

Respect • Intégrité • Excellence • Leadership

Au service du
GOUVERNEMENT,
au service des
CANADIENS.

Rapport final

2012-601

Évaluation de la Cité parlementaire Volume 1 : Vision et plan à long terme

Le 1 avril 2015

Bureau de la vérification et de l'évaluation



Table des matières

POINTS SAILLANTS	i
INTRODUCTION	1
OBJECTIF DE L'ÉVALUATION	6
CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS.....	6
PERTINENCE	6
RENDEMENT	11
EFFICIENCE ET ÉCONOMIE.....	21
RÉPONSE DE LA GESTION	28
À PROPOS DE L'ÉVALUATION	29
ANNEXE A : CARTE DE LA VISION ET DU PLAN À LONG TERME	33

POINTS SAILLANTS

Portée de l'évaluation

- i. L'évaluation a permis d'examiner la pertinence et le rendement continu de la vision et du plan à long terme (VPLT) pour la Cité parlementaire. Dans l'Architecture d'alignement de programmes (AAP) 2012-2013 de TPSGC, la Cité parlementaire fait partie de l'activité de programme Services immobiliers et Services de gestion des locaux, et porte le numéro de sous-programme 1.2.6. Le sous-programme est administré par la Direction générale de la Cité parlementaire (DGCP). Le contenu du présent document porte sur le volume 1 de l'évaluation.
- ii. Le volume 1 de l'évaluation traite de la VPLT pour la Cité parlementaire. La VPLT constitue le secteur d'activité le plus important de la DGCP. Elle a été élaborée sur une période de planification prévue de 25 ans, et vise à résoudre les problèmes de détérioration importante que subissent les édifices de la Cité parlementaire depuis plusieurs décennies ainsi qu'à répondre aux besoins en locaux à long terme des partenaires parlementaires. Dans le volume 1 de l'évaluation, on examine la mise en œuvre de la VPLT du 1^{er} juin 2007 au 31 mars 2013 à l'aide d'un modèle logique élaboré dans le cadre du Programme. En outre, on évalue l'atteinte des résultats immédiats de la VPLT, tout en mettant l'accent sur les principaux risques pouvant avoir une incidence sur l'atteinte des résultats intermédiaires et du résultat final, au moyen de la matrice d'évaluation préparée pour le secteur d'activité de la VPLT.
- iii. Dans le volume 2 de l'évaluation, on examine le programme de soutien des opérations continues pour la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2013. Pour ce sous-programme, la Cité parlementaire fournit des locaux à vocation générale ainsi que des services de gestion des immeubles et des installations aux clients. De plus, on examine la pertinence et le rendement de ce secteur d'activité séparément de la VPLT à l'aide du modèle logique et de la matrice d'évaluation élaborés par la Direction de l'évaluation.

Pourquoi est-ce important?

- iv. C'est dans la Cité parlementaire qu'on trouve le plus grand nombre d'édifices fédéraux du patrimoine au Canada. La détérioration de ces édifices et la pénurie continue de locaux à bureaux modernisés à l'appui des activités du Parlement sont des problèmes urgents que la VPLT vise à résoudre. Pour ces raisons, ainsi que pour respecter les obligations du Ministère en vertu de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, il est important d'évaluer périodiquement la pertinence et le rendement de la VPLT afin de favoriser la prise de décisions concernant la poursuite de sa mise en œuvre.

Constatations

- v. Les édifices du Parlement, y compris la Tour de la Paix, sont des icônes du Canada. Les édifices du Centre, de l'Est et de l'Ouest ont été construits entre 1859 et 1866 (à l'exception de la Tour de la Paix et de la Bibliothèque du Parlement). En raison de

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

leur utilisation quotidienne, de leur exposition à l'environnement et de l'évolution des besoins en locaux, ils doivent faire l'objet de travaux de réhabilitation importants. La réhabilitation de la Cité parlementaire, où se trouve le Parlement du Canada, représente un investissement dans le patrimoine physique et culturel du Canada. Il est donc approprié que la VPLT, qui a pour objet de garantir que les édifices de la Cité parlementaire sont réhabilités en faveur de la population canadienne, soit une responsabilité du gouvernement fédéral. À titre de centre d'expertise en gestion de grands projets de réhabilitation et de restauration du gouvernement du Canada, TPSGC a le mandat réaliser la VPLT au nom de la population canadienne, de ses clients et de ses partenaires parlementaires, et possède les connaissances et l'expérience requises pour le faire.

- vi. Au cours des premières années de la VPLT (de 2007 à 2013), la DGCP a fait des progrès par rapport à ses résultats immédiats. Elle a établi des procédures, des processus et des outils qui lui permettent de gérer et de réaliser efficacement les projets de la VPLT. À l'instar des projets achevés examinés dans le cadre de l'évaluation, les projets en cours respectent les délais, la portée et le budget (résultat immédiat 1). Toutefois, les rapports sur le respect des délais et du budget pourraient être améliorés par l'ajout de données comparatives indiquant clairement les budgets et les calendriers approuvés des projets ainsi que la date de ces approbations. Il s'agit là du fondement de la recommandation 1.
- vii. La DGCP a réinstallé avec succès les parlementaires et leur personnel à l'extérieur de l'édifice de l'Ouest en perturbant le moins possible les activités du Parlement afin que l'édifice puisse être rénové efficacement (résultat immédiat 2).
- viii. La DGCP applique un certain nombre de bonnes pratiques de gestion de projet (résultat immédiat 3). Il y a cependant des points à améliorer dans le domaine de la mesure du rendement propre à la VPLT. À cette fin, l'évaluation a permis de formuler la recommandation 2.
- ix. En ce qui concerne les prochaines années de la VPLT, aucun risque important pour l'atteinte à long terme des résultats intermédiaires n'a été ciblé. TPSGC est généralement reconnu comme un bon gestionnaire de projet, capable de réaliser de grands projets d'immobilisations visant des édifices du patrimoine au cours des six premières années de la VPLT (résultat intermédiaire 1). Les gestionnaires de projet de la DGCP ont également démontré qu'ils ont assuré une saine gestion du patrimoine physique et culturel des édifices de la Cité parlementaire pendant ces années. La DGCP est en concurrence avec d'autres responsables de projets relatifs à des édifices du patrimoine lorsqu'il s'agit de retenir les services de sous-traitants adéquats et qualifiés, qui possèdent les compétences spécialisées requises pour réaliser de tels travaux. La DGCP est bien au fait de cette situation, et prend des mesures pour atténuer toute incidence négative sur l'atteinte de ce résultat (résultat intermédiaire 2).
- x. En ce qui concerne le résultat final de la VPLT (gestion prudente des biens immobiliers dans la Cité parlementaire), l'atteinte à long terme de ce résultat pourrait

être compromise du fait que les clients et les partenaires liés par leurs propres politiques et normes internes et ne sont pas tenus de respecter les mêmes politiques du Conseil du Trésor et normes en matière de locaux du gouvernement que TPSGC. La DGCP a donc pris des mesures pour atténuer ce risque.

- xi. La DGCP a mis en œuvre un certain nombre de pratiques qui contribuent à la rénovation et à la réhabilitation efficaces des édifices de la Cité parlementaire, comme l'ordonnancement des travaux, l'adaptabilité, la réinstallation des occupants et l'utilisation de technologies efficaces. De plus, dans le cadre des projets de la VPLT, des mesures qui visent à contribuer à l'efficacité en matière de consommation d'énergie et d'eau par personne dans la Cité parlementaire et à l'amélioration de la durabilité de l'environnement ont été ou seront adoptées.
- xii. Les projets de la VPLT sont mis en œuvre dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources par l'application d'un certain nombre de pratiques, comme la mobilisation rapide de l'industrie, la gestion des dépenses et les processus d'appel d'offres concurrentiels. La conception souple de la VPLT a permis de réaliser des économies, comme en témoignent les économies directes d'environ 200 M\$ découlant de l'intégration du Centre de conférences du gouvernement dans les plans de réhabilitation de la Cité parlementaire.
- xiii. L'utilisation de l'approche de gestion de la construction dans l'établissement des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau a facilité la mise en œuvre économique du projet. En se fondant sur des activités d'analyse et de mise à l'essai approfondies, la DGCP a adopté l'approche de gestion de la construction pour l'ensemble des projets en cours; cependant, il est trop tôt pour déterminer l'incidence de l'approche sur l'économie de la mise en œuvre de ces projets.

Réponse de la gestion

- xiv. La DGCP reconnaît les recommandations qui visent à améliorer la qualité de la mesure du rendement dans le cadre de la VPLT. Elle réalise diverses activités de mesure du rendement pour surveiller et évaluer les résultats et l'état général du programme. En 2014, la DGCP a entrepris un examen de toutes les activités d'établissement de rapports menées dans le cadre de la VPLT afin d'établir un ensemble d'objectifs normalisés et bien définis en matière d'établissement de rapports. Elle poursuivra cette évaluation et s'efforcera de s'assurer que des données fiables et uniformes sont collectées afin de soutenir efficacement l'organisation dans la réalisation de la VPLT et du programme général de la Cité parlementaire.

Recommandations et plan d'action de la gestion

Recommandation 1 : La sous-ministre adjointe de la DGCP devrait améliorer la comparabilité avec les calendriers et les budgets approuvés des projets lors de l'établissement des rapports sur l'état des projets en ce qui concerne le respect des délais et du budget.

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

Plan d'action de la gestion 1 : Les rapports mensuels normalisés existants incluront, de façon plus visible, une comparaison claire des dates d'achèvement prévues et des estimations de coûts par rapport aux approbations de base accordées pour les calendriers et les budgets des projets.

Recommandation 2 : La sous-ministre adjointe de la DGCP devrait élaborer une stratégie de mesure du rendement exhaustive pour la VPLT et, au besoin, établir des indicateurs de rendement et des stratégies de collecte de données supplémentaires afin d'atteindre les résultats escomptés de la VPLT.

Plan d'action de la gestion 2.1 : La DGCP élaborera une stratégie de mesure du rendement tenant compte des exigences énoncées par le Conseil du Trésor dans son document *Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*.

Plan d'action de la gestion 2.2 : La DGCP examinera la nécessité d'établir de nouveaux indicateurs de rendement et de nouvelles stratégies de collecte de données afin de faciliter la mesure des résultats escomptés de la VPLT; elle élaborera, au besoin, ces indicateurs et ces stratégies dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement.

INTRODUCTION

1. Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation de la Cité parlementaire portant sur la VPLT. Cet engagement figurait dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2012-2017 de TPSGC.

PROFIL

Contexte

2. Le ministre de TPSGC est le gardien officiel des édifices et des terrains de la Cité parlementaire, et est responsable de la fourniture de locaux à vocation générale, de la garde, de l'entretien, de l'intégrité structurale et de l'apparence des lieux, ainsi que de la gestion de grands projets de rénovation et de projets de nouvelle construction. En ce qui concerne les responsabilités du ministre, les édifices et les terrains de la Cité parlementaire sont définis sur le plan fonctionnel comme les lieux occupés par le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement. Ils comprennent ceux qui permettent aux sénateurs et aux députés de s'acquitter de leurs responsabilités parlementaires, ainsi que ceux qui facilitent l'accomplissement de leur travail (à l'exception des bureaux de circonscription). La Cité parlementaire est composée de 33 édifices appartenant à l'État et de 19 édifices loués. Ces édifices comprennent tous ceux qui sont situés sur la Colline du Parlement, du côté sud de la rue Wellington et du côté nord du mail de la rue Sparks, de même qu'une installation de production alimentaire à l'extrême est de la ville. (Une carte détaillée de la Colline du Parlement se trouve à l'Annexe A).
3. La Cité parlementaire est occupée par plusieurs milliers d'employés et de représentants du gouvernement fédéral, y compris les parlementaires et leur personnel. Il y a actuellement 52 locataires commerciaux dans la Cité parlementaire, dont 31 locataires de locaux pour commerce de détail; ils utilisent une superficie d'environ 9 000 m² et génèrent des recettes annuelles de 2,4 M\$. Parmi les édifices et les terrains de la Cité parlementaire, les édifices du Parlement sont les plus reconnus. Au total, 28 des 33 édifices de la Cité parlementaire (85 %) ont une désignation patrimoniale.
4. La DGCP, au nom du ministre, est responsable de la gestion de grands projets de rénovation et de projets de nouvelle construction dans la Cité parlementaire (examinés dans le cadre de cette évaluation), ainsi que de la fourniture de locaux à vocation générale et de la garde, de l'entretien, de l'intégrité structurale et de l'apparence des lieux (examinés dans le volume 2 de l'évaluation). La DGCP a été créée en tant que direction générale autonome de TPSGC en 2008. Avant 2008, les services étaient administrés par la Direction générale des biens immobiliers de TPSGC. Ces deux secteurs d'activité de la DGCP sont pris en compte dans le sous-programme 1.2.6 de l'architecture d'alignement de programmes de 2012-2013.
5. En 2001, le Ministère met en place la VPLT dans le but de résoudre les problèmes de détérioration importante que subissent les édifices de la Cité parlementaire depuis

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

plusieurs décennies. L'objectif de la VPLT est de réhabiliter les édifices de la Cité parlementaire, y compris les édifices du Parlement. TPSGC a reçu 846,3 M\$ en 2001 pour la mise en œuvre de la VPLT.

6. En 2005, le ministre de TPSGC a effectué un examen de la VPLT en collaboration avec les partenaires parlementaires (le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement) et des intervenants clés du gouvernement, comme la Commission de la capitale nationale et le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine. Ces institutions ont contribué à l'élaboration de la VPLT, puis ont pleinement approuvé la version révisée de celle-ci, qui a été approuvée en 2007. Le reste du financement pour la VPLT de 2001 (520,3 M\$) a été affecté à la mise en œuvre de la VPLT de 2007.
7. Par suite de la révision de la VPLT, le plan directeur initialement échelonné sur 25 ans s'est transformé en programmes de travail quinquennaux continus sur une période de planification de 25 ans. Dans le cadre de ces programmes, des cycles à court terme ont été établis pour l'approbation de la mise en œuvre de projets particuliers.
8. Les activités effectuées au cours des cinq premières années de la VPLT (de 2007-2008 à 2011-2012) étaient axées sur :
 - la stabilisation et la préparation de l'édifice de l'Ouest pour les grands travaux de restauration;
 - les locaux provisoires destinés aux députés, aux salles de réunion et à d'autres fonctions de soutien pendant la libération de l'édifice de l'Ouest pour permettre la réalisation des travaux de restauration;
 - les travaux urgents requis pour préserver l'édifice de l'Est, l'édifice du Centre et l'édifice de la Confédération en vue d'arrêter leur détérioration;
 - la planification des projets à venir dans le prochain cycle de cinq ans (de 2012-2013 à 2017-2018).
9. Les projets qui ont été achevés au cours des premières années de la VPLT comprennent :
 - la construction de l'**installation de production alimentaire** à l'extrême est d'Ottawa pour servir le personnel parlementaire;
 - l'établissement des **salles de réunion de l'édifice du canal Rideau** pour fournir aux parlementaires des salles de réunion en remplacement de celles qui ne sont plus utilisables en raison de la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest;
 - la réhabilitation de l'**édifice La Promenade** pour permettre la réinstallation des députés et de leur personnel à l'extérieur de l'édifice de l'Ouest;
 - la réhabilitation de l'**édifice situé au 181, rue Queen** pour permettre la réinstallation du personnel administratif et de soutien de la Chambre des communes pendant la réhabilitation de l'édifice situé au 180, rue Wellington;
 - les ateliers spécialisés de la Chambre des communes au **2086, chemin Walkley**.

10. Les projets qui sont en cours sont les suivants :

- la réhabilitation de l'**édifice de l'Ouest** pour résoudre les problèmes de détérioration importante et accueillir la Chambre des communes ainsi que les députés et leur personnel de façon provisoire pendant la réhabilitation de l'édifice du Centre;
- la réhabilitation de l'**édifice Sir-John-A.-Macdonald** pour fournir des locaux de remplacement permanents pour la salle de la Confédération (salle 200) et une autre salle polyvalente;
- la réhabilitation de l'**édifice situé au 180, rue Wellington** pour fournir des locaux provisoires aux députés et à leur personnel ainsi qu'une autre salle polyvalente pour les comités.

Autorité

11. TPSGC est le gardien de la Cité parlementaire en vertu de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*. Aux termes du paragraphe 10(1), le ministre est responsable de la « gestion de l'ensemble des immeubles fédéraux et des biens réels fédéraux situés à l'extérieur du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, à l'exception de ceux dont la gestion est confiée à un autre ministre ou organisme fédéral ou à une personne morale ». TPSGC est autorisé à réaliser des travaux de rénovation, de réhabilitation et d'entretien dans la Cité parlementaire, comme les activités décrites dans la VPLT.

12. La gérance de la Cité parlementaire par TPSGC est précisée davantage à la section 5a de la *Politique du Conseil du Trésor sur les édifices à valeur patrimoniale* du Conseil du Trésor, qui prévoit que les « ministères qui ont la garde d'édifices doivent les administrer de manière à en préserver la valeur patrimoniale tout au long de leur cycle de vie ».

13. En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les partenaires parlementaires sont responsables de toutes les questions financières et administratives qui concernent leurs membres, leurs locaux, leurs services et leur personnel. Cela s'applique à la gouvernance de la VPLT, comme il est indiqué dans le protocole d'entente de 2005 avec la DGCP.

Rôles et responsabilités

14. La DGCP de TPSGC est responsable de la mise en œuvre de la VPLT.

15. La Direction des grands projets de l'État de la DGCP est responsable d'un programme dans le cadre de la VPLT, soit le Programme des grands projets d'immobilisations. Il est composé d'un directeur général et de trois directeurs. Le Programme des grands projets d'immobilisations comprend les principaux projets nécessaires à l'avancement de l'objectif global de restauration des principaux édifices du patrimoine de la Cité parlementaire. La Direction des grands projets de l'État est

responsable du respect des délais, de la portée et du budget dans le cadre des grands projets.

16. La Direction de la planification et des opérations de la DGCP est responsable de trois programmes dans le cadre de la VPLT, soit le Programme de planification et intégration, le Programme de réfection et le Programme de l'équipement et des éléments de connectivité des édifices. Il est composé d'un directeur général et de quatre directeurs. Il coordonne la présentation de rapports sur la mise en œuvre de la VPLT au sous-ministre. Il est responsable du respect des délais, de la portée et du budget dans le cadre des projets de planification, des projets de réfection et des projets relatifs à l'équipement et aux éléments de connectivité des édifices.

- Le Programme de planification et intégration comprend l'établissement de plans plus détaillés et d'estimations de coûts plus fiables pour les projets compris dans le prochain programme quinquennal.
- Le Programme de réfection comprend une série d'interventions urgentes (liées principalement à la réparation de la maçonnerie extérieure) qui sont requises pour assurer la viabilité continue des édifices et résoudre les problèmes de santé et de sécurité. Ces interventions font partie intégrante de l'ensemble des travaux de restauration qui seront un jour réalisés sur ces édifices. Ces projets ont été réalisés au début de la mise en œuvre de la VPLT afin de réduire le coût et la complexité des projets à venir.
- Le Programme de l'équipement et des éléments de connectivité des édifices comprend des projets axés sur les améliorations technologiques de la Cité parlementaire.

17. Les partenaires parlementaires (la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement) doivent faire ce qui suit à l'appui de la VPLT :

- Veiller à la préservation et à l'amélioration des traditions et des activités du Parlement.
- Déterminer les objectifs et les priorités à court et à long terme.
- Définir les besoins et les objectifs de rendement.
- Participer et collaborer à l'établissement de stratégies et de plans se rapportant à la réalisation de la VPLT et approuver ces stratégies et ces plans ou présenter des solutions de rechange.
- Superviser la mise en œuvre du programme de la VPLT et de ses projets afin de veiller à ce que les besoins des clients soient satisfaits et à ce que les objectifs de rendement et les objectifs stratégiques soient atteints.

Ressources

18. De 2001 jusqu'à la fin mars 2013, TPSGC a dépensé environ 1,1 G\$ sur la réalisation de la VPLT.

19. En mars 2013, la DGCP comptait un effectif total de 85 employés, sans compter les experts-conseils externes, le personnel d'agence et les entrepreneurs en construction,

dont le mandat était de réaliser la VPLT et de gérer les interventions urgentes qui sont requises pour assurer la viabilité continue des édifices de la Cité parlementaire.

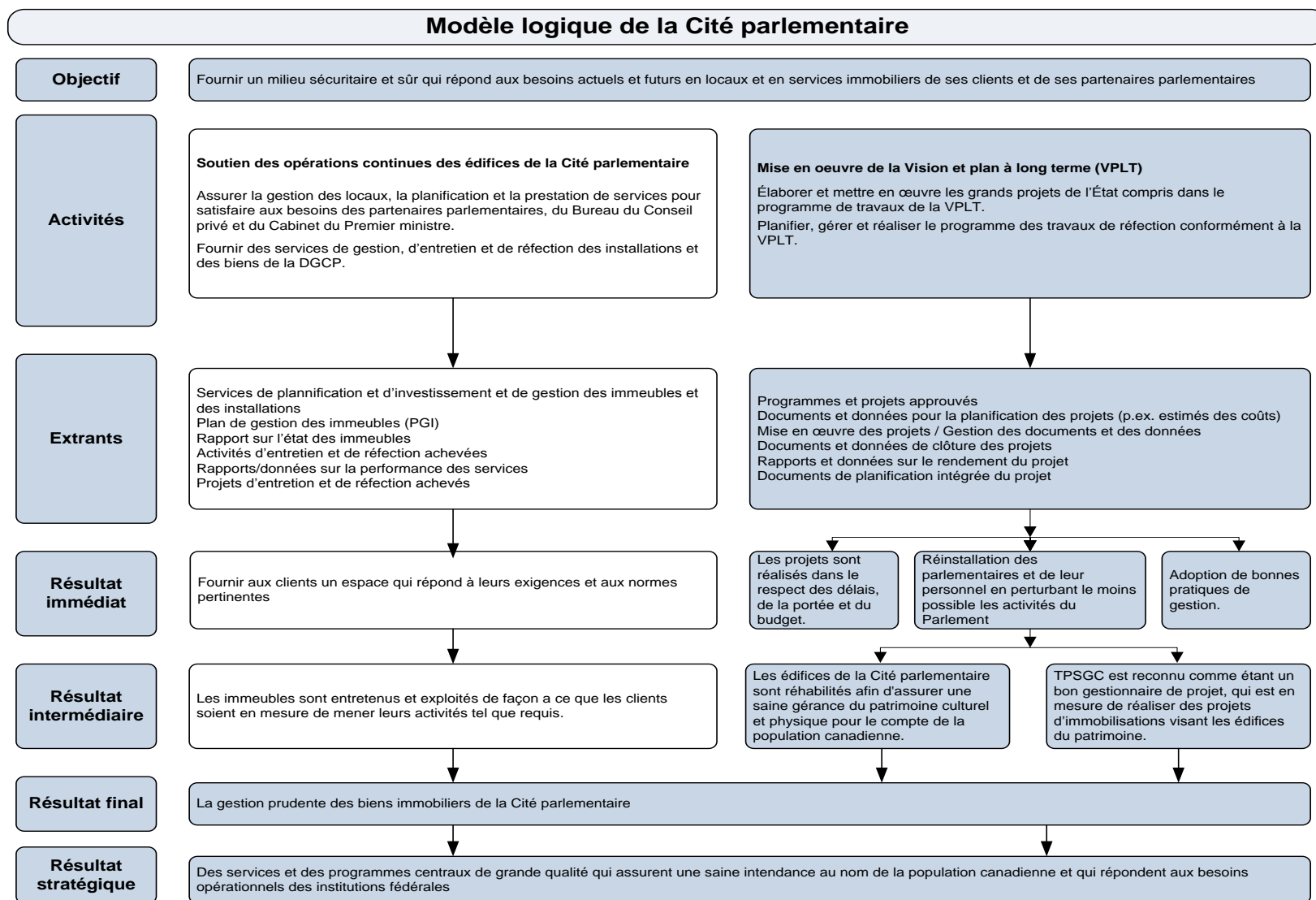
Modèle logique

20. Un modèle logique est une représentation visuelle qui relie les activités, les extrants et les résultats d'un programme. Cet outil visuel et systématique illustre la théorie d'un programme et démontre la façon dont celui-ci peut permettre d'atteindre les objectifs prévus. Il établit également le fondement de l'élaboration des stratégies d'évaluation et de mesure du rendement, notamment la matrice d'évaluation.

21. Le modèle logique des programmes de la DGCP a été élaboré par la Direction de l'évaluation. Le volume 1 de l'évaluation traite de la VPLT. Les activités, les extrants et les résultats examinés dans le volume 1 de l'évaluation sont mis en évidence dans le modèle logique. Celui-ci est fourni dans la Figure 1.

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

FIGURE 1 : MODÈLE LOGIQUE



OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

22. L'objectif du volume 1 de l'évaluation de la Cité parlementaire est de déterminer la pertinence et le rendement de la VPLT, conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor. L'évaluation couvrait la période de 2007-2008 à 2012-2013, soit les six premiers exercices de la VPLT révisée (2007). Certains des grands projets d'immobilisations examinés dans le cadre de l'évaluation ont commencé avant ou ont été achevés après la période d'évaluation.
23. Une évaluation des risques liés aux projets a été effectuée par le Bureau de la vérification et de l'évaluation dans le cadre de l'évaluation afin de déterminer l'approche à adopter et le niveau d'effort à déployer pour évaluer le rendement (efficacité, efficience et économie). Comme la VPLT révisée a été approuvée en 2007, l'approche adoptée pour le volume 1 de l'évaluation consistait à évaluer l'atteinte des résultats immédiats de la VPLT au cours des six premières années et à mettre l'accent sur les principaux risques pouvant avoir une incidence sur l'atteinte des résultats intermédiaires et du résultat final tout au long de la réalisation de la VPLT. L'évaluation visait à examiner la pertinence, l'efficience et l'économie de la VPLT, en fonction des méthodologies suggérées par le Conseil du Trésor.
24. Une matrice d'évaluation portant notamment sur les enjeux, les questions, les indicateurs et les sources de données a été élaborée lors de la phase de planification et a été utilisée pour orienter la réalisation de l'évaluation et l'établissement du présent rapport. Des renseignements sur l'approche et la méthode utilisées dans le cadre de l'évaluation, ainsi que sur les limites constatées au cours de la planification et de la réalisation du projet et les mesures d'atténuation des risques prises par le Bureau de la vérification et de l'évaluation figurent dans la section intitulée « À propos de l'évaluation » à la fin du présent rapport.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

25. Les constatations et les conclusions exposées ci-dessous sont fondées sur de multiples sources de données recueillies dans le cadre de l'évaluation, et viennent appuyer les indicateurs élaborés pour évaluer les questions en fonction des questions fondamentales à prendre en compte dans l'évaluation (conformément à l'Annexe A de la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Conseil du Trésor). Elles sont présentées en deux volets, l'un portant sur la pertinence (besoin continu du programme; conformité aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique du Ministère; rôle et responsabilité pertinents pour le gouvernement fédéral), et l'autre, sur le rendement (atteinte des résultats; démonstration d'efficience et d'économie).

PERTINENCE

26. La pertinence est la mesure dans laquelle la VPLT répond à un besoin continu, est harmonisée avec les priorités du gouvernement fédéral et le résultat stratégique du

Ministère, et représente une responsabilité et un rôle pertinents pour le gouvernement fédéral.

Besoin continu

27. Le volet « besoin continu » permet d'évaluer la mesure dans laquelle la VPLT continue de répondre à un besoin manifeste et aux besoins des clients. Le besoin continu de la VPLT a été évalué dans le cadre d'un examen de la pertinence continue de la raison d'être initiale, des exigences actuelles des lois et des politiques, et de la demande de services.

Pertinence continue de la raison d'être initiale de la VPLT

28. La raison d'être initiale de la VPLT, lorsqu'elle a été créée en 2001, était de résoudre les problèmes de détérioration des édifices du Parlement du Canada, de moderniser ces édifices et répondre aux besoins en locaux à long terme des partenaires parlementaires. Elle était toujours d'actualité en 2005, lorsque la VPLT a été révisée.

29. Les principaux édifices de la Cité parlementaire ont peu changé au cours du dernier siècle, ayant seulement fait l'objet de travaux de modernisation sporadiques depuis leur construction initiale. La Direction des immeubles de la Chambre des communes a été critiquée par les occupants de l'édifice de l'Ouest en raison des problèmes de santé et de sécurité perçus sur les lieux. Une évaluation de l'état de l'édifice de l'Ouest effectuée en 2006 a permis de déterminer que plusieurs installations techniques présentent un risque important de défaillance et que l'édifice pourrait faire l'objet d'une défaillance complète en 2013.

30. Tous les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation conviennent qu'il faut réhabiliter les édifices afin de les préserver pour les générations futures. Un sondage d'opinion publique mené en 2005 a révélé que 81 % de la population canadienne convient que les édifices du Parlement sont un important symbole canadien. De plus, l'état de détérioration des édifices du Parlement peut poser un risque pour les occupants et le grand public en raison de l'augmentation des défaillances des systèmes mécaniques, des systèmes électriques et de la maçonnerie.

Exigences actuelles des lois et des politiques concernant la VPLT

31. La section 6.1.9 de la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor oblige l'administrateur général de TPSGC à veiller à ce que le « caractère patrimonial des édifices fédéraux [soit] respecté et préservé pendant tout leur cycle de vie ». Aux termes de cette politique, TPSGC agit à titre de gardien de la Cité parlementaire et, par l'intermédiaire de la DGCP, il est responsable de la mise en œuvre de la VPLT et de l'entretien des édifices du Parlement.

Demande de services

32. En raison de la pénurie de locaux convenables, la demande de locaux à bureaux à appuyant les activités du Parlement est forte. En outre, à la suite de l'adoption de la *Loi sur la représentation équitable* le 16 décembre 2011, le nombre de sièges à la Chambre des communes augmentera et passera de 308 à 338 après l'élection fédérale d'octobre 2015. Par conséquent, il faut agrandir la Chambre des communes et trouver des locaux à bureaux supplémentaires pour les nouveaux députés. La VPLT permettra de parer à la pénurie actuelle de locaux à bureaux convenables et d'accroître la disponibilité des locaux à bureaux de façon à répondre à l'augmentation prévue du nombre de sièges à la Chambre des communes.

Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique du Ministère

33. La conformité aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique du Ministère a été évaluée au moyen d'un examen des priorités ministérielles et fédérales se rapportant à la VPLT.

34. La restauration des édifices du Parlement a été désignée comme une priorité importante pour le gouvernement du Canada. Voici un extrait du discours du Trône du 19 novembre 2008 :

« Les institutions du Canada sont les piliers de notre démocratie, de notre liberté et de notre prospérité. Le Parlement est la plus importante institution nationale du Canada. Il est le seul forum où tous les Canadiens et Canadiennes, par l'intermédiaire de leurs élus, peuvent s'exprimer sur leur gouvernement. »

35. Le Plan d'action économique de 2013 a fourni un appui encore plus grand à l'égard de la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest et du Centre de conférences du gouvernement, ainsi qu'à l'égard de la réhabilitation de la maçonnerie extérieure de l'édifice de l'Est. En effet, un financement de 32 M\$ pour 2013-2014 et de 34 M\$ pour 2014-2015 a été accordé, selon la méthode de la comptabilité d'exercice (selon cette méthode, les recettes sont déclarées lorsqu'elles sont gagnées, et les dépenses sont déclarées et mises en correspondance avec les recettes connexes lorsqu'elles sont engagées).

36. Le résultat stratégique de TPSGC est de fournir des services et des programmes centraux de grande qualité qui assurent une saine gestion au nom de la population canadienne et qui répondent aux besoins opérationnels des institutions fédérales. À titre de responsable de la mise en œuvre de la VPLT, TPSGC investit dans la protection de l'intégrité architecturale de la Cité parlementaire et l'entretien de ces édifices historiques du patrimoine pour ses clients, ses partenaires et la population canadienne. En outre, à titre de fournisseur de services immobiliers et de services de gestion des locaux de grande qualité, TPSGC utilise la VPLT pour répondre aux

besoins en locaux à bureaux supplémentaires et modernisés que les clients et les partenaires expriment depuis longtemps.

Rôle et responsabilités pertinents pour le gouvernement fédéral

37. Afin de déterminer s'il était pertinent que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de la VPLT, les options suivantes ont été examinées : transfert à une autre organisation fédérale, transfert à un autre ordre de gouvernement et transfert au secteur privé.
38. Tout changement à cet égard serait une décision se rapportant à l'appareil gouvernemental et la formulation d'une conclusion sur cette question ne fait pas partie de la portée de l'évaluation.

Transfert de responsabilité à une autre organisation fédérale

39. Comme il est indiqué précédemment dans le présent rapport, le ministre de TPSGC, en vertu de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, est le gardien de la Cité parlementaire et est responsable de la mise en œuvre de la VPLT. De plus, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Sénat et la Chambre des communes ont compétence pour régir leurs locaux ainsi que d'autres nécessités.
40. Dans son rapport de 2010 sur la réhabilitation des édifices du Parlement, la vérificatrice générale du Canada a recommandé que « [l]e ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec les présidents du Sénat et de la Chambre des communes et avec leur appui — et de concert avec le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et le Bureau de régie interne — devrait élaborer et proposer des mécanismes pour veiller à ce que les responsabilités et la reddition de comptes à l'égard des édifices du Parlement soient confiées au Sénat et à la Chambre des communes »ⁱ. TPSGC n'a pu donner suite à cette recommandation, car il s'agissait d'une question se rapportant à l'appareil gouvernemental, ce qui est la prérogative du premier ministre. La responsabilité de la VPLT et de l'entretien de la Cité parlementaire demeure celle du ministre de TPSGC.
41. La VPLT est un grand projet de restauration et de réhabilitation d'immobilisations. Au sein du gouvernement du Canada, l'expertise en matière de gestion de grands projets de restauration et de réhabilitation dans la Cité parlementaire se trouve au sein de la DGCP de TPSGC. Les intervenants internes et externes consultés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que les partenaires parlementaires n'ont pas le mandat de gérer les grands projets de l'État et ne possèdent ni l'expérience ni les ressources

ⁱ Bureau du vérificateur général du Canada Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes. Printemps 2010. Chapitre 3 : page 27.

nécessaires pour le faire. En fait, aucun autre ministère fédéral ne possède une telle expertise.

Transfert de responsabilité à un autre ordre de gouvernement

42. Comme les édifices du Parlement sont un symbole national du gouvernement du Canada, il n'est sans doute pas indiqué de transférer la responsabilité de la VPLT à un autre ordre de gouvernement.

Transfert de responsabilité au secteur privé

43. TPSGC fait largement appel à des entrepreneurs du secteur privé dans le cadre de la mise en œuvre de la VPLT. L'expertise du secteur privé a été mise à profit dans de nombreux aspects de la réhabilitation et de la rénovation de la Cité parlementaire. Toutefois, il n'est sans doute pas indiqué de transférer l'entière responsabilité de la Cité parlementaire à l'extérieur du gouvernement fédéral, car plusieurs des édifices qui s'y trouvent (y compris les édifices du Parlement) demeurent des symboles clés du gouvernement du Canada.

Conclusions : Pertinence

44. La VPLT répond à un besoin continu. La raison d'être initiale de la VPLT (la réhabilitation de la Cité parlementaire) est toujours valide et, conformément aux exigences de la politique, il faut assurer l'entretien continu des édifices du patrimoine. De plus, les clients et les partenaires demandent qu'on leur fournisse des locaux à bureaux supplémentaires et modernisés à l'appui des activités du Parlement.
45. La VPLT est conforme aux priorités du gouvernement fédéral et au résultat stratégique de TPSGC. Le gouvernement fédéral s'est engagé à préserver la Cité parlementaire comme un complexe fonctionnel et ses principaux édifices comme des symboles historiques, culturels et institutionnels de la démocratie constitutionnelle du Canada. Du fait des réinvestissements dans les biens du patrimoine et de la fourniture des locaux supplémentaires et modernisés aux parlementaires et à leur personnel, la VPLT est conforme au résultat stratégique de TPSGC.
46. Il est pertinent que la VPLT relève du gouvernement fédéral, et celle-ci est prescrite par la loi. L'expertise en matière de gestion de grands projets de restauration et de réhabilitation dans la Cité parlementaire se trouve au sein de la DGCP de TPSGC. La décision de transférer la responsabilité de la VPLT à une autre organisation fédérale est une décision se rapportant à l'appareil gouvernemental - prérogative du premier ministre - une telle décision ne s'inscrit donc pas dans la portée de l'évaluation. La responsabilité de la VPLT et de l'entretien continu de la Cité parlementaire demeure celle de TPSGC. Le transfert de la responsabilité de la VPLT à un autre ordre de gouvernement ou au secteur privé n'est pas indiqué car la Cité parlementaire est un symbole national du gouvernement du Canada.

RENDEMENT

47. Le rendement est la mesure dans laquelle un programme permet d'atteindre les objectifs prévus, et la mesure dans laquelle il le fait de manière efficiente et rentable.

Atteinte des résultats

48. L'évaluation porte sur les six premières années de la VPLT. C'est dire que l'on a examiné la mesure dans laquelle la VPLT a permis d'atteindre les résultats immédiats escomptés. En ce qui concerne les résultats intermédiaires et le résultat final de la VPLT, on a examiné les activités effectuées à l'appui de ces résultats afin de cibler les risques potentiels qui pourraient avoir une incidence sur leur atteinte à long terme. Les résultats escomptés de la VPLT sont indiqués en italiques ci-dessous et sont suivis d'une évaluation de la mesure dans laquelle ils avaient été atteints en date du 31 mars 2013.

Résultat immédiat 1 : Les projets sont réalisés dans le respect des délais, de la portée et du budget

49. L'évaluation a permis d'examiner l'atteinte de ce résultat immédiat au moyen de l'analyse d'un échantillon de projets achevés et en cours.

Projets achevés

50. On a examiné cinq projets achevés de la VPLT : la construction de l'installation de production alimentaire, l'établissement des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau, la réhabilitation de l'édifice La Promenade, la réhabilitation de l'édifice situé au 181, rue Queen, et les ateliers spécialisés de la Chambre des communes situés au 2086, chemin Walkley.

51. La documentation des cinq projets achevés de la VPLT démontre qu'ils ont tous été réalisés dans le respect des délais, de la portée et du budget. D'après les entrevues menées auprès des intervenants clés et à un examen des renseignements financiers, l'évaluation a permis de démontrer que les cinq projets étaient achevés, que les édifices étaient prêts à être occupés comme prévu (respect des délais et de la portée) et que les budgets prévus ont été respectés (écart d'au plus 9 %). Les projets de l'édifice La Promenade et des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau ont été réalisés dans le respect du budget.

52. La rénovation des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau, de l'édifice La Promenade et de l'édifice situé au 181, rue Queen a permis d'assurer l'interconnexion des fonctions et des services, en particulier les services de technologie de l'information et de communication, dans ces édifices et entre ceux-ci, tout en fournissant des locaux à bureaux aux députés et au personnel parlementaire ainsi que des salles de réunion. En outre, les salles de réunion de l'édifice du canal Rideau ont

été équipées de technologies de pointe, et l'édifice La Promenade, de composantes qui permettent de réduire la consommation d'énergie.

Projets en cours

53. On a examiné trois projets en cours de la VPLT (édifice de l'Ouest, édifice Sir-John-A.-Macdonald et édifice situé au 180, rue Wellington) afin de déterminer la mesure dans laquelle ils respectent les délais, la portée et le budget.

Projets en cours – Délais (calendrier)

54. La DGCP considère qu'un projet respecte les délais si, d'après le calendrier de cheminement critique, le projet sera achevé au plus tard à la date d'achèvement établie au moment où le projet a été approuvé. La DGCP a mis en place un processus d'examen mensuel de l'état d'avancement des projets. Les calendriers des projets sont mis à jour tous les mois par l'expert-conseil en conception (au cours de la phase de conception) ou le directeur des travaux (au cours de la phase de construction). Ces calendriers sont ensuite examinés par l'expert-conseil indépendant responsable de l'établissement du calendrier du projet. L'expert-conseil responsable de l'établissement du calendrier doit : s'assurer que les tâches qui accusent un retard sont prises en compte de manière exacte; remettre en question les hypothèses qui sous-tendent tout changement apporté aux dates d'achèvement prévues; et valider le calendrier à jour en mettant l'accent sur les éléments du cheminement critique du projet. Conformément au processus de gestion du programme, l'expert-conseil responsable de l'établissement du calendrier effectue une validation, puis l'équipe de gestion du projet mène un examen subséquent; une évaluation du respect des délais est ensuite présentée dans un rapport mensuel. Ce dernier est enfin remis à la haute direction de la DGCP.
55. Pour savoir si les trois projets sélectionnés respectaient les délais, les dates prévues pour l'achèvement de chaque étape des tâches restantes, en date de mars 2013, ont été comparées avec les dates d'achèvement prévues dans les calendriers des projets établies au moment de l'approbation définitive de projet. Dans les trois cas, l'évaluation a permis de démontrer que, même si les dates d'achèvement de certaines étapes provisoires avaient changé, les dates prévues d'achèvement des projets (date à laquelle l'édifice est prêt à être occupé) étaient les mêmes que les dates qui figuraient dans les calendriers initiaux des projets ou qu'elles étaient antérieures à celles-ci.
56. Les rapports mensuels sur les projets de la DGCP indiquent le pourcentage des travaux réalisés jusqu'au mois visé par le rapport. Ce pourcentage est fondé sur une analyse des tâches et des sous-tâches de conception et de construction pondérées afin de tenir compte de la proportion des travaux totaux réalisés dans le cadre du projet. Les rapports mensuels sur les projets de mars 2013 indiquent que le projet de l'édifice de l'Ouest est achevé à 24 %; que le projet de l'édifice situé au 180, rue Wellington est achevé à 43 % et que le projet de l'édifice Sir-John-A.-Macdonald est achevé à 31 %. La DGCP signale qu'elle utilise ces chiffres comme indicateurs généraux du volume des travaux achevés et non pas pour déterminer la mesure dans laquelle les

projets respectent les délais. Il appert que les rapports mensuels ne comparent pas le pourcentage d'achèvement des projets par rapport aux taux d'achèvement qui figurent dans les calendriers initiaux des projets. Pourtant, de tels renseignements comparatifs permettraient de déterminer la mesure dans laquelle les projets respectent les délais. Ainsi, nous sommes d'avis que l'inclusion de taux d'achèvement prévus rendrait les rapports plus informatifs et transparents.

Projets en cours – Portée

57. Les rapports mensuels sur les projets contiennent des évaluations visant à déterminer si les projets respectent la portée. Après examen, il appert que ces rapports font référence à des changements mineurs à la portée des travaux réalisés dans le cadre de ces projets. Les représentants de la DGCP considèrent que tant que les changements de portée n'ont pas d'incidence sur les budgets ou les calendriers, les projets respectent la portée. Les changements mineurs relevés n'entraînent donc pas le non-respect de la portée. Lorsque la portée subit un changement important, c'est-à-dire un changement qui aura une incidence sur le budget ou le calendrier, il faut habituellement obtenir une approbation modifiée et revoir le calendrier ou le budget, selon le cas. Par conséquent, les responsables du programme ont indiqué que, bien que cela soit concevable, il semble très peu probable qu'un projet ne respecte pas la portée.
58. En fonction de ce qui précède, l'établissement de rapports sur le respect de la portée n'a peut-être qu'une valeur limitée. Néanmoins, les rapports mensuels abordent les changements mineurs à la portée et les enjeux qui pourraient avoir une incidence sur cette dernière. Ainsi, ces questions devraient probablement être abordées dans ces rapports mensuels.

Projets en cours – Budget

59. La DGCP évalue le respect du budget en utilisant une méthode semblable à celle utilisée pour déterminer la conformité au calendrier. Un expert-conseil en matière de coûts indépendant est embauché pour chaque projet; sa responsabilité est de surveiller et de consigner toutes les dépenses du projet, y compris celles de gestion de projets, de conception et construction et d'autres coûts, et de remettre en question et de valider les dépenses prévues dans le cadre du projet. Il doit également préparer un rapport de coûts mensuel pour le projet, lequel rapport doit présenter des données à jour sur les dépenses engagées à ce jour ainsi qu'une estimation à jour des coûts totaux du projet, selon les dépenses à ce jour et les coûts futurs prévus. Ces prévisions sont plutôt conservatrices car elles comprennent d'importantes réserves pour risques, l'indexation des coûts et une réserve pour éventualités. C'est en se fondant sur les rapports de coûts mensuels, les estimations de coûts révisées (qui n'ont pas été officiellement prises en compte dans le système de gestion financière du projet) et les consultations menées auprès du directeur des travaux et des services de soutien à la gestion de projet de la DGCP que le directeur de projet détermine si le projet respecte le budget.

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

60. Pour déterminer la mesure dans laquelle les projets sélectionnés respectaient le budget, l'équipe d'évaluation a examiné plusieurs sources de renseignements, comme l'indique la Figure 2. D'après les documents portant sur l'approbation initiale de ces projets, le budget de projet approuvé a été obtenu. Les dépenses réelles et prévues mises à jour sont issues des rapports de coûts mensuels de mars 2013 de l'expert-conseil en établissement de coûts; l'écart entre celles-ci (le cas échéant) et le budget de projet approuvé a été calculé. Quant à l'état du budget global des projets (respect ou dépassement du budget), il a été établi d'après les rapports mensuels de mars 2013, afin d'évaluer s'il correspondait à l'écart existant entre le budget de projet approuvé et les dépenses réelles et prévues à jour figurant dans les rapports de coûts mensuels. Les résultats de notre examen sont présentés dans la Figure 2.

Figure 2 : Tableau sommaire des budgets des projets en date du 31 mars 2013

Projet	Rapport d'état mensuel sur le projet	Budget approuvé du projet	Dépenses réelles et prévues	Écart
Édifice Wellington	Respect du budget	425,2 M\$	425,2 M\$	0 \$
Édifice de l'Ouest	Respect du budget	862,9 M\$	847,5 M\$	-15,4 M\$
Édifice Sir-John-A.-Macdonald	Respect du budget	99,5 M\$	106 M\$	+6,5 M\$

61. La Figure 2 montre que l'équipe responsable de la gestion de projet estimait qu'en mars 2013, les trois projets se déroulaient dans le respect du budget. Pour deux des projets (édifice Wellington et édifice de l'Ouest), les dépenses réelles et prévues viennent étayer cette conclusion. En revanche, en ce qui concerne le troisième projet (édifice Sir-John-A.-Macdonald), les dépenses réelles et prévues indiquent qu'en mars 2013, le projet dépassait de 6 % le budget prévu. L'équipe d'évaluation a appris que le directeur de projet avait déterminé que ce projet respectait le budget prévu du fait que les estimations de coût révisées pour l'équipement et les éléments de connectivité des édifices, de même que pour l'indexation relative aux risques et au coût des éventualités, n'avaient pas encore été présentées officiellement à l'expert-conseil en matière d'établissement de coûts, et donc qu'elles n'apparaissaient pas sous forme de réduction des dépenses dans le dernier rapport. Afin de valider la décision du directeur de projet, l'équipe d'évaluation a passé en revue les rapports des coûts mensuels se rapportant à d'autres mois de l'exercice 2013-2014, et elle a conclu qu'avant janvier 2014, les dépenses réelles et prévues avaient été réduites à 99,5 M\$ (ce qui correspond au budget approuvé du projet). Pour cette raison, nous sommes d'avis qu'il était raisonnable de déterminer qu'en mars 2013, le projet se déroulait dans le respect du budget. Par conséquent, après avoir examiné ces renseignements supplémentaires, l'équipe d'évaluation a conclu que les projets sélectionnés se déroulaient dans le respect du budget.

Projets en cours – Conclusion

62. Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé que les projets en cours se déroulaient dans le respect des délais, de la portée et du budget. L'équipe d'évaluation a fait remarquer que les rapports sur l'état des projets pourraient être améliorés si on y intégrait, à l'égard du calendrier et du budget, des données comparatives indiquant clairement le budget et le calendrier approuvés du projet qui s'appliquent au moment du rapport, ainsi que la date des approbations visées. L'ajout de telles données, en particulier aux rapports mensuels sur les projets, permettrait d'améliorer le caractère informatif et la transparence des rapports de la DGCP.

Résultat immédiat 2 : Réinstallation des parlementaires et de leur personnel en perturbant le moins possible les activités du Parlement

63. L'équipe d'évaluation a déterminé la mesure dans laquelle ce résultat a été obtenu en examinant le temps que les parlementaires ont perdu en raison des interruptions des activités parlementaires découlant de la réinstallation. Deux composantes contribuent à l'atteinte de cet objectif : la création de locaux transitoires dans lesquels les occupants peuvent être réinstallés, ainsi que le déménagement des occupants dans ces locaux en interrompant le moins possible les activités.

64. La DGCP a commencé les travaux de rénovation en entreprenant des activités préalables à la réinstallation des parlementaires et de leurs employés, en particulier en ce qui concerne la préparation des locaux transitoires et des installations de soutien. Certains immeubles, par exemple l'édifice La Promenade, les salles de réunion de l'édifice du canal Rideau et l'édifice situé au 181, rue Queen, ont été rénovés afin de fournir des locaux aux parlementaires et à leurs employés à temps pour que les travaux de rénovation de l'édifice de l'Ouest se déroulent selon le calendrier établi. De plus, la DGCP a achevé les autres projets de la VPLT afin de répondre aux besoins relatifs à la réinstallation des employés du Parlement, comme le centre de production alimentaire et l'édifice situé au 2086, chemin Walkley (les ateliers spécialisés de la Chambre des communes). En date du 31 mars 2013, 15 projets de réinstallation avaient été réalisés.

65. En ce qui concerne le déménagement des parlementaires et de leurs employés, les intervenants externes ont souligné que les activités parlementaires n'avaient pas été interrompues puisqu'on avait procédé au déménagement en dehors des heures normales de travail. Lorsqu'ils ont été interrogés à ce sujet, les clients et les partenaires ont confirmé les constatations ci-dessus et ont déclaré qu'ils étaient satisfaits de la façon dont le déménagement du personnel et la réinstallation des locaux parlementaires s'étaient déroulés. Ils se sont aussi dits satisfaits de la qualité des locaux temporaires.

Résultat immédiat 3 : Adoption de bonnes pratiques de gestion

66. La mesure dans laquelle ce résultat a été obtenu a été évaluée en examinant les diverses pratiques de gestion adoptées par la DGCP, de même que l'étendue de la

mise en œuvre de ces pratiques, ainsi qu'en interrogeant les intervenants internes et externes.

67. Selon la DGCP, les pratiques établies qui figurent dans le Système national de gestion de projet (SNGP) représentent de bonnes pratiques de gestion. Le SNGP définit les procédures et les processus de planification, de mise en œuvre et de clôture des grands projets de l'État. Par suite de l'examen des pratiques de gestion mises en œuvre à l'égard du projet, l'équipe d'évaluation a conclu que la DGCP avait réalisé les projets de la VPLT selon des pratiques établies et bien acceptées.
68. L'examen des dossiers a permis à l'équipe d'évaluation de constater que tous les plans relatifs aux cinq projets de la VPLT achevés et aux trois projets de la VPLT en cours respectaient les directives du SNGP, même si les projets terminés avaient été achevés avant la mise en œuvre de ce système. En effet, avant l'arrivée du SNGP en décembre 2010, les projets de la VPLT étaient réalisés conformément au Système de réalisation des projets du Ministère. Ces conclusions sont étayées par le rapport de 2010 du Bureau du vérificateur général du Canada, où la vérificatrice reconnaissait que la DGCP suivait les lignes directrices du SNGP comme il se doit et que les méthodes de gestion de projets étaient généralement bonnesⁱⁱ.
69. La DGCP a en place un processus continu de diffusion des pratiques exemplaires dans l'ensemble de ses projets; il s'agit d'une base de données évolutive où sont consignées les leçons apprises, en vue de les appliquer aux futurs projets de la VPLT. Par exemple, le modèle de gestion de la construction ayant bien fonctionné lors du projet des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau a été appliqué à des projets de plus grande envergure.
70. En effet, pour déterminer la méthode de passation des contrats à l'égard des travaux de réhabilitation et de rénovation de l'édifice de l'Ouest, de l'édifice Sir-John-A.-Macdonald, de l'édifice situé au 180, rue Wellington et des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau, la DGCP a préféré le modèle de gestion de la construction à la méthode de l'entrepreneur général. À la lumière de l'analyse documentaire et des entrevues réalisées, la méthode de gestion de la construction est plus avantageuse dans le cas des projets complexes de rénovation d'édifices à valeur patrimoniale. La section Économie du présent rapport contient d'autres renseignements sur le choix d'une méthode de passation de contrats pour les grands projets d'immobilisations.
71. Dans le cadre de la réalisation des projets de la VPLT, la DGCP effectue d'importantes activités de gestion des risques à toutes les étapes d'un projet, notamment l'évaluation des risques au cours des étapes de lancement, d'identification et de conception d'un projet. Les gestionnaires procèdent également à un examen mensuel des risques associés à chaque projet afin d'évaluer les niveaux des risques

ⁱⁱ Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes. Printemps 2010. Chapitre 3 : page 22.

continus. Les risques immédiats sont traités par l'équipe de projet et le gestionnaire de la construction. Lorsqu'un élément n'est plus considéré comme un risque, il est retiré du registre des risques.

72. Afin de s'assurer qu'elle dispose de l'expertise nécessaire pour réaliser les projets de la VPLT, la DGCP a adopté un modèle de gestion de projet qui lui permet de veiller à ce que le personnel de TPSGC assume les principaux rôles de prise de décisions et qu'il est soutenu par divers experts-conseils possédant un savoir-faire spécialisé. Les intervenants externes ont affirmé que cette combinaison de pouvoir et d'expertise a permis d'assurer une bonne gestion des projets.
73. Les intervenants externes ont indiqué que l'actuel processus de planification globale est optimal et qu'il devrait être adopté dans le cadre des projets à venir; certains ont suggéré qu'une participation hâtive des experts-conseils faciliterait l'intégration de leur expertise. Enfin, tous les intervenants interrogés ont déclaré que la DGCP devrait continuer d'exploiter au mieux l'expérience et les connaissances existantes au cours du processus de planification des projets futurs. Pour y arriver, la DGCP a élaboré une structure d'établissement de rapports permettant de coordonner les ressources en place entre la Direction des grands projets de l'État et la Direction de la planification et de l'intégration pour les projets de rénovation ou de réhabilitation à venir. La DGCP s'attend à ce que ces deux directions augmentent la coordination, la coopération et le chevauchement des activités de planification et du personnel, afin d'améliorer la stabilité de l'équipe de gestion de projet tout au long du cycle de vie d'un projet et de renforcer l'intégration des projets individuels dans un plan directeur global.
74. Enfin, nous avons constaté que la DGCP ne semblait pas avoir une stratégie de mesure du rendement officielle dans le cadre de la VPLT en faveur d'une gestion axée sur les résultats comme le recommande le Conseil du Trésor dans son document intitulé « Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement ». Certaines mesures du rendement utilisées dans les rapports périodiques de la DGCP cadrent avec le modèle logique de la VPLT, mais les renseignements proviennent, en général, de chaque projet; ils varient selon le type et la quantité de renseignements sur le rendement recueillis d'un projet à l'autre.

Résultat intermédiaire 1 : TPSGC est reconnu comme étant un bon gestionnaire de projet, qui est en mesure de réaliser des projets d'immobilisations visant les édifices du patrimoine

75. Nous avons examiné la mesure dans laquelle TPSGC est, à ce jour, reconnu comme étant un bon gestionnaire de projet et la mesure dans laquelle il était reconnu comme étant en mesure de réaliser des grands projets d'immobilisations visant les édifices du patrimoine. Cet examen offre un moyen de cibler les risques pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat à long terme. En examinant ce résultat, nous avons recueilli les points de vue des intervenants externes sur la capacité de TPSGC et sa capacité de gestion de projets. Nous n'avons relevé aucun risque pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat à moyen ou à long terme.
76. En général, les intervenants externes reconnaissent en TPSGC un « bon gestionnaire de projets ». Selon eux, la DGCP recourt à une bonne méthode de gestion et de mise en œuvre de ces projets. Par ailleurs, la vérificatrice générale du Canada a souligné en 2010 que TPSGC avait généralement de bonnes pratiques de gestion de projets pour la réhabilitation des édifices du Parlement en prenant en considération le caractère patrimonial, l'âge et de l'état de ces édifices, ainsi que les besoins de leurs utilisateurs et la protection de l'environnement.
77. TPSGC est reconnu comme un bon gestionnaire de projet, capable de réaliser de grands projets d'immobilisations visant les édifices du patrimoine. Les intervenants externes reconnaissent que la DGCP dispose des compétences requises pour réaliser les grands projets d'immobilisations visant les édifices du patrimoine. Les partenaires parlementaires et les clients ont également reconnu que la Direction des grands projets de l'État de la DGCP possédait l'expérience, les connaissances et l'expertise nécessaires pour réaliser les grands projets d'immobilisations visant les édifices du patrimoine. Les gestionnaires de projet de la DGCP utilisent un processus de consultation approfondie (avec la participation du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, de Parcs Canada, de la Commission de la capitale nationale et de la Direction de la conservation du patrimoine) et une analyse historique et culturelle afin d'assurer la bonne préservation des édifices du patrimoine selon les normes de l'industrie.

Résultat intermédiaire 2 : Les édifices de la Cité parlementaire sont réhabilités afin d'assurer une saine gerance du patrimoine culturel et physique pour le compte de la population canadienne.

78. Nous avons examiné la mesure dans laquelle TPSGC contribue, à ce jour, à la réalisation de ce résultat en ciblant les risques pouvant y faire obstacle.
79. Un des risques pouvant faire obstacle à ce résultat est la disponibilité d'un effectif doté des compétences spécialisées nécessaires, compte tenu du caractère patrimonial de ces édifices. Voilà qui présente un défi aux directeurs de travaux qui doivent rivaliser avec d'autres pour trouver des sous-traitants adéquats et qualifiés, dont certains dotés de compétences spécialisées, afin d'effectuer les travaux. Selon des

personnes que nous avons interrogées à l'interne et à l'externe, les directeurs de travaux ont recruté, un peu partout au pays ainsi qu'au Royaume-Uni, des travailleurs dotés de compétences spécialisées afin d'avoir le niveau d'expertise voulu. En outre, la DGCP coordonne le calendrier des projets de restauration et de réhabilitation de façon à disposer continuellement de l'expertise nécessaire, une fois que celle-ci a été obtenue. Voilà qui indique que la DGCP connaît les mesures à prendre et qu'elle prend les mesures appropriées pour atténuer le risque pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat.

Résultat final : La gestion prudente des biens immobiliers de la Cité parlementaire

80. Nous avons examiné la mesure dans laquelle la DGCP a géré avec prudence les biens immobiliers en investissant des ressources fédérales dans les projets de réhabilitation et de restauration qu'elle a entrepris au cours des premières années de la mise en œuvre de la VPLT de 2007. Cet examen offre un moyen de cibler les risques pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat à long terme. Nous avons évalué la mesure dans laquelle la DGCP a investi avec prudence des ressources fédérales par rapport aux directives du Conseil du Trésor concernant les grands projets de l'État, en consultant les renseignements recueillis dans la documentation des projets et à l'occasion d'entrevues avec des intervenants externes.
81. Dans le cadre des budgets de projets autorisés par le Conseil du Trésor, la DGCP gère des fonds de prévoyance substantiels qui sont indispensables à la réhabilitation des édifices et des réseaux du patrimoine afin que les projets puissent être réalisés dans le respect des budgets globaux.
82. La documentation des projets de la DGCP a permis de trouver des éléments prouvant que des mesures ont été prises pour veiller à ce que les fonds dépensés pour la réalisation des projets de la VPLT soient gérés prudemment. Par exemple, les fonds dépensés par les directeurs des travaux, de même que les modifications apportées aux estimations initiales, sont d'abord approuvés par les gestionnaires de projet de la DGCP, ce qui garantit que les dépenses liées aux projets sont dûment autorisées. Ce processus d'autorisation permet aux gestionnaires de projet d'examiner les modifications et de s'assurer qu'elles sont raisonnables et qu'elles respectent la portée et le budget. De plus, afin de veiller à la gestion prudente des fonds de la VPLT, les gestionnaires de projet de la DGCP, les directeurs des travaux et les experts-conseils indépendants ayant des responsabilités de surveillance par un tiers passent en revue mensuellement les calendriers de travaux, les registres de risque des projets et les budgets pour vérifier si les projets demeurent sur leur cheminement critique et que les fonds sont déboursés correctement.
83. Des intervenants externes ont confirmé que les gestionnaires de projet de la DGCP approuvaient toutes les dépenses et supervisaient tous les travaux. Par exemple, selon des intervenants externes, tous les travaux de rénovation doivent être approuvés par le gestionnaire de projet de TPSGC avant le début des travaux. En outre, la DGCP a chargé PricewaterhouseCoopers de réaliser un audit. La firme a donc effectué un audit des dépenses financières du projet concernant l'édifice de l'Ouest pendant la

période allant du 30 juin 2011 au 21 décembre 2012. Les conclusions de cet audit révèlent que les dépenses liées au projet ont été effectuées et justifiées comme il se doit, conformément au contrat de gestion de la construction.

84. Travailler avec les partenaires de la Cité parlementaire ajoute une complexité qui pourrait constituer un risque à l'atteinte de ce résultat. La DGCP doit établir un équilibre entre une saine gérance et le respect de la réglementation gouvernementale en faveur de la population canadienne, tout en respectant les besoins de ses clients ou partenaires particuliers qui ne sont pas tenus de suivre les politiques du Conseil du Trésor ni les normes du gouvernement en matière de locaux. Selon des intervenants internes et externes, les gestionnaires de projet de la DGCP mènent des négociations, dans le cadre des projets de la VPLT, avec les clients ou partenaires concernant leurs exigences et trouvent d'autres solutions pour répondre aux demandes auxquelles ils ne pouvaient répondre compte tenu des réalités budgétaires et des contraintes imposées par le calendrier. Voilà qui indique que la DGCP connaît les mesures à prendre et prend les mesures appropriées pour atténuer le risque pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat final.

Conclusions : Atteinte des résultats immédiats et risques à l'atteinte des résultats intermédiaires et finaux

85. La DGCP a atteint ses résultats immédiats au cours de la période de six ans visée par l'examen.
86. La DGCP a établi des procédures, des processus et des outils qui lui permettent de gérer et de réaliser efficacement les projets de la VPLT. Les projets achevés examinés dans le cadre de l'évaluation ont été réalisés dans le respect des délais, de la portée et du budget; les projets en cours respectent aussi les délais, la portée et le budget. Cependant, en ajoutant des données comparatives indiquant clairement le budget et le calendrier approuvés du projet ainsi que la date des approbations applicables au moment de la préparation des rapports, la DGCP pourrait améliorer ses rapports sur l'état des projets, pour ce qui est du budget et du calendrier (résultat immédiat 1). Il s'agit là du fondement de la recommandation 1.
87. La DGCP a réussi à réinstaller les parlementaires et leurs employés de l'édifice de l'Ouest à un autre endroit en vue de la rénovation de cet édifice, et ce, en perturbant le moins possible les activités du Parlement (résultat immédiat 2).
88. En règle générale, la DGCP adopte un certain nombre de bonnes pratiques de gestion de projet dans le cadre de la mise en œuvre des projets de la VPLT. Il reste toutefois des améliorations à apporter au chapitre de la mesure du rendement propre à la VPLT (résultat immédiat 3). À cette fin, l'évaluation a permis de formuler la recommandation 2.
89. TPSGC est généralement reconnu comme un bon gestionnaire de projet, capable de réaliser de grands projets d'immobilisations visant des édifices du patrimoine au

cours des six premières années de la VPLT. Nous n'avons trouvé aucun risque grave à l'atteinte de ce résultat à long terme (résultat intermédiaire 1).

90. La DGCP veille à la saine gestion du patrimoine physique et culturel des édifices de la Cité parlementaire en faveur de la population canadienne. Nous avons relevé un risque pouvant faire obstacle à l'atteinte de ce résultat, en ce sens que la DGCP doit rivaliser avec d'autres responsables de projets de restauration d'édifices du patrimoine pour trouver des sous-traitants adéquats et qualifiés, certains possédant des compétences spécialisées. La DGCP connaît les mesures à prendre et prend les mesures appropriées pour atténuer ce risque (résultat intermédiaire 2).
91. Les gestionnaires de projet ont démontré une gestion prudente des ressources au cours des six premières années de la VPLT. En reconnaissant la particularité des clients ou partenaires l'évaluation a déterminé que le fait que les clients et les partenaires ne sont pas tenus de suivre les politiques du Conseil du Trésor et les normes du gouvernement en matière de locaux pose un risque éventuel pour l'atteinte du résultat final. L'évaluation a constaté que la DGCP a pris des mesures pour atténuer ce risque concernant l'atteinte de ce résultat à long terme (résultat final).

EFFICIENCE ET ÉCONOMIE

92. La démonstration de l'efficacité et de l'économie se définit comme l'évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et des résultats. L'efficacité renvoie à la mesure dans laquelle les ressources sont utilisées de manière à produire un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrants, ou le même niveau d'extrants avec un plus faible niveau d'intrants. L'économie signifie la réduction de l'utilisation des ressources. Un programme fait preuve d'une économie et d'une efficacité démontrables élevées lorsque la corrélation entre le minimum de ressources et les résultats obtenus est élevée.

Efficiencia

93. L'efficacité renvoie à la mesure dans laquelle la planification et la mise en œuvre des projets de la VPLT permettent d'optimiser l'utilisation des ressources. Bien que nous n'ayons pas pu évaluer la mesure dans laquelle la DGCP avait mis en œuvre la VPLT de manière efficace, nous avons observé un certain nombre de pratiques qui ont contribué à l'efficacité de celle-ci.

Ordonnancement

94. La VPLT a été conçue de manière à réaliser les travaux en lots gérables afin que la demande soit constante et que les ressources demeurent disponibles au fil du temps, au besoin, et qu'il n'y ait pas d'augmentation subite de la demande.
95. De plus, selon l'ordonnancement, les travaux ont débuté dans l'édifice de l'Ouest, puis ils se poursuivent dans l'édifice de l'Est (phase 1); ce sera ensuite au tour du projet de réhabilitation le plus important et le plus complexe, soit celui de l'édifice du Centre; le programme de travaux se terminera enfin dans l'édifice de l'Est, où les

travaux restants seront effectués. Cette façon de faire permet à l'industrie d'accroître et de perfectionner ses compétences à un rythme constant sur une certaine période.

96. Pour gérer la VPLT, la DGCP a fait en sorte que les éléments de travaux des projets et les projets eux-mêmes, dans la mesure du possible, se déroulent de manière successive et progressive, au lieu de réaliser tous les projets en même temps. Cette approche se traduit par l'utilisation efficace des ressources, ce qui permet d'atténuer le risque de pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Adaptabilité

97. La VPLT de 2007 a été conçue de manière qu'elle puisse être adaptée aux conditions changeantes afin de pouvoir tirer parti des possibilités d'accroître l'efficacité dans la rénovation et la réhabilitation de la Cité parlementaire.

98. Par exemple, même si les plans initiaux prévoyaient isoler les salles de réunion dans l'aile Nord de l'édifice de l'Ouest pour fournir des locaux aux comités, la DGCP a ensuite ciblé le Musée canadien de la photographie contemporaine pour réinstaller temporairement les comités. Cet édifice est vacant depuis plusieurs années et pourrait être modifié et réutilisé pour appuyer les fonctions des salles de réunion. Cette solution a permis de réinstaller les salles de réunion de l'édifice de l'Ouest quatre ans plus tôt que prévu, au même moment où les membres du Parlement étaient réinstallés dans l'édifice La Promenade. Elle a également permis de terminer le projet de restauration de l'édifice de l'Ouest jusqu'à deux ans plus tôt et de réduire les coûts de celui-ci de près de 60 M\$ en raison des délais plus courts et de l'approche moins complexe utilisée.

99. L'intégration du Centre de conférences du gouvernement à la VPLT pour fournir des locaux de remplacement convenables à la salle du Sénat est un autre exemple. À l'origine, le plan consistait à construire une salle à l'intérieur de la cour de l'édifice de l'Est, qui servirait de salle pour le Sénat, comme celui prévu pour la Chambre des communes dans l'édifice de l'Ouest. Cependant, en choisissant d'installer la salle du Sénat au Centre de conférences du gouvernement, la DGCP a pu réduire la portée des travaux prévus pour l'édifice de l'Est, tout en réhabilitant un autre bien de l'État où des travaux de réparation étaient nécessaires.

Réinstallation

100. L'édifice de l'Ouest de la VPLT a été libéré avant d'entreprendre sa rénovation; ce qui s'est avéré plus économique que la rénovation d'un immeuble en exploitation. Lorsqu'on leur a demandé si les travaux de construction pouvaient être entrepris pendant que l'édifice était occupé, les architectes et les ingénieurs ont conclu que c'était possible, mais que cela ne serait pas raisonnable car le fait de rénover un immeuble dans de telles circonstances ne permet ni de détecter et de corriger les problèmes structurels, ni de remplacer les principaux systèmes de conditionnement d'air.

101. D'autres pays (Autriche, Finlande et Suisse) rénovent actuellement (ou ont récemment rénové) leur parlement national. Les leçons à tirer de ces projets sont : la nécessité de réinstaller le personnel dans des locaux temporaires pendant la durée des travaux; le défi que pose la rénovation par section; la hausse des dépenses et de la durée des travaux découlant des contraintes que présente la rénovation ou la réhabilitation d'un édifice occupé.
102. Le Royaume-Uni a tenté d'effectuer la rénovation du Palais de Westminster sans déplacer les locataires ou interrompre les opérations parlementaires. Des retards et des dépassements de coûts sont survenus car le gouvernement a tenté de maintenir l'édifice entièrement fonctionnel durant les travaux de rénovation et de réhabilitation. En octobre 2012, les travaux de rénovation ont été suspendus en attendant qu'il trouve une meilleure solution. Le pays étudie actuellement la VPLT du Canada comme manière d'aborder de futurs projets de rénovation.

Efficiences sur le plan technologique

103. Dans le cadre de la réhabilitation de l'édifice de l'Ouest, la DGCP a été en mesure de mettre en place de nouvelles technologies qui ont permis d'accroître l'efficacité des travaux de réhabilitation. La DGCP a remplacé les techniques de nettoyage traditionnelles par la technologie laser pour nettoyer la maçonnerie des édifices patrimoniaux. La DGCP a indiqué que la technologie laser est un traitement par voie sèche qui est plus rapide et offre une plus grande souplesse dans l'ordonnement des travaux. La DGCP a également mis en œuvre des techniques de dynamitage pour l'excavation au lieu d'utiliser la rétrocaveuse. Elle a affirmé que ce processus est plus rapide, qu'il entraîne moins d'interruptions (explosions brèves par rapport à longue excavation) et qu'il est moins coûteux.

Efficiences des services publics

104. Bien que la DGCP ne suive pas l'efficacité des services ou n'établisse pas de rapports à cet égard de manière systématique, la VPLT vise à ce que les édifices du Parlement dans l'ensemble soient plus efficaces qu'avant les travaux de rénovation et de réhabilitation. Les intervenants internes et externes ont indiqué que les améliorations apportées aux immeubles se traduiront par une utilisation plus efficace des services publics. Nous nous attendons à ce que l'utilisation des services publics par personne dans l'ensemble de la Cité parlementaire soit moins élevée qu'avant la réalisation des travaux de rénovation. La consommation totale de services publics augmentera cependant en raison des nouveaux espaces intérieurs, de la prolongation des délais d'exécution et de la hausse des exigences en matière d'utilisation pour plusieurs édifices qui n'étaient pas entièrement occupés avant les travaux de rénovation (p. ex. l'édifice Sir-John-A.-Macdonald et l'édifice situé au 180, rue Wellington).
105. L'équipe d'évaluation a constaté que de nouvelles normes et mesures pour les immeubles ont été ou doivent être mises en œuvre dans le cadre des projets de la VPLT en vue d'améliorer la consommation d'énergie et d'eau. Pour ce qui est des

projets achevés, les mesures suivantes ont été introduites conformément aux nouvelles normes pour les immeubles : installation d'appareils d'éclairage éconergétiques et de détecteurs de présence pour réduire l'utilisation d'électricité dans les locaux inoccupés; installations de plomberie économes en eau; systèmes d'échappement avec récupération de chaleur lorsque les systèmes de ventilation des édifices sont dotés de roues thermiques de récupération de chaleur, afin de réduire l'utilisation d'énergie. Quant aux projets en cours, de nombreuses mesures en matière de durabilité et d'efficacité énergétique ont été mises en œuvre, dont : moteurs à haut rendement pour les systèmes de ventilation, de chauffage et de climatisation et les pompes; moteurs à vitesse réglable lorsqu'il n'est pas nécessaire qu'ils fonctionnent toujours à plein régime; systèmes de récupération de chaleur pour récupérer et réutiliser la chaleur émanant de la toiture de verre de l'édifice de l'Ouest. De plus, entre 70 % et 85 % des matériaux de démolition ont été détournés des sites d'enfouissement afin d'être réutilisés et recyclés. De nouvelles fenêtres éconergétiques seront également installées dans les trois édifices. Ces mesures, une fois mises en œuvre, devraient permettre d'améliorer la consommation d'énergie et d'eau. Par exemple, pour la conception de l'édifice de l'Ouest, une réduction de 25 % de la consommation d'énergie est visée dans le but de s'assurer que l'édifice est conforme aux normes actuelles du *Code national de l'énergie*.

106. Enfin, la conception de tous les édifices patrimoniaux, y compris l'édifice de l'Ouest, l'édifice situé au 180, rue Wellington et l'édifice Sir-John-A.-Macdonald, respecte les normes du programme Green Globe (cibles de durabilité établies précisément pour les édifices patrimoniaux). Ces projets de rénovation et de réhabilitation ont été conçus de manière à se conformer à la cote argent de la certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), laquelle attribue une cote aux immeubles selon leur consommation d'eau et d'énergie, leurs matériaux, leurs ressources et d'autres éléments de conception. La cote argent est la deuxième du système de quatre niveaux dont la cote la plus élevée est la cote platine.

Économie

107. L'économie signifie la réduction de l'utilisation des ressources. Il y a économie lorsque le coût des ressources utilisées se rapproche de la quantité minimale de ressources requises pour obtenir les résultats escomptés. Bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas été en mesure d'évaluer dans quelle mesure la DGCP a mis en œuvre la VPLT de façon économique, un certain nombre de pratiques contribuant à la réalisation d'économies ont été observées.

Mobilisation de l'industrie

108. La DGCP mobilise régulièrement l'industrie de la construction afin de l'informer des travaux à venir, de manière que cette dernière puisse se préparer. L'industrie a indiqué à la DGCP qu'elle est, par conséquent, au courant des projets à venir qui sont compris dans la VPLT. En offrant à l'industrie la possibilité d'anticiper les travaux à venir, les fournisseurs sont mieux en mesure de déterminer les ressources nécessaires pour répondre aux appels d'offres concurrentiels relatifs aux travaux; quant à la

DGCP, elle est mieux informée de la nature et de la valeur des ressources nécessaires pour accomplir les tâches.

Gestion des dépenses

109. La DGCP a affirmé qu'elle gère les coûts de construction pendant toute la durée de ses projets. Dès le début, elle effectue la planification des coûts (établissement d'une limite de coût), suivie de l'estimation des coûts (préparation d'un plan de coût détaillé, y compris une estimation et une structure de répartition des coûts). Comme nous l'avons indiqué précédemment, une surveillance continue des coûts réels par rapport à l'estimation est également assurée de façon continue.
110. Au moment de déterminer les coûts prévus (planification des coûts), la DGCP utilise plusieurs pratiques, dont l'analyse comparative par rapport à des projets semblables, l'utilisation de ses modèles de coûts et l'application des leçons tirées des projets antérieurs. En ce qui concerne les travaux de maçonnerie, deux projets ont été réalisés pour déterminer les procédures de réhabilitation et valider de façon plus détaillée l'état actuel de la maçonnerie. Les taux associés à ces projets pilotes ont été utilisés pour effectuer une comparaison avec les travaux de maçonnerie en cours. De plus, tous les changements aux travaux de construction sont examinés et les coûts font l'objet d'une évaluation équitable et raisonnable menée par un tiers. Les estimations des coûts de préconstruction exigent l'expertise de l'industrie (un expert-conseil principal, un directeur des travaux et un spécialiste des coûts indépendants pour exercer la fonction de remise en question par des tiers). Lors de l'estimation des coûts, la DGCP consigne les hypothèses (y compris les exclusions) et confirme les réserves pour éventualités et les marges de sécurité. Elle applique également des méthodes d'ingénierie de la valeur tout au long des projets afin de s'assurer d'optimiser l'efficacité des coûts en veillant à ce que la portée des travaux de construction se limite aux éléments essentiels pour obtenir les résultats escomptés.

Processus d'appel d'offres concurrentiel

111. La DGCP utilise des processus d'appel d'offres concurrentiels pour l'ensemble de ses achats. Elle embauche également un surveillant de l'équité pour tous les processus de passation de contrats importants. Enfin, dans tous les cas où la DGCP fait appel à un directeur des travaux, ce dernier doit embaucher des sous-traitants au moyen de processus d'appel d'offres concurrentiels qui respectent les principes d'approvisionnement du gouvernement. Ces méthodes d'approvisionnement visent à procurer le meilleur rapport qualité-prix à l'État.

Souplesse

112. En plus de contribuer à l'efficacité du programme, l'intégration du Centre de conférences du gouvernement dans la VPLT pour fournir des locaux de remplacement convenables à la salle du Sénat a également permis de réaliser des économies. La DGCP a indiqué que, d'après les comparaisons de coûts effectuées dans les premières évaluations indicatives de 2012, la réhabilitation de l'édifice de

l'Est et l'aménagement de la salle à l'intérieur de la cour devraient générer des économies d'environ 200 M\$ (valeur actualisée) par rapport à l'aménagement d'une salle dans le Centre de conférences du gouvernement.

113. En plus de ces économies, cette approche permettra à TPSGC d'entreprendre la réhabilitation de l'édifice du Centre selon le calendrier prévu. Si le Centre de conférences du gouvernement n'avait pas été intégré à la VPLT, TPSGC pense qu'il s'en serait suivi des dépenses de 319 M\$ attribuables à l'inflation, du fait du retard de quatre ans (temps requis pour construire une salle à l'intérieur de la cour de l'édifice de l'Est) que cela aurait occasionné dans la réalisation du projet de l'édifice du Centre.

Gestion de la construction

114. Quatre approches de passation de contrats principales peuvent être utilisées pour réaliser les grands projets d'immobilisations : la conception-construction, la conception-soumission-construction (un entrepreneur général), plusieurs entrepreneurs généraux et la gestion de la construction. Chaque approche convient à des circonstances particulières et comporte des avantages et des inconvénients qui peuvent avoir des répercussions sur la mise en œuvre d'un grand projet d'immobilisations.

115. Selon l'approche de gestion de la construction, un directeur des travaux conclut plusieurs contrats avec des entrepreneurs spécialisés et des fournisseurs. Le directeur des travaux est responsable du rendement des contrats spécialisés (contrats de sous-traitance), comme le serait un entrepreneur général selon la méthode traditionnelle. Conformément à l'approche de gestion de la construction, des entrepreneurs du secteur privé présentent des soumissions afin d'agir comme directeur des travaux pour l'ensemble du projet. Le directeur des travaux retenu embauche ensuite d'autres sous-traitants au moyen de processus d'appel d'offres concurrentiels conformes principes du gouvernement. Lorsqu'il a recours à ce modèle, l'entrepreneur doit : s'assurer que le projet respecte le calendrier préétabli; fournir des conseils spécialisés au propriétaire de l'immeuble; et gérer les sous-traitants. L'un des principaux avantages de l'approche de gestion de la construction qui a été signalé est qu'elle permet d'établir un équilibre entre la souplesse et l'efficacité dans le cadre de grands projets complexes. Selon la DGCP, l'approche de gestion de la construction est la meilleure approche pour gérer ses projets en cours.

116. Dans le cadre des projets de la VPLT achevés qui sont visés par l'examen, la DGCP a adopté une approche de gestion de la construction pour la gestion du projet de salles de réunion de l'édifice du canal Rideau. Cette approche n'a pas été adoptée pour les quatre autres projets achevés qui ont été examinés par l'équipe d'évaluation. Un examen des avantages de l'approche de gestion de la construction a révélé que seules trois autorisations de modification avaient été présentées dans le cadre du projet et que celles-ci avaient été demandées par l'État ou étaient attribuables aux conditions de l'édifice constatées après le début des travaux seulement. De plus, les personnes interrogées estimaient que l'État avait une visibilité complète du processus

et avait confiance en les capacités du directeur des travaux. Le projet, dont le calendrier était ambitieux, a été achevé dans le respect des délais et du budget.

117. Quant aux trois projets en cours examinés, il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure l'utilisation de l'approche de gestion de la construction est économique. Au moment de déterminer l'approche de passation de contrats appropriée pour les projets en cours, la DGCP a pris divers facteurs en compte. En ce qui concerne le projet de l'édifice de l'Ouest, la DGCP a commandé une étude en 2010 afin d'analyser les avantages et les désavantages connus de l'approche de gestion de la construction, laquelle approche avait finalement été recommandée au terme de l'étude. Selon cette dernière, il s'agit également de l'une des meilleures options pour ce qui est de la capacité à assurer le contrôle budgétaire et des coûts. L'étude soulignait également le succès remporté par TPSGC dans le cadre de deux autres projets où il a utilisé l'approche de gestion de la construction (projet de salles de réunion de l'édifice du canal Rideau, abordé précédemment et le projet de la rue Cliff, qui n'a pas été examiné par l'équipe d'évaluation). De plus, les représentants de la DGCP ont indiqué que l'adoption de cette approche pour le projet de l'édifice de l'Ouest avait permis de terminer les travaux un an avant la date prévue. Dans cette même étude réalisée en 2010, on a évalué les exigences relatives à la réhabilitation de l'édifice Sir-John-A.-Macdonald et conclu que l'approche de gestion de la construction était l'option privilégiée.

Conclusions : Efficience et économie

118. La DGCP a mis en œuvre un certain nombre de pratiques qui contribuent à la rénovation et à la réhabilitation efficaces de la Cité parlementaire, comme l'ordonnancement, l'adaptabilité, la réinstallation des occupants et l'utilisation de technologies efficaces. De plus, les équipes des projets de la VPLT ont adopté ou adopteront des mesures qui visent à contribuer à l'efficience en matière de consommation d'énergie et d'eau par personne dans la Cité parlementaire et à l'amélioration de la durabilité de l'environnement.
119. Les projets de la VPLT sont mis en œuvre dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources par l'application d'un certain nombre de pratiques, comme la mobilisation rapide de l'industrie, la gestion des dépenses et les processus d'appel d'offres concurrentiels. La conception souple de la VPLT a permis de réaliser des économies, comme en témoignent les économies directes d'environ 200 M\$ découlant de l'intégration du Centre de conférences du gouvernement dans les plans de réhabilitation de la Cité parlementaire.
120. L'utilisation de l'approche de gestion de la construction dans l'établissement des salles de réunion de l'édifice du canal Rideau a facilité la mise en œuvre économique du projet. En se fondant sur des activités d'analyse et de mise à l'essai approfondies, la DGCP a adopté l'approche de gestion de la construction pour l'ensemble des projets en cours; cependant, il est trop tôt pour déterminer l'incidence de l'approche sur l'économie de la mise en œuvre de ces projets.

RÉPONSE DE LA GESTION

121. La DGCP reconnaît les recommandations qui visent à améliorer la qualité de la mesure du rendement dans le cadre de la VPLT. Elle réalise diverses activités de mesure du rendement pour surveiller et évaluer les résultats et l'état général du programme. En 2014, la DGCP a entrepris un examen de toutes les activités d'établissement de rapports menées dans le cadre de la VPLT afin d'établir un ensemble d'objectifs normalisés et bien définis en matière d'établissement de rapports. Elle poursuivra cette évaluation et s'efforcera de s'assurer que des données fiables et uniformes sont collectées afin de soutenir efficacement l'organisation dans la réalisation de la VPLT et du programme général de la Cité parlementaire.

Recommandations et plans d'action de la direction

Recommandation 1 : La sous-ministre adjointe de la DGCP devrait améliorer la comparabilité avec les calendriers et les budgets approuvés des projets lors de l'établissement des rapports sur l'état des projets en ce qui concerne le respect des délais et du budget.

Plan d'action de la gestion 1 : Les rapports mensuels normalisés existants incluront, de façon plus visible, une comparaison claire des dates d'achèvement prévues et des estimations de coûts par rapport aux approbations de base accordées pour les calendriers et les budgets des projets.

Recommandation 2 : La sous-ministre adjointe de la DGCP devrait élaborer une stratégie de mesure du rendement exhaustive pour la VPLT et, au besoin, établir des indicateurs de rendement et des stratégies de collecte de données supplémentaires afin d'atteindre les résultats escomptés de la VPLT.

Plan d'action de la gestion 2.1 : La DGCP élaborera une stratégie de mesure du rendement tenant compte des exigences énoncées par le Conseil du Trésor dans son document *Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*.

Plan d'action de la gestion 2.2 : La DGCP examinera la nécessité d'établir de nouveaux indicateurs de rendement et de nouvelles stratégies de collecte de données afin de faciliter la mesure des résultats escomptés de la VPLT; elle élaborera, au besoin, ces indicateurs et ces stratégies dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement.

À PROPOS DE L'ÉVALUATION

Autorité

Cette évaluation figurait dans le *Plan de vérification et d'évaluation fondé sur les risques de 2012-2017* de TPSGC.

Approche et méthode

L'évaluation a été réalisée conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*. Elle a été menée entre décembre 2012 et septembre 2013. Pour évaluer les enjeux et les questions, nous avons utilisé les sources de données suivantes :

Examen des documents : Un examen initial des documents a permis de comprendre la VPLT et son contexte, et de faciliter la phase de planification. Les documents examinés comprenaient ceux fournis par la DGCP et ceux rédigés sur le plan. Les documents examinés sont les suivants : discours du Trône, budgets fédéraux, lois, documents de politique, demandes de financement, documents ministériels (comme les rapports annuels sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement), documents de la DGCP (*Bâtir sur une base solide*, une nouvelle approche de la VPLT –, rapports annuels, plans d'activités de la Direction générale) et autres documents. Nous avons passé en revue tous ces documents afin d'examiner la pertinence du plan, sa conception, son exécution et son rendement.

Analyse documentaire : L'analyse documentaire a permis de mieux placer le plan dans le contexte national et international, de déterminer le fondement théorique du modèle de programme, et de cerner d'autres modèles de prestation par une analyse des modèles que des organisations du secteur public au Canada et des administrations étrangères utilisent. Dans le cadre de cette évaluation, nous avons examiné les mécanismes de prestation d'administrations provinciales et internationales (gouvernement de l'Australie, gouvernement du Royaume-Uni, gouvernement fédéral des États-Unis, les gouvernements de l'Autriche, de la Suisse et de la Finlande) qui correspondaient le mieux au contexte législatif canadien. L'examen reposait sur des sources de renseignements accessibles au public portant sur les lois, l'obligation de rendre compte, le financement dans les modèles utilisés dans les administrations sélectionnées pour les locaux à bureaux et les modèles opérationnels actuels.

Entrevues : L'équipe d'évaluation a mené des entrevues auprès des divers groupes d'intervenants participant aux travaux de rénovation et de réhabilitation de la Cité parlementaire. Au total, 26 intervenants ont été interrogés, soit 11 à l'interne et 15 à l'externe. Par intervenants internes, nous entendons les employés de la DGCP. Les intervenants externes sont pour leur part des directeurs des travaux et des entrepreneurs généraux du secteur privé (6), des représentants des organismes centraux (1) ainsi que des clients et des partenaires de la DGCP (8). Toutes les personnes conviées à participer à l'entrevue ont accepté l'invitation. Les entrevues menées dans le Secteur de la capitale nationale ont été réalisées en personne. Les thèmes et les explications issus des transcriptions ont été examinés à partir de la grille d'évaluation. L'analyse qualitative des

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

entrevues a permis d'obtenir des renseignements sur la pertinence de la VPLT et sur le rendement de cette dernière.

Analyse financière : L'équipe d'évaluation a examiné les renseignements financiers de cinq projets achevés et de trois projets en cours de la VPLT. Une analyse financière approfondie a été réalisée pour trois projets en cours et cinq projets achevés. Il s'agissait d'examiner l'efficacité et l'économie des projets de la VPLT.

Analyse des données opérationnelles : L'équipe d'évaluation a examiné les données sur la consommation d'énergie et d'eau dans la Cité parlementaire recueillies par TPSGC. Elle a également étudié en profondeur les registres de risques des projets en cours.

Données secondaires : L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur deux rapports externes indépendants : 1) Raymond Chabot Grant Thornton – Direction générale de la Cité parlementaire, Direction des grands projets de l'État, Examen indépendant des pratiques de gestion de projet – Phase 1 et 2) PricewaterhouseCoopers – Examen du contrat de gestion de la construction du projet de réhabilitation de l'édifice de l'Ouest. La vérification des coûts réalisée pour l'édifice de l'Ouest était ponctuelle et sa portée était limitée. Les vérifications n'étaient pas un processus établi durant la période évaluée; cependant, elles feront partie du prochain plan quinquennal (2014-2019) et de la présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous nous sommes également fiés aux études indépendantes menées par des tiers externes, comme le Bureau du vérificateur général du Canada et aux données de rapports ministériels, comme la Fiche de rendement de TPSGC, les rapports mensuels, trimestriels et annuels à l'intention du sous-ministre, le Cadre de mesure du rendement et les rapports ministériels sur le rendement.

Examen des dossiers : Conformément à son mandat, l'équipe d'évaluation a sélectionné trois projets en cours, soit ceux de l'édifice de l'Ouest, de l'édifice situé au 180, rue Wellington et de l'édifice Sir-John-A.-Macdonald. Un échantillon de projets achevés a été sélectionné : le centre de production alimentaire, les salles de réunion de l'édifice du canal Rideau, l'édifice La Promenade, l'édifice situé au 181, rue Queen et l'édifice situé au 2086, chemin Walkley. Un examen des dossiers a été mené afin d'évaluer l'application constante du SNGP et le respect de celui-ci. Nous avons utilisé une liste de vérification structurée pour l'évaluation afin d'extraire de manière systématique les données sur tous les projets et de les compiler. Les données obtenues par suite de l'examen des dossiers ont également servi à évaluer le rendement de la VPLT et corroborer les données des entrevues et de l'examen des documents.

Limites de la méthode

La méthode utilisée pour cette évaluation comporte certaines limites; cependant, de nombreuses sources de données ont été utilisées pour arriver à des conclusions sur l'atteinte des résultats dans le cadre du programme.

Entrevues : Les entrevues visaient à recueillir les points de vue des groupes d'intervenants participant aux travaux de rénovation et de réhabilitation de la Cité parlementaire. L'équipe d'évaluation a ciblé, à partir d'une liste fournie par la DGCP, les

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
Volume 1 : Vision et plan à long terme
Rapport final

intervenants internes et externes qui possédaient une vaste expérience et des connaissances approfondies des projets sélectionnés. Des guides d'entrevue pour tous les groupes d'intervenants ont été créés conformément à la grille d'évaluation. Nous avons réduit la partialité du sondage en utilisant un guide d'entrevue semi-structurée et en veillant à ce que deux membres de l'équipe d'évaluation soient présents à chaque entrevue.

Examen des documents : L'analyse des données secondaires se limitait aux rapports préparés par l'équipe du programme, à une exception près : l'expert-conseil en établissement de coûts n'a pas dressé son propre rapport d'établissement des coûts durant la période examinée par l'équipe d'évaluation; il a plutôt validé un rapport d'établissement des coûts préparé par l'équipe des services de soutien à la gestion de projet de la DGCP. Par conséquent, pour cet immeuble, nous avons utilisé le rapport d'établissement des coûts rédigé par ce dernier groupe.

Pour ce qui des renseignements sur le rendement, l'équipe d'évaluation n'a ni évalué la validité des déclarations faites, ni la fiabilité des outils de mesure utilisés.

Examen des dossiers : L'examen des dossiers se limitait aux projets que l'équipe d'évaluation avait sélectionnés en fonction de plusieurs critères (comme la taille du projet, la valeur monétaire et la date d'achèvement). Les conclusions de l'examen des dossiers ont permis de corroborer les données qualitatives obtenues par suite des entrevues.

Analyse financière : L'équipe d'évaluation a examiné et analysé les données financières des budgets et des dépenses des projets de la VPLT pour en évaluer l'efficacité et l'économie. Les renseignements financiers nous ont été communiqués par la DGCP. L'équipe d'évaluation n'a été en mesure ni d'accéder aux renseignements contenus dans SIGMA, ni de les extraire en raison de problèmes de codage. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation s'est quelque peu fiée à la vérification externe effectuée par PricewaterhouseCoopers. Cette vérification était axée sur les dépenses relatives à l'édifice de l'Ouest et le vérificateur a émis une opinion sans réserve.

Établissement de rapports

Les constatations relatives au volume 1 ont été consignées dans une ébauche du rapport du directeur, laquelle ébauche a été examinée par la fonction d'examen de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation. Cette ébauche a été transmise au directeur général de la DGCP, à qui nous avons demandé de valider les faits et de commenter le contenu. Une ébauche du rapport de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation a été rédigée et transmise à la sous-ministre adjointe de la DGCP, qui agit à titre de bureau de première responsabilité, aux fins d'acceptation. Le bureau de première responsabilité devait répondre par un plan d'action de la gestion. L'ébauche du rapport final, incluant le plan d'action de la gestion, sera présentée au Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC en novembre 2014 afin d'obtenir l'approbation du sous-ministre. Le rapport final sera soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor et affiché sur le site Web de TPSGC.

Équipe de projet

L'évaluation a été effectuée par des employés du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la supervision du directeur de l'évaluation et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation. L'évaluation a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.

2012-601 Évaluation de la Cité parlementaire
 Volume 1 : Vision et plan à long terme
 Rapport final

ANNEXE A : CARTE DE LA VISION ET DU PLAN À LONG TERME

