

# Chapitre 18

## **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

Autres formes de prestation de  
services : l'impartition des services  
de gestion immobilière



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	18-5
<b>Introduction</b>	18-7
La décision de recourir au secteur privé	18-8
Immeubles visés par l'initiative des AFPS	18-9
Étendue des marchés	18-10
Objet de la vérification	18-11
<b>Observations et recommandations</b>	18-12
<b>Le processus de passation des marchés</b>	18-12
Les étapes de l'appel d'offres, de l'évaluation et de l'adjudication ont été bien gérées	18-12
La surveillance de l'équité a assuré l'intégrité du processus	18-13
Particularités des marchés	18-13
Structure innovatrice des honoraires et surveillance du rendement	18-15
<b>Questions relatives aux ressources humaines</b>	18-17
<b>Période de transition</b>	18-17
Des tâches restent à compléter	18-17
<b>Économies prévues</b>	18-19
Détermination de la base de coûts	18-19
Qualité et quantité de services escomptées	18-20
<b>Questions environnementales dans le contrat</b>	18-21
<b>Conclusion</b>	18-21
Leçons tirées de la vérification	18-22
<b>À propos de la vérification</b>	18-23
<b>Pièces</b>	
18.1 Dates repères de l'impartition de la gestion immobilière	18-9
18.2 Portefeuilles d'immeubles offerts dans le cadre de l'initiative d'AFPS	18-10
18.3 Portée des marchés d'AFPS pour chaque portefeuille	18-11
18.4 Surveillance de l'équité – Opinions sur l'équité du processus de passation des marchés	18-14
18.5 Offres de l'entrepreneur retenu	18-15
18.6 Cadre des indicateurs de rendement utilisés pour surveiller et mesurer le rendement de l'entrepreneur	18-16





## Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

### Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière

#### Points saillants

**18.1** Le processus d'impartition utilisé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) afin d'assurer l'exploitation et l'entretien des deux tiers des immeubles dont il a la charge a été bien géré et est conforme aux objectifs du Ministère. Nous avons constaté que le processus d'appel d'offres était ouvert, transparent et équitable. Les marchés étaient bien conçus, et la prise en charge par l'entrepreneur s'est faite sans heurt. Une caractéristique importante du processus d'impartition a été le recours à des « surveillants de l'équité », ce qui donne à la haute direction du Ministère, de source indépendante, l'assurance que le processus s'est déroulé de façon équitable et conformément aux règles établies.

**18.2** Étant donné que quelques-unes des principales caractéristiques du processus de surveillance et de contrôle n'étaient pas en place au moment du transfert des opérations, les activités courantes de gestion des marchés ont donné lieu à des problèmes. Des éléments importants, qui devaient être prêts à la signature des contrats, notamment les budgets de la première année, les évaluations de l'état des immeubles et les indicateurs de satisfaction des locataires, n'ont été prêts que bien plus tard au cours de la première année. Par conséquent, le Ministère ne pourra effectuer une évaluation complète du rendement de l'entrepreneur durant la première année et obtenir ainsi l'assurance totale qu'il reçoit la quantité et la qualité de services auxquelles il a droit.

#### Contexte et autres observations

**18.3** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, par l'entremise de sa Direction générale des services immobiliers, est le principal locateur d'une grande partie du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement. Ce stock de locaux, qu'il s'agisse d'immeubles de bureaux, de laboratoires, d'entrepôts ou encore des édifices du Parlement ou d'autres « immeubles à valeur patrimoniale », a une superficie d'environ 6 millions de mètres carrés. TPSGC gère également 3 000 baux qui représentent un loyer annuel de 550 millions de dollars. La Direction générale est donc l'un des plus grands gestionnaires immobiliers au pays.

**18.4** En 1996, le Ministère a mis en oeuvre une initiative appelée « Autres formes de prestation de services » (AFPS). Un élément clé de cette initiative était de passer des marchés de gestion et d'exploitation pour un portefeuille d'immeubles; ces marchés allaient des services de nettoyage et d'exploitation des systèmes d'immeubles aux projets d'entretien, d'aménagement paysager et de réparation. Cette initiative a été lancée en réponse à l'Examen des programmes réalisé par le gouvernement en 1994 et servait de stratégie de restructuration de la Direction générale en mettant l'accent sur ses activités essentielles. La Direction générale désirait également appuyer l'industrie canadienne de gestion immobilière et réduire ses coûts grâce à cette initiative.

**18.5** Le Ministère a passé avec le secteur privé des marchés d'exploitation et d'entretien pour environ 300 immeubles qui représentent une superficie d'environ 2,3 millions de mètres carrés de locaux à bureaux. Le Ministère s'attend à réaliser des économies d'environ 20 millions de dollars par année en confiant la gestion de ces immeubles au secteur privé.

**18.6** Les immeubles ont été regroupés par région et leur gestion a été proposée au secteur privé dans le cadre de 13 marchés distincts, d'une valeur totale d'environ 170 millions de dollars. Le même entrepreneur a été retenu pour chacun des 13 marchés. Cet entrepreneur a offert du travail à presque tous les employés touchés, qui

recevront leur plein salaire pendant au moins trois ans. Environ 465 employés ont accepté de devenir membres du personnel de l'entrepreneur.

**18.7** Il est trop tôt pour déterminer si les économies que le Ministère prévoit réaliser grâce à cette initiative se concrétiseront. Nous ne pouvons pas actuellement juger si le Ministère recevra des services dont la qualité est au moins égale à celle qu'il assurait lui-même et si ces services lui reviendront moins cher. Toutefois, les marchés comportent des mécanismes qui sont propices à la réalisation d'économies. Nous assurerons le suivi de ces questions dans nos futurs travaux de vérification.

**18.8** Nous encourageons Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à continuer de recourir à des « surveillants de l'équité » dans le cas des marchés complexes et d'envergure. Dans un projet d'une telle ampleur et d'une telle complexité, nous ne nous attendions pas à ce que toutes les exigences contractuelles soient satisfaites à la date de prise en charge par l'entrepreneur. Nous nous attendions, à tout le moins, à ce que le Ministère ait un plan d'action relativement aux produits non encore livrés. Nous avons donc recommandé au Ministère d'élaborer, en collaboration avec l'entrepreneur, un plan d'action qui portera sur les questions contractuelles en suspens, notamment sur les dates d'achèvement cibles et sur les responsabilités respectives des parties pour le règlement de ces questions.

**Le Ministère est d'accord avec notre recommandation.**

## Introduction

**18.9** Dans l'Examen des programmes que le gouvernement a réalisé en 1994, l'un des objectifs était de « repenser le rôle de l'État ». Un élément important de cet objectif était de repérer les activités du gouvernement qui pouvaient être mieux exécutées par le secteur privé. Pour sa part, la Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a commencé un processus d'auto-examen qui l'a amenée à élaborer son initiative des « Autres formes de prestation de services (AFPS) », dont une partie consistait à confier au secteur privé la gestion de bon nombre de ses immeubles de bureaux.

**18.10** Dans son Plan d'affaires de 1995, la Direction générale indiquait que son rôle principal était d'agir à titre de « conseiller en biens immobiliers » du gouvernement. Sa stratégie à long terme devait être de mettre l'accent sur le développement de ses compétences pour remplir ce rôle, et de travailler plus étroitement avec le secteur privé dans la prestation de certains services opérationnels et transactionnels.

**18.11 Un des plus grands gestionnaires immobiliers au pays.** La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est le principal locateur d'une grande partie du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement, c'est-à-dire les édifices de la Cité parlementaire et la plupart des nombreux édifices de bureaux utilisés par les ministères et les organismes de l'État partout au pays. À titre de locateur, TPSGC a toujours fourni aux ministères locataires une grande variété de services immobiliers, notamment des services de nettoyage et d'aménagement ainsi que des conseils sur la façon d'utiliser au mieux les ressources immobilières. TPSGC est également responsable de l'entretien continu des biens immobiliers. Dans

l'ensemble, le Ministère fournit des locaux à bureaux pour quelque 160 000 fonctionnaires répartis dans environ 2 500 installations au Canada. Le stock de locaux appartenant à l'État ou loué par lui, qu'il s'agisse d'immeubles de bureaux, de laboratoires ou d'entrepôts ainsi que des édifices du Parlement et d'autres « immeubles à valeur patrimoniale », atteint une superficie approximative de 6 millions de mètres carrés. Le Ministère gère également 3 000 baux qui représentent un loyer annuel de 550 millions de dollars. Il est donc l'un des plus grands gestionnaires immobiliers au pays.

**18.12** Ayant défini son rôle dans le cadre de l'Examen des programmes, la Direction générale a entrepris une étude visant à déterminer ses activités et ses services de base, c'est-à-dire ceux qu'elle devait conserver pour atteindre son objectif de devenir le conseiller stratégique en biens immobiliers du gouvernement et pour remplir son mandat. Cette étude devait en même temps lui permettre de repérer les services et les activités qui n'étaient d'aucune utilité publique particulière et qu'elle pourrait donc confier au secteur privé.

**18.13** Cette étude des activités « essentielles » et « non essentielles » a permis, en général, de classer parmi les activités essentielles celles qui se rapportent au mandat, à la gestion des programmes et à la stratégie, à l'assurance de la qualité et à la gestion des risques. Dans l'ensemble, les aspects opérationnels de la prestation des services ont été considérés comme des activités non essentielles, qui pouvaient donc être imparties au secteur privé.

**18.14** À la suite de cette étude, le Ministère a conclu que les services de gestion immobilière qu'il fournissait jusqu'à maintenant au gouvernement étaient des activités non essentielles et que le secteur privé pourrait peut-être s'en occuper de façon plus rentable. Le nettoyage, l'entretien des terrains,

**Le Ministère a conclu que le secteur privé pourrait peut-être s'occuper des services de gestion immobilière de façon plus rentable.**

**Le Ministère souhaitait mettre davantage l'accent sur son rôle consultatif et de réduire de 10 p. 100 ses coûts de gestion immobilière.**

l'entretien mécanique, l'exploitation des systèmes d'immeubles et la préparation des plans annuels de gestion des immeubles figuraient au nombre des services à impartir au secteur privé. L'étude a permis en outre de conclure qu'aucune raison stratégique ou d'intérêt public n'obligeait le gouvernement à continuer d'assurer lui-même la prestation de ces types de services.

**18.15** Fort de ces conclusions, le Ministère a donc décidé de recourir à des marchés de services de gestion immobilière et de négocier la possibilité que les soumissionnaires retenus prennent en charge les employés de TPSGC qui assuraient alors la prestation de ces services.

**La décision de recourir au secteur privé**

**18.16** Ces dernières années, au Canada, plusieurs grandes sociétés ont confié à l'extérieur leurs services de gestion immobilière. Quelques sociétés d'État, comme la Société canadienne des postes et la Société Radio-Canada, ont suivi cette tendance. L'industrie immobilière évolue et sa capacité de satisfaire aux besoins de gros clients de ce genre ne cesse de s'améliorer.

**18.17** L'impartition des services de gestion immobilière a normalement comme objectifs principaux de permettre de réaliser des économies, de se concentrer sur les activités essentielles et d'avoir accès à des compétences de tout premier ordre dans le domaine de la gestion immobilière. Toutefois, le fait de confier au secteur privé l'exécution d'une activité ne signifie pas que l'on en abandonne la responsabilité. Bien que le gouvernement ait confié au secteur privé le soin de lui fournir des services de gestion immobilière, il demeure néanmoins responsable du financement de ces services et comptable envers le Parlement et les locataires des immeubles. Le gouvernement est toujours celui qui

décide de la qualité et de la quantité d'un service à fournir et il demeure comptable des deux aspects de ce service.

**18.18** Dans son Plan d'affaires de novembre 1995, le Ministère a souligné son intention de changer le mode de prestation de ses services. Il souhaitait mettre davantage l'accent sur son rôle consultatif et offrir une gamme complète de services immobiliers plus efficaces et à meilleur prix. Plus particulièrement, le Ministère a fixé, pour l'initiative des AFPS, l'objectif de réduire de 10 p. 100 ses coûts de gestion immobilière tout en maintenant le même niveau de service. La Direction générale a établi un certain nombre de principes pour conseiller les cadres dans la mise en oeuvre des AFPS afin d'obtenir l'assurance que :

- les employés seraient protégés dans toute la mesure du possible ;
- les actifs transférés seraient maintenus en bon état ;
- elle demeurerait le locateur de tous les biens immobiliers et continuerait d'exercer toutes les responsabilités inhérentes à ce rôle.

**18.19** Une fois que la Direction générale eut décidé de mettre en oeuvre l'initiative des AFPS à l'automne de 1996, elle a cherché à terminer le transfert des employés touchés à l'entreprise du soumissionnaire retenu avant mars 1998, soit avant la fin des programmes de réaménagement des effectifs à l'échelle du gouvernement. La pièce 18.1 montre les principales dates repères retenues pour le processus de passation des marchés. Pour une transaction d'une telle ampleur et d'une telle complexité, il y avait donc beaucoup à faire en relativement peu de temps. De plus, pour assurer le caractère équitable et concurrentiel du processus, il n'était pas question de comprimer le temps alloué pour certaines activités comme la préparation et l'évaluation des appels d'offres.



### Immeubles visés par l'initiative des AFPS

**18.20** À l'origine, le Ministère avait l'intention d'inclure dans l'initiative tous les immeubles appartenant à l'État, sous la responsabilité de TPSGC, à l'exception de ceux comportant des exigences particulières et uniques comme la Cité parlementaire et les immeubles devant satisfaire à des exigences de sécurité. Dans certains cas, cependant, les ministères clients ont demandé que TPSGC continue d'assurer directement la gestion immobilière parce que l'initiative des AFPS n'avait pas encore fait ses preuves. Le Ministère a décidé d'accéder à ces demandes et d'exclure les immeubles en question de sa première série de marchés. Nous avons appris de TPSGC que, lorsqu'il aura acquis plus d'expérience dans le cadre des AFPS, il envisagera d'étendre l'initiative afin d'y inclure un plus grand nombre d'immeubles. Les locaux loués par le Ministère ont également été exclus de l'initiative puisque les services immobiliers qui s'y rapportent sont déjà assurés par les locataires du secteur privé.

**18.21** Au cours de la structuration du processus de passation des marchés, le Ministère a envisagé diverses options, allant d'un marché distinct pour chaque immeuble à la passation d'un très gros marché national pour tous les immeubles. En fin de compte, le Ministère a choisi un moyen terme et a réparti les immeubles concernés en ensembles de contrats, ou portefeuilles d'immeubles, dont chacun a fait l'objet d'un marché distinct.

**18.22** TPSGC est responsable de quelque 487 immeubles appartenant à l'État, qui ont une superficie d'environ 3,5 millions de mètres carrés. Plus de 100 d'entre eux ont été exclus de l'initiative des AFPS. Les 377 immeubles restants ont été regroupés, par région géographique, en 18 gros portefeuilles. La direction était d'avis qu'il fallait constituer de gros portefeuilles, à la fois pour réaliser des économies d'échelle et pour réduire le plus possible les coûts de l'infrastructure ministérielle ainsi que ceux des services administratifs et généraux connexes.

**18.23** Étant donné que, depuis le début des années 90, TPSGC collabore avec les

Date	Événement
31 octobre 1996	Le Conseil du Trésor est informé de la décision de s'adresser au secteur privé
21 février 1997	Diffusion d'une demande de qualification
8 juillet 1997	Diffusion d'une demande de propositions
17 septembre 1997	Date limite de présentation des propositions
17 septembre 1997 au 10 décembre 1997	Évaluation des propositions
11 décembre 1997	Approbaton des marchés par le Conseil du Trésor
12 décembre 1997	Lettre d'intention de passer des marchés
13 décembre 1997 au 17 mars 1998	Négociations portant sur le libellé définitif des marchés
18 mars 1998	Signature des contrats
19 mars 1998	Présentation des offres d'emploi et remise des avis de mise en disponibilité
19 mai 1998	Date limite de l'acceptation des offres d'emploi
28 mai 1998	Employés touchés pris en charge par l'entrepreneur
28 mai 1998	Transfert des opérations à l'entrepreneur par TPSGC

### Pièce 18.1

#### Dates repères de l'impartition de la gestion immobilière

Source : TPSGC

provinces à la mise en oeuvre des initiatives « d'efficacité de la fédération », il a d'abord invité les gouvernements des provinces et des territoires à lui faire savoir s'ils étaient intéressés à fournir les services en question. Ces gouvernements ont manifesté un intérêt pour cinq des 18 portefeuilles. Les 13 autres ont été proposés au secteur privé dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel. Au total, ces derniers englobaient 300 immeubles incluant environ 2,3 millions de mètres carrés d'espace de bureaux (voir la pièce 18.2). Le même entrepreneur a été retenu pour les 13 contrats.

### Étendue des marchés

**18.24** Les marchés des AFPS passés pour chaque portefeuille visaient la gestion immobilière, la réalisation de projets, des services de location de locaux commerciaux et des projets de services aux locataires. Les activités comprises dans chaque catégorie de services sont présentées à la pièce 18.3.

**18.25** Les dépenses brutes du Ministère pour 1998–1999, en ce qui a trait aux locaux du gouvernement fédéral, se sont élevées à 1,33 milliard de dollars, dont près de 743 millions de dollars étaient des frais de location ou des subventions tenant

#### Pièce 18.2

##### Portefeuilles d'immeubles offerts dans le cadre de l'initiative d'AFPS

Portefeuilles offerts aux gouvernements provinciaux et territoriaux	Nombre d'immeubles	Superficie (mètres carrés)
Colombie-Britannique (sauf Vancouver)	30	206 802
Île-du-Prince-Édouard*	7	31 046
Saskatchewan	13	30 084
Territoire du Yukon*	7	15 902
Territoires du Nord-Ouest*	20	13 911
Total partiel	77	297 745
<b>Portefeuilles offerts au secteur privé</b>		
Alberta	10	75 237
Manitoba	12	121 188
Nouveau-Brunswick	32	59 316
Nouvelle-Écosse	28	69 471
Ontario (sauf Toronto)	58	234 191
Québec – Est	31	118 433
Québec – Ouest	30	257 680
Région de la capitale nationale – n° 1	13	345 437
Région de la capitale nationale – n° 2	4	469 950
Région de la capitale nationale – n° 3	23	253 425
Terre-Neuve	42	65 913
Toronto	8	170 165
Vancouver	9	58 731
Total partiel	300	2 299 137
<b>Total</b>	<b>377</b>	<b>2 596 882</b>

Source : TPSGC

\* Il n'y a pas encore d'entente. Le Ministère continue de gérer ces portefeuilles.

lieu de taxes aux municipalités et 230 millions de dollars constituaient des dépenses en capital importantes (de plus de 200 000 \$). Des 357 millions de dollars restants, prévus au budget pour les dépenses de gestion et d'entretien des immeubles appartenant à l'État, environ 211 millions de dollars visaient les 377 immeubles touchés par l'initiative des AFPS.

### Objet de la vérification

**18.26** Notre vérification a porté sur les 13 contrats que le Ministère a signés avec un entrepreneur du secteur privé. Nous n'avons pas examiné les cinq portefeuilles offerts aux gouvernements des provinces et des territoires parce que les ententes n'étaient pas toutes finalisées au moment de notre vérification.

**18.27** Notre examen du processus de passation des marchés visait à déterminer si les procédures suivies convenaient pour protéger les intérêts du gouvernement et

des contribuables et, en particulier, à déterminer si :

- le processus d'approvisionnement avait été exécuté de façon conforme aux objectifs établis pour l'initiative des AFPS ainsi qu'aux règles et directives du gouvernement en matière d'approvisionnement;
- le marché conclu était, dans ses aspects importants, conforme à la proposition retenue;
- la transition à la prise en charge par l'entrepreneur avait été gérée efficacement et conformément aux modalités du contrat;
- le Ministère avait établi les procédures nécessaires pour gérer ses rapports avec l'entrepreneur;
- le Ministère avait pris des mesures adéquates pour assurer la protection de l'environnement et le développement durable dans le cadre de l'initiative des AFPS.

**Notre vérification a porté sur les 13 contrats que le Ministère a signés avec un entrepreneur du secteur privé.**

### Pièce 18.3

#### Portée des marchés d'AFPS pour chaque portefeuille

Services de gestion immobilière	Services de réalisation de projets	Services de location de locaux commerciaux (s'il y a lieu)	Projets de services aux locataires
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préparation des plans des portefeuilles et des immeubles</li> <li>• Opérations quotidiennes</li> <li>• Gestion énergétique</li> <li>• Nettoyage</li> <li>• Entretien</li> <li>• Aménagement paysager</li> <li>• Protection de l'environnement</li> <li>• Exigences d'hygiène et de sécurité</li> <li>• Préparation en cas d'urgence</li> <li>• Administration de la gestion immobilière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion et réalisation de projets de construction (projets de réparation, d'amélioration, d'aménagement et d'optimisation des locaux d'une valeur maximale de 200 000 \$)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion et administration de baux pour location à un tiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les projets demandés par les locataires (financés directement par les locataires et non compris dans le prix des marchés; évalués à 10,8 millions de dollars par an à l'échelle nationale)</li> </ul>

Source : TPSGC

**18.28** Nous n'avons pas examiné le bien-fondé de la décision originale de passer des marchés de services de gestion immobilière. De plus, en raison de l'échéancier de notre vérification, il n'était pas pratique d'examiner les résultats opérationnels et financiers de l'initiative des AFPS pour la période d'exploitation initiale se terminant le 31 mars 1999. Dans le cadre de cette vérification, nos travaux sur place ont pris fin le 1<sup>er</sup> avril 1999.

**18.29** Notre vérification n'a pas visé l'entrepreneur principal, Brookfield Lepage Johnson Controls, Services de gestion immobilière (BLJC), et aucun passage de ce chapitre ne saurait être interprété comme un commentaire à l'égard de l'entrepreneur. Notre vérification n'a porté que sur les activités du gouvernement.

**18.30** Pour plus de détails sur les objectifs, les critères et la méthode de notre vérification, prière de consulter la partie **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

## Observations et recommandations

### Le processus de passation des marchés

#### Les étapes de l'appel d'offres, de l'évaluation et de l'adjudication ont été bien gérées

**18.31** Des intervenants clés, et plus particulièrement des sociétés immobilières et des associations industrielles, ont été consultés avant et pendant le processus afin d'obtenir leurs points de vue et de les tenir au courant des progrès de l'initiative des AFPS. La passation des marchés aux fins de cette initiative s'est déroulée selon un processus d'appel d'offres en deux étapes pour chaque portefeuille. La première étape, en février 1997, consistait à diffuser une demande de qualification

(DDQ) dans le Système des invitations ouvertes à soumissionner du Ministère. La DDQ devait servir à aviser les entreprises du secteur des intentions du Ministère, à offrir aux éventuels fournisseurs un énoncé des compétences qu'ils devraient posséder afin de soumissionner pour les marchés, et à permettre au Ministère de mesurer le degré de concurrence éventuelle. La diffusion de la DDQ signifiait aussi que les éventuels fournisseurs qui ne possédaient pas toutes les qualités requises avaient la possibilité d'améliorer leur organisation ou de former des partenariats avec d'autres fournisseurs et d'acquiescer ainsi toutes les compétences voulues pour satisfaire aux exigences du gouvernement. Il y a eu réponse de 28 fournisseurs éventuels à la DDQ.

**18.32** La deuxième étape consistait à diffuser une demande de propositions (DDP), en juillet 1997. Au moins trois offres ont été reçues pour chacun des 13 portefeuilles (62 propositions en tout pour les 13 portefeuilles, provenant de 14 fournisseurs de services différents), à l'exception du portefeuille de l'Alberta, pour lequel il n'y a eu que deux propositions.

**18.33** Le Ministère a créé une équipe multidisciplinaire d'experts chargés d'évaluer les propositions. Ces experts ont utilisé un système de cotation par points qui prenait en compte des facteurs clés comme l'approche proposée pour la prestation de ces services (possibilité de 35 p. 100 des points), la qualité et le nombre des offres d'emploi aux employés qui faisaient alors partie du Ministère (35 p. 100 des points), les compétences (20 p. 100), et le prix et les honoraires proposés (10 p. 100). La valeur relative attribuée à chaque facteur était connue des soumissionnaires et se voulait un reflet des priorités du Ministère et de ses objectifs au moment de passer les marchés.

**18.34** Afin d'écarter les soumissions dont le contenu n'était pas bien équilibré et d'écarter toute tentative « d'acheter » le

marché, le Ministère a structuré sa méthode d'évaluation de façon à mettre l'accent sur la supériorité technique plutôt que sur le prix proposé. Les offres devaient satisfaire à un objectif de prix établi par le Ministère. Cet objectif a été déterminé en fonction du montant que le Ministère aurait, selon lui, dépensé pour assurer lui-même ces services, moins 10 p. 100. Toutefois, les offres soumises ne pouvaient recevoir que quelques points de plus si elles étaient inférieures au montant cible. Conformément aux principes directeurs établis pour les AFPS, la pondération des facteurs encourageait fortement les soumissionnaires à présenter des offres d'emploi intéressantes aux employés du Ministère.

**18.35** Après le processus d'évaluation des offres, le ministre responsable de TPSGC a annoncé, le 12 décembre 1997, que BLJC avait été retenu comme le seul entrepreneur pour tous les marchés puisque cette entreprise avait soumis une offre supérieure à celles de ses concurrents pour chacun des 13 portefeuilles.

### **La surveillance de l'équité a assuré l'intégrité du processus**

**18.36** Un aspect important du processus de passation des marchés a été le recours à des « surveillants de l'équité » par le Ministère. Un premier surveillant indépendant a donné des conseils et fourni des directives visant à assurer l'intégrité du processus d'ensemble des AFPS, et le second a effectué des examens de « l'équité » au cours des étapes de l'appel d'offres, de l'évaluation et de l'adjudication du marché. Le Ministère a ainsi obtenu un haut degré d'assurance que ce gros projet, qui pouvait prêter à controverse, avait été réalisé de façon équitable.

**18.37** Étant donné que l'examen de l'équité chevauchait sensiblement la portée de notre vérification, nous avons cherché à déterminer si, et dans quelle mesure, nous pouvions nous fier aux

résultats de cet examen et ainsi réduire nos propres travaux de vérification. En nous fondant sur des entrevues réalisées auprès des deux surveillants et sur un examen de leur travail et de la documentation pertinente, nous avons constaté que nous pouvions nous fier à leurs opinions sur l'équité du processus (voir la pièce 18.4 pour ces opinions et une brève description de la portée de leur travail).

**18.38** Nous sommes d'avis que l'assurance que pouvait donner un processus indépendant de « surveillance de l'équité » est devenue un élément particulièrement important lorsque les marchés proposés pour les 13 portefeuilles ont été accordés à un seul soumissionnaire. Un tel processus est coûteux et peut ne pas convenir pour tous les marchés. Cependant, dans le cas de très gros marchés, qui peuvent prêter à controverse, le prix d'un tel processus peut être justifié pour que toutes les parties, soit la direction, les ministres, le Parlement, les entreprises du secteur et les contribuables, puissent obtenir de source indépendante et en temps opportun l'assurance que le processus contractuel a été équitable et que l'on a bien suivi la procédure établie.

### **Particularités des marchés**

**18.39** Les 13 marchés comprennent tous les mêmes dispositions standard de base. Ils visent une période de deux années et dix mois (du 28 mai 1998 au 31 mars 2001). L'État a l'option de prolonger d'au plus quatre années la durée des marchés. Par conséquent, les marchés pourraient courir une période maximale de six ans et dix mois avant que le Ministère n'ait à faire un autre appel d'offres.

**18.40** La méthode d'établissement des prix utilisée est celle du « contrat à prix coûtant majoré », ce qui signifie que TPSGC ne rembourse l'entrepreneur que des coûts admissibles qu'il a engagés pour la gestion des immeubles, plus les honoraires de gestion connexes. Les coûts

**Un aspect important du processus de passation des marchés a été le recours à des « surveillants de l'équité » par le Ministère.**

admissibles comprennent, entre autres choses, les montants déboursés par l'entrepreneur pour assurer la prestation des services et les coûts de la main-d'oeuvre occupant des postes jusqu'au niveau de gestionnaire immobilier ou l'équivalent. Les honoraires de gestion représentent un pourcentage préétabli des coûts engagés. Ce pourcentage, se situant entre 5 et 6,8 p. 100, varie selon le portefeuille et selon le type de coûts engagés.

**18.41** Dans l'ensemble, l'obligation financière annuelle de l'État, dans le cadre de chaque marché, est fonction d'un plafond prédéterminé qui a été établi par l'offre initiale de l'entrepreneur. Autrement dit, l'entrepreneur doit fournir tous les services décrits dans l'énoncé des travaux, notamment la gestion immobilière, la réalisation des projets et la location de locaux commerciaux, pour un montant équivalent ou inférieur à l'obligation financière annuelle de l'État.

**Pièce 18.4**

**Surveillance de l'équité – Opinions sur l'équité du processus de passation des marchés**

	Premier surveillant	Deuxième surveillant
<b>Portée de l'examen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaboration de la demande de propositions et de l'énoncé des travaux ainsi que d'un contrat type.</li> <li>Élaboration du processus d'évaluation et des critères à utiliser.</li> <li>Évaluation et sélection de l'offre, y compris détermination des questions à régler et règlement de celles-ci.</li> <li>Surveillance des conférences téléphoniques au cours de la négociation des marchés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de la demande de qualification (DDQ) et de la demande de propositions (DDP).</li> <li>Examen des plans d'évaluation et des méthodes/plans de cotation numérique élaborés pour l'évaluation des réponses à la DDQ et à la DDP.</li> <li>Examen du travail et de la méthode utilisée par les membres de l'équipe chargée d'évaluer les réponses à la DDQ et à la DDP.</li> <li>Participation à toutes les réunions avec les soumissionnaires qui ont présenté de l'information à l'étape de la DDQ du processus d'évaluation des offres, ou examen des renseignements sur bandes de ces réunions.</li> <li>Participation au règlement de toutes les questions importantes en matière d'équité soulevées durant l'évaluation des réponses à la DDQ et à la DDP.</li> <li>Examen des points attribués au soumissionnaire retenu.</li> <li>Participation aux séances d'information avec les soumissionnaires non choisis.</li> <li>Examen du contrat passé entre TPSGC et le soumissionnaire retenu.</li> </ul>
<b>Conclusion</b> [traduction]	« Nous sommes d'avis que le processus global de l'initiative d'AFPS a été mené avec intégrité et que le processus de passation des marchés a été équitable, transparent et impartial, permettant ainsi de traiter de façon juste, raisonnable et uniforme les éventuels fournisseurs de services. »	« Nous n'avons rien constaté qui nous permettrait de croire que les activités de sélection et d'évaluation des offres n'ont pas été exécutées de façon intègre, transparente et équitable. Nous n'avons rien constaté qui nous inciterait à croire que tous les fournisseurs éventuels de services n'ont pas été traités de façon uniforme, raisonnable et juste et que les activités de sélection et d'évaluation des offres n'étaient pas conformes à celles décrites dans la DDQ et la DDP. »

Source : Lettres d'opinion des surveillants de l'équité

Le montant total de l'obligation financière annuelle, pour la durée du marché (deux ans et dix mois), représente le prix estimatif du marché. La pièce 18.5 montre les offres soumises par l'entrepreneur retenu.

**18.42** L'obligation financière annuelle totale de l'État comprend un montant estimatif de 8 à 9 millions de dollars en honoraires de gestion pour l'entrepreneur. Il est important de souligner que ces honoraires ne représentent pas les bénéfices de l'entrepreneur, mais constituent plutôt son revenu brut pour l'exécution de ces marchés. Ces honoraires doivent permettre à l'entrepreneur de couvrir ses frais d'exploitation et les frais d'administration des marchés.

**Structure innovatrice des honoraires et surveillance du rendement**

**18.43** Un aspect novateur de la gestion du marché tient à l'accent mis sur le rendement plutôt que sur le processus. À cette fin, le contrat précise que, durant l'année d'exécution, l'entrepreneur

obtiendra un remboursement représentant les frais admissibles engagés plus 85 p. 100 des honoraires de gestion connexes. Les 15 p. 100 restants ne seront payés qu'à la fin de l'année. Ce paiement de fin d'année (honoraires fondés sur le rendement) dépendra du rendement de l'entrepreneur par rapport au niveau convenu au début de l'année. L'entrepreneur peut s'assurer d'un montant additionnel représentant 5 p. 100 des honoraires totaux de gestion (honoraires pour l'excellence du service) dans chacune de trois catégories de service si son rendement est supérieur à l'égard de tous les critères de rendement mesuré pour cette catégorie.

**18.44** Pour mettre en oeuvre cette disposition, le Ministère a élaboré et inclus dans le contrat un cadre exhaustif de 32 indicateurs de rendement qui permettent de surveiller et de mesurer le rendement de BLJC. Ces indicateurs sont groupés en trois catégories : indicateurs de l'intégrité des biens, indicateurs financiers et indicateurs de satisfaction (voir la pièce 18.6).

**Un aspect novateur de la gestion du marché tient à l'accent mis sur le rendement plutôt que sur le processus.**

Portefeuilles d'immeubles	Offres pour la période de 2 ans et 10 mois (prix estimatif du marché)	Offres exprimées sur une base de 12 mois (obligation financière annuelle maximale de l'État)
1. Vancouver	15 925 132	5 590 389
2. Alberta	12 619 008	4 428 193
3. Manitoba	19 340 741	6 791 080
4. Ontario (à l'exception de Toronto)	46 832 766	16 445 706
5. Toronto	38 424 816	13 481 227
6. Région de la capitale nationale – n° 1	69 198 842	24 222 089
7. Région de la capitale nationale – n° 2	115 113 950	40 380 167
8. Région de la capitale nationale – n° 3	59 384 652	20 826 462
9. Québec – Ouest	49 119 319	17 234 117
10. Nouveau-Brunswick	13 035 578	4 572 604
11. Nouvelle-Écosse	13 136 591	4 608 725
12. Terre-Neuve	11 425 536	4 006 843
13. Québec – Est	22 870 061	8 019 448
<b>Total</b>	<b>486 426 992</b>	<b>170 607 050</b>

Pièce 18.5

Offres de l'entrepreneur retenu

Source : TPSGC

**Pièce 18.6**

**Cadre des indicateurs de rendement utilisés pour surveiller et mesurer le rendement de l'entrepreneur**

Catégorie	Services de gestion immobilière	Maximum possible	Services de réalisation de projets	Maximum possible	Services de location de locaux commerciaux	Maximum possible
<b>Intégrité des biens</b>	Faits critiques	150	Portée	250		sans objet
	Consommation d'énergie	100	Qualité	750		
	Évaluation de l'intégrité	400**				
	Inspections de contrôle de la qualité	350				
Total partiel		1000		1000		
<b>Finances</b>	Normes de base du SGI	600	Normes de base des projets du portefeuille	250	Taux de location	250
	Prévision des résultats réels en fin d'exercice	400	Estimations	250	Recettes	250
			Optimisation des ressources financières	250	Comptes >15 jours	250
			Prévision des résultats réels en fin d'exercice	250	Taux d'occupation	250
			Total partiel		1000	
<b>Satisfaction</b>	Professionnalisme	100	Plan des projets	300	Méthode de location	500
	Avancement du SRS	100	Réalisation des projets	300	Opérations de location	500
	Efficacité de la sous-traitance	100	Réalisation par rapport au plan	400		
	Information et comptes rendus	100				
	Appels de service (entretien)	200*				
	Services de sécurité	200				
	Gestion de la location commerciale	100				
	Recettes tirées de la location de locaux commerciaux	100				
	Appels de service – Opérations	400*				
	Réceptivité	400*				
	Sondages auprès de locataires	200*				
	Total partiel		2000		1000	
<b>TOTAL</b>		<b>4000</b>		<b>3000</b>		<b>2000</b>

\* Les indicateurs de rendement n'ont pas été évalués en 1998–1999.

\*\* L'évaluation de la norme de base a été faite durant l'année, mais l'évaluation de fin d'année n'a pas été faite en 1998–1999.

Source : TPSGC



**18.45** Avec l'utilisation d'indicateurs clés de rendement, l'accent est mis sur la performance plutôt que sur le processus en associant les honoraires au rendement. Cependant, les deux parties doivent convenir à l'avance du niveau de rendement attendu.

### **Questions relatives aux ressources humaines**

**18.46** Les questions relatives aux ressources humaines sont au centre de l'initiative d'AFPS, et ce, pour deux raisons. Premièrement, le Ministère a établi, comme principe directeur de l'initiative, qu'il fallait accorder toute la protection possible aux postes de ses employés touchés. Deuxièmement, le Ministère était d'avis que, pour protéger ces postes, toutes les transactions devaient s'effectuer en vertu des dispositions du Programme de réaménagement des effectifs mis sur pied par le gouvernement afin d'aider les employés à faire face aux changements entraînés par l'Examen des programmes. Les principales dispositions du programme devaient prendre fin le 31 mars 1998 et le Ministère devait donc, à cette date, avoir réglé toutes les questions clés concernant la situation des employés touchés. Il a donc fallu établir, pour certains événements, des délais fermes qui sont devenus des facteurs cruciaux dans de nombreuses décisions prises par le Ministère au cours de l'étape de transition du marché, dont il est question plus loin dans le présent chapitre.

**18.47** Dans la DDP, le Ministère a inclus des exigences minimales auxquelles les soumissionnaires devaient satisfaire sur le plan des offres d'emploi présentées avec leurs soumissions. Le Ministère a attribué à l'élément « ressources humaines » des propositions une pondération de 35 p. 100 lorsqu'il évaluait les offres reçues. Cette évaluation a montré que les propositions de BLJC dépassaient les exigences minimales en matière d'offres d'emploi.

**18.48** Dans sa proposition, BLJC s'engageait à offrir un poste à presque tous les employés opérationnels disponibles, à leur échelle de traitement en vigueur, et à leur garantir un emploi pendant au moins trois années ou tant et aussi longtemps que BLJC conserverait les marchés. Au début de 1997, environ 600 employés du Ministère s'occupaient de la gestion et de l'exploitation des immeubles compris dans les 13 portefeuilles offerts au secteur privé. Au cours des mois qui ont suivi, environ 100 de ces employés ont trouvé un poste ailleurs au gouvernement ou dans le secteur privé. Par conséquent, BLJC a présenté des offres d'emploi à 500 employés seulement en mars 1998; 465 employés ont accepté l'offre qui leur était faite et se sont joints à BLJC le 28 mai 1998.

**18.49** Tous les employés qui se sont joints à BLJC ont reçu des paiements comptants. Nous avons constaté que les indemnités que le Ministère a versées à ces employés étaient conformes au Programme sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor. Nous avons remarqué que la méthode utilisée pour déterminer le nombre définitif d'employés auxquels des offres d'emploi pouvaient être faites était appropriée et que BLJC a respecté, en matière d'offres d'emploi, les engagements qu'il avait pris dans ses soumissions.

### **Période de transition**

#### **Des tâches restent à compléter**

**18.50** Entre la date d'adjudication du marché, à la fin de 1997, et la date à laquelle les services ont été confiés à l'entrepreneur, soit le 28 mai 1998, il y a eu une période de transition durant laquelle un grand nombre de tâches devaient être accomplies. Comme nous l'avons déjà souligné, les tâches qui portaient sur le transfert des employés ont été faites à temps. De plus, les mesures nécessaires ont été prises pour veiller à ce

**Le Ministère a établi, comme principe directeur de l'initiative, qu'il fallait accorder toute la protection possible aux postes de ses employés touchés.**

**Les mesures nécessaires ont été prises pour veiller à ce que la transition entre la gestion des immeubles par le Ministère et leur gestion par l'entrepreneur se fasse de façon appropriée au moment de la prise en charge par ce dernier.**

que la transition entre la gestion des immeubles par TPSGC et leur gestion par l'entrepreneur se fasse de façon appropriée au moment de la prise en charge par ce dernier. Selon toute apparence, la prise en charge s'est faite sans heurt.

**18.51** Toutefois, au cours de la période de transition, l'entrepreneur n'a pas réglé plusieurs questions liées aux budgets des opérations, à l'état des immeubles et à l'établissement de mesures de base pour les indicateurs clés de rendement. L'entrepreneur aurait dû s'occuper de ces questions avant la signature du contrat. Le règlement de ces questions a donc été reporté à la date de prise en charge, soit le 28 mai 1998. Toutefois, la plupart des questions n'étaient toujours pas réglées à cette date. Le Ministère nous a informés que les parties avaient convenu de reporter ces questions jusqu'à ce que d'autres questions prioritaires soient réglées.

**18.52** Les plans de gestion des immeubles comprenant des projets et des montants de référence prévus au budget constituent un important mécanisme de contrôle pour le Ministère. C'est à partir de ces plans examinés et approuvés par le Ministère que l'entrepreneur gère les immeubles pour l'année de planification en question. Les plans établissent le plafond des dépenses admissibles, ainsi que l'ampleur et la portée des projets mineurs approuvés touchant les bâtiments. Ces plans devaient être préparés par l'entrepreneur, puis examinés et approuvés avant la prise en charge. Toutefois, ils ont été achevés et approuvés seulement après qu'une bonne partie de la première année d'exécution du marché se soit écoulée.

**18.53** Avant la prise en charge par l'entrepreneur, celui-ci devait également avoir fait une inspection officielle de tous les immeubles. Les résultats de cette inspection devaient permettre d'établir la base d'une entente entre l'entrepreneur et le Ministère sur l'état initial des immeubles ainsi que la base pour mesurer

l'intégrité des biens et le rendement au cours de la première année du marché. L'entrepreneur n'a pas fait ce travail et, à l'été ainsi qu'à l'automne de 1998, le Ministère a effectué les inspections à ses frais. Dans de telles circonstances, il était très important que le Ministère reçoive de l'entrepreneur un avis d'assentiment officiel à l'égard des évaluations de l'état des immeubles. Certains des contrats comprennent une preuve écrite de cet assentiment, mais dans d'autres, le Ministère n'a pas reçu une telle attestation officielle de la part de l'entrepreneur.

**18.54** Pour établir les indicateurs clés du rendement, il fallait que les deux parties participent à la définition du rendement. Cette tâche s'est révélée beaucoup plus complexe que prévu, et la plupart des bases pour l'évaluation du rendement n'ont pu être achevées que tard la première année. Par conséquent, pour une bonne partie de l'année, TPSGC ne disposait d'aucun indicateur pour évaluer le rendement de l'entrepreneur. Quelques-uns des indicateurs de rendement ne seront pas du tout utilisés cette année, puisque les bases connexes pour la mesure du rendement n'ont pas encore été établies (voir la pièce 18.6). Plus de la moitié (sur une base pondérée) des indicateurs de la satisfaction du client à l'égard des services de gestion immobilière ne seront pas utilisés ou utilisables cette année. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cela aura également une incidence sur la mesure de l'intégrité des biens. Comme ce fut le cas pour les rapports sur l'état des immeubles, les contrats ne comprennent pas tous une attestation de l'assentiment de l'entrepreneur à l'égard de la base de mesure du rendement. Pour certaines régions, le Ministère disposait d'une documentation complète tandis que pour d'autres, il n'avait que l'accord verbal de l'entrepreneur.

**18.55** Nous constatons que les marchés prévoient le paiement d'« honoraires fondés sur le rendement » et

d'« honoraires pour l'excellence du service » à l'entrepreneur. Pour déterminer l'admissibilité de l'entrepreneur à de tels honoraires, son rendement doit être mesuré en fonction des indicateurs clés. Étant donné que certains des indicateurs n'ont pas encore été établis, l'entrepreneur pourrait toucher cette année des honoraires fondés sur le rendement et peut-être même des honoraires pour l'excellence du service à l'égard de résultats qui peuvent avoir été inférieurs aux exigences. De plus, cette situation pourrait poser des problèmes et engendrer des différends au sujet des paiements.

**18.56** Les retards dans l'exécution des tâches liées à la transition tiennent en partie au fait que l'on a accordé la priorité au respect des délais touchant les ressources humaines. En effet, l'entrepreneur devait présenter des offres d'emploi aux employés touchés au plus tard le 31 mars 1998. Étant donné la complexité et l'ampleur du projet et en raison des contraintes de temps, nous ne nous attendions pas à ce que tout soit fait à temps. Cependant, nous nous attendions à ce que le Ministère ait établi un processus pour veiller à ce que les tâches en suspens soient exécutées dans des délais raisonnables et à ce qu'elles fassent l'objet d'un contrôle. Les parties continuent de travailler à ces questions, mais le Ministère n'a pas encore signalé officiellement à l'entrepreneur les travaux qui n'ont pas été complétés et n'a pas non plus élaboré ni fait accepter par l'entrepreneur un plan indiquant les dates cibles de règlement de ces questions et les responsabilités des deux parties.

**18.57 Le Ministère devrait établir un calendrier pour les questions contractuelles en suspens et élaborer avec l'entrepreneur un plan d'action indiquant la date à laquelle chaque question sera réglée, et laquelle des parties en sera chargée.**

*Réponse du Ministère : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*

*accepte la recommandation. Le Ministère travaille activement avec le fournisseur de services pour obtenir la prestation des produits non livrés et il élaborera un plan d'action comportant des dates d'échéance.*

## **Économies prévues**

**18.58** Un des objectifs du Ministère relativement à l'initiative des Autres formes de prestation de services (AFPS) était de réaliser une économie annuelle de 10 p. 100 sur ses coûts de gestion immobilière. Le Ministère nous a dit que cet objectif s'inspirait de l'expérience d'autres organisations et de discussions avec des représentants du secteur. Il croit que l'entrepreneur a suffisamment de possibilités de réaliser une économie de 10 p. 100 en réduisant au minimum les coûts de gestion, particulièrement dans les domaines des ressources humaines, de la négociation des marchés et des finances, c'est-à-dire en réduisant les coûts administratifs plutôt qu'en diminuant les coûts de fonctionnement et d'entretien dans une mesure qui pourrait avoir une incidence sur la satisfaction des clients et compromettre le fonctionnement et l'entretien des immeubles.

## **Détermination de la base de coûts**

**18.59** Le Ministère a utilisé ses coûts projetés pour 1998–1999 comme montant de référence pour mesurer les économies à réaliser. À partir de cette base, il a déduit ses coûts estimatifs de gestion des marchés et l'économie estimative de 10 p. 100 (au total, environ 20 millions de dollars) et il a obtenu un coût-objectif pour chaque portefeuille. Les soumissionnaires devaient offrir les services précisés pour une somme ne dépassant pas le coût-objectif.

**18.60** Le défi consistait alors à faire en sorte que les montants de référence reflètent les coûts réellement assumés par le Ministère. Les montants de référence ont été calculés en 1997, à l'aide d'estimations fondées sur des données

**Nous ne nous attendions pas à ce que tout soit fait à temps. Cependant, nous nous attendions à ce que le Ministère ait établi un processus pour veiller à ce que les tâches en suspens soient exécutées dans des délais raisonnables et à ce qu'elles fassent l'objet d'un contrôle.**

**Nous n'avons pas pu déterminer si les marchés permettront de réaliser l'économie de 10 p. 100 attendue. Nous avons par ailleurs constaté que les marchés comprennent des mécanismes de contrôle visant à faciliter les économies.**

réelles de 1995–1996 et sur des prévisions de fin d'année pour 1996–1997. À l'aide des coûts réels pour 1997–1998, nous avons fait notre propre calcul des coûts d'entretien des immeubles visés par les AFPS. Nous n'avons pas pu concilier nos montants de référence avec ceux du Ministère avec assez de précision pour déterminer si les montants de référence étaient exacts. Cela découle en partie des erreurs importantes faites par le Ministère, qui a surestimé les montants de référence utilisés dans les demandes de propositions publiées pour certains grands portefeuilles. Le Ministère a toutefois découvert ses erreurs en appliquant ses propres procédures de contrôle et a ensuite négocié un certain nombre de modifications aux contrats. Bien que les coûts de référence aient été ainsi abaissés dans ces cas, ils demeuraient plus élevés qu'ils n'auraient dû l'être. Par conséquent, le gouvernement dépensera plus d'argent pour ces portefeuilles qu'il n'en aurait dépensé si les coûts de référence avaient été calculés avec exactitude au départ. Le Ministère nous a informés que les fonds supplémentaires ont été utilisés pour des travaux d'entretien et de réparation qui auraient, sans cela, été reportés à des années futures.

**18.61** Un examen des résultats réels pour la première année d'exploitation a révélé que les coûts de référence établis pour les services de gestion immobilière avaient été dépassés dans certains portefeuilles. Cependant, les plafonds totaux pour ces portefeuilles n'ont pas été dépassés parce qu'on a consacré moins d'argent aux services de réalisation des projets. Le Ministère devra néanmoins déterminer pourquoi les montants de référence ont été dépassés s'il veut veiller à ce que les coûts ne soient pas réduits aux dépens des projets de réparation ou de mise à niveau, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'intégrité des biens immobiliers à long terme.

**18.62** Le répertoire des immeubles est en constante évolution, et des

modifications sont nécessaires pour refléter les changements. Les marchés ne comprenaient pas de protocole structuré pour déterminer les coûts à supprimer (ou à ajouter) au cas où un bâtiment serait éliminé du portefeuille (ou ajouté à celui-ci). Les modifications sont négociées de façon ponctuelle par les autorités contractantes concernées.

### **Qualité et quantité de services escomptés**

**18.63** La notion d'économie sous-entend l'obtention d'un service identique ou meilleur à un coût plus bas. Afin de s'assurer de recevoir la qualité et la quantité de services précisées dans les contrats, la Direction générale a conçu un système complet d'évaluation du rendement. La première année des marchés, toutefois, le Ministère n'a pas pu utiliser bon nombre des indicateurs de rendement, y compris certains qui portaient sur la satisfaction des clients et l'intégrité des biens (voir le paragraphe 18.54). Outre des informations anecdotiques, le Ministère ne dispose pas de données suffisantes pour mesurer la satisfaction des clients, ce qui aura un effet sur la qualité et l'intégralité de l'évaluation du rendement de l'entrepreneur par le Ministère. Celui-ci met actuellement au point les indicateurs de rendement et croit que le système d'évaluation du rendement sera pleinement opérationnel pour la deuxième année des marchés.

**18.64** Étant donné les éléments probants dont nous disposons, cependant, nous n'avons pas pu déterminer si les marchés permettront de réaliser l'économie de 10 p. 100 attendue, tout en maintenant au moins le même niveau de service. Nous n'avons pas pu, non plus, déterminer à ce moment si les biens sont susceptibles d'être maintenus dans un état au moins aussi bon qu'à l'époque où le Ministère assurait les services.

**18.65** Nous avons par ailleurs constaté que les marchés comprennent des

mécanismes de contrôle visant à faciliter les économies. La mesure dans laquelle le personnel du Ministère surveille le rendement de l'entrepreneur déterminera si l'initiative produit effectivement des économies. Le Ministère devra examiner soigneusement les plans annuels de gestion des immeubles et les coûts de référence opérationnels et surveiller le rendement réel en fonction de ceux-ci. Il devra également évaluer la rentabilité de l'entrepreneur dans la prestation des services aux locataires. C'est seulement de cette façon qu'il pourra s'assurer qu'il reçoit continuellement la valeur à laquelle il s'attend pour l'argent qu'il dépense. Le Ministère devra trouver un équilibre adéquat entre l'assurance que l'entrepreneur remplit les conditions du marché et l'assurance que ses propres coûts de gestion des marchés n'annulent pas les économies réalisées.

**18.66** Les contrats comprennent des dispositions qui devraient favoriser la coopération et promouvoir des processus opérationnels innovateurs — deux facteurs qui devraient entraîner des coûts plus bas. À n'importe quel moment pendant la durée d'un marché, l'entrepreneur peut soumettre des propositions dans le cadre du Programme d'incitation au rapport qualité-prix de gestion. Il s'agit d'un programme qui comprend des mesures incitant l'entrepreneur à élaborer des propositions qui produiront des économies. Si TPSGC accepte une proposition, cette dernière devient un projet, et l'entrepreneur et l'État se partagent toute économie qui en découle. S'il est utilisé et contrôlé adéquatement, ce programme d'incitation pourrait faire baisser les coûts dans l'avenir.

### **Questions environnementales dans le contrat**

**18.67** La mesure dans laquelle la gestion des biens immobiliers tient compte de la Stratégie de développement durable (SDD) du Ministère a un effet

direct sur l'environnement. Les contrats comportaient des dispositions appropriées pour que l'entrepreneur soutienne les activités environnementales du Ministère et prenne les mesures nécessaires afin de se conformer à la SDD. Les gestionnaires de biens du Ministère surveilleront régulièrement le rendement de l'entrepreneur et le mesureront chaque année. Le rendement de BLJC en matière environnementale influera directement sur les honoraires que cette entreprise recevra dans le cadre du régime de rendement.

**18.68** Tous les immeubles couverts initialement par l'initiative d'AFPS ont fait l'objet d'évaluations environnementales par le Ministère, et de nombreuses priorités d'action ont été déterminées. Les plans initiaux de gestion de portefeuille de l'entrepreneur que nous avons examinés ne comportaient pas de lien clair avec ces évaluations. De plus, à la fin de notre travail de vérification sur place, BLJC était à finaliser les plans détaillés de protection et de conservation de l'environnement pour tous les portefeuilles. Ces plans sont indispensables pour soutenir les activités environnementales du Ministère et pour se conformer à la Stratégie de développement durable. Ils sont également requis aux termes du contrat.

### **Conclusion**

**18.69** Notre examen du processus de passation des marchés, de la demande de qualification et de la demande de propositions à l'évaluation des soumissions et à l'attribution du marché, nous a amenés à conclure que, à tous égards importants, le processus a été exécuté conformément aux règles et aux règlements sur les marchés de l'État. En outre, nous n'avons rien observé, au cours de notre vérification, qui soit de nature à mettre en doute les conclusions des surveillants de l'équité voulant que le processus ait été réalisé d'une manière équitable et transparente.

**Nous n'avons rien observé qui soit de nature à mettre en doute les conclusions des surveillants de l'équité voulant que le processus ait été réalisé d'une manière équitable et transparente.**

**18.70** Nous avons examiné le processus d'invitation à soumissionner et d'évaluation ainsi que les dispositions des marchés eux-mêmes par rapport aux objectifs établis pour l'impartition de la gestion immobilière. La conception du processus était, sauf pour des erreurs dans le calcul des coûts, conforme aux objectifs et aux priorités que le Ministère avait établis. Les contrats signés le 18 mars 1998 reflétaient, à tous égards importants, les propositions que l'entrepreneur choisi avait présentées le 15 septembre 1997. Les marchés étaient bien conçus et la prise en charge par l'entrepreneur s'est faite sans heurt. Les employés ont été traités conformément au Programme de réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor.

**18.71** Les procédures de surveillance et de gestion du rendement nécessaires pour vérifier si l'entrepreneur remplit toutes ses obligations n'étaient pas en place à temps. À cause de cela, le Ministère ne pourra pas fonder son évaluation du rendement de l'entrepreneur pour 1998–1999 sur un ensemble complet d'indicateurs de rendement.

**18.72** Il est trop tôt pour évaluer si les économies que le Ministère prévoit retirer de cette initiative seront réalisées. Les calculs des bases de coûts n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante donnant à la direction une assurance supplémentaire qu'ils étaient fiables et exacts. Des mécanismes favorisant la réalisation d'économies ont toutefois été intégrés dans les marchés.

#### **Leçons tirées de la vérification**

**18.73** Dans les transactions considérables et complexes de ce genre, le recours à des surveillants de « l'équité »

peut donner l'assurance que le processus est transparent et équitable. On peut obtenir une assurance supplémentaire quant à la question de savoir si les objectifs financiers sont atteints en soumettant le calcul des bases de coûts à une vérification indépendante.

**18.74** L'impartition au secteur privé de transactions de cette envergure est un processus complexe, qui prend beaucoup de temps. Des calendriers réalistes doivent être fixés. On ne peut toutefois pas s'attendre à ce que tout soit prêt à la date de début, et la direction ne peut pas attendre que tout soit en place pour aller de l'avant. Cela doit être reconnu dès le départ et des plans d'urgence doivent être préparés au début du processus pour que les deux parties disposent d'un carnet de route pour s'occuper de toute tâche non complétée.

**18.75** Un bon système de consignation de toutes les décisions et la tenue de documents sur tous les accords entre les parties sont des éléments importants d'un bon cadre de responsabilisation.

**18.76** Le transfert des responsabilités de prestation des services à un fournisseur de services du secteur privé représente une importante réorientation pour le personnel du Ministère, qui doit apprendre à superviser le travail efficacement plutôt que de le faire lui-même.

**18.77** Dans le cas de l'initiative des AFPS, le Ministère a mené de vastes consultations avant d'entreprendre le processus; il a établi des objectifs clairs et il a élaboré un cadre de responsabilisation qui définissait les rôles et les responsabilités respectifs. Ces mesures ont renforcé l'arrangement et ont augmenté les chances de succès de l'initiative.



## À propos de la vérification

### Objectifs

Notre objectif était d'examiner l'impartition des services de gestion immobilière au secteur privé, par TPSGC, afin de déterminer si les procédures suivies étaient adéquates pour protéger les intérêts du gouvernement et des contribuables. Nous avons cherché à déterminer si le processus de passation des marchés avait été conforme aux objectifs de l'initiative des Autres formes de prestation de services (AFPS) et s'il avait été transparent. Nous voulions aussi vérifier si TPSGC avait mis en oeuvre un cadre de responsabilisation et des mesures de contrôle adéquats pour veiller à ce que l'entrepreneur se conforme aux modalités du contrat.

### Étendue

Cet examen portait sur la partie de l'initiative des AFPS qui a trait aux 13 marchés de services de gestion immobilière qui ont été conclus avec le même fournisseur de services du secteur privé. Il ne portait pas sur des accords semblables conclus avec d'autres administrations gouvernementales. Nous n'avons pas examiné la décision de confier au secteur privé la prestation des services de gestion immobilière. Notre vérification a compris des entrevues réalisées auprès des cadres du Ministère et d'autres intervenants clés ainsi qu'un examen de tous les contrats et des autres documents pertinents.

Nous n'avons pas vérifié les activités des soumissionnaires et nous ne faisons donc pas d'observations à leur sujet.

### Méthode

Nous avons examiné le processus contractuel utilisé pour transférer la gestion et l'exploitation des immeubles fédéraux à l'entrepreneur du secteur privé de même que l'administration des marchés par le Ministère pendant les dix premiers mois suivant le transfert, parce que ces dix premiers mois représentaient le premier cycle complet des marchés. De plus, nous avons constaté, en examinant d'autres grands projets de passation de marchés, que bon nombre des tendances qui déterminent le succès ou l'échec éventuel d'un marché sont établies dans les premiers stades de celui-ci. L'échéancier de notre vérification a toutefois fait qu'un examen des résultats financiers et opérationnels de l'initiative d'AFPS pour la période d'exploitation initiale se terminant le 31 mars 1999 n'était pas pratique. Dans le cadre de cette vérification, nos travaux sur place ont pris fin le 1<sup>er</sup> avril 1999.

### Critères

**Processus d'impartition au secteur privé et prise en charge.** Nous nous attendions à ce que le processus d'impartition au secteur privé soit géré d'une manière conforme aux objectifs du Ministère pour les AFPS et à ce qu'un processus d'appel d'offres soit appliqué et mené avec intégrité et transparence. Nous nous attendions à ce que le Ministère fasse preuve de diligence raisonnable pour assurer une prise en charge sans heurt par l'entrepreneur et réduire les risques au minimum.

**Objectifs financiers.** Nous nous attendions à ce que l'initiative soit conçue et mise en oeuvre d'une façon qui puisse assurer les économies prévues sans diminuer la qualité des services de gestion immobilière fournis ni l'intégrité des biens.

**Questions relatives à la gestion des ressources humaines.** Nous nous attendions à un traitement uniforme des employés touchés par l'initiative, conformément au Programme de réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor.

**Surveillance et gestion du rendement.** Nous nous attendions à ce que le Ministère conçoive et mette en oeuvre des procédures de surveillance et de gestion du rendement afin de vérifier si l'entrepreneur se conforme aux modalités des contrats et s'il fournit de façon continue les services précisés au niveau de qualité requis et au coût convenu.

**Environnement et développement durable.** Nous nous attendions à ce que les marchés exigent que l'entrepreneur se conforme à la Stratégie de développement durable du Ministère et à ce qu'ils reflètent les responsabilités de ce dernier aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto  
Directeur principal : Hugh McRoberts  
Directeur : Alain Boucher

Eric Hellsten  
Janet Hatt  
Rosemary Marenger  
Holly Shipton

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Hugh McRoberts.