



Rapport final

2012-713

Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers

21 novembre 2013

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS	1
INTRODUCTION	1
OBJECTIF DE L'EXAMEN	4
ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ	5
OBSERVATIONS	6
ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE DE TPSGC.....	6
Les activités de surveillance de TPSGC ont été augmentées et, dans une certaine mesure, renforcées.	8
Les activités de surveillance ne sont pas totalement intégrées ou harmonisées avec les risques de vérification, et les processus documentés sont incomplets	10
RAPPROCHEMENTS DES DONNÉES DES SYSTÈMES D'INFORMATION	14
Certains rapprochements entre les systèmes d'information ont été effectués	16
L'analyse et le suivi du rapprochement des données doivent être renforcés	17
VÉRIFICATIONS DES COÛTS.....	19
Les vérifications financières des coûts pour l'exercice 2008-2009 sont en cours, mais la stratégie pour les années à venir n'est pas encore achevée.	20
VÉRIFICATION ANNUELLE DE L'ÉTAT DES COÛTS DU FOURNISSEUR DE SERVICES.....	21
La vérification des états des coûts réels du fournisseur de services est terminée	22
Les intrants de la DGBI dans les vérifications par une tierce partie et les procédures connexes doivent être clarifiés et renforcés à l'avenir	22
RAPPROCHEMENT ANNUEL DES COÛTS RÉELS DE TPSGC.....	23
L'état vérifié des coûts réels est validé	24
Les procédures permettant le rapprochement complet des paiements réels effectués par TPSGC et les autres ministères n'ont pas encore été élaborées	25
CONCLUSION.....	26
RÉPONSE DE LA GESTION	29
À PROPOS DE L'EXAMEN	29

POINTS SAILLANTS

Qu'avons-nous examiné?

- i. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), à titre de centre d'expertise du gouvernement en matière de biens immobiliers, gère l'un des portefeuilles de biens immobiliers les plus vastes et diversifiés au Canada. Dans plus de 700 des immeubles gérés par TPSGC, la prestation des services, allant du nettoyage et de l'exploitation des systèmes des immeubles aux projets d'entretien, d'aménagement paysager et de réparation, est actuellement assurée au moyen de huit contrats portant sur les autres formes de prestation de services (AFPS).
- ii. De manière plus générale, les contrats portant sur les AFPS visent les trois fonctions suivantes : les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels. Les fonctions liées au rôle du Ministère en tant que gardien des immeubles sont gérées par la Direction générale des biens immobiliers (DGBI ou la Direction générale).
- iii. En décembre 2009, le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) a entrepris l'examen des mécanismes de contrôle de surveillance du programme des autres formes de prestation de services de la Direction générale des biens immobiliers (2009-806). En mars 2010, compte tenu de la surveillance médiatique dont certaines dépenses liées aux AFPS faisaient l'objet, la ministre de TPSGC a demandé que ces dépenses soient examinées dans le cadre d'une vérification indépendante par une tierce partie (2010-715). La ministre a aussi chargé un vérificateur tiers de procéder à un examen plus général des dépenses liées aux AFPS (2011-710). Dans les recommandations adressées au Ministère à la suite des vérifications par une tierce partie et d'un examen interne, la DGBI a été considérée comme le bureau de première responsabilité. La Direction générale a par la suite élaboré des plans d'action de la gestion visant à répondre aux préoccupations soulevées dans le cadre des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne.
- iv. Le présent examen de suivi a permis de déterminer si la DGBI avait mis en œuvre, dans une mesure suffisante, les plans d'action de la gestion élaborés à la suite des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne concernant les transactions financières soumises par le fournisseur des autres formes de prestation de services, et si les plans d'action de la gestion mis en œuvre ont atténué les risques sous-jacents.

Pourquoi est-ce important?

- v. La Direction générale des biens immobiliers est responsable de l'administration des contrats portant sur les AFPS. Ces contrats sont utilisés pour la prestation de services dans les immeubles gouvernementaux au Canada qui sont gérés par le

fournisseur de services pour le compte de TPSGC. Dans l'exercice de ses fonctions, la Direction générale assure la surveillance des services de gestion immobilière et des services de réalisation de projets que le Ministère obtient du fournisseur de services AFPS. Par conséquent, les activités et les processus appropriés doivent être en place pour vérifier si les exigences techniques de l'énoncé des travaux des contrats sont satisfaites et que la comptabilisation et la présentation de rapports sur les dépenses et les recettes par le fournisseur de services AFPS au Ministère sont correctement effectuées.

- vi. Les vérifications par une tierce partie et l'examen interne précédents avaient permis de constater des faiblesses dans les mécanismes de contrôle de surveillance de la DGBI concernant les dépenses soumises par le fournisseur de services AFPS dans les factures envoyées au Ministère. De plus, l'examen interne a permis de constater des faiblesses dans les mécanismes de contrôle de surveillance de la DGBI concernant les recettes de la location commerciale et la location au détail perçues par le fournisseur de services AFPS pour le compte de la Direction générale.
- vii. Des recommandations ont été adressées à TPSGC à la suite des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne portant sur les activités dont la DGBI est responsable. Les recommandations visaient à faire en sorte que TPSGC prenne les mesures appropriées pour pouvoir démontrer qu'il exerce une gérance financière appropriée dans le cadre de la gestion des contrats portant sur les AFPS et d'exiger que le fournisseur de services rende compte des dépenses qu'il engage et des recettes qu'il perçoit au nom du Ministère.
- viii. Grâce à des contrôles efficaces en matière d'administration des contrats, le Ministère peut faire la preuve qu'il s'acquitte de ses responsabilités en matière de saine gérance des fonds publics, ce qui est particulièrement important dans le contexte de l'examen interne et des vérifications par une tierce partie précédents, dans lesquels plusieurs lacunes ou faiblesses ont été constatées. Le Ministère doit disposer de contrôles efficaces pour déceler et régler les questions, comme les inexactitudes dans la facturation, les taux erronés, les erreurs, et les dépenses non justifiées, qui ont été constatés dans les précédents travaux de certification.
- ix. Il est donc important que le Ministère veille à ce que les plans d'action de la gestion à l'égard desquels la DGBI s'est engagée aient été mis en œuvre comme prévu, et que les risques sous-jacents cernés dans les recommandations aient été pris en compte.

Qu'avons-nous constaté?

- x. Dans le cadre de la mise en œuvre, par la DGBI, des plans d'action de la gestion concernant la gestion des services AFPS, la Direction générale a mis en place un grand nombre de mesures de gestion dans un temps relativement court, tout en

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

continuant à assumer la responsabilité de l'administration des contrats. Nous avons constaté que la DGBI avait fait des progrès en atténuant de nombreux risques financiers et en améliorant les contrôles en matière d'administration des contrats; toutefois, des risques importants n'avaient pas fait l'objet de mesures d'atténuation.

- xi. Nous avons constaté que la Direction générale a pleinement mis en œuvre un nombre important de mesures correctives soulignées dans les plans d'action de la gestion. Toutefois, nous avons aussi constaté que des contrôles clés de la Direction générale devront être améliorés pour la prochaine série de contrats portant sur les AFPS. Plus précisément, il faudra envisager une approche plus efficace et mieux intégrée pour les contrôles clés décrits ci-dessous.
- xii. Par exemple, nous avons constaté que des efforts notables ont été faits pour améliorer les activités de surveillance de la Direction générale. Toutefois, les mesures adoptées jusqu'à maintenant, qui influent sur la fonction de surveillance de la qualité de la Direction générale, l'examen mensuel des factures de projets et les indicateurs de rendement clé, ne sont pas encore suffisamment harmonisés avec les risques cernés lors des travaux de certification précédents. Cette situation se répercute sur la capacité de la DGBI d'atténuer complètement les risques cernés lors des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne précédents.
- xiii. De plus, la Direction générale a mis en œuvre des activités de rapprochement mensuelles, mais ces activités ne suivent pas des procédures approuvées et ne font pas encore l'objet d'une analyse et d'un suivi appropriés. Ces lacunes en matière d'analyse et de suivi limitent la mesure dans laquelle la Direction générale peut être certaine que les divers systèmes d'information contiennent des données complètes et exactes.
- xiv. Nous avons constaté que la vérification des coûts pour 2008-2009 était encore en cours à la fin de notre examen de suivi. De même, la méthode de vérification pour les années à venir était toujours en cours d'élaboration à la conclusion de l'examen. Par conséquent, le BVE n'a pas été en mesure de conclure si les vérifications des coûts tenaient pleinement compte des risques cernés lors de travaux de certification précédents. Toutefois, les vérifications des coûts fournissent une assurance supplémentaire et importante quant à l'exactitude des paiements de TPSGC au fournisseur de services, et sont une preuve solide que le Ministère fait preuve de diligence raisonnable sur le plan financier.
- xv. Chaque année, le fournisseur de services doit, conformément au contrat, présenter un état vérifié des coûts réels. Nous avons constaté que la Direction générale n'utilise pas encore les renseignements d'affaires produits par ses autres activités de contrôle clés pour influencer la planification et les procédures de la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services. De plus, dans certains documents sur les processus de la Direction générale, l'activité n'est pas toujours

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

clairement décrite. En établissant un lien entre les activités de surveillance, les activités de rapprochement, les vérifications des coûts et la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services, la DGBI pourra cerner les secteurs à risque plus élevé qui nécessitent un examen plus poussé.

- xvi. Nous avons constaté que la Direction générale ne faisait pas encore d'examen et de rapprochement annuels entre les états vérifiés des coûts et le système de paiement central de TPSGC et ceux des autres ministères, pour tous les types de service faisant l'objet d'un contrat. Les systèmes de paiement central des ministères, SIGMA dans le cas de TPSGC, contiennent les meilleures données disponibles concernant les montants que le Ministère a réellement payés pour les services. En procédant au rapprochement annuel avec la source d'information la plus exacte pour tous les types de service (les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels) et au suivi en temps opportun des écarts, la DGBI pourra montrer de manière plus concluante que les montants payés au fournisseur de services étaient exacts.

- xvii. En apportant des améliorations dans ces domaines, la DGBI pourra mieux atténuer les risques liés à la facturation et à la perception des recettes par le fournisseur de services AFPS pour la prochaine génération de contrats. Ces améliorations permettront à la Direction générale de faire la preuve que les exigences techniques du contrat ont été respectées et qu'elle s'acquitte de ses responsabilités liées à la gérance des fonds publics.

Réponse de la gestion

La Direction générale des biens immobiliers (DGBI) est en accord avec les recommandations du présent rapport, et elle travaillera avec les intervenants compétents afin de mettre en œuvre des mesures en temps opportun.

Au cours des trois dernières années, le programme des autres formes de prestation de services (AFPS) a fait l'objet de nombreuses vérifications, et la Direction générale a donné suite avec rigueur aux constatations découlant des vérifications juricomptables externes et des examens internes. Elle a eu pour défi de traiter plus de 130 éléments du plan d'action de la direction tout en gérant les activités quotidiennes avec le fournisseur de services AFPS et en donnant suite à d'autres vérifications, y compris les vérifications des coûts et, plus récemment, la vérification du Bureau du vérificateur général sur l'impartition des services de gestion d'immeubles.

Malgré ces difficultés, la Direction générale est parvenue à donner suite à la plupart des recommandations, notamment les principaux secteurs de risque cernés lors de précédents travaux de certification liés au rapprochement des coûts. Nous avons recouvré des fonds auprès du fournisseur de services AFPS à la suite d'un processus de négociation et de médiation, nous avons contesté des dépenses non justifiées, ce qui a mené à une diminution de la facturation pour l'exercice financier 2013-2014, et nous avons élaboré plusieurs nouveaux processus afin de faire preuve de diligence raisonnable sur le plan financier à l'égard des états des coûts établis par des tiers, des autorisations de travail, de la surveillance du plan en matière de ressources et d'autres points.

Les contrats AFPS s'inscrivent successivement dans le cadre du programme de transformation continue du Ministère, lequel effectue une transition vers le recours accru au secteur privé pour tirer parti de ses capacités et de ses pratiques novatrices pouvant être appliquées à nos mécanismes d'exécution. Au cours des dernières années, la tolérance aux risques dans le contexte du gouvernement fédéral a considérablement changé, puisqu'une grande attention est portée à la gestion des finances publiques dans le cadre des activités du gouvernement. À l'avenir, il faudra établir un équilibre entre d'une part, la surveillance des contrats et, d'autre part, les risques, les coûts et l'importance relative.

Des mesures ont déjà été prises pour évaluer et renforcer ce niveau de surveillance, mais il faut accélérer la cadence compte tenu de l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2015, du processus d'approvisionnement Biens immobiliers 1 (BI-1), conçu pour remplacer les contrats AFPS existants, et de l'intérêt croissant manifesté pour en faire plus grâce aux mécanismes BI-N. La Direction générale met actuellement sur pied une équipe qui se consacrera principalement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un cadre de surveillance qui tiendra compte des constatations découlant des vérifications, des priorités du gouvernement ainsi que des risques et des avantages associés à ces mécanismes.

La Direction générale ne cesse d'apprendre et de tirer parti des avantages offerts par la surveillance accrue et les contrôles renforcés, tout en gardant à l'esprit qu'elle pourrait devoir accepter certains risques. En donnant suite aux recommandations précises de ce rapport, la DGBI a fait preuve de diligence raisonnable à l'égard des contrats existants conclus avec le fournisseur de services AFPS. Nous centrons maintenant nos efforts sur l'élaboration d'une approche exhaustive et intégrée afin de gérer adéquatement les risques liés à la prochaine génération de contrats.

Recommandations et Plan d'action de la gestion

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait élaborer et mettre en œuvre un plan fondé sur une approche intégrée des activités de surveillance pour la prochaine génération de contrats portant sur les AFPS, y compris les politiques, les processus et les outils appropriés harmonisés avec les risques liés au contrôle et à la gestion financière qui ont été cernés, et envisager d'établir des exigences en vue d'une application uniforme dans l'ensemble des régions. De plus, le plan devrait intégrer davantage les examens de surveillance de la qualité, des examens du Rapport détaillé sur la facturation des projets et des indicateurs de rendement clés, en plus de l'intégration d'outils, de méthodes et de capacités plus solides. Le plan devrait aussi prévoir la mise à jour des outils de surveillance associés aux secteurs de risque déjà cernés, et leur application uniforme par les équipes des biens immobiliers dans toutes les régions. Ce plan devrait envisager, le cas échéant, d'étendre l'application de ces activités de surveillance dans d'autres secteurs de la Direction générale des biens immobiliers, de manière à permettre l'application de méthodes de surveillance améliorées à tous les modèles de gestion des services et les activités d'investissement immobilier au sein de la Direction générale.

Plan d'action de la gestion 1.1 : Étant donné que l'approche d'attribution des contrats pour la prochaine génération de contrats AFPS diffère de l'approche actuelle, la DGBI définit actuellement la surveillance des contrats Biens immobiliers-N en établissant un cadre complet de contrôle de la surveillance. Ce cadre comprendra des objectifs bien définis, ainsi que des indicateurs de rendement clés cadrant avec le Modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers, le Modèle de gestion opérationnelle et la Stratégie nationale de gestion des services. Il inclura également les composantes-clés des systèmes de contrôle (environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, communication et information) qui établiront l'approche globale pour l'intégration des activités de surveillance.

Plan d'action de la gestion 1.2 : La DGBI utilisera les lacunes relevées au chapitre de l'intégration des contrôles pour créer un plan de mise en œuvre définissant les jalons, des responsables et les échéanciers afin d'aborder l'intégration de l'ensemble des activités d'intégration.

Plan d'action de la gestion 1.3 : La DGBI se fondera également sur les schémas de processus, les outils et les procédures d'utilisation normalisées existants utilisés dans le cadre des activités de surveillance pour s'assurer que les outils et les activités de surveillance sont bien harmonisés à tous les secteurs de risque ciblés, que les outils permettent de renouveler l'approche d'atténuation des risques financiers et qu'ils sont complets, intégrés et mis en œuvre à l'échelle nationale, pour garantir l'uniformité dans l'ensemble des régions.

Plan d'action de la gestion 1.4 : La DGBI établira une stratégie de gestion des ressources humaines qui fera état des compétences requises et des lacunes actuelles liées à la gestion et au contrôle financier, et qui tirera profit des compétences existantes des autres directions générales du Ministère (p. ex. Direction générale des finances).

Plan d'action de la gestion 1.5 : La DGBI élaborera un programme de dotation et de formation arrimé à la stratégie de gestion des ressources humaines et qui permet de la réaliser.

Plan d'action de la gestion 1.6 : La DGBI mettra en œuvre une nouvelle structure organisationnelle afin de renforcer la capacité et d'assurer une application uniforme des outils et des contrôles de surveillance. Cette mesure permettra de poursuivre le renforcement de la surveillance des contrats AFPS existants et d'assurer la durabilité, l'adaptabilité et l'extensibilité requises pour surveiller les contrats futurs de gestion des services immobiliers.

Plan d'action de la gestion 1.7 : La DGBI élaborera et mettra en œuvre une stratégie de gestion du changement assortie de plans de communication connexes qui traitent de l'intégration des activités de surveillance au sein de la Direction générale.

Plan d'action de la gestion 1.8: La DGBI finalisera la procédure pour les examens financiers des projets. Cette procédure a pour objectif de renforcer les pratiques et la diligence raisonnable de la DGBI concernant les examens financiers des projets. Cet objectif est atteint en adoptant une approche intégrée des activités de surveillance, y compris des processus et des outils appropriés harmonisés avec les risques liés au contrôle et à la gestion financière qui ont été cernés, et en tenant compte des exigences en vue d'une application uniforme dans l'ensemble des régions. La DGBI rencontrera également la Direction générale des finances afin d'examiner les possibilités de tirer profit de l'expertise financière de cette dernière.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait améliorer les rapprochements mensuels des systèmes

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

d'information en élaborant un processus pour guider l'activité, y compris le suivi et la résolution documentée des écarts, ainsi que la validation régulière permettant de s'assurer que le fournisseur de services AFPS procède aux rapprochements des données du Système de gestion des autres formes de prestation de services et des montants reçus consignés dans son système financier interne.

Plan d'action de la gestion 2.1 : La DGBI renforcera et finalisera son processus de rapprochement mensuel des dépenses et des recettes en y incluant un suivi des écarts cernés auprès des régions et la résolution documentée de ceux-ci.

Plan d'action de la gestion 2.2 : La DGBI, en collaboration avec les fournisseurs de services AFPS, étudiera les options pour recevoir régulièrement une confirmation de la vérification des données des fournisseurs pour s'assurer que les entrées dans le Système de gestion des AFPS sont valides, exactes et complètes.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait, de concert avec le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des approvisionnements, veiller à ce qu'une stratégie de vérification des coûts appropriée soit élaborée pour les années qui restent au contrat et que les rajustements nécessaires selon les vérifications des coûts en cours soient effectués en temps opportun.

Plan d'action de la gestion 3.1 : La stratégie de vérification des coûts consiste à effectuer des vérifications de coûts pour les exercices financiers 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et à l'égard des huit contrats.

Plan d'action de la gestion 3.2 : La DGBI donnera suite aux constatations découlant des vérifications de coûts en temps opportun. Les constatations formulées et les secteurs de risque signalés seront intégrés au cadre de référence des vérifications de coûts restantes et des autres contrôles, comme les états de coûts établis par des tiers ainsi que les examens réalisés mensuellement par les vérificateurs internes de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et par l'équipe d'examen et d'évaluation. La vérification des coûts pour 2012-2013 est en cours.

Plan d'action de la gestion 3.3 : La vérification des coûts pour 2013-2014 doit toujours être effectuée.

Plan d'action de la gestion 3.4 : La vérification des coûts pour 2014-2015 doit toujours être effectuée.

Recommandation 4 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait veiller à ce que les procédures établies pour la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services et le rapprochement qui y est associé :

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

- a. comprennent des dispositions pour que les activités de surveillance et de rapprochement alimentent les renseignements d'affaires à l'intention des vérificateurs tiers, afin que les secteurs de risque observés soient pris en compte dans leurs procédures de vérification;
- b. soient suffisamment claires et détaillées pour permettre à la Direction générale d'effectuer un examen et un rapprochement valables.

Plan d'action de la gestion 4.1 : La DGBI demandera annuellement au fournisseur de services d'effectuer toute modification nécessaire au cadre de référence utilisé pour vérifier l'état de coûts du fournisseur de services en fonction des renseignements d'affaires des activités de surveillance et de rapprochement de la DGBI.

Plan d'action de la gestion 4.2 : La DGBI communiquera les secteurs de risque révélés tout au long de l'année par différentes sources, comme les vérifications de coûts, les examens de surveillance de la qualité et les examens réalisés mensuellement par les vérificateurs de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et par l'équipe d'examen et d'évaluation, aux vérificateurs tiers de l'entrepreneur, aux fins d'inclusion dans leurs procédures pour la vérification annuelle de l'énoncé des coûts du fournisseur de services.

Plan d'action de la gestion 4.3 : La DGBI consignera par écrit la procédure qu'elle a établie pour la vérification et le rapprochement annuels des états de coûts du fournisseur de services.

Recommandation 5 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait améliorer davantage le rapprochement de fin d'exercice entre les dépenses réelles du fournisseur de services AFPS (à l'aide de l'état vérifié des coûts) et les montants réels payés par TPSGC et d'autres ministères, en utilisant les données financières ministérielles courantes. Dans le cadre de ces améliorations, il faudrait :

- a. veiller à ce que le rapprochement de fin d'exercice des coûts réels et des montants payés par TPSGC, à l'aide du système financier ministériel commun (SIGMA), comprenne les services prévus au contrat (c.-à-d. les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels) et que les différences soient corrigées rapidement;
- b. veiller à ce que des procédures soient élaborées et documentées pour la conduite du rapprochement de fin d'exercice avec les montants réels payés selon le système financier commun de TPSGC (SIGMA);
- c. élaborer des options pour mobiliser les autres ministères, à un niveau d'autorité suffisant, afin de s'assurer qu'ils ont une bonne compréhension des risques liés à leurs contrôles de gestion financière et que la Direction générale des biens immobiliers leur fournit l'information nécessaire pour effectuer le rapprochement de leurs dépenses dans le cadre des projets dirigés par les locataires.

Plan d'action de la gestion 5.1 : La DGBI documentera son processus de rapprochement de fin d'exercice des coûts réels et des montants payés par TPSGC, à l'aide des données financières ministérielles communes inscrites dans SIGMA qui comprennent tous les services prévus au contrat.

Plan d'action de la gestion 5.2 : La DGBI renforcera et finalisera son rapprochement de fin d'exercice des dépenses et des recettes en incluant un suivi des écarts cernés auprès des régions et la documentation des solutions mises en œuvre.

Plan d'action de la gestion 5.3 : En janvier et en février 2013, la DGBI a envoyé aux ministères locataires une lettre exposant les responsabilités liées à l'autorisation des projets dirigés par les locataires. La lettre comprenait un hyperlien vers un exposé présentant des renseignements supplémentaires sur ces projets.

Plan d'action de la gestion 5.4 : La DGBI conclura des protocoles d'entente avec les ministères locataires en ce qui concerne le recours aux projets et aux services dirigés par les locataires, et les mettra en œuvre. Ces protocoles feront état des rôles, des responsabilités et des obligations financières, notamment en ce qui touche le rapprochement de fin d'exercice. Comme il ne reste qu'une seule année à écouler aux contrats AFPS existants du Ministère et en raison des délais requis pour élaborer les protocoles d'entente et obtenir les approbations, les protocoles d'entente seront signés pour les nouveaux contrats qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2015. Le modèle de protocole d'entente sera conforme à l'énoncé des travaux des nouveaux contrats.

Plan d'action de la gestion 5.5 : Tous les ans, la DGBI présentera, à chacun des ministères locataires (qui ont recours aux projets et aux services dirigés par les locataires), un rapport qui indique les données financières liées aux projets dirigés par les locataires et aux projets demandés par les locataires, telles qu'elles sont rapportées par les fournisseurs de services à la fin de l'exercice. La DGBI demandera la validation de l'information soumise par les fournisseurs de services et tout écart sera résolu rapidement.

INTRODUCTION

1. Le projet a été effectué dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2012-2017 qui a été recommandé pour approbation par le Comité de vérification et d'évaluation et approuvé par la sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).
2. TPSGC a mis en œuvre l'initiative des « autres formes de prestation de services » (AFPS) en 1996. L'un des éléments clés de cette initiative était de donner à contrat la gestion et les opérations du portefeuille d'immeubles de TPSGC, y compris les services allant du nettoyage et de l'exploitation des systèmes des immeubles à l'entretien, en passant par les projets d'aménagement paysager et de réparations. Ces services sont actuellement offerts dans plus de 700 installations gérées par TPSGC, au moyen de huit contrats portant sur les AFPS.
3. Les contrats portant sur les AFPS en vigueur ont été accordés en 2005 pour une durée de quatre ans et sont assortis de trois périodes d'option de deux ans chacune. Les années d'option prévues au contrat ont été exercées, de sorte que la durée du contrat s'étend jusqu'en mars 2015. TPSGC planifie maintenant l'approvisionnement en vue de la prochaine génération de contrats qui remplaceront les contrats portant sur les AFPS en cours. La valeur totale approuvée initialement pour ces contrats qui était de 5,4 milliards de dollars a été augmentée à 5,91 milliards de dollars en mars 2009, par l'intermédiaire d'une demande de financement, pour permettre la réalisation de projets dans le cadre du Plan d'action économique (2009-2011).
4. En gros, les contrats portant sur les AFPS visent les trois fonctions suivantes :
 1. les services de gestion immobilière;
 2. les services de réalisation de projets, y compris les services aux locataires et les projets dirigés par les locataires;
 3. les services optionnels, y compris la location commerciale et la location au détail et les services de réalisation de projets dont la valeur se situe entre 200 000 \$ et 1 M\$.
5. Ces fonctions, liées au rôle du Ministère comme gardien des immeubles, y compris les dépenses d'exploitation, les réparations, les coûts des services publics, la recapitalisation et les recettes de la location commerciale et la location au détail, sont gérées par la Direction générale des biens immobiliers (DGBI). Toutefois, les contrats sont structurés de manière à permettre aux locataires de négocier directement avec le fournisseur de services AFPS les projets d'une valeur inférieure à 40 000 \$. Ce type de service est commandé, approuvé et payé conformément aux pouvoirs délégués à chaque locataire. À TPSGC, la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques gère les projets dirigés par les locataires.

**2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant
les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final**

6. En 2007, dans le cadre de sa vision renouvelée, la DGBI a amorcé l'élaboration de la *Stratégie nationale de gestion des services* (SNGS), une stratégie globale en matière de services axée sur le renforcement des capacités et permettant de s'assurer que les clients ont reçu les services dont ils avaient besoin. Cette stratégie misait sur des fournisseurs de services du secteur privé pour assurer la prestation de service directs, de pair avec le cadre de gestion des services de TPSGC en vue de veiller à l'optimisation des ressources pour le gouvernement.
7. Pour tenir compte des risques liés à la gestion d'immeubles par un tiers, l'examen des mécanismes de contrôle de surveillance du programme des AFPS de la DGBI a été ajouté au Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques 2009-2014 du BVE. Le Plan du BVE comprend aussi l'examen des mécanismes de contrôle de surveillance du programme des AFPS de la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques (à titre de locataire).
8. Au début de 2010, alors que l'examen du BVE était en cours, certaines dépenses liées aux AFPS ont fait l'objet d'une surveillance médiatique. La ministre de TPSGC a donc demandé que sept transactions (phase 1) mentionnées par les médias soient examinées dans le cadre d'un examen indépendant par une tierce partie, et qu'un examen plus général des dépenses liées aux AFPS (phase 2) soit effectué. On a ainsi attribué à PricewaterhouseCoopers LLP un contrat pour effectuer une vérification indépendante en plusieurs étapes comprenant l'application de procédures juridicomptables particulières et portant sur les dépenses engagées par le fournisseur des services AFPS au nom de TPSGC à titre (i) de gardien et (ii) de locataire et (iii) au nom d'autres ministères à titre de gardien et de locataire. La première phase de la vérification par une tierce partie s'est déroulée en même temps que l'examen du BVE.
9. L'examen des mécanismes de contrôle de surveillance du programme AFPS de la DGBI (2009-806) a débuté en décembre 2009. En décembre 2010, en raison de la nature de la vérification de certaines transactions de dépenses liées aux AFPS par PricewaterhouseCoopers, le Ministère a décidé de suspendre l'examen du BVE, de publier une lettre de recommandations indiquant les préoccupations soulevées à ce moment-là, et de tenir compte de la conclusion de la vérification par une tierce partie.
10. Les vérifications par une tierce partie et la vérification interne ont permis de déceler des erreurs liées aux transactions, que les contrôles internes du fournisseur de services AFPS n'ont pu éviter et que les contrôles de la DGBI n'ont pas relevés. Ces erreurs portaient sur : (1) les dépenses pour les services de gestion immobilière et les services de réalisation de projets, et (2) les recettes provenant de la location commerciale et la location au détail. Les vérifications par une tierce partie et la vérification interne ont donc cerné des questions nécessitant l'adoption de mesures de la part de la gestion. Ces questions étaient la preuve de faiblesses dans les contrôles

du fournisseur de services AFPS quant à la prévention des erreurs et dans ceux du Ministère quant à la détection de ces erreurs.

11. Les erreurs relevées dans les vérifications par une tierce partie et l'examen interne précédents du BVE peuvent être résumées comme suit :
- i. **Taux erronés** – les taux erronés facturés à TPSGC ou les honoraires de gestion appliqués – il s'agit de coûts d'exploitation, comme la main-d'œuvre et les débours que le fournisseur de services est en droit de facturer à TPSGC, et les honoraires que le fournisseur de services peut facturer pour la réalisation de travaux dans le cadre de projets pour le compte de TPSGC;
 - ii. **Irrégularités dans la facturation** – les coûts facturés à TPSGC qui n'ont pas été engagés ou n'étaient pas représentatifs des montants réels payés par le fournisseur de services AFPS à ses fournisseurs et sous-traitants, et les crédits accordés au fournisseur qui n'étaient pas transmis à TPSGC;
 - iii. **Dépenses non justifiées** – des frais de gestion de projets ou de biens immobiliers pour lesquels les documents de justification manquaient, comme les coûts liés à la mise en service, aux services techniques ou à la santé et sécurité, et les pièces de journal;
 - iv. **Erreurs** – les taux des débours et de la main-d'œuvre associée à la gestion de projets étaient parfois appliqués aux coûts qui auraient dû être facturés à TPSGC sans majoration, et des erreurs de double facturation, de calcul, d'entrée des données et de codage;
 - v. **Non-conformité à la politique ou documentation inadéquate** – la non-conformité à la politique sur l'approvisionnement établie, des changements importants à la portée des projets non justifiés ou ne faisant pas l'objet d'un autre appel d'offres à titre de projet distinct, des décisions d'utiliser des services supplémentaires sans justification appropriée, ou des répartitions de coûts non adéquatement justifiées.
12. Le précédent examen interne du BVE avait aussi permis de cerner des faiblesses dans les contrôles concernant les montants perçus par le fournisseur de services AFPS pour le compte de TPSGC. Ces faiblesses étaient liées à la location de locaux dans les immeubles de TPSGC gérés par le fournisseur de services AFPS pour le compte du Ministère. Les faiblesses constatées dans les contrôles pourraient entraîner des erreurs qui peuvent être résumées comme suit :
- i. **Inexactitude du répertoire de biens à usage commercial loués** – des baux manquants ou contenant des renseignements inexacts, dans les systèmes de biens immobiliers loués maintenus par TPSGC et le fournisseur de services AFPS, créant un risque que le Ministère ne reçoive pas les recettes qui lui sont dues;
 - ii. **Perception erronée des recettes** – de même, le Ministère n'avait pas perçu les recettes qui lui étaient dues puisque les recettes perçues ne correspondaient pas

- au montant du loyer prévu dans le bail ou que les loyers non payés ne faisaient pas l'objet de mesures de recouvrement supplémentaires;
- iii. **Locaux inoccupés** – le défaut de gérer efficacement les baux qui allaient expirer et le défaut de trouver de nouveaux locataires pour les locaux vacants se sont traduits pour le Ministère par une perte de revenus potentiels.
13. Tant les vérifications par une tierce partie que l'examen interne ont adressé des recommandations au Ministère concernant les activités qui relèvent de la DGBI. La Direction générale a par la suite élaboré des plans d'action de la gestion visant à répondre aux préoccupations soulevées dans le cadre des vérifications par une tierce partie et l'examen interne. Les vérifications par une tierce partie et les lettres de recommandations ont été examinées et recommandées aux fins d'approbation par le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère, et approuvées par le sous-ministre.
14. Le Ministère s'est engagé à travailler avec le fournisseur de services AFPS à l'amélioration des contrôles préventifs de ce dernier et à l'amélioration des contrôles de détection de la Direction générale. Ces engagements faisaient partie d'un engagement plus vaste du Ministère visant à vérifier l'efficacité de l'administration des contrats portant sur les AFPS en vue de la prochaine génération de contrats de gestion immobilière.
15. Les travaux de certification susmentionnés comprenaient aussi des recommandations adressées à la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques de TPSGC. Comme la DGBI, la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques a élaboré des plans d'action de la gestion pour répondre aux préoccupations soulevées. Puisque les deux séries de plans d'action de la gestion sont liées, un examen de la mise en œuvre par la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques a été mené en même temps que l'examen de suivi de la DGBI. Les constatations découlant de l'examen de suivi de la mise en œuvre des plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques font l'objet d'un rapport distinct.

OBJECTIF DE L'EXAMEN

16. L'objectif de l'examen de suivi était de déterminer si la DGBI avait mis en œuvre, dans une mesure suffisante, les plans d'action de la gestion élaborés en réponse aux recommandations découlant des vérifications par une tierce partie (2010-715 et 2011-710) et de l'examen interne (2009-806) visant les transactions financières (dépenses et recettes) fournies par le fournisseur de services AFPS.
17. L'examen visait aussi à déterminer si les mesures de gestion prises avaient contribué à régler les questions ayant mené aux recommandations. Par conséquent, l'examen a

permis d'évaluer si les activités et les processus mis en œuvre par la DGBI ont atténué les risques cernés dans les vérifications et examens précédents.

18. Bien que l'examen ait permis d'évaluer les directives que la DGBI a transmises au fournisseur de services AFPS pour contribuer à prévenir les erreurs dans l'environnement de contrôle interne du fournisseur de services, l'examen visait surtout la mise en œuvre, par la DGBI, de meilleurs contrôles de détection. Par conséquent, les observations contenues dans le présent rapport concernent les principaux mécanismes de contrôle de détection décrits dans les plans d'action de la gestion de la DGBI. Comme le Ministère a un meilleur contrôle sur ses processus et activités internes, il est important de s'assurer que la Direction générale dispose de contrôles de détection appropriés pour cerner les erreurs lorsqu'elles surviennent. Cela s'applique également aux contrats portant sur les AFPS en cours ou à venir. Nous n'avons pas examiné les pratiques ou le rendement du fournisseur de services AFPS. Par conséquent, nos conclusions portent seulement sur les pratiques et les activités de gestion de TPSGC et de ses employés.
19. Cet examen couvrait la période allant de mars 2010 à mars 2013 et a permis d'évaluer toutes les mesures adoptées en réponse aux constatations et aux observations formulées à la suite des missions susmentionnées.
20. De plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue et la méthode ainsi que les critères de l'examen sont fournis dans la partie intitulée « À propos de l'examen » qui se trouve à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

21. L'examen est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.
22. Des procédures d'examen suffisantes et pertinentes ont été suivies, et des éléments probants ont été recueillis pour étayer l'exactitude des constatations et des conclusions présentées dans ce rapport et fournir un niveau d'assurance modéré. Les constatations et les conclusions reposent sur une comparaison entre les conditions qui prévalaient au moment de l'examen et les critères d'examen préétablis et acceptés par la direction. Les constatations et les conclusions ne s'appliquent qu'à l'entité examinée, pour l'étendue et la période visées par l'examen.

OBSERVATIONS

23. Au cours des deux dernières années, la DGBI a fait des efforts considérables pour régler les questions relevées lors des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne. Les travaux de certification précédents ont donné lieu à la formulation de 62 recommandations à l'intention de la DGBI et ont nécessité l'élaboration et la mise en œuvre de plus de 100 mesures correctives individuelles. La mise en œuvre des plans d'action de la gestion nécessitait l'élaboration d'un grand nombre de nouveaux processus opérationnels visant le renforcement des mécanismes de contrôle de surveillance. Cela nécessitait également qu'une nouvelle formation soit mise sur pied et offerte à l'échelle nationale afin d'assurer l'uniformité de l'application de ces mesures d'un bout à l'autre du pays.
24. La mise en œuvre de ces mesures de gestion signifie que la Direction générale a assumé les responsabilités liées à la surveillance du fournisseur de services, ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre d'un cadre amélioré pour assurer sa surveillance. Cette surveillance améliorée a nécessité un important changement de culture au sein de la Direction générale.
25. En évaluant les progrès réalisés par la DGBI, nous avons observé que de nombreuses activités clés qu'elle avait entreprises se retrouvaient dans plus d'un plan d'action de la gestion. Ces activités de contrôle clés sont les suivantes : les activités de surveillance de TPSGC, les activités de rapprochement liées aux données des systèmes d'information, les vérifications des coûts, la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services, le rapprochement annuel des coûts réels de TPSGC. Dans le but de présenter nos observations et nos conclusions de manière concise, nous les avons regroupées selon les activités de contrôle clés indiquées dans les plans d'action de la gestion de la DGBI.

ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE DE TPSGC

26. L'un des contrôles clés envers lesquels la DGBI s'est engagée dans ses plans d'action de la gestion était d'accroître et de renforcer la surveillance des activités du fournisseur de services AFPS. Les activités de surveillance comprennent la surveillance de la qualité trimestrielle des transactions, l'examen mensuel des rapports financiers pour vérifier l'intégrité des données ainsi que la surveillance et la gestion des indicateurs de rendement clés. La Direction générale a mis en œuvre la surveillance de la qualité pour vérifier si le fournisseur de services AFPS offrait des services techniques et de gestion immobilière de qualité, et s'il se conformait aux divers éléments de l'énoncé des travaux du contrat. Bien que cette surveillance ait été en place avant les vérifications par une tierce partie et l'examen interne, elle était axée sur les services techniques, et non sur les contrôles de gestion financière.

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

27. Les missions de certification précédentes ont relevé des erreurs liées aux services de réalisation de projets et de gestion immobilière (c.-à-d. des taux erronés, des irrégularités dans la facturation, des dépenses non justifiées, des erreurs et la non-conformité à la politique ou documentation inadéquate). Elles ont aussi relevé des erreurs (c.-à-d. l'inexactitude du répertoire des biens à usage commercial loués, la perception erronée des recettes, et les locaux inoccupés) liées à la perception des recettes par le fournisseur de services pour le compte de TPSGC. Ces erreurs sont la preuve que la surveillance des transactions financières soumises à TPSGC par le fournisseur de services AFPS ne permet pas de déceler les erreurs.
28. Les précédents travaux de certification ont aussi permis de constater le manque de surveillance des données du fournisseur de services AFPS entrées dans les systèmes de technologie de l'information de la DGBI et de documents appropriés sur les projets. Pour faire face à ces questions, la DGBI s'est engagée à améliorer ses activités de surveillance afin de veiller à ce que les dépenses payées par le Ministère et les recettes perçues pour son compte soient valides et soutenues par une documentation appropriée et des données exactes. Ce faisant, la Direction générale pourrait démontrer que, dans le cadre des contrats portant sur les AFPS, elle s'acquitte de manière appropriée de ses responsabilités liées à la gérance des fonds publics.
29. Dans ses plans d'action de la gestion, la DGBI s'est engagée à améliorer et à accroître les activités de son réseau de surveillance de la qualité pour y inclure la vérification des contrôles clés en matière d'administration des contrats, que les précédents travaux de certification avaient trouvés déficients. Par exemple, les plans d'action de la gestion de la Direction générale prévoient l'amélioration des processus de surveillance de la qualité liés à la gestion des sous-traitants, des processus liés à la gestion des changements dans la portée des projets, et des processus de détection et de correction des erreurs de facturation. Ces améliorations devaient se faire par l'intermédiaire de la fonction de surveillance de la qualité dans la cadre de la coordination de la gestion des services AFPS. Cette fonction vise à effectuer des vérifications d'assurance de la qualité relativement à la conformité du fournisseur de services avec l'énoncé des travaux du contrat.
30. Dans ses plans d'action de la gestion, la DGBI s'est aussi engagée à apporter des améliorations à son examen mensuel du Rapport détaillé sur la facturation des projets. Cet examen, qui constitue le fondement de la facturation mensuelle du fournisseur de services transmise à TPSGC, est effectué en comparant les demandes de paiement mensuelles du fournisseur de services à l'information contenue dans le Rapport détaillé sur la facturation des projets. Ce processus permet au responsable technique ou à son délégué d'autoriser le paiement en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lorsque les travaux ont été exécutés, que les biens ont été fournis ou que les services ont été rendus.

31. De plus, la Direction générale s'est engagée à examiner les indicateurs de rendement clés existants qui servent à mesurer le rendement du fournisseur de services AFPS. Cet examen vise à vérifier si les indicateurs de rendement sont toujours harmonisés avec les changements apportés aux pratiques opérationnelles découlant des plans d'action de la gestion.
32. Nous nous attendions à ce qui suit :
- i. que les activités de surveillance de la Direction sont restructurées selon une approche efficace, intégrée et exhaustive de la surveillance des contrats portant sur les AFPS, comprenant une vérification régulière des principaux contrôles de gestion financière, et que ces activités aient aussi été améliorées pour assurer la conformité aux politiques et l'exhaustivité des documents, comme le prévoient les plans d'action de la gestion de la Direction générale;
 - ii. que ces changements aient été officialisés dans des procédures documentées et approuvées, afin de s'assurer que la surveillance dans toutes les régions suit une approche uniforme et rigoureuse;
 - iii. que les outils utilisés pour les activités de surveillance aient été harmonisés avec certains secteurs de risque financier cernés par les vérifications par une tierce partie et l'examen interne (c.-à-d. des taux erronés, des irrégularités dans la facturation, des dépenses non justifiées, des erreurs et la non-conformité à la politique ou documentation inadéquate);
 - iv. que les rôles et les responsabilités soient clairs et communiqués à tout le personnel;
 - v. que les employés possédant une expertise en gestion financière exercent la surveillance liée aux contrôles de gestion financière;
 - vi. que de la formation et des séances d'information supplémentaires sur les activités de surveillance améliorées aient été offertes aux équipes de surveillance de la qualité partout au pays, pour assurer une compréhension commune et une approche uniforme;
 - vii. que la Direction générale soit en mesure d'effectuer un examen approprié des indicateurs de rendement clés, et que les résultats de cet examen aient été transmis à la haute direction responsable de la coordination de la gestion des services AFPS de TPSGC.

Les activités de surveillance de TPSGC ont été augmentées et, dans une certaine mesure, renforcées.

33. Nous avons constaté que la DGBI a fait des efforts considérables pour atténuer les risques cernés lors de précédents travaux de certification. Grâce aux activités de surveillance de la qualité trimestrielles de la Direction générale, les transactions du fournisseur de services sont davantage examinées. Les listes de vérification que les surveillants de la qualité utilisent dans le cadre des examens trimestriels ont été mises à jour pour inclure certains des éléments de risque cernés dans le cadre des vérifications par une tierce partie et l'examen interne. La Direction générale a offert

de la formation à l'échelle nationale, afin de s'assurer que les nouveaux outils et processus de même que leur lien avec les questions de vérification sont compris de manière uniforme. Elle a aussi communiqué l'information sur les améliorations apportées à ces processus à son réseau de surveillance de la qualité dans le cadre d'ateliers de surveillance de la qualité organisés à l'échelle nationale. Nous avons aussi constaté que, durant l'hiver et le printemps 2012, un examen de conformité des rapports de surveillance de la qualité a été effectué dans le cadre de la surveillance nationale de la qualité au sein de la Coordination de la gestion des services AFPS afin de vérifier s'ils étaient complets. Dans le cadre de cet examen, les équipes régionales de la surveillance de la qualité ont été informées des secteurs considérés déficients, pour que des mesures soient prises. De plus, la Direction générale a entrepris une étude sur les ressources humaines pour mieux connaître le niveau de ressources nécessaire pour surveiller et superviser les activités AFPS dans le bureau national et les bureaux des portefeuilles, en fonction des engagements qu'elle a pris dans les plans d'action de la gestion.

34. De même, dans le cadre de l'examen mensuel du Rapport détaillé sur la facturation des projets, les transactions du fournisseur de services sont davantage examinées. Selon le processus actuel, pour chaque portefeuille, le responsable technique ou son délégué doit examiner le rapport en le comparant aux demandes de paiement soumises chaque mois par le fournisseur de services AFPS. Il s'agit d'examiner les projets figurant sur le rapport mensuel détaillé des factures soumises au regard des demandes de paiement du fournisseur de services pour vérifier qu'un pourcentage approprié d'achèvement des projets a été facturé. Ce processus permet de confirmer que le paiement est raisonnablement représentatif des services rendus.
35. À cet examen s'ajoute un examen mensuel distinct mené par les équipes de surveillance de la qualité. Les surveillants de la qualité sélectionnent un échantillon équivalant à 10 % des projets figurant sur le Rapport détaillé sur la facturation de projets, en vue d'un examen plus détaillé de la documentation de ces projets. L'examen de surveillance de la qualité est effectué en comparant les documents contenus dans le dossier du projet au pourcentage d'achèvement du projet le plus récemment facturé. Lorsque les documents des projets ne correspondent pas au pourcentage d'achèvement facturé, le paiement est retenu. Ces deux tâches fournissent au responsable technique un niveau de confiance accru quant à la conformité du paiement mensuel versé au fournisseur de services avec les services fournis.
36. La DGBI a aussi donné la preuve qu'un examen des indicateurs de rendement clés avait été réalisé, et que les résultats ont été présentés à TPSGC et au comité conjoint des opérations du fournisseur de services AFPS. Nous avons constaté que l'examen des indicateurs de rendement clés associés à la réalisation de projets, qui mesurent la capacité du fournisseur de services de réaliser les projets selon le calendrier et le budget prévus, est terminé. L'examen des indicateurs de rendement clés associés à la

gestion immobilière, qui mesurent la capacité du fournisseur de services d'offrir les services d'exploitation courante des immeubles, est en cours. Nous avons aussi été informés que des indicateurs de rendement clés supplémentaires pour mesurer l'intégrité des données du fournisseur de services seront inclus dans la prochaine génération de contrats.

37. Par conséquent, nous avons conclu que la DGBI avait augmenté et, dans une certaine mesure, amélioré la surveillance du fournisseur de services AFPS. La Direction générale continue de modifier ses activités de surveillance afin qu'elles s'harmonisent davantage avec les risques cernés. Le BVE a aussi confirmé que l'examen des indicateurs de rendement clés a été entrepris pour assurer une supervision intégrée et obtenir les données de la haute direction. Toutefois, l'examen complet des indicateurs de rendement clés est en cours, et les résultats obtenus servent à élaborer la prochaine génération de contrats.

Les activités de surveillance ne sont pas totalement intégrées ou harmonisées avec les risques de vérification, et les processus documentés sont incomplets

38. Bien que les mesures correctives ci-dessus établissent le fondement de la surveillance continue du fournisseur de services AFPS par la DGBI, nous avons constaté plusieurs lacunes dans la mise en œuvre des activités et des outils de surveillance améliorés de la Direction générale. Plus particulièrement, nous avons constaté que les activités de surveillance ne sont pas bien intégrées; que les changements à la surveillance de la qualité indiqués dans les plans d'action de la gestion n'ont pas tous été complètement mis en œuvre; que les outils et les processus ne conviennent pas exactement à la gestion financière et aux contrôles financiers; que la composition et les rôles et responsabilités des équipes de surveillance de la qualité ne sont pas pleinement harmonisés avec les risques cernés lors de précédents travaux de certification. Nous avons aussi constaté des incohérences possibles dans l'application des activités de surveillance améliorée.
39. Dans le cadre de l'examen, nous avons constaté des occasions pour intégrer davantage les diverses activités de surveillance. Les résultats des examens trimestriels de surveillance de la qualité, de l'examen mensuel du Rapport détaillé sur la facturation des projets et la gestion des indicateurs de rendement clés devraient idéalement être liés de manière à ce que les extraits d'une activité deviennent les intrants des autres. Une telle intégration des activités de surveillance fournirait une méthode efficace et rigoureuse de surveillance des contrats portant sur les AFPS, et l'administration des contrats de la Direction générale serait renforcée par cette synergie. Par exemple, nous avons constaté que, bien que le responsable technique ou son délégué puisse signaler des projets aux surveillants de la qualité pour qu'ils les examinent dans le cadre de leurs activités de surveillance de la qualité, cette pratique ne fait pas partie du processus documenté, et rien n'indique qu'elle est utilisée pour tous les portefeuilles. De même, aucun processus ne décrit comment les

renseignements d'affaires découlant des activités de surveillance peuvent être transmis aux autres activités de contrôle clés, dans le but d'améliorer leur efficacité.

40. De plus, nous avons constaté que des modifications de la surveillance de la qualité prévues dans les plans d'action de la gestion approuvés n'avaient pas encore été mises en œuvre. Par exemple, tant les vérifications par une tierce partie que l'examen interne ont permis de relever des préoccupations quant à la façon dont les autorisations de modification de projet étaient gérées, et ont recommandé le renforcement de la gestion de ces autorisations. La Direction générale s'est engagée à apporter plusieurs améliorations pour donner suite à ces recommandations; notamment, en étendant la portée des examens de surveillance de la qualité pour permettre de vérifier si la documentation des projets soutient les autorisations de modification de projet ainsi que les coûts qui y sont associés. Toutefois, nous avons constaté que la restructuration de la surveillance de la qualité ne comprenait pas d'étapes pour évaluer ou remettre en question la justification des autorisations de modification de projet. Le BVE a été informé que cette mesure n'a pas été mise en œuvre telle qu'elle est décrite dans les plans d'action de la gestion, parce que les autorisations de modification relèvent des équipes régionales de gestion immobilière et qu'il est impossible de s'attendre à ce que les surveillants de la qualité aient toujours une connaissance suffisante des autorisations de modifications pour les évaluer.
41. De même, une des vérifications par une tierce partie a permis de trouver des cas où les honoraires liés aux services de réalisation de projets ont été facturés selon les coûts de gestion immobilière (p. ex. les services de nettoyage, les frais de services publics facturés aux locataires de TPSGC, les contrats de service d'entretien récurrents et d'autres travaux non liés à la construction). Il a alors été recommandé au Ministère d'effectuer des examens périodiques de la classification des projets pour veiller à ce que les honoraires liés aux services de réalisation de projets soient uniquement facturés pour des coûts de conception et de construction admissibles, conformément aux contrats portant sur les AFPS. En réponse à cette recommandation, la Direction générale s'est engagée à ajouter cette vérification à son examen trimestriel de la surveillance de la qualité et aux examens mensuels des Rapports détaillés sur la facturation des projets. Nous avons constaté que cette vérification n'est pas effectuée lors des examens trimestriels ou des examens mensuels des rapports détaillés des factures des projets. Par contre, le BVE a été informé que la validation est effectuée par le responsable technique lorsqu'il approuve les rapports d'analyse des investissements associés aux projets et, s'il y a lieu, le responsable technique demandera au centre national d'expertise d'effectuer un examen. Toutefois, nous avons constaté que cette pratique ne concerne pas les projets inférieurs à 25 000 \$ et les projets dirigés par les locataires, puisque ces projets ne nécessitent pas de rapport d'analyse des investissements.

**2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant
les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final**

42. L'examen a également permis de relever des faiblesses dans les outils et les processus utilisés par les équipes de surveillance de la qualité AFPS de la DGBI pour effectuer leur travail. Notamment, la procédure opérationnelle normalisée pour la surveillance de la qualité n'a pas été révisée depuis 2010, soit avant les vérifications par une tierce partie et l'examen interne. De plus, les listes de vérification de la surveillance de la qualité, créées pour surveiller la conformité avec les aspects techniques de l'énoncé des travaux du contrat, sont toujours axées principalement sur la vérification de la conformité technique. Bien que des modifications aient été apportées aux listes de vérification pour y introduire la vérification des contrôles financiers clés (comme la gestion des sous-traitants), ces listes ne sont pas pleinement harmonisées avec les secteurs de risque cernés lors de travaux de certification précédents. De plus, nous avons interviewé des membres du réseau de la surveillance de la qualité, qui nous ont dit être insatisfaits de ces listes, s'interrogeant sur leur convivialité et leur aspect répétitif. Nous avons aussi observé dans certaines listes de vérification qu'on nous a montrées que de nombreuses sections étaient incomplètes.
43. Nous avons constaté à l'échelle régionale des incohérences sur la façon dont la surveillance de la qualité est effectuée, puisque les outils ne semblent pas contribuer à assurer une approche commune. Nous avons constaté que la surveillance des paiements du fournisseur de services à ses sous-traitants, une nouvelle activité de surveillance importante, n'a été effectuée qu'une fois au cours de l'exercice 2011-2012, et que seul un petit échantillon de projets a été sélectionné et examiné aux fins de vérification. La vérification a aussi été effectuée sur des projets en cours et des projets terminés, ce qui diffère de la recommandation formulée lors des précédents travaux de certification. En effectuant le rapprochement de données sur des projets en cours, la Direction générale ne peut être certaine qu'il n'y aura pas de sur facturation ou de sous-facturation lorsque la dernière facture aura été reçue.
44. L'examen mensuel du Rapport détaillé sur la facturation des projets ne comprend pas de directives exhaustives pour veiller à ce que les vérifications portant sur les mêmes ensembles de contrôles clés soient uniformisées à l'échelle nationale. Aucune liste de vérification n'a été approuvée pour guider l'examen, de sorte qu'un échange de courriels est souvent le seul document ministériel disponible indiquant la tenue et la portée d'un examen. Ce manquement est préoccupant puisqu'il limite la pertinence de ce que la DGBI peut montrer comme ayant été vérifié et validé dans le cadre de l'examen du Rapport détaillé sur la facturation des projets. Nous avons aussi été préoccupés par le niveau de cohérence et de rigueur de l'examen du Rapport détaillé sur la facturation des projets d'une région à l'autre, puisque les procédures approuvées pour cette activité laissent d'importants éléments à l'interprétation de l'examineur. Une région a créé des listes de vérification pour l'examen du Rapport détaillé sur la facturation des projets, qui semblent surtout tenir compte des risques financiers, mais ces outils n'avaient pas été officiellement approuvés au moment de notre examen. Sans directives, la Direction générale ne peut être certaine que ses

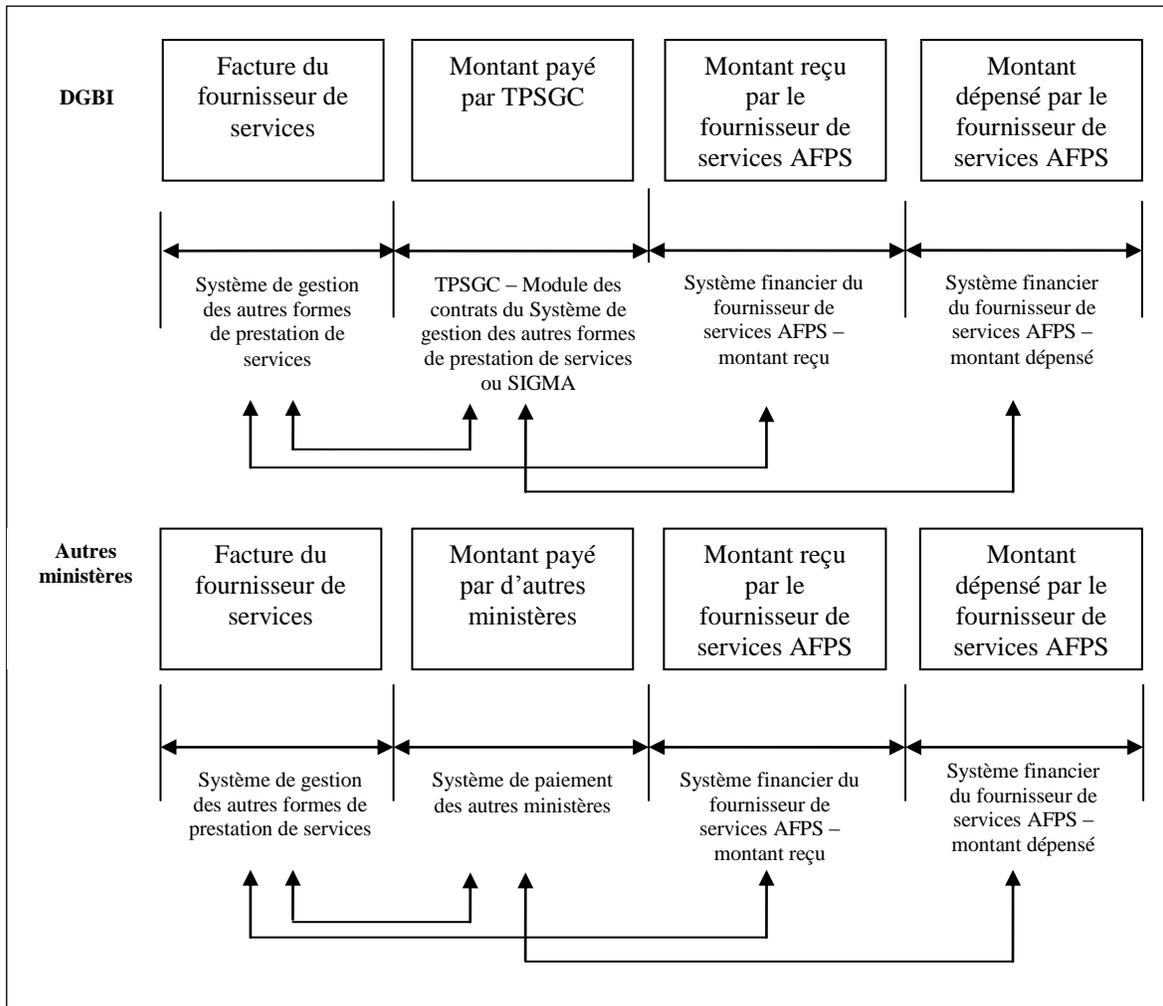
employés à l'échelle nationale vérifient régulièrement le fonctionnement des contrôles clés.

45. En outre, la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS n'a pas été en mesure de trouver un effectif complet possédant une expertise en gestion financière, bien que cette situation s'explique, du moins en partie, par les défis associés au recrutement, qui étaient hors du contrôle de la Direction. Ces ressources, composant l'effectif pour lesquelles de nouveaux postes ont été créés dans toutes les régions en réponse aux précédents travaux de certification, devraient apporter à la Direction leur expertise en contrôle et en gestion financière au niveau des portefeuilles. La création de ces postes visait à faire en sorte que la surveillance de la qualité exercée par la Direction générale comprenne les contrôles de gestion financière appropriés. Le risque découlant de cette incapacité à pourvoir les nouveaux postes est exacerbé par le fait que les rôles et les responsabilités ou les directives de travail n'ont pas été élaborés et documentés pour ces ressources, ce qui cause un risque d'utilisation incohérente ou de sous-utilisation de ces ressources dans les régions qui ont réussi à pourvoir ces postes. D'autres membres du réseau de la surveillance de la qualité des AFPS proviennent des ressources existantes de la DGBI, et ce sont généralement des professionnels de la gestion immobilière ou des systèmes du bâtiment. L'absence de ressources possédant l'expertise financière nécessaire signifie que les membres du réseau de la surveillance de la qualité des AFPS doivent effectuer des vérifications tant financières que techniques, ce qui donne encore plus d'importance à la nécessité de disposer d'outils de surveillance solides et harmonisés.
46. Le BVE a conclu que, bien que la surveillance du fournisseur de services AFPS se soit accrue et que, dans une certaine mesure, elle se soit améliorée, les activités et les outils de surveillance tireraient profit d'une approche mieux intégrée de la vérification des contrôles clés en matière de gestion financière et d'administration des contrats. Les outils et les processus de surveillance tireraient profit d'une plus grande harmonisation avec les risques cernés lors de précédents travaux de certification ainsi que d'un examen visant à veiller à ce que ces outils et processus soient suffisamment solides pour permettre à la DGBI de faire valoir qu'elle s'acquitte de ses responsabilités. De plus, la surveillance des paiements du fournisseur de services à ses sous-traitants serait améliorée grâce à des directives de travail plus rigoureuses en ce qui concerne la taille des échantillons et la fréquence des vérifications. En outre, les activités de surveillance de la Direction générale seraient grandement renforcées par l'embauche, dans toutes les régions, de ressources ayant de l'expérience dans les domaines de la gestion et du contrôle financiers, et en veillant à ce que leurs rôles et leurs responsabilités soient clairement documentés et compris et ce, même si les difficultés rencontrées par la DGBI par rapport aux postes à pourvoir sont, dans une certaine mesure, hors du contrôle de la Direction générale.

RAPPROCHEMENTS DES DONNÉES DES SYSTÈMES D'INFORMATION

47. Lors des précédents travaux de certification, des préoccupations concernant l'intégrité et la suffisance des renseignements contenus dans les systèmes d'information utilisés pour la gestion des services AFPS ont été soulevées. Ces préoccupations étaient en partie causées par des transactions mal codées ou mal saisies dans les divers systèmes, ce qui a entraîné des erreurs. Dans d'autres cas, la cause de l'erreur était que les données des systèmes du fournisseur de services n'avaient pas été transférées au Système de gestion des autres formes de prestation de services de TPSGC. Tant les vérifications par une tierce partie que l'examen interne ont recommandé que la DGBI prenne des mesures pour veiller à ce que les systèmes d'information contiennent des données suffisamment détaillées, exactes et complètes, pour permettre à TPSGC de suivre et de surveiller les dépenses et les recettes. Il a également été recommandé que TPSGC examine périodiquement les exigences relatives aux données du fournisseur de services afin de s'assurer qu'elles sont suffisantes pour satisfaire aux exigences des deux parties en matière de surveillance et de rapports.
48. L'information sur les dépenses des services de gestion immobilière et de réalisation de projets est contenue dans divers systèmes d'information utilisés par TPSGC et le fournisseur de services AFPS. Puisque ces systèmes constituent un élément important de la production des paiements, il est essentiel de faire le rapprochement des données de ces systèmes pour s'assurer qu'elles sont complètes et exactes. L'un des principaux systèmes de cette activité est le Système de gestion des autres formes de prestation de services, qui est utilisé par la DGBI et le fournisseur de services AFPS. Le système contient les données mensuelles sur les paiements et les factures. SIGMA est le système financier ministériel commun, qui traite les paiements de TPSGC. Le module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services permet au personnel de la gestion des services AFPS de suivre plus en détail les paiements de TPSGC par rapport aux montants facturés. Les systèmes de paiement utilisés par les autres ministères et les systèmes financiers internes du fournisseur de services AFPS concernant les montants reçus et les coûts engagés sont également importants pour assurer l'exactitude, l'exhaustivité et la validité de l'information contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services. La figure 1 ci-dessous illustre le flux des paiements et des dépenses et les rapprochements requis.

Figure 1 – Flux des paiements et des dépenses et rapprochements requis



49. De même, la gestion des baux pour la location commerciale et la location au détail, qui est un service optionnel que le fournisseur de services AFPS gère pour le compte de TPSGC, utilise des systèmes de suivi des recettes. Comme pour les dépenses, le Système de gestion des autres formes de prestation de services est un élément essentiel de la planification des recettes que le fournisseur de services AFPS perçoit au nom de TPSGC, et au suivi des dépôts. Les renseignements sur la location commerciale et la location au détail sont contenus dans SIGMA, qui effectue le suivi des dépôts effectués dans le compte du Receveur général du Canada, dans lequel les paiements au gouvernement fédéral sont déposés. TPSGC utilise aussi le système WinSRI (système du répertoire des installations de Windows), qui lui permet de suivre les données sur les biens et l’occupation des locaux. L’exactitude, l’exhaustivité et la validité de l’information contenue dans les systèmes sont essentielles pour assurer une perception exacte des recettes provenant de la location commerciale et la location au détail. Le rapprochement des renseignements contenus

dans ces systèmes permettrait à la DGBI de veiller à ce que les données des systèmes soient complètes et exactes et qu'elles soutiennent la perception des recettes.

50. La DGBI a convenu que, pour pouvoir démontrer qu'elle s'acquitte de ses responsabilités, elle a besoin d'information plus détaillée et plus exacte. Par conséquent, nous nous attendions à ce que la Direction générale ait :
- i. mis en œuvre des activités de rapprochement des données de manière régulière et appropriée, afin de valider l'exactitude des données entrées dans les systèmes d'information susmentionnés;
 - ii. procédé au rapprochement des données pour veiller à ce que toute erreur liée à des données saisies précédemment soit décelée et corrigée;
 - iii. mené des activités de rapprochement au moyen d'outils et de procédures qui fournissent des explications claires sur les écarts et leur résolution;
 - iv. apporté des changements à certains systèmes d'information, afin de permettre une ventilation plus détaillée des éléments de coûts;
 - v. pris des mesures pour veiller à ce que le fournisseur de services effectue des rapprochements entre son système financier et le Système de gestion des autres formes de prestation de services.

Certains rapprochements entre les systèmes d'information ont été effectués

51. Pour ce qui est des dépenses, nous avons constaté que la Direction générale effectue une surveillance mensuelle pour valider et rapprocher l'information sur les factures contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services et l'information sur les paiements contenue dans SIGMA et le module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services. SIGMA, le système financier commun de TPSGC, contient les montants réels que le Ministère a payés, alors que le module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services contient la ventilation détaillée des montants facturés et payés pour les services de gestion immobilière et de réalisation de projets. Comme SIGMA ne contient pas la ventilation détaillée des paiements au fournisseur de services AFPS, il est important d'effectuer un rapprochement de l'information sur les paiements qu'il contient et de l'information contenue dans un système contenant les ventilations détaillées de ces montants. Le module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services sert à cette fin et permet au personnel de la Coordination de la gestion des services AFPS de procéder à des validations mensuelles et, ensuite, les écarts sont signalés aux bureaux régionaux visés pour que des mesures soient prises. Cette activité sert à vérifier si les montants exacts sont payés au fournisseur de services AFPS et s'ils sont enregistrés dans les systèmes financiers du Ministère.

52. De même, la DGBI a mis en œuvre des activités de rapprochement pour valider l'exactitude et l'exhaustivité des recettes perçues par le fournisseur de services AFPS

pour le compte du Ministère. Nous avons constaté que la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et la Direction des Services des Biens immobiliers nationaux, au sein de la DGBI, ont mis en œuvre des examens de l'information sur les biens à usage commercial loués, afin de résoudre les questions existantes et de vérifier la qualité des données fournies. Ces examens sont axés sur le rapprochement de l'information contenue sur la feuille de contrôle des locations, qui résume l'information de base sur les baux et l'information sur les paiements de location, avec l'information contenue dans le système de suivi du ministère (WinSRI) et le Système de gestion des autres formes de prestation de services. De plus, la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS a mis en place un processus annuel de rapprochement de l'information de SIGMA avec l'information sur les dépôts contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services.

53. Nous avons aussi constaté que la DGBI avait entrepris d'apporter des changements au Système de gestion des autres formes de prestation de services. Les précédents travaux de certification ont permis de constater que le système ne permettait pas une ventilation suffisamment détaillée des éléments de coûts pour valider ce qui a été facturé au Ministère. La DGBI en a convenu et a apporté des changements au Système de gestion des autres formes de prestation de services, afin qu'il fournisse des données plus détaillées pour le suivi des éléments de coûts compris dans les montants facturés par le fournisseur de services.
54. À la suite de ces améliorations, l'examen a permis de conclure que les directions responsables à la DGBI avaient commencé à mettre en œuvre des mesures pour régler les questions d'intégrité des données sur les dépenses et les recettes, qui avaient été décelés dans les précédents travaux de certification.

L'analyse et le suivi du rapprochement des données doivent être renforcés

55. Bien que nous ayons constaté des améliorations dans les activités de rapprochement des données, qui ont été décrites ci-dessus, nous avons aussi constaté que des secteurs devaient être renforcés. Les rapprochements comportent deux volets : (1) la validation des données des systèmes pour déceler les erreurs et vérifier l'intégrité des données et (2) l'analyse et le suivi pour déterminer les principales causes et veiller à ce que les corrections soient faites. Nous avons constaté des lacunes et des faiblesses dans l'analyse et le suivi liés aux activités de rapprochement décrites ci-dessus.

56. L'examen a permis de constater que, même si le rapprochement de l'information sur les factures contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation et son module de contrats et dans SIGMA est effectué chaque mois, les activités de suivi ne sont pas bien conçues. Selon la pratique actuelle, la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS effectue un rapprochement mensuel, puis signale les écarts au bureau régional visé pour qu'il prenne des mesures. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de suivi pour vérifier si les écarts avaient été corrigés, et que la région n'était pas tenue d'informer la Coordination de la gestion des services AFPS qu'elle avait corrigé les écarts. De plus, les processus documentés pour guider cette activité ne sont pas suffisamment clairs quant à la façon dont les écarts devraient être corrigés, consignés et analysés.
57. De même, le rapprochement des données sur la location commerciale et la location au détail qui se fait à présent, n'est pas guidé par un ensemble de procédures communes approuvées. Les rapprochements effectués à la fois par la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et la Direction des Services des Biens immobiliers nationaux comportent des chevauchements. Aucune de ces directions ne dispose de procédures officiellement documentées et approuvées sur les travaux de rapprochement couramment effectués. De plus, le Manuel d'administration des baux de la DGBI, élaboré par la Direction de la gestion des services professionnels et techniques, contient des directives de travail qui ne reflètent pas les pratiques courantes de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS. Nous avons aussi constaté que le rapprochement entre le Système de gestion des autres formes de prestation de services, SIGMA et WinSRI n'est pas encore achevé pour 2011-2012. On nous a informés que la Direction générale attendait l'information provenant du fournisseur de services.
58. De plus, l'examen a permis de constater qu'un élément du plan d'action de la gestion confirmant la validité des prévisions des recettes n'a pas été mis en œuvre. Cette mesure corrective était en lien avec le risque que des écarts importants entre les recettes réelles et les recettes prévues puissent passer inaperçues, et la période de perception inexacte des recettes puisse être prolongée en conséquence. Le BVE croit qu'il est important que la Direction générale mette en œuvre cette mesure corrective, de sorte que ce risque puisse être atténué, tel que prévu à l'origine.
59. En outre, bien que la DGBI se soit engagée à vérifier si le fournisseur de services AFPS effectue chaque mois des rapprochements entre les données du Système de gestion des autres formes de prestation de services et les montants reçus enregistrés dans son système financier interne, on ne nous a fourni aucune preuve de ces activités de rapprochement. Par contre, on nous a informés que la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS obtenait des rapports mensuels sur les transactions des services de gestion immobilière enregistrées dans le système financier interne du fournisseur de services AFPS, et qu'un rapprochement était ensuite effectué entre les données de ces rapports et celles contenues dans le Système

de gestion des autres formes de prestation de services. Toutefois, la DGBI n'a pas été en mesure de fournir une preuve de ces activités de rapprochement. Sans preuve à l'appui, le BVE n'a pas pu vérifier si la Direction générale a pris les mesures nécessaires pour résoudre les questions à la source de la non-transmission des données au Système de gestion des autres formes de prestation de services. Nous avons aussi constaté que le rapprochement n'était pas effectué pour des fonctions prévues au contrat (c.-à-d. les services de réalisation de projets et les services optionnels).

60. Ensemble, ces observations laissent sous-entendre que, bien que la Direction générale ait amélioré la gestion de l'intégrité des données, elle doit poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les écarts soient suivis en vue de confirmer leur résolution et qu'ils soient analysés de manière appropriée pour éviter qu'ils ne se répètent. De plus, ces activités de rapprochement et de suivi ne sont pas encore guidées par des procédures communes approuvées qui reflètent les pratiques réelles de nombreuses directions et du fournisseur de services AFPS. Les outils utilisés dans le cadre des activités de rapprochement ne fournissent pas encore suffisamment d'explications claires sur les écarts et leur résolution, ce qui réduit la capacité de la Direction générale de démontrer l'efficacité des examens et de la résolution des questions relatives aux données. Enfin, la Direction générale doit continuer d'élaborer une méthode visant à valider régulièrement que le fournisseur de services AFPS effectue le rapprochement des données du Système de gestion des autres formes de prestation de services avec les données de son propre système financier interne, selon le plan d'action de la gestion approuvé.

VÉRIFICATIONS DES COÛTS

61. Avant les vérifications par une tierce partie et l'examen interne, TPSGC avait commandé la vérification des coûts de trois portefeuilles pour l'exercice 2005-2006, afin de vérifier si le Ministère avait payé le fournisseur de services conformément à la base de paiement prévue dans les contrats portant sur les AFPS. Ces vérifications ont été effectuées par Services de vérification Canada (ancien organisme).
62. Reconnaissant l'importance de cette activité, le vérificateur tiers a examiné les vérifications des coûts dans le cadre de son examen des sept transactions (2010-715). Le vérificateur a recommandé que TPSGC suive de manière proactive les rajustements découlant des vérifications financières des coûts pour 2005-2006, effectuées par Services de vérification Canada, et élabore une stratégie en vue d'augmenter la fréquence des vérifications des coûts à l'avenir.
63. Dans son plan d'action de la gestion, TPSGC s'est engagé à faire appel à Services de vérification Canada pour les vérifications financières des coûts de huit contrats pour l'exercice 2008-2009. Le Ministère s'est aussi engagé à effectuer des vérifications des coûts pour le reste de la durée de ces huit contrats. Nous nous attendions à ce que les

travaux de vérification pour 2008-2009 aient été exécutés et qu'une stratégie pour les années à venir ait été élaborée, comme le décrit le plan d'action de la gestion. Nous nous attendions aussi à ce que la stratégie corresponde à une approche intégrée, comprenant l'information sur les risques tirée des activités de contrôle clés prévues dans les procédures de vérification des coûts.

Les vérifications financières des coûts pour l'exercice 2008-2009 sont en cours, mais la stratégie pour les années à venir n'est pas encore achevée.

64. Nous avons constaté que la Direction générale des approvisionnements a entrepris les vérifications des coûts des huit portefeuilles pour 2008-2009, comme le décrit le plan d'action de la gestion. À la fin du présent examen, le 18 mars 2013, on prévoyait que les vérifications des coûts seraient terminées le 31 mars 2013. La Direction générale des approvisionnements nous a informés que les vérifications des coûts avaient été retardées en raison : (1) de la décision sur la fin des activités et la dissolution de Services de vérification Canada, et (2) d'autres travaux de certification (c.-à-d. la vérification par une tierce partie et l'examen interne) qui a influé sur la capacité du fournisseur de services AFPS à fournir rapidement l'information. Le Groupe des services de certification de la Direction générale des approvisionnements a ensuite pris la relève pour mener les vérifications des coûts.
65. Nous n'avons pas pu conclure si les vérifications des coûts ont bien tenu compte des risques ciblés par la recommandation, puisque les travaux de vérification n'étaient pas encore terminés à la conclusion du présent examen. Nous avons aussi constaté que la stratégie relative à la vérification des coûts pour les années à venir n'a pas encore été élaborée. Selon la Direction générale des approvisionnements, bien que des vérifications supplémentaires soient prévues pour les années à venir, il est nécessaire d'obtenir les constatations des vérifications de 2008-2009 avant d'achever l'élaboration de la stratégie.
66. Les sommes éventuellement dues resteront donc en suspens jusqu'à l'achèvement des vérifications des coûts. De plus, à la fin de l'exercice, la DGBI n'aura pas accès à une information importante sur les risques qui pourrait être utilisée pour la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services. Cette situation vient renforcer la nécessité, pour la Direction générale, d'intégrer les contrôles en matière d'administration des contrats, de sorte que chaque contrôle augmente l'efficacité des autres contrôles.

VÉRIFICATION ANNUELLE DE L'ÉTAT DES COÛTS DU FOURNISSEUR DE SERVICES

67. Le contrat portant sur les AFPS établit les modalités de facturation par le fournisseur de services AFPS pour les services rendus à TPSGC ainsi que les modalités de paiement du Ministère. La base de paiement du contrat détaille les frais répercutés admissibles pour les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels ainsi que les frais de gestion que le fournisseur de services AFPS a le droit de facturer. Les frais répercutés mentionnés ci-dessus seront remboursés au fournisseur de services, sans majoration pour les frais généraux ou la marge bénéficiaire. Les honoraires du fournisseur de services, particulièrement ceux pour les services de réalisation de projets et les services optionnels, sont calculés en fonction des frais répercutés réels du fournisseur pour la prestation de services. Toutefois, puisque les paiements sont effectués tout au long de l'exercice, et que les coûts définitifs engagés par le fournisseur de services ne seront connus qu'à une date ultérieure, il est important d'avoir le compte exact des coûts réels du fournisseur de services à la fin de l'exercice. Les contrats portant sur les AFPS en tiennent compte et exigent qu'un vérificateur tiers effectue une vérification annuelle de l'état de coûts du fournisseur de services.
68. Les précédents travaux de certification ont permis de constater qu'au cours des exercices précédents, les états des coûts du fournisseur de services avaient été préparés en utilisant les coûts estimatifs plutôt que les coûts réels. Dans le cadre des précédents travaux de certification, on a trouvé des exemples où des dépenses non justifiées ont été facturées à TPSGC, et d'autres où les taux facturés à TPSGC n'étaient pas conformes aux taux convenus par le Ministère. Par conséquent, une recommandation clé formulée dans les vérifications par une tierce partie et l'examen interne était que la DGBI exige que l'état des coûts du fournisseur de services soit fondé sur les coûts réels. L'état des coûts serait ensuite vérifié chaque année par un vérificateur tiers. Il s'agit d'un contrôle important permettant de veiller à ce que les coûts réels du fournisseur de services correspondent bien aux montants finaux que TPSGC paie pour les services AFPS et que le Ministère n'ait pas été surfacturé ou sous-facturé.
69. Nous nous attendions à ce que la DGBI ait coordonné cette activité avec le fournisseur de services AFPS et le vérificateur tiers pour veiller à ce que les états des coûts préparés pour les huit portefeuilles, qui ont ensuite été vérifiés, soient fondés sur les coûts réels du fournisseur de services AFPS. Nous nous attendions aussi à trouver des directives clarifiant le rôle de la DGBI dans les travaux de vérification par une tierce partie, relativement à l'information sur les risques qu'elle a recueillie dans le cadre de ses autres activités de surveillance et de rapprochement et qu'elle fournit au vérificateur tiers. Plus précisément, comme la capacité de la DGBI de fournir des intrants dans le cadre de vérifications par une tierce partie portant sur les états des coûts est un élément important de ce contrôle, nous nous attendions à trouver un

processus officiel comprenant des procédures et des responsabilités claires, y compris un calendrier annuel d'initiation et d'exécution de ces travaux.

La vérification des états des coûts réels du fournisseur de services est terminée

70. Nous avons constaté que la DGBI avait collaboré avec le fournisseur de services AFPS et le vérificateur tiers, afin de veiller à ce que les vérifications des états des coûts des huit portefeuilles soient fondées sur les coûts réels et contiennent suffisamment de détails pour permettre un rapprochement de fin d'exercice significatif. De plus, le Ministère a donné des directives aux vérificateurs tiers, au printemps 2012, exigeant que ceux-ci accordent une importance relative globale plus faible en fonction des risques cernés lors de précédents travaux de certification. Les vérifications des états financiers du fournisseur de services pour 2011-2012 sont achevées, et les états vérifiés définitifs pour les huit portefeuilles ont été transmis à TPSGC en octobre 2012, comme cela est indiqué dans le plan d'action de la gestion de la DGBI. Par conséquent, le BVE a conclu que cette activité a été achevée pour 2011-2012, comme cela est indiqué dans le plan d'action de la gestion.

Les intrants de la DGBI dans les vérifications par une tierce partie et les procédures connexes doivent être clarifiés et renforcés à l'avenir

71. Comme nous l'avons déjà mentionné, bien que les vérifications portent sur les coûts réels du fournisseur de services AFPS dans le cadre des contrats portant sur les AFPS, le coût de ces vérifications est facturé au Ministère. Cet aspect, combiné à la responsabilité liée à la gérance du Ministère pour veiller à ce qu'il ait payé le montant exact pour les services reçus, montre que la DGBI joue un rôle important en aidant le vérificateur tiers à cerner les secteurs de risque plus élevé aux fins d'examen. Il est donc important que la DGBI participe à la planification de ces vérifications.

72. Nous avons constaté que, sauf pour le changement de niveau d'importance relative appliqué par les vérificateurs tiers dans la mission, la participation de la DGBI dans la planification des vérifications par une tierce partie est limitée. Nos entrevues avec des employés de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS montrent qu'ils semblent mal connaître la nature et l'étendue de leur rôle quant à l'information à fournir lors des vérifications par une tierce partie. De plus, il n'existe aucun lien entre les renseignements d'affaires produits dans le cadre des activités de surveillance, de vérification et de rapprochement du Ministère et les vérifications annuelles de l'état des coûts du fournisseur de services. Il n'y a pas non plus de directives documentées qui définissent le rôle de la Direction générale et assurent la cohérence concernant les données fournies aux vérificateurs tiers pour leurs travaux. Comme la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS est responsable de la surveillance et du rapprochement des coûts et des données du fournisseur de services, elle est bien placée pour informer les vérificateurs tiers sur les secteurs de risque et de vulnérabilité connus. Il est donc important que les employés

de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS disposent de directives pour clarifier leurs rôles et responsabilités liées aux vérifications annuelles de l'état des coûts du fournisseur de services.

73. Il est important de souligner que, malgré l'absence de directives, 2011-2012 a été le premier exercice où la vérification des états des coûts du fournisseur de services était fondée sur les coûts réels. Le Ministère a fourni des directives aux vérificateurs tiers exigeant un niveau d'importance relative globale plus faible, ce qui a en retour alimenté les procédures des vérificateurs tiers. Toutefois, en raison du nombre de plans d'action de la gestion mis en œuvre simultanément par la Direction générale, une approche plus stratégique et mieux intégrée du rôle de la DGBI dans les vérifications n'a pas été examinée. Par conséquent, nous avons constaté que des directives officielles faciliteraient à l'avenir les intrants de la DGBI dans les vérifications par une tierce partie des états du fournisseur de services. Grâce à l'amélioration des activités de surveillance et de rapprochement, et aux résultats des vérifications des coûts menées par la Direction générale des approvisionnements, la DGBI sera davantage en mesure d'établir des procédures intégrées qui lui permettront de transmettre des données plus significatives lors des vérifications par une tierce partie des états des coûts du fournisseur de services.

RAPPROCHEMENT ANNUEL DES COÛTS RÉELS DE TPSGC

74. À la suite des recommandations formulées lors des précédents travaux de certification, la DGBI s'est engagée à effectuer un rapprochement de fin d'exercice entre les montants payés par TPSGC et par d'autres ministères et les états des coûts réels du fournisseur de services AFPS. Chaque année, à la réception des états vérifiés des coûts du fournisseur de services AFPS, TPSGC doit effectuer un rapprochement. Ce contrôle est important pour faire en sorte que TPSGC paie seulement les coûts réels du fournisseur de services AFPS, sans majoration pour les frais généraux ou la marge bénéficiaire.
75. Dans le cadre des précédents travaux de certification, on a trouvé des exemples où les coûts facturés au Ministère ne correspondaient pas aux montants payés par le fournisseur de services AFPS, et où des dépenses non justifiées ou des taux erronés ont été facturés à TPSGC. Bien que la vérification de l'état des coûts du fournisseur de services AFPS soit une première étape importante pour veiller à ce que les coûts déclarés par le fournisseur de services AFPS soient appuyés d'éléments probants, la responsabilité de vérifier que les paiements correspondent à des coûts réels incombe en définitive à TPSGC. Par conséquent, il est essentiel que TPSGC effectue le rapprochement entre les paiements que lui et d'autres ministères ont fait et les états vérifiés des coûts réels.

76. Nous nous attendions à ce que la Direction générale :

- i. ait procédé à l'examen et au rapprochement des états vérifiés, conformément à l'engagement pris par la Direction générale dans ses plans d'action de la gestion;
- ii. ait assuré le suivi nécessaire et réglé les préoccupations soulevées au cours de cet examen (p. ex. le remboursement par le fournisseur de services AFPS, le cas échéant);
- iii. ait procédé au rapprochement des dépenses réelles du fournisseur de services AFPS (selon l'état vérifié des coûts), conformément à un processus documenté et clair, qui a été communiqué à tous les intervenants;
- iv. ait procédé au rapprochement entre les données du module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services, SIGMA, et les systèmes financiers des autres ministères, puisque ces systèmes contiennent l'information la plus exacte disponible sur les montants réellement payés, comme ce contrôle est décrit dans les plans d'action de la gestion de la DGBI.

L'état vérifié des coûts réels est validé

77. Nous avons trouvé une preuve que les activités de validation ont débuté peu de temps après que la Coordination de la gestion des services AFPS ait reçu les états des coûts vérifiés définitifs pour 2011-2012 transmis par le vérificateur tiers en octobre 2012. En outre, nous avons constaté que la DGBI et le fournisseur de services AFPS ont publié ensemble des directives sur les procédures de rapprochement pour certains services de réalisation de projets (c.-à-d. la main-d'œuvre associée à la gestion de projet, les débours, la mise en service). De plus, la DGBI a réalisé des travaux de validation supplémentaires de l'état des coûts contractuels pour les services de gestion immobilière et les services de réalisation de projets. La Direction de la coordination de la gestion des services AFPS a entrepris de comparer les montants figurant dans les états vérifiés et les montants du budget approuvés, en date du 1^{er} avril 2011. La Direction a aussi examiné les coûts vérifiés du fournisseur de services relativement à la main-d'œuvre associée à la gestion de projet, un secteur de risque connu, afin de cerner les écarts éventuels. Lorsque ces écarts étaient importants, la Coordination de la gestion des services AFPS a demandé au personnel du bureau régional visé de lui fournir des explications et au fournisseur de services de lui fournir des renseignements supplémentaires. Les coûts considérés comme des frais répercutés non admissibles de TPSGC seront inclus dans le rapprochement de fin d'exercice et récupérés.

78. Il est important de noter que 2011-2012 a été le premier exercice où cette validation des coûts a été entreprise, comme pour la vérification par une tierce partie des états des coûts réels. On nous a informés que la Coordination de la gestion des services AFPS prévoit utiliser les résultats de l'examen et de la validation de cet exercice pour guider le processus des années à venir.

Les procédures permettant le rapprochement complet des paiements réels effectués par TPSGC et les autres ministères n'ont pas encore été élaborées

79. Bien que les travaux de rapprochement de fin d'exercice décrits ci-dessus constituent un fondement solide pour cette activité, nous avons remarqué des écarts dans la façon dont le rapprochement est effectué actuellement, comme nous l'indiquons ci-dessous.

80. Durant l'examen, nous avons constaté que le rapprochement de fin d'exercice a été fait en comparant les états des coûts vérifiés du fournisseur de services avec l'information contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services et les montants facturés par le fournisseur de services AFPS pour les trois services prévus dans le contrat : les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels. Pour ce qui est des services de gestion immobilière, la Coordination de la gestion des services AFPS a fourni une preuve que le rapprochement des états des coûts vérifiés avec SIGMA avait aussi été fait.

81. Les rapprochements ont une plus grande valeur si les sources d'information utilisées sont indépendantes. Toutefois, il est important de noter que l'information contenue dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services provient du fournisseur de services AFPS, par l'intermédiaire de la facturation mensuelle adressée à TPSGC. Par conséquent, les activités de rapprochement de fin d'exercice que nous avons examinées pour les services de réalisation de projets et les services optionnels consistaient essentiellement à comparer deux sources d'information provenant du fournisseur de services AFPS. Grâce à l'utilisation de SIGMA, le système financier ministériel commun, et du module des contrats du Système de gestion des autres formes de prestation de services, un système d'information sur les projets, géré par le personnel régional de la DGBI, le rapprochement des données relatives aux trois services serait fondé sur une source d'information indépendante sur les paiements.

82. Bien que les données relatives aux services de gestion immobilière aient été rapprochées de celles de SIGMA dans le cadre du rapprochement de fin d'exercice, les données relatives aux services de réalisation de projets et aux services optionnels, pour leur part, ne l'ont pas été. Ainsi, le rapprochement de fin d'exercice de ces éléments permettant de comparer les états vérifiés des coûts avec les sources d'information indépendantes sur les paiements du fournisseur de services n'a pas encore été effectué. Ceci, associé à la faiblesse observée dans le suivi des écarts

identifiés qui sont mentionnés au paragraphe 54, limite l'assurance de la DGBI que le fournisseur de services AFPS l'a facturée correctement.

83. De plus, la Direction générale n'a pas mis en œuvre les mesures liées au rapprochement des données sur les projets demandés par les locataires contenues dans le Système de gestion des autres formes de prestation de services et l'information sur les paiements contenue dans les systèmes de paiement des autres ministères. Selon les états vérifiés des coûts pour les contrats, les travaux dirigés par les locataires totalisaient 11 millions de dollars, et les coûts totaux du fournisseur de service pour 2011-2012 totalisaient 555 millions de dollars. Bien que les travaux dirigés par les locataires ne représentent qu'environ 2 % du total des coûts annuels pour les contrats portant sur les AFPS, le BVE estime que la nature des risques qualitatifs liés à ces coûts nécessite l'attention de la gestion.
84. La Direction de coordination de la gestion des services AFPS explique que ces mesures n'ont pas été mises en œuvre parce qu'elle n'a aucun contrôle sur les systèmes de paiement des autres ministères et que, par conséquent, elle n'a pas la possibilité de savoir si l'information fournie par les autres ministères est exacte. Nous n'avons obtenu aucune preuve que la Direction générale a tenté de mobiliser les autres ministères à ce sujet, et il n'est pas certain que le recours à un niveau supérieur pour résoudre la question donnerait un résultat différent. Le BVE considère que l'engagement des Services ministériels de TPSGC à faire le rapprochement des travaux dirigés par les locataires de TPSGC serait une première étape logique et pourrait fournir à la Direction générale des renseignements utiles sur la façon de mobiliser les autres ministères. En raison de ces limitations, l'exercice de rapprochement que la Direction a mis en œuvre n'est pas aussi solide qu'il pourrait l'être.
85. Nous avons conclu que l'examen et les travaux de rapprochement en cours sont en partie achevés, mais qu'ils ne sont pas clairement documentés. Un rapprochement annuel des coûts réels engagés par le fournisseur de services AFPS et des paiements réels effectués par TPSGC et les autres ministères fournira une information plus exacte qui permettra de s'assurer que le Ministère a payé le fournisseur de services correctement. Le rapprochement des données sur les paiements réels à l'aide du système financier commun pour les trois fonctions prévues au contrat et selon des processus clairement établis permettra à la DGBI de vérifier si le fournisseur de services respecte les modalités du contrat portant sur les AFPS.

CONCLUSION

86. La mise en œuvre des plans d'action de la gestion de la Direction générale des biens immobiliers relativement aux contrôles de la gestion des services AFPS s'est avérée un processus complexe en raison du grand nombre de recommandations et de la

complexité de certaines mesures à prendre. Les plans d'action de la gestion ont été mis en œuvre en même temps que la Direction générale poursuivait ses activités dans le cadre de l'initiative AFPS, alors qu'il ne restait que deux années à la durée des contrats en cours. Nous avons constaté que la Direction générale a accompli des progrès quant à l'atténuation de plusieurs risques, même si certaines solutions ne sont pas pleinement harmonisées avec les risques cernés.

87. Nous avons aussi constaté que des contrôles clés de la Direction générale devront être améliorés pour la prochaine série de contrats portant sur les AFPS. Plus précisément, une approche plus efficace et mieux intégrée à l'égard des principales activités de contrôle de la Direction générale doit être élaborée et mise en œuvre, particulièrement en vue de la prochaine la prochaine génération de contrats portant sur les AFPS.
88. Bien que les activités de surveillance de la Direction générale aient été renforcées en incluant les vérifications des éléments de coût des projets en vue d'assurer une facturation juste, elles ne sont pas suffisamment harmonisées avec les risques cernés lors des vérifications par une tierce partie et de l'examen interne précédents. La Direction générale a révisé la conception de sa fonction de surveillance de la qualité et de ses examens mensuels des factures des projets, et continue d'examiner ses indicateurs de rendement clés, mais une meilleure harmonisation avec les risques cernés s'avère nécessaire. De plus, la Direction générale a commencé à acquérir l'expertise nécessaire en contrôle financier afin de pouvoir vérifier régulièrement ces secteurs de risque. Toutefois, l'incapacité de pourvoir tous les postes et des lacunes dans certains outils et certains processus documentés limitent l'efficacité de certaines des activités de surveillance de la Direction générale. Ensemble, ces lacunes influent sur la capacité de la DGBI d'atténuer pleinement les risques cernés lors des précédents travaux de certification.
89. De même, la Direction générale a mis en œuvre des activités mensuelles de rapprochement pour veiller à ce que ses systèmes enregistrent des données financières et opérationnelles exactes. Toutefois, dans certains cas, les activités menées ne suivent pas des procédures approuvées, et ne comprennent pas encore l'analyse et le suivi appropriés des écarts décelés. Sans cette analyse et ce suivi, la Direction générale ne peut pas être certaine que les divers systèmes d'information contiennent des données fiables.

90. La vérification des coûts de 2008-2009 n'était pas encore terminée à la fin de notre examen. De même, la méthode de vérification pour les années à venir était toujours en cours d'élaboration. Par conséquent, le BVE n'a pas été en mesure de conclure si les vérifications des coûts tenaient pleinement compte des risques cernés lors de précédents travaux de certification. Les vérifications des coûts fournissent une assurance supplémentaire importante quant à l'exactitude des paiements de TPSGC au fournisseur de services, et elles constitueront un élément important prouvant que le Ministère s'acquitte de ses responsabilités de manière appropriée.
91. De plus, nous avons constaté que la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services est terminée, comme prévu dans les plans d'action de la gestion de la Direction générale. Toutefois, les autres activités de contrôle observées n'ont pas été très informatives et ne sont pas toujours clairement décrites dans les documents sur les processus connexes. En établissant un lien entre les diverses activités de surveillance et de rapprochement et la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services, la DGBI pourra cerner les secteurs à risque élevé et en informer les vérificateurs tiers aux fins d'examen.
92. Nous avons aussi constaté que, même si l'examen annuel et le rapprochement de l'état des coûts vérifiés du fournisseur de services avaient été réalisés, ces activités n'ont pas été effectuées en regard des données des systèmes de paiement centraux de TPSGC et des autres ministères pour tous les types de services prévus dans les contrats. Le rapprochement des données des services de gestion immobilière et celles du système de paiement central (SIGMA) de TPSGC a été fait, mais pas pour les données des services de réalisation de projets et des services optionnels. De même, le rapprochement des données des travaux demandés par les locataires ne comprend pas les données des systèmes de paiement centraux des autres ministères. En veillant à ce que les procédures de vérification et de rapprochement annuels prévoient l'utilisation des données de ces systèmes, la DGBI sera davantage en mesure de faire valoir sa gestion des fonds publics et de s'assurer que le fournisseur de services a été payé de manière appropriée.
93. Nous avons conclu que la mise en œuvre des plans d'action de la gestion a été menée sans que des solutions globales ou intégrées aient été élaborées et que, par conséquent, les solutions ne sont pas toujours harmonisées avec les risques cernés dans les vérifications. Bien que les contrôles de la Direction générale en matière d'administration des contrats du fournisseur de services AFPS semblent avoir été améliorés, le BVE a constaté qu'une approche plus globale et mieux intégrée des contrôles clés aiderait la Direction générale et le Ministère à atténuer davantage les risques cernés lors de précédents travaux de certification. Cette constatation a une importance particulière dans le contexte actuel de renouvellement des contrats portant sur les AFPS.

RÉPONSE DE LA GESTION

La Direction générale des biens immobiliers (DGBI) est en accord avec les recommandations du présent rapport, et elle travaillera avec les intervenants compétents afin de mettre en œuvre des mesures en temps opportun.

Au cours des trois dernières années, le programme des autres formes de prestation de services (AFPS) a fait l'objet de nombreuses vérifications, et la Direction générale a donné suite avec rigueur aux constatations découlant des vérifications juricomptables externes et des examens internes. Elle a eu pour défi de traiter plus de 130 éléments du plan d'action de la direction tout en gérant les activités quotidiennes avec le fournisseur de services AFPS et en donnant suite à d'autres vérifications, y compris les vérifications des coûts et, plus récemment, la vérification du Bureau du vérificateur général sur l'impartition des services de gestion d'immeubles.

Malgré ces difficultés, la Direction générale est parvenue à donner suite à la plupart des recommandations, notamment les principaux secteurs de risque cernés lors de précédents travaux de certification liés au rapprochement des coûts. Nous avons recouvré des fonds auprès du fournisseur de services AFPS à la suite d'un processus de négociation et de médiation, nous avons contesté des dépenses non justifiées, ce qui a mené à une diminution de la facturation pour l'exercice financier 2013-2014, et nous avons élaboré plusieurs nouveaux processus afin de faire preuve de diligence raisonnable sur le plan financier à l'égard des états des coûts établis par des tiers, des autorisations de travail, de la surveillance du plan en matière de ressources et d'autres points.

Les contrats AFPS s'inscrivent successivement dans le cadre du programme de transformation continue du Ministère, lequel effectue une transition vers le recours accru au secteur privé pour tirer parti de ses capacités et de ses pratiques novatrices pouvant être appliquées à nos mécanismes d'exécution. Au cours des dernières années, la tolérance aux risques dans le contexte du gouvernement fédéral a considérablement changé, puisqu'une grande attention est portée à la gestion des finances publiques dans le cadre des activités du gouvernement. À l'avenir, il faudra établir un équilibre entre d'une part, la surveillance des contrats et, d'autre part, les risques, les coûts et l'importance relative.

Des mesures ont déjà été prises pour évaluer et renforcer ce niveau de surveillance, mais il faut accélérer la cadence compte tenu de l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2015, du processus d'approvisionnement Biens immobiliers 1 (BI-1), conçu pour remplacer les contrats AFPS existants, et de l'intérêt croissant manifesté pour en faire plus grâce aux mécanismes BI-N. La Direction générale met actuellement sur pied une équipe qui se consacrera principalement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un cadre de surveillance qui tiendra compte des constatations découlant des vérifications, des priorités du gouvernement ainsi que des risques et des avantages associés à ces mécanismes.

La Direction générale ne cesse d'apprendre et de tirer parti des avantages offerts par la surveillance accrue et les contrôles renforcés, tout en gardant à l'esprit qu'elle pourrait devoir accepter certains risques. En donnant suite aux recommandations précises de ce rapport, la DGBI a fait preuve de diligence raisonnable à l'égard des contrats existants conclus avec le fournisseur de services AFPS. Nous centrons maintenant nos efforts sur l'élaboration d'une approche exhaustive et intégrée afin de gérer adéquatement les risques liés à la prochaine génération de contrats.

Recommandations et Plan d'action de la gestion

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait élaborer et mettre en œuvre un plan fondé sur une approche intégrée des activités de surveillance pour la prochaine génération de contrats portant sur les AFPS, y compris les politiques, les processus et les outils appropriés harmonisés avec les risques liés au contrôle et à la gestion financière qui ont été cernés, et envisager d'établir des exigences en vue d'une application uniforme dans l'ensemble des régions. De plus, le plan devrait intégrer davantage les examens de surveillance de la qualité, des examens du Rapport détaillé sur la facturation des projets et des indicateurs de rendement clés, en plus de l'intégration d'outils, de méthodes et de capacités plus solides. Le plan devrait aussi prévoir la mise à jour des outils de surveillance associés aux secteurs de risque déjà cernés, et leur application uniforme par les équipes des biens immobiliers dans toutes les régions. Ce plan devrait envisager, le cas échéant, d'étendre l'application de ces activités de surveillance dans d'autres secteurs de la Direction générale des biens immobiliers, de manière à permettre l'application de méthodes de surveillance améliorées à tous les modèles de gestion des services et les activités d'investissement immobilier au sein de la Direction générale.

Plan d'action de la gestion 1.1 : Étant donné que l'approche d'attribution des contrats pour la prochaine génération de contrats AFPS diffère de l'approche actuelle, la DGBI définit actuellement la surveillance des contrats Biens immobiliers-N en établissant un cadre complet de contrôle de la surveillance. Ce cadre comprendra des objectifs bien définis, ainsi que des indicateurs de rendement clés cadrant avec le Modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers, le Modèle de gestion opérationnelle et la Stratégie nationale de gestion des services. Il inclura également les composantes-clés des systèmes de contrôle (environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, communication et information) qui établiront l'approche globale pour l'intégration des activités de surveillance.

Plan d'action de la gestion 1.2 : La DGBI utilisera les lacunes relevées au chapitre de l'intégration des contrôles pour créer un plan de mise en œuvre définissant les jalons, des responsables et les échéanciers afin d'aborder l'intégration de l'ensemble des activités d'intégration.

Plan d'action de la gestion 1.3 : La DGBI se fondera également sur les schémas de processus, les outils et les procédures d'utilisation normalisées existants utilisés dans le cadre des activités de surveillance pour s'assurer que les outils et les activités de surveillance sont bien harmonisés à tous les secteurs de risque ciblés, que les outils permettent de renouveler l'approche d'atténuation des risques financiers et qu'ils sont complets, intégrés et mis en œuvre à l'échelle nationale, pour garantir l'uniformité dans l'ensemble des régions.

Plan d'action de la gestion 1.4 : La DGBI établira une stratégie de gestion des ressources humaines qui fera état des compétences requises et des lacunes actuelles liées à la gestion et au contrôle financier, et qui tirera profit des compétences existantes des autres directions générales du Ministère (p. ex. Direction générale des finances).

Plan d'action de la gestion 1.5 : La DGBI élaborera un programme de dotation et de formation arrimé à la stratégie de gestion des ressources humaines et qui permet de la réaliser.

Plan d'action de la gestion 1.6 : La DGBI mettra en œuvre une nouvelle structure organisationnelle afin de renforcer la capacité et d'assurer une application uniforme des outils et des contrôles de surveillance. Cette mesure permettra de poursuivre le renforcement de la surveillance des contrats AFPS existants et d'assurer la durabilité, l'adaptabilité et l'extensibilité requises pour surveiller les contrats futurs de gestion des services immobiliers.

Plan d'action de la gestion 1.7 : La DGBI élaborera et mettra en œuvre une stratégie de gestion du changement assortie de plans de communication connexes qui traitent de l'intégration des activités de surveillance au sein de la Direction générale.

Plan d'action de la gestion 1.8: La DGBI finalisera la procédure pour les examens financiers des projets. Cette procédure a pour objectif de renforcer les pratiques et la diligence raisonnable de la DGBI concernant les examens financiers des projets. Cet objectif est atteint en adoptant une approche intégrée des activités de surveillance, y compris des processus et des outils appropriés harmonisés avec les risques liés au contrôle et à la gestion financière qui ont été cernés, et en tenant compte des exigences en vue d'une application uniforme dans l'ensemble des régions. La DGBI rencontrera également la Direction générale des finances afin d'examiner les possibilités de tirer profit de l'expertise financière de cette dernière.

Recommandation 2 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait améliorer les rapprochements mensuels des systèmes

d'information en élaborant un processus pour guider l'activité, y compris le suivi et la résolution documentée des écarts, ainsi que la validation régulière permettant de s'assurer que le fournisseur de services AFPS procède aux rapprochements des données du Système de gestion des autres formes de prestation de services et des montants reçus consignés dans son système financier interne.

Plan d'action de la gestion 2.1 : La DGBI renforcera et finalisera son processus de rapprochement mensuel des dépenses et des recettes en y incluant un suivi des écarts cernés auprès des régions et la résolution documentée de ceux-ci.

Plan d'action de la gestion 2.2 : La DGBI, en collaboration avec les fournisseurs de services AFPS, étudiera les options pour recevoir régulièrement une confirmation de la vérification des données des fournisseurs pour s'assurer que les entrées dans le Système de gestion des AFPS sont valides, exactes et complètes.

Recommandation 3 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait, de concert avec le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des approvisionnements, veiller à ce qu'une stratégie de vérification des coûts appropriée soit élaborée pour les années qui restent au contrat et que les rajustements nécessaires selon les vérifications des coûts en cours soient effectués en temps opportun.

Plan d'action de la gestion 3.1 : La stratégie de vérification des coûts consiste à effectuer des vérifications de coûts pour les exercices financiers 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et à l'égard des huit contrats.

Plan d'action de la gestion 3.2 : La DGBI donnera suite aux constatations découlant des vérifications de coûts en temps opportun. Les constatations formulées et les secteurs de risque signalés seront intégrés au cadre de référence des vérifications de coûts restantes et des autres contrôles, comme les états de coûts établis par des tiers ainsi que les examens réalisés mensuellement par les vérificateurs internes de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et par l'équipe d'examen et d'évaluation. La vérification des coûts pour 2012-2013 est en cours.

Plan d'action de la gestion 3.3 : La vérification des coûts pour 2013-2014 doit toujours être effectuée.

Plan d'action de la gestion 3.4 : La vérification des coûts pour 2014-2015 doit toujours être effectuée.

Recommandation 4 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait veiller à ce que les procédures établies pour la vérification annuelle de l'état des coûts du fournisseur de services et le rapprochement qui y est associé :

2012-713 Examen de suivi de la mise en œuvre des Plans d'action de la gestion concernant les autres formes de prestation de services par la Direction générale des biens immobiliers
Rapport final

- a. comprennent des dispositions pour que les activités de surveillance et de rapprochement alimentent les renseignements d'affaires à l'intention des vérificateurs tiers, afin que les secteurs de risque observés soient pris en compte dans leurs procédures de vérification;
- b. soient suffisamment claires et détaillées pour permettre à la Direction générale d'effectuer un examen et un rapprochement valables.

Plan d'action de la gestion 4.1 : La DGBI demandera annuellement au fournisseur de services d'effectuer toute modification nécessaire au cadre de référence utilisé pour vérifier l'état de coûts du fournisseur de services en fonction des renseignements d'affaires des activités de surveillance et de rapprochement de la DGBI.

Plan d'action de la gestion 4.2 : La DGBI communiquera les secteurs de risque révélés tout au long de l'année par différentes sources, comme les vérifications de coûts, les examens de surveillance de la qualité et les examens réalisés mensuellement par les vérificateurs de la Direction de la coordination de la gestion des services AFPS et par l'équipe d'examen et d'évaluation, aux vérificateurs tiers de l'entrepreneur, aux fins d'inclusion dans leurs procédures pour la vérification annuelle de l'énoncé des coûts du fournisseur de services.

Plan d'action de la gestion 4.3 : La DGBI consignera par écrit la procédure qu'elle a établie pour la vérification et le rapprochement annuels des états de coûts du fournisseur de services.

Recommandation 5 : Le sous-ministre adjoint responsable de la Direction générale des biens immobiliers devrait améliorer davantage le rapprochement de fin d'exercice entre les dépenses réelles du fournisseur de services AFPS (à l'aide de l'état vérifié des coûts) et les montants réels payés par TPSGC et d'autres ministères, en utilisant les données financières ministérielles courantes. Dans le cadre de ces améliorations, il faudrait :

- a. veiller à ce que le rapprochement de fin d'exercice des coûts réels et des montants payés par TPSGC, à l'aide du système financier ministériel commun (SIGMA), comprenne les services prévus au contrat (c.-à-d. les services de gestion immobilière, les services de réalisation de projets et les services optionnels) et que les différences soient corrigées rapidement;
- b. veiller à ce que des procédures soient élaborées et documentées pour la conduite du rapprochement de fin d'exercice avec les montants réels payés selon le système financier commun de TPSGC (SIGMA);
- c. élaborer des options pour mobiliser les autres ministères, à un niveau d'autorité suffisant, afin de s'assurer qu'ils ont une bonne compréhension des risques liés à leurs contrôles de gestion financière et que la Direction générale des biens immobiliers leur fournit l'information nécessaire pour effectuer le rapprochement de leurs dépenses dans le cadre des projets dirigés par les locataires.

Plan d'action de la gestion 5.1 : La DGBI documentera son processus de rapprochement de fin d'exercice des coûts réels et des montants payés par TPSGC, à l'aide des données financières ministérielles communes inscrites dans SIGMA qui comprennent tous les services prévus au contrat.

Plan d'action de la gestion 5.2 : La DGBI renforcera et finalisera son rapprochement de fin d'exercice des dépenses et des recettes en incluant un suivi des écarts cernés auprès des régions et la documentation des solutions mises en œuvre.

Plan d'action de la gestion 5.3 : En janvier et en février 2013, la DGBI a envoyé aux ministères locataires une lettre exposant les responsabilités liées à l'autorisation des projets dirigés par les locataires. La lettre comprenait un hyperlien vers un exposé présentant des renseignements supplémentaires sur ces projets.

Plan d'action de la gestion 5.4 : La DGBI conclura des protocoles d'entente avec les ministères locataires en ce qui concerne le recours aux projets et aux services dirigés par les locataires, et les mettra en œuvre. Ces protocoles feront état des rôles, des responsabilités et des obligations financières, notamment en ce qui touche le rapprochement de fin d'exercice. Comme il ne reste qu'une seule année à écouler aux contrats AFPS existants du Ministère et en raison des délais requis pour élaborer les protocoles d'entente et obtenir les approbations, les protocoles d'entente seront signés pour les nouveaux contrats qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 2015. Le modèle de protocole d'entente sera conforme à l'énoncé des travaux des nouveaux contrats.

Plan d'action de la gestion 5.5 : Tous les ans, la DGBI présentera, à chacun des ministères locataires (qui ont recours aux projets et aux services dirigés par les locataires), un rapport qui indique les données financières liées aux projets dirigés par les locataires et aux projets demandés par les locataires, telles qu'elles sont rapportées par les fournisseurs de services à la fin de l'exercice. La DGBI demandera la validation de l'information soumise par les fournisseurs de services et tout écart sera résolu rapidement.

À PROPOS DE L'EXAMEN

Autorité

Le projet a été effectué dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation pluriannuel axé sur les risques qui a été recommandé pour approbation par le Comité de vérification et d'évaluation et approuvé par la sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

L'objectif de l'examen était de déterminer si la DGBI avait mis en œuvre, dans une mesure suffisante, les plans d'action de la gestion liés aux recommandations formulées à la suite de l'examen interne (2009-806) et des vérifications par une tierce partie (2010-715 et 2011-710) concernant les transactions financières (dépenses et recettes) soumises par le fournisseur de services AFPS.

Étendue et méthode

L'examen couvrait la période allant de mars 2010 à mars 2013 et a permis d'évaluer toutes les mesures adoptées en réponse aux constatations et aux observations formulées à la suite des missions susmentionnées.

L'examen a mis l'accent sur l'évaluation du niveau de la mise en œuvre des plans d'action de la gestion élaborés par la DGBI en réponse aux recommandations formulées à la suite de l'examen interne (2009-806) et des vérifications par une tierce partie (2010-715 et 2011-710). L'examen visait aussi à déterminer si les mesures prises par la gestion ont permis de régler les questions faisant l'objet des recommandations ou si la haute direction a accepté le risque lié à la décision de ne pas prendre de mesures. Les bureaux de première responsabilité pour cet examen sont le Secteur des autres formes de prestation de services et les secteurs des Services des Biens immobiliers nationaux de la DGBI. La Direction générale des approvisionnements et la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques sont les bureaux de deuxième responsabilité.

Au cours de la phase d'examen, la documentation pertinente qui démontre le niveau de mise en œuvre des mesures de gestion approuvées et prises en réponse aux recommandations a été examinée et analysée. Des entrevues approfondies ont été menées auprès de la haute direction et le personnel concerné et de la Coordination de la gestion des services AFPS et les Services des Biens immobiliers nationaux de la DGBI.

Critères

Les critères du présent examen étaient les suivants :

- **État d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action de la gestion** : Les plans d'action de la gestion ont été mis en œuvre comme précisé initialement, ou modifiés et approuvés ultérieurement.
- **Validation des risques abordés** : Les mesures correctives mises en œuvre, comme cela est précisé dans les plans d'action de la gestion semblent avoir pris en compte les risques liés aux constatations ou aux observations antérieures.

Fin des travaux d'examen

Les travaux menés aux fins de cet examen ont été pour l'essentiel terminés le 18 mars 2013.

Équipe d'examen

L'examen a été mené par le personnel du Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE), sous la supervision du directeur de la Vérification des approvisionnements et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation.

L'examen a été passé en revue par la Direction de l'examen de la qualité et des activités stratégiques du Bureau de la vérification et de l'évaluation.