

2002



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 8
Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada —
L'acquisition de locaux à bureaux



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-16F
ISBN 0-662-88024-2



Chapitre

8

Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada

L'acquisition de locaux à bureaux

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Mandat consistant à fournir des locaux à bureaux rentables pour la plupart des fonctionnaires	3
Responsabilité de l'acquisition des locaux à bureaux partagée avec les ministères clients	3
Une saine planification et des données utiles sont essentielles à la prestation de services rentables	5
Les attentes des clients changent	6
Objet de la vérification	6
Observations et recommandations	6
Planification de l'acquisition des locaux à bureaux	6
Les éléments clés du cadre de planification à long terme ne sont pas établis ou mis en place de façon cohérente	7
Un grand nombre de questions ne sont pas nouvelles	8
Acquisition de locaux à bureaux et gestion de la demande	9
La gestion de la demande est une responsabilité partagée entre la Direction générale des services immobiliers et les clients	9
L'information n'est pas communiquée en temps opportun	10
La Direction générale s'expose à des risques lorsque les engagements des clients ne sont pas garantis	11
Les décisions prises par les ministères clients peuvent limiter les options qui s'offrent à la Direction générale	12
La Direction générale a un point de contact unique pour les ministères clients	14
Les décisions de la direction ne sont pas documentées de façon uniforme	14
Gestion de l'information	16
La Direction générale n'a pas de données complètes et exactes sur les coûts de ses services	16
Gestion du rendement et rapports au Parlement	18
Nécessité de bien mesurer le rendement et d'en rendre compte en bonne et due forme	18
La Direction générale a l'infrastructure fondamentale permettant d'établir un système efficace de gestion du rendement	18
Il faut améliorer les rapports présentés au Parlement	19
Il est possible de prendre d'autres moyens pour assurer la qualité de l'information sur le rendement	20
Évolution des méthodes de fonctionnement	21
Conclusion	23
À propos de la vérification	25



Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

L'acquisition de locaux à bureaux

Points saillants

8.1 La Direction générale des services immobiliers (la Direction générale) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) connaît encore certains problèmes de planification stratégique, de gestion et de communication d'information. Par exemple, elle n'a pas encore d'outils de planification clés. Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre, il est difficile d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients; les gestionnaires de la Direction générale reconnaissent que cette situation nuit à leur capacité de planification stratégique. En outre, bien que la Direction générale ait l'infrastructure essentielle à un système raisonnable de gestion du rendement, elle doit améliorer l'information qu'elle communique au Parlement en précisant les objectifs qu'elle veut atteindre et les résultats qu'elle a obtenus.

8.2 La Direction générale doit mieux utiliser l'information financière et opérationnelle et améliorer la manière dont elle analyse les options, en particulier celles qui ont des incidences à plus long terme. Elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et doit s'efforcer d'établir l'information sur les coûts par client. Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. La Direction générale doit tenir compte de toutes les options pratiques et du coût global de chaque option. Pour fournir des services efficaces aux ministères et organismes clients, il faut avoir de l'information utile et faire une analyse complète des options.

Contexte et autres observations

8.3 La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dotée d'un financement annuel d'environ 1,7 milliard de dollars, a établi un cadre utile pour la gestion des locaux à bureaux de la plupart des 187 000 fonctionnaires.

8.4 Parce qu'elle partage des fonctions et des responsabilités avec les ministères clients, la Direction générale ne contrôle pas tous les facteurs qui influent sur l'économie et l'efficacité de l'acquisition des locaux à bureaux. Des ministères clients peuvent prendre et prennent effectivement des décisions qui limitent la Direction générale dans sa capacité d'adopter les solutions les plus économiques à son avis. Toutefois, la Direction générale des services immobiliers a effectivement un rôle important à jouer et doit améliorer la manière dont elle gère plusieurs aspects de ses responsabilités.

8.5 La Direction générale doit s'adapter aux changements qui touchent la fonction publique, laquelle a traversé une période de réduction des effectifs dans les années 90, pour connaître ensuite une expansion en 2001. La Direction générale doit aussi tenir compte des locaux libérés, dans la région de la capitale nationale, par le secteur de la haute technologie.

8.6 En 1991 et en 1994, nous avons indiqué que des améliorations devaient être apportées pour obtenir de l'information sur les besoins des clients de façon opportune et pour élaborer des plans de gestion des locaux à long terme.

8.7 La Direction générale adopte maintenant une démarche plus proactive; ainsi, elle examine un portefeuille d'immeubles loués par l'État et appartenant à celui-ci dans un secteur en particulier et elle prévoit les besoins de tous les clients, au lieu de répondre aux besoins de chaque client individuellement. Selon les ministères clients et le personnel de la Direction générale, celle-ci a amélioré les services qu'elle offre en mettant sur pied des unités de service à la clientèle qui sont le centre principal de liaison avec les ministères clients.

8.8 Bien que la Direction générale ait apporté des améliorations à sa planification et à sa gestion, certains problèmes persistent. Il est important de régler ces problèmes en raison du niveau important de ressources qu'elle consacre aux locaux à bureaux et de son rôle essentiel dans le soutien des ministères et des organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens.

Réaction du Ministère. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec nos recommandations. Il indique dans ses réponses incluses dans le chapitre les plans et les mesures pour les mettre en œuvre.

Introduction

Mandat consistant à fournir des locaux à bureaux rentables pour la plupart des fonctionnaires

Le saviez-vous?

Nombre de fonctionnaires pour lesquels la Direction générale des services immobiliers gère des locaux à bureaux : **près de 187 000**.

Nombre de mètres carrés de locaux à bureaux que gère la Direction générale des services immobiliers : **4 millions**.

8.9 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit un large éventail de services communs pour aider les ministères et organismes clients à réaliser leurs objectifs dans le cadre de leurs programmes. La Direction générale des services immobiliers (la Direction générale) du Ministère fournit des locaux à bureaux à quelque 100 ministères et organismes pour la plupart des 187 000 fonctionnaires fédéraux. La Direction générale gère environ 5,6 millions de mètres carrés de locaux et assume la direction et l'intendance de la gestion et de l'administration des locaux à bureaux. La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile.

8.10 La Direction générale, le Conseil du Trésor et son Secrétariat, ainsi que les ministères clients, se partagent la responsabilité liée à la fourniture de locaux à bureaux. La *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* autorise les ministères à gérer les biens immobiliers. Le Conseil du Trésor a établi, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, plusieurs politiques qui orientent davantage la gestion des biens immobiliers — la Politique sur les services communs, la Politique sur la gestion des biens immobiliers, la Politique sur les transferts transparents et équitables de biens immobiliers et la Politique sur les procédures et autorisations de transfert de biens immobiliers.

8.11 En vertu de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, TPSGC gère l'ensemble des immeubles et des biens immobiliers fédéraux, à l'exception de ceux dont la gestion est confiée à un autre ministre, à un autre conseil, à un autre organisme ou à une autre société. Par exemple, le Ministère n'est pas responsable des locaux à bureaux des sociétés d'État. Il est le gardien désigné des locaux à bureaux, de certaines installations à utilisation commune, des infrastructures et de la Cité parlementaire. Dans certaines circonstances, TPSGC peut percevoir des recettes auprès des ministères et organismes clients pour les services qu'il assure dans le cadre de l'administration des biens immobiliers fédéraux.

Responsabilité de l'acquisition des locaux à bureaux partagée avec les ministères clients

8.12 La Direction générale des services immobiliers de TPSGC s'efforce de trouver des solutions qui répondent aux besoins des ministères clients. Elle définit des options qui, selon la nature des besoins, peuvent comprendre des baux à court terme ou des solutions à plus long terme comme l'achat de locaux, les ententes de bail-achat ou les baux à long terme. La solution la plus rentable peut consister à déménager le personnel d'un ministère client dans un autre immeuble — ou encore à le laisser occuper les mêmes locaux.

8.13 Bien que la Direction générale s'efforce de trouver les solutions les plus rentables pour répondre aux besoins des ministères clients, ceux-ci peuvent refuser d'accepter les solutions proposées. Le coût global des locaux à bureaux

dépend donc d'un ensemble de décisions, dont certaines sont prises par les ministères clients.

8.14 La Direction générale gère des locaux à bureaux dans quelque 2 500 endroits au Canada. Environ 250 emplacements se trouvent dans des immeubles à bureaux appartenant à l'État. Environ 750 opérations de location ont été conclues au cours de chacun des exercices financiers 1999–2000 et 2000–2001. Sur une superficie totale de quelque 5,6 millions de mètres carrés, 54 p. 100 des locaux appartiennent à l'État, 38 p. 100 sont loués et 8 p. 100 ont été obtenus par bail-achat. Quatre millions de mètres carrés sont utilisés pour des locaux à bureaux. Le reste, soit 1,6 million de mètres carrés, est utilisé pour des locaux à usage particulier, comme des laboratoires et des entrepôts. La Direction générale gère son parc immobilier et obtient de nouveaux locaux en les construisant, en faisant l'acquisition et en les louant. Ses responsabilités incluent la fourniture de services stratégiques de gestion des locaux, ce qui permet aux ministères et organismes clients de se concentrer sur la réalisation efficace de leurs programmes.

8.15 La Direction générale entretient des relations différentes selon les divers types de clients. En vertu des politiques du Conseil du Trésor sur le cadre de gestion des biens immobiliers et sur les services communs, TPSGC est le gardien désigné des locaux à bureaux d'utilisation générale. La Direction générale des services immobiliers fournit des services communs obligatoires financés au moyen d'un crédit central. Toutefois, elle fournit également des services facultatifs à d'autres ministères gardiens contre rémunération — par exemple, des services d'architecture et de génie. Chaque ministère paie ces services à même son budget. La Direction générale gère les recettes et les dépenses liées à ses services facultatifs à partir d'un fonds renouvelable.

8.16 Bien que la plupart des ministères ne paient pas les services de gestion des locaux de la Direction générale, celle-ci a effectivement des clients débiteurs (ou clients remboursants) — Développement des ressources humaines Canada (DRHC), par exemple, qui paie à la Direction générale les services de gestion des locaux à partir de son propre budget. Le statut de client remboursant est déterminé par les lois ou les politiques. À la différence des clients gardiens, qui gèrent et paient leurs locaux, la plupart des clients remboursants n'ont pas l'option de faire appel au secteur privé pour leurs locaux à bureaux parce qu'il s'agit d'un service commun obligatoire au gouvernement fédéral, à moins qu'on leur accorde une exemption.

8.17 Le financement par crédits de la Direction générale couvre les coûts de base des locaux appartenant à l'État — soit ceux qui sont liés à l'exploitation, à l'entretien, à la réparation et à l'amélioration des biens — et les coûts de location et d'aménagement des locaux loués par l'État. Les clients doivent assumer les coûts de l'équipement et du mobilier.

8.18 La Direction générale contrôle l'utilisation des locaux au moyen d'enveloppes prévues à cette fin. À la suite de l'Examen des programmes fédéraux et de l'établissement du Cadre de TPSGC sur le leadership partagé en matière de locaux, des enveloppes ont été établies pour chaque ministère

d'après les locaux que chacun occupait en 1995. La Direction générale gère ces enveloppes. Lorsque les ministères et les organismes fédéraux ont besoin de locaux supplémentaires, ils peuvent être financés de deux façons. Premièrement, on peut obtenir du Conseil du Trésor l'approbation d'augmenter le crédit de base de la Direction générale pour assumer les coûts des locaux à bureaux liés à un nouveau programme. Deuxièmement, les ministères et les organismes peuvent financer les nouveaux locaux à partir de leur propre budget.

8.19 Tout comme les enveloppes allouées pour les locaux, qui limitent la superficie des locaux que la Direction générale finance pour chacun des ministères et organismes, celle-ci limite la qualité des locaux à bureaux. Elle ne finance qu'une partie des améliorations apportées aux locaux à bureaux, d'après ses normes d'aménagement. Pour les locaux additionnels ou les travaux d'aménagement supplémentaires qui dépassent les normes établies, les ministères clients doivent payer les frais à partir de leur propre budget.

8.20 Les fonds que la Direction générale avait prévu dépenser en 2001-2002 totalisaient 2,45 milliards de dollars. De ce montant, une somme de 257 millions de dollars devait provenir des clients remboursants de la Direction générale et un montant de 1,448 milliard de dollars, du crédit central, totalisant des dépenses brutes de 1,705 milliard de dollars (voir la pièce 8.1). La somme de 745 millions de dollars qui reste devait provenir des recettes perçues auprès des ministères gardiens, gérées par l'entremise du fonds renouvelable.

Le saviez-vous?

Sommes dépensées par la Direction générale des services immobiliers chaque année pour des locaux à bureaux : **1,7 milliard de dollars**

Une saine planification et des données utiles sont essentielles à la prestation de services rentables

8.21 Afin de gérer ses ressources financières, la Direction générale a besoin de prévisions à jour et exactes par rapport aux budgets planifiés. Afin de gérer efficacement les locaux à bureaux, elle collabore avec les ministères clients

Pièce 8.1 Sommaire des dépenses prévues de la Direction générale des services immobiliers pour 2001-2002

Dépenses prévues	2001-2002 (en millions de dollars)
Immeubles de bureaux appartenant à l'État (entretien et construction)	654
Locaux à bureaux loués	581
Locaux à bureaux obtenus par bail-achat	135
Salaires et frais indirects non facturables aux clients	156
Paiement tenant lieu d'impôts	123
Ponts et autoroutes	56
Dépenses brutes	1 705

Source : Direction générale des services immobiliers

pour assurer l'exactitude de l'information sur le parc immobilier interne et l'offre sur le marché, et pour prévoir la demande des clients. Comme elle doit gérer un grand nombre de baux, de locataires et de coûts liés aux locaux, la Direction générale a besoin de données utiles ainsi que de procédures de facturation exactes et à jour pour facturer ses services.

Les attentes des clients changent

8.22 La Direction générale exerce ses activités dans un milieu en évolution. En mai 1998, elle a commencé à confier au secteur privé les services de gestion immobilière d'un grand nombre d'immeubles gouvernementaux. Développement des ressources humaines Canada, qui est l'un de ses deux clients les plus importants, rembourse intégralement ses coûts depuis 1997; l'autre client, soit l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), est habilitée, grâce à sa loi constitutive, à gérer ses propres locaux. Actuellement, l'Agence examine, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et TPSGC, les modalités de financement lui permettant de devenir un client remboursant. À titre de client remboursant, c'est l'Agence, et non la Direction générale, qui paierait le coût de ses locaux à bureaux. Dans certaines régions de TPSGC, ces deux clients représentent environ 50 p. 100 du volume d'activités de la Direction générale. Tous les ministères clients exigent un service plus rapide et une meilleure reddition de comptes à l'égard des services immobiliers. Les clients remboursants participent davantage aux décisions portant sur leurs investissements immobiliers.

Objet de la vérification

8.23 La vérification portait sur les pratiques de planification, d'acquisition et de gestion de la Direction générale des services immobiliers de TPSGC liées à la fourniture des locaux des fonctionnaires fédéraux. Nous n'avons pas vérifié les pratiques d'aliénation des biens ou les grands projets de l'État. Nous avons choisi et examiné un échantillon d'opérations dans quatre régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. On trouvera des détails supplémentaires sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée À propos de la vérification.

Le **secteur de la capitale nationale** désigne la région du Ministère qui administre les services de gestion des locaux à bureaux dans la zone géographique appelée « région de la capitale nationale ».

Observations et recommandations

Planification de l'acquisition des locaux à bureaux

8.24 La Direction générale doit établir l'équilibre entre les besoins et les exigences de quelque 100 ministères et organismes gouvernementaux et entre l'offre de locaux à bureaux dans son propre parc immobilier et sur le marché. C'est là un défi de taille. Des locaux à bureaux peuvent devenir disponibles à différents moments, dans différentes régions et en quantités différentes. Il est difficile d'harmoniser l'offre de locaux et les besoins spécifiques d'un ministère pour un type de local en particulier, à un endroit et à un moment précis. Il faut disposer de renseignements utiles pour planifier la réponse aux besoins des ministères et des organismes à l'aide de la superficie qui sera disponible au moment requis.

8.25 En particulier, la Direction générale doit avoir de l'information utile sur l'offre, c'est-à-dire de l'information concernant les locaux offerts sur le marché et dans son parc immobilier excédentaire. Nous nous attendions à ce que la Direction générale recueille et utilise l'information sur l'offre pour profiter des occasions sur le marché et pour planifier la construction d'immeubles par l'État, le cas échéant.

8.26 Nous avons constaté que la Direction générale est dotée de différents outils, conçus pour lui permettre d'obtenir l'information dont elle a besoin lors de sa planification stratégique. Ces outils sont importants, puisqu'ils fournissent l'information essentielle portant, par exemple, sur la conjoncture du marché et sur l'offre et la demande potentielles; la Direction générale a besoin de cette information pour étayer ses décisions d'investissement. Cette information est établie à partir des plans stratégiques locaux, régionaux et nationaux.

Les éléments clés du cadre de planification à long terme ne sont pas établis ou mis en place de façon cohérente

8.27 Bien que nous nous attendions à ce que la Direction générale ait une orientation explicite en matière de planification stratégique, nous avons constaté que son cadre de planification n'indique pas clairement l'information sur l'offre que le secteur de la capitale nationale et les régions devraient utiliser aux fins de leur planification, et comment ils devraient s'en servir. Par exemple, les régions ne préparent pas systématiquement de stratégie régionale d'investissement, et le cadre stratégique de la Direction générale ne renferme aucune ligne directrice sur les dates auxquelles on s'attend à ce qu'elles préparent cette stratégie. La stratégie locale d'investissement sert à obtenir de l'information sur l'offre par grande ville; elle tient compte de l'offre et de la demande actuelles, ainsi que des besoins prévus des clients, et elle recommande l'une des trois options suivantes : la construction, l'acquisition ou la location. Elle tient également compte des principales tendances et des taux d'inoccupation sur le marché local.

8.28 La stratégie locale d'investissement n'est pas systématiquement préparée et utilisée : elle doit être préparée pour une ville ou une collectivité en particulier et doit être utilisée pour examiner les priorités régionales plus pressantes. Cette stratégie est censée faire un examen complet des hypothèses de planification et d'autres variables au moins une fois tous les cinq ans. Toutefois, 4 des 13 stratégies locales que nous avons examinées avaient été établies depuis plus de 5 ans. De plus, nous avons constaté que des stratégies locales n'avaient pas été élaborées ou mises en place sur tous les marchés. Par exemple, lors de notre vérification, il n'existait aucune stratégie locale à jour pour Montréal ou Québec. En outre, la stratégie locale pour la région de la capitale nationale n'était plus pertinente : ses recommandations se fondaient sur une hypothèse de la demande qui n'était plus valide. Autrement dit, elle n'avait pas prévu la croissance dans la région de la capitale nationale; elle supposait que la réduction des effectifs se poursuivrait. Le secteur de la capitale nationale du Ministère n'a pas mis en place la stratégie locale parce qu'il n'a pas déterminé la façon d'en appliquer les recommandations.

La stratégie locale du secteur de la capitale nationale précise que l'application de la stratégie locale nécessite l'élaboration de certains éléments comme la stratégie de location et un plan de réaménagement. Ces éléments cruciaux n'ont pas encore été élaborés. Nous avons également remarqué des cas où les comités de surveillance de la Direction générale ont reporté des décisions visant la recommandation de projets parce qu'il n'existait aucune stratégie locale permettant de savoir si les investissements proposés s'harmonisaient avec l'information disponible sur l'offre et la demande.

Un grand nombre de questions ne sont pas nouvelles

8.29 En 1991, notre bureau a préparé un rapport sur les activités de planification et de location de locaux à bureaux exercées par le ministère des Travaux publics, comme il s'appelait à l'époque. En 1994, nous avons préparé un rapport sur la gestion et l'exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et les ministères gardiens. Nous avons formulé plusieurs recommandations pour que le Ministère prenne les moyens nécessaires afin de définir, dès le début, les besoins des utilisateurs, de réduire les délais de livraison et de mieux gérer les coûts de location. Nous avons également recommandé que le Ministère améliore l'information sur le rendement financier et opérationnel pour qu'il puisse gérer plus efficacement les ressources qu'il consacre aux locaux à bureaux.

8.30 En 1998, la fonction interne de la vérification de TPSGC a conclu que des éléments du processus de planification des immobilisations à long terme ne répondaient pas vraiment aux besoins. Elle a signalé que bon nombre de documents de planification clés n'avaient pas été élaborés ou n'étaient pas à jour. Les documents qui existaient effectivement n'étaient pas utilisés de façon cohérente et n'étaient pas non plus liés entre eux.

8.31 Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre, il est difficile, pour la Direction générale, d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients. La direction reconnaît que cette situation nuit à sa capacité de planification stratégique.

8.32 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait appliquer intégralement son propre cadre de planification et sa propre stratégie d'investissement pour les locaux à bureaux. Elle devrait s'assurer que tous les documents stratégiques sont préparés en temps opportun et que les stratégies sont mises en application.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers procède déjà à l'élaboration et à la mise à jour des stratégies locales d'investissement. En outre, elle examinera les plans régionaux d'investissement et les associera aux stratégies locales d'investissement.

Acquisition de locaux à bureaux et gestion de la demande

La gestion de la demande est une responsabilité partagée entre la Direction générale des services immobiliers et les clients

8.33 La Direction générale des services immobiliers compte sur les ministères clients pour lui présenter des renseignements exacts sur leurs besoins en locaux à bureaux assez longtemps d'avance pour qu'elle puisse examiner toutes les solutions possibles. Nous nous attendions à ce que la Direction générale recueille des données exactes et à jour sur la demande de locaux à bureaux et à ce qu'elle s'en serve pour répondre aux besoins actuels de ses clients, pour prévoir et planifier les besoins futurs des utilisateurs, et pour choisir les meilleures installations d'après une analyse complète des options.

8.34 Le cadre de gestion des locaux de la Direction générale stipule que la convention directrice d'occupation des locaux (la convention) est le principal instrument de responsabilisation entre les ministères, les organismes et la Direction générale. La convention énonce les rôles et responsabilités et, en vertu de celle-ci, les ministères et organismes acceptent de travailler en collaboration avec la Direction générale pour cerner leurs besoins futurs. La convention permet de transférer une partie de la responsabilité du prestataire de services à l'utilisateur; la Direction générale peut ainsi consacrer davantage d'efforts et de ressources à la satisfaction des besoins des clients. La convention est importante parce que la Direction générale ne peut pas, à elle seule, élaborer une stratégie nationale de gestion des locaux à long terme pour chaque ministère et organisme. Avant de mettre en place les conventions, la Direction générale a également besoin, comme point de départ, de données exactes sur son parc immobilier à l'échelle nationale et sur les projets de chaque client.

8.35 En 1991, la Direction générale s'est engagée à conclure des conventions nationales avec les ministères et organismes fédéraux. Toutefois, à l'heure actuelle, elle a conclu des conventions directrices d'occupation des locaux avec seulement 5 des quelque 100 ministères et organismes qu'elle sert. Même si la direction affirme que les particularités des conventions ont changé depuis 1991, elle reconnaît effectivement l'importance des conventions. Elle indique qu'un certain nombre de conventions sont en voie d'élaboration et qu'il faut en négocier un plus grand nombre.

8.36 La Direction générale n'a pas encore élaboré de plans de gestion des locaux à long terme pour chacun des ministères et organismes; elle doit le faire pour qu'elle-même et ses clients puissent planifier et optimiser la rentabilité de leurs locaux à bureaux. Nous croyons savoir que certains ministères, dont DRHC et Santé Canada, travaillent en collaboration avec la Direction générale pour élaborer ces plans à long terme.

8.37 Recommandation. La Direction générale des services immobiliers devrait respecter sa propre politique et collaborer avec les ministères et les organismes pour élaborer des plans de gestion des locaux à l'échelle nationale et des conventions directrices d'occupation des locaux.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers s'efforcera d'élaborer un plus grand nombre de protocoles d'entente, d'abord avec nos clients principaux; cela nécessitera toutefois la collaboration et l'engagement de nos clients.

L'information n'est pas communiquée en temps opportun

8.38 Le personnel de la Direction générale nous a fait savoir que souvent, il ne reçoit pas l'information sur la demande de locaux au moment opportun et que les besoins des ministères clients peuvent changer durant le processus d'acquisition des locaux. Parce qu'elle reçoit de l'information en retard sur les besoins des utilisateurs ou que ces besoins changent plus tard dans le processus, la Direction générale est limitée dans ses options : la construction ou l'achat de locaux nécessite un délai d'exécution plus long que la location. La Direction générale court également le risque de payer des loyers sans avoir de locataire si, durant le processus d'acquisition de locaux, le client change d'idée et décide de ne pas déménager.

8.39 Nous avons constaté que la Direction générale n'a pas de processus systématique lui permettant de surveiller la rapidité des opérations, le délai d'exécution que lui donnent ses clients et le temps nécessaire pour répondre aux besoins.

8.40 La Direction générale connaît les dates de renouvellement des baux, mais ne se sert pas de cette information pour planifier systématiquement les besoins en locaux. Bien que son cadre stratégique précise qu'il faudrait prévoir un délai suffisant pour le processus de gestion des locaux, nous avons constaté que le cadre de gestion et de location des locaux à bureaux de la Direction générale n'indique pas clairement le moment où le processus devrait se mettre en branle. Ce processus n'est doté d'aucun mécanisme officiel qui déclenche automatiquement la prise de contact avec le client et l'analyse des options.

8.41 Le personnel de la Direction générale nous a fait savoir qu'un délai de 18 mois est généralement suffisant pour l'examen des options d'achat ou de location. Nous avons constaté que le processus avait été lancé avant ce délai de 18 mois pour 47 p. 100 des dossiers que nous avons examinés, et après ce délai dans le cas des autres dossiers. Des 13 cas où le tarif de location dépassait les taux du marché, il y en avait 4 où la Direction générale avait eu peu de temps pour examiner les options d'achat ou de construction.

8.42 Dans notre examen des décisions des comités de surveillance, nous avons constaté certains cas où les clients n'ont pas fourni à la Direction générale les renseignements et les engagements nécessaires dans les délais prévus. La Direction générale éprouve depuis longtemps de la difficulté à obtenir, dès le début du processus, de l'information auprès des clients sur leurs besoins futurs. La direction croit que l'établissement des unités de service à la clientèle (dont il sera question plus loin dans ce chapitre du rapport) a amélioré quelque peu la situation.

8.43 D'autres facteurs empêchent la Direction générale de répondre dans les délais aux besoins des ministères clients. Par exemple, le personnel de la Direction générale nous a fait savoir que celle-ci est informée du fait que les programmes ministériels sont élargis seulement après que le Conseil du Trésor ait pris les décisions correspondantes. Cela lui laisse donc peu de temps pour faire l'acquisition des locaux supplémentaires nécessaires. Les ministères clients doivent faire connaître leurs besoins le plus rapidement possible.

La Direction générale s'expose à des risques lorsque les engagements des clients ne sont pas garantis

8.44 La Direction générale fait souvent l'acquisition de locaux pour répondre à une demande précise. Dans de tels cas, elle a déjà conclu une entente avec un ministère client pour qu'il s'installe dans les locaux. Or, elle a récemment commencé à faire l'acquisition de locaux sans avoir conclu d'entente avec ses clients pour l'occupation des locaux. Elle peut ainsi profiter des occasions qui s'offrent à elle pour faire l'acquisition de biens immobiliers à des prix favorables. En disposant déjà des locaux nécessaires, elle peut aussi réduire le délai qu'il faut compter pour répondre à la demande lorsqu'elle est exprimée. Lorsqu'elle fait l'acquisition de locaux avant de conclure une entente avec un client particulier, la Direction générale risque cependant de payer des loyers où il n'y a pas de locataire, dans l'éventualité où un ministère change d'avis à propos du déménagement ou refuse de s'installer dans les locaux dont on a fait l'acquisition.

8.45 Nous avons examiné deux cas où la Direction générale a fait l'acquisition de locaux à bureaux généraux sans avoir obtenu un engagement de la part des clients.

8.46 Dans le premier cas, après avoir loué les locaux, la Direction générale a négocié avec un ministère client pendant plusieurs mois et pensait qu'une entente serait bientôt conclue. Cependant, le ministère client a décidé de ne pas déménager dans l'immeuble loué.

8.47 La Direction générale avait loué l'immeuble déjà aménagé pour des locaux à bureaux et a rapidement trouvé un autre ministère client qui était intéressé à ce genre de locaux et à ce secteur de la région de la capitale nationale. Le client s'est maintenant engagé à déménager à une date précise. La Direction générale est d'avis que, dans ce cas, elle a réussi à gérer les risques liés à l'acquisition de locaux sans avoir un engagement auprès d'un client en particulier.

8.48 Dans le deuxième cas, la Direction générale avait fait l'acquisition de locaux pour répondre à une demande générale. Il fallait réaliser des travaux de construction pour ajouter des étages à l'immeuble avant qu'il puisse être occupé. Dans ce cas, la Direction générale a eu beaucoup de difficulté à trouver un ministère client qui était disposé à déménager dans ces locaux.

8.49 Il était clair que le client éventuel identifié par la Direction générale ne voulait pas s'installer dans un établissement situé dans une partie aussi éloignée de la région de la capitale nationale. Ce client avait alors évoqué, comme un problème grave, le transport en commun. Nous n'avons pas pu déterminer si la Direction générale avait dûment tenu compte de cette question avant de faire l'acquisition des locaux. En fait, d'après le dossier, la Direction générale avait prévu que le client pourrait hésiter à déménager à cet endroit précis.

8.50 En fin de compte, on a décidé que ce client ne déménagerait pas. On a par la suite repéré un autre client, qui devrait déménager en décembre 2002, si tout se déroule conformément au plan. La date d'occupation est de 16 mois postérieure à la date prévue à l'origine par la Direction générale.

8.51 Même si ce déménagement se déroule comme on le prévoit actuellement, la Direction générale aura payé plus de 2,7 millions de dollars de loyer pour un immeuble non occupé. Dans ce cas, elle a eu de la difficulté à gérer les risques que comporte l'acquisition de locaux sans avoir d'abord trouvé le client qui les occuperait.

8.52 Dans le premier cas, ce risque a été atténué parce que l'état et l'aménagement des locaux répondaient déjà aux besoins du client éventuel. De plus, l'immeuble se trouvait dans un secteur convenable.

8.53 Dans le deuxième cas, le risque était beaucoup plus difficile à gérer. Il a fallu réaliser des travaux de construction dans un immeuble pour lequel l'emplacement permettait difficilement de trouver les clients. Nous nous préoccupons du fait que la Direction générale s'est engagée à signer un bail de neuf ans à cet endroit quand elle avait des raisons de croire, dès le début du processus, qu'elle aurait de la difficulté à trouver un client. En outre, parce qu'il y avait des travaux de construction à effectuer, que l'on n'avait pas identifié de client pour occuper les locaux et qu'on n'avait pas défini les besoins de la clientèle à l'étape de la planification de l'acquisition, il était très probable que les locaux ne seraient pas prêts à temps.

8.54 Comme nous l'avons noté auparavant, l'acquisition de locaux avant qu'un client s'engage à s'y installer peut être avantageuse. Toutefois, la Direction générale doit évaluer la probabilité de trouver un client disposé à occuper les locaux et tenir compte du risque d'accroissement des coûts si on ne trouve pas de client dans un délai raisonnable.

Les décisions prises par les ministères clients peuvent limiter les options qui s'offrent à la Direction générale

8.55 Un ministère client peut faire savoir que les locaux proposés par la Direction générale ne répondent pas à ses besoins opérationnels. Dans certains cas, les ministères clients insistent pour avoir un endroit précis, ce qui empêche en fait la Direction générale de jouer son rôle dans la recherche de la meilleure option. Nous avons relevé des cas où les ministères clients avaient bien fait comprendre qu'ils n'avaient pas l'intention de sortir de leurs locaux actuels. Dans ces cas, la Direction générale a dû renoncer à chercher des solutions qui auraient pu être rentables.

8.56 **L'analyse des options doit tenir compte de leurs coûts à long terme.** Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il nécessite souvent une perspective à long terme. Les politiques du Conseil du Trésor obligent la Direction générale à prendre ses décisions en fonction des coûts à long terme des options disponibles. Toutefois, nous avons constaté qu'elle n'examinait pas l'option d'achat ou de construction, mais qu'elle limitait ses analyses à l'option de location, dans certains cas parce qu'elle n'avait pas suffisamment de temps pour tenir compte de toutes les solutions de rechange. Même dans les cas où il n'existait pas de locaux appartenant à l'État, elle se contentait d'étudier l'option de location seulement.

8.57 Dans ses analyses, la Direction générale compare la valeur actuelle nette des flux monétaires actualisés des différentes options. Nous avons remarqué que la durée de la location peut influencer sur les résultats de la comparaison : un bail à court terme paraît moins coûteux que l'option d'achat ou de construction. En calculant les coûts de location d'après la durée complète de location des locaux, les options de location et d'achat seraient plus comparables.

8.58 Dans notre échantillon de 80 dossiers, nous avons relevé 9 cas où des locaux avaient été loués pendant plus de 20 ans. Nous nous préoccupons du fait qu'à long terme, le renouvellement des baux n'est pas toujours la solution la plus économique. Nous avons observé que dans son analyse des options, la Direction générale n'utilisait pas toujours l'information portant sur le total des paiements de location ou qu'elle ne faisait pas un suivi des dates de location originales. Elle ne surveillait pas le coût total de la location à long terme.

8.59 Bien que nous reconnaissons que ses décisions de location puissent être déterminées par des facteurs différents du coût, par exemple la nécessité, pour un client, de rester dans ses locaux actuels pour des raisons opérationnelles, ou l'absence de financement des immobilisations, nous sommes d'avis que la Direction générale doit analyser intégralement toutes les solutions de rechange pratiques — y compris l'intégralité de leurs coûts — avant de choisir une option.

8.60 Dans certains cas, le client n'a que des besoins temporaires et une solution à plus long terme ne serait pas pratique. Toutefois, en ce qui concerne la plupart des besoins courants, nous nous préoccupons du fait que, dans ses méthodes d'analyse des options, la Direction générale puisse privilégier le renouvellement des baux à court terme comme solution la moins coûteuse, alors qu'en réalité cette option peut être la plus coûteuse à long terme.

8.61 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers devrait examiner ses méthodes d'analyse des options pour s'assurer de prendre en considération l'ensemble des options à long terme lorsque cela est possible.

Réponse du Ministère. D'accord. Tel qu'énoncé dans le chapitre, la démarche de la Direction générale des services immobiliers est maintenant axée sur une gestion de l'approvisionnement plus proactive, fondée sur les acquisitions de portefeuille. Cela lui permet d'acquérir les biens appropriés et d'établir des délais d'exécution pertinents, afin d'examiner toutes les solutions d'investissement. La Direction générale établira également un processus selon lequel les baux venant à expiration seront signalés bien à l'avance, pour veiller à ce que toutes les solutions d'investissement pertinentes puissent être examinées, dans le cadre du remplacement ou du renouvellement du bail.

L'élaboration d'une analyse détaillée des coûts à long terme ne constitue que la première étape. Lorsque les avantages à long terme semblent indiquer qu'il est préférable d'acheter ou de construire, le Conseil du Trésor doit être prêt à envisager le financement de ces solutions.

La Direction générale a un point de contact unique pour les ministères clients

8.62 En 1995–1996, la Direction générale a été restructurée pour simplifier le service à la clientèle grâce au principe du guichet unique, soit l'unité de service à la clientèle. Selon la vérification interne de TPSGC, les ministères clients et les employés de la Direction générale avaient, en général, une perception positive de ce changement. Les unités de service à la clientèle ont un contact permanent avec chacun des ministères et organismes clients. Elles sont appuyées par des représentants de plusieurs centres d'expertise : services de gestion des biens et des installations, services d'architecture et de génie, services de gestion des locaux à bureaux et des biens immobiliers, gestion stratégique, et cadre stratégique et gestion des ressources. Les unités de service à la clientèle sont en poste dans le secteur de la capitale nationale et dans les cinq autres régions de TPSGC. Chaque unité de service à la clientèle travaille en étroite collaboration avec les responsables de la gestion des installations de chaque ministère et de chaque organisme.

8.63 Le rôle du conseiller, Services aux clients, est essentiel à la gestion de la demande. En tant que fournisseur de services communs spécialisés, la Direction générale a besoin de professionnels qualifiés qui connaissent les services immobiliers et le secteur de la location. Selon les ministères clients et le personnel de la Direction générale, en regroupant les diverses fonctions dans des unités de service à la clientèle, la Direction générale a amélioré ses services. Le conseiller, Services aux clients (CSC) est l'agent de liaison principal des clients dans l'unité de service à la clientèle pour tous leurs besoins en locaux.

8.64 Le CSC doit obtenir des renseignements opportuns sur la demande de locaux; il doit faire l'analyse des options; en outre, il coordonne, globalement, la prestation de services portant sur le renouvellement des baux ou la réinstallation des clients. Dans certaines régions, cependant, les cadres et les ministères clients de la Direction générale nous ont dit qu'ils se préoccupaient du fait que les CSC pouvaient avoir trop de travail, ce qui affectait les niveaux de service. À leur avis, les responsabilités des CSC peuvent être excessives et ils n'ont pas toujours des outils adéquats, comme l'information sur les coûts, pour s'acquitter efficacement de leurs tâches. La fonction de la vérification interne de TPSGC a recommandé en 1998 qu'on aide davantage les CSC à assumer leurs responsabilités. « Le modèle de gestion d'entreprise crée des attentes extrêmement élevées à l'égard des CSC. Le succès de ce modèle repose carrément sur leurs épaules », selon le rapport de vérification.

8.65 La Direction générale nous a fait savoir que sur les 223 postes de CSC, 55 postes étaient vacants en juillet 2002. La Direction générale examine la charge de travail et les plans visant à revoir les responsabilités des CSC.

Les décisions de la direction ne sont pas documentées de façon uniforme

8.66 Au total, nous avons examiné 80 dossiers de la Direction générale de 4 régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. Dans le cadre de la politique de la Direction générale, le personnel doit établir des rapports d'analyse des investissements et des rapports d'analyse du marché pour toutes

les nouvelles opérations de location et toutes les opérations de renouvellement de baux.

8.67 Des documents importants ne se trouvent pas toujours dans les dossiers. D'après l'échantillon que nous avons examiné, il semble que la direction ne surveille pas systématiquement les activités clés, comme le coût des baux et les délais d'exécution des projets. Dans les 80 dossiers examinés, nous avons constaté que 29 p. 100 des dossiers ne comprenaient pas de rapports d'analyse des investissements et que 34 p. 100 des dossiers ne comprenaient pas de rapports d'analyse du marché. Après une recherche faite par les bureaux régionaux, la Direction générale nous a fourni des renseignements qui ne figuraient pas dans les dossiers examinés. Les résultats définitifs montrent qu'il n'y avait pas de rapports d'analyse des investissements dans 14 p. 100 des dossiers et qu'il n'y avait pas de rapports d'analyse du marché dans 21 p. 100 des dossiers.

8.68 Nous nous préoccupons du manque d'information dans les dossiers parce que cela laisse entendre que les employés de la Direction générale qui en ont besoin n'ont pas les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. De plus, sans les rapports d'analyse du marché, la Direction générale ne peut pas savoir si elle obtient les prix les plus avantageux.

8.69 La politique de la Direction générale oblige le secteur de la gestion des biens et des installations à préparer, une fois par an, des rapports sur le rendement des immeubles afin de pouvoir évaluer l'état des immeubles loués. L'information que contiennent ces rapports permet à la Direction générale de savoir si les locataires s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'entretien de leurs immeubles selon les normes établies. Nous avons examiné les rapports sur le rendement des immeubles pour les locaux loués dans la région de la capitale nationale.

8.70 Nous avons examiné 19 baux et constaté que la Direction générale avait reçu seulement 9 rapports; les rapports fournis ne comprenaient que des renseignements sommaires dont l'utilité était discutable. La Direction générale doit déterminer si le processus actuel d'examen du rendement des immeubles est efficace aux fins de la gestion des immeubles loués.

8.71 Recommandation. Dans le cadre de la gestion de l'acquisition des locaux à bureaux, la Direction générale des services immobiliers devrait faire preuve de plus de rigueur dans la collecte et l'utilisation de l'information, y compris les données sur la demande. Elle devrait s'assurer que les décideurs disposent des rapports nécessaires pour chaque opération d'acquisition et que les décisions soient documentées.

Réponse du Ministère. D'accord. Tel qu'indiqué dans le chapitre, il est essentiel que les clients définissent leurs besoins bien à l'avance. La Direction générale des services immobiliers s'efforcera de recueillir plus rapidement l'information relative aux demandes des clients. Elle prendra également les mesures nécessaires pour améliorer la rapidité d'extraction et l'exactitude des données du Système de demande de locaux des clients, et s'assurera que les

fichiers contiennent les rapports appropriés. En outre, un nouvel outil automatisé pour évaluer l'état de nos propres immeubles (RECAPP®) est au stade de la mise en œuvre.

Gestion de l'information

La Direction générale n'a pas de données complètes et exactes sur les coûts de ses services

8.72 Nous nous attendions à ce que la Direction générale ait une capacité adéquate en matière de gestion financière et de présentation de rapports, dont des données à jour et exactes, pour gérer efficacement ses ressources et pour répondre aux besoins des clients.

8.73 Les clients de la Direction générale qui sont financés par crédits doivent avoir de l'information utile sur leurs enveloppes allouées pour les locaux, afin de connaître les coûts qu'ils devront payer. Les clients qui remboursent entièrement les coûts, comme Développement des ressources humaines Canada (DRHC), connaissent déjà le coût des services de la Direction générale parce qu'ils les paient. Ces clients sont plus exigeants, ont plus d'information et sont mieux en mesure d'obliger la Direction générale à rendre compte des sommes dépensées et des résultats obtenus.

8.74 La Direction générale reconnaît que les systèmes d'information sont essentiels pour appuyer ses processus opérationnels de base. Elle gère les données de ses 16 systèmes nationaux.

8.75 La Direction générale et les ministères clients ont reconnu que les systèmes d'information de la Direction générale comportent d'importantes lacunes. La Direction générale a cerné les préoccupations suivantes :

- les systèmes existants ne permettent pas d'appuyer le modèle de gestion d'entreprise de la Direction générale;
- les systèmes ne sont ni intégrés ni cohérents;
- le personnel, la direction et les clients ont difficilement accès à l'information de la Direction générale lorsqu'ils en ont besoin. La capacité de la Direction générale à partager l'information des systèmes avec ses clients et ses partenaires dans la prestation des services est limitée.

Dans les 15 ministères clients que nous avons examinés, environ la moitié des gestionnaires interrogés ont eu des problèmes liés à la lenteur des systèmes de facturation et d'établissement des coûts.

8.76 La Direction générale a créé, en 1999, le Groupe de travail sur l'information d'affaires pour répondre à certaines de ces préoccupations. Ce groupe de travail a examiné les systèmes d'information offerts sur le marché et n'en a trouvé aucun qui pourrait s'adapter à la complexité du rôle de prestataire de services et de locateur de la Direction générale. Nous avons constaté que ce groupe de travail n'a pas encore fixé de dates cibles pour régler les principaux problèmes concernant les systèmes. La Direction générale nous a indiqué qu'elle est en train d'élaborer des stratégies pour aider à définir les besoins des utilisateurs ainsi que pour étendre et améliorer

l'intégrité des données; elle envisage aussi d'autres initiatives dans le but d'améliorer la gestion de l'information.

8.77 Lors d'entrevues auprès de plusieurs ministères clients de la Direction générale, nous avons posé des questions sur la qualité des services offerts par la Direction générale. Certains ministères ont fait savoir que la Direction générale adopte une démarche plus stratégique et qu'elle a amélioré sa façon de gérer ses activités. Cependant, d'autres étaient insatisfaits de la qualité de son information financière et de ses délais de réponse dans le cadre des projets. Ils s'attendaient à ce que la Direction générale fournisse des renseignements exacts sur les coûts des projets. Certains ministères se sont également dits préoccupés par la fiabilité de l'information de la Direction générale sur les locaux qu'ils occupent.

8.78 La Direction générale ne connaît pas le coût des services qu'elle offre à chaque client. Elle doit établir une comptabilité analytique et s'assurer que son information opérationnelle est complète et exacte. Elle reconnaît qu'elle a difficilement accès à l'information sur les coûts dont elle a besoin pour comptabiliser entièrement les frais des locaux de chaque client financés centralement, y compris les projets généraux et d'immobilisation. La Direction générale compte réaliser, cette année, un projet pilote sur la comptabilité analytique pour les services qu'elle offre à DRHC.

8.79 L'information financière pour la gestion des projets constitue un motif de préoccupation particulier. Dans un rapport de vérification interne de TPSGC de 1999, on précisait : « Le montant total approuvé pour un projet, qui peut s'étaler sur plusieurs années n'est ni consigné dans le Système de gestion financière ni dans le SGPA (système de gestion de projet et des activités). » Ce rapport indique également : « Toutefois, il n'existe pas de système officiel permettant de surveiller le total des dépenses des projets par rapport au montant total approuvé ». Nous avons constaté que la Direction générale prenait des mesures pour améliorer le Système de gestion de projet et des activités.

8.80 Même si la Direction générale commence à prendre des mesures correctives, les progrès sont lents. Nombre d'employés de la Direction générale estiment que les systèmes ne fournissent pas de renseignements exacts et complets pour répondre à leurs besoins opérationnels. Ils nous ont dit que l'utilisation et la mise à jour des systèmes sont des activités fastidieuses qui exigent beaucoup de travail.

8.81 **Recommandation.** La Direction générale devrait établir un système rigoureux d'information de gestion pour s'assurer que son information financière et opérationnelle est complète et exacte.

Réponse du Ministère. D'accord. À la Direction générale et dans les secteurs, on s'occupe déjà des projets conçus en vue d'améliorer la gestion de l'information. Des améliorations au Système du répertoire des installations ont déjà été apportées, et d'autres améliorations seront apportées au Système de gestion financière.

Gestion du rendement et rapports au Parlement

Nécessité de bien mesurer le rendement et d'en rendre compte en bonne et due forme

8.82 Comme d'autres ministères et organismes, TPSGC fournit chaque année au Parlement des rapports ministériels sur le rendement. De plus, dans sa publication intitulée *Bilan d'affaires*, la Direction générale des services immobiliers diffuse de l'information sur son rendement à son propre personnel. L'édition semestrielle 2001–2002 de cette publication comprend 36 indicateurs de rendement sous les rubriques suivantes : Succès auprès des clients, Effectif, Gestions des biens et Succès financier; on y trouve, à l'intention de la direction et du personnel, de l'information sur le rendement, les tendances, les perspectives et les mesures adoptées pour chaque indicateur.

8.83 En examinant certains aspects de la mesure du rendement de la Direction générale et de l'établissement de rapports, nous nous attendions à trouver une information appropriée qui pourrait servir aux gestionnaires et aux employés pour la prise de décisions. En outre, nous nous attendions à y trouver l'information fournie au Parlement sur l'utilisation des fonds publics et sur les résultats obtenus.

La Direction générale a l'infrastructure fondamentale permettant d'établir un système efficace de gestion du rendement

8.84 La Direction générale fait participer les gestionnaires à l'élaboration, à l'utilisation et à la révision de l'information sur le rendement. Elle a désigné les intervenants clés et cerné les besoins liés à la mise en place d'un système de gestion du rendement, et elle a affecté un responsable à l'encadrement et à la coordination de la mesure du rendement. Nous encourageons la Direction générale à continuer de s'engager à mettre l'accent sur le rendement.

8.85 La mesure du rendement au niveau stratégique est une fonction essentielle du processus de gestion budgétaire. Nous avons remarqué que la Direction générale n'a pas réalisé d'étude pour préciser quelles sont les ressources nécessaires à la collecte de l'information sur le rendement et pour déterminer l'information dont on a besoin, la fréquence à laquelle elle est nécessaire, les données disponibles et la mesure dans laquelle la Direction répond à ses besoins en information. Pour s'acquitter de sa fonction de gestion du rendement, la Direction générale a besoin, dans le cas des systèmes qui sont hors de son contrôle, de données sur les clients et les ressources humaines.

8.86 La Direction générale commence à utiliser l'information sur le rendement aux fins de sa planification stratégique. Le cadre stratégique de la Direction générale intègre l'information sur le rendement dans les processus de planification stratégique pour aider les gestionnaires à comprendre les liens qui existent entre le rendement, la planification et la budgétisation, et à établir leurs priorités.

8.87 Des objectifs ont été fixés pour la plupart des indicateurs clés de rendement et les réalisations par rapport à ces objectifs sont communiquées deux fois par an. Bien qu'elle n'utilise pas l'information sur le rendement dans le processus courant de prise de décisions, la Direction générale a

effectivement des accords de gestion qui prévoient que les cadres s'engagent à utiliser de l'information quantitative sur le rendement.

Il faut améliorer les rapports présentés au Parlement

8.88 Nous avons évalué l'information sur le rendement fournie par la Direction générale qui figure dans le *Rapport ministériel sur le rendement* 2000-2001 de TPSGC. Nous avons cherché les éléments suivants : une description claire du contexte organisationnel et des résultats stratégiques, des attentes claires et concrètes en matière de rendement, un compte rendu sur les résultats clés par rapport aux attentes, la justification de la fiabilité de l'information sur le rendement, ainsi que l'utilisation confirmée de l'information sur le rendement — soit les cinq critères à respecter pour qu'un rapport sur le rendement soit crédible. Nous avons constaté que l'information présentée dans le rapport sur le rendement doit être améliorée pour respecter ces cinq critères.

8.89 Existe-t-il une description claire du contexte organisationnel et des résultats stratégiques? Le Ministère et la Direction générale ont fourni un tableau précis de l'ensemble de leur environnement d'exploitation, de leurs opérations et de leurs défis. Cependant, la Direction générale n'a pas clairement exprimé, en termes mesurables, ses réalisations prévues; elle n'a pas fait état des progrès accomplis à l'égard du rendement; elle n'a pas non plus précisé au Parlement les liens entre les réalisations déclarées et les objectifs énoncés. De plus, la Direction générale n'a pas exposé les risques liés aux résultats stratégiques prévus et n'a pas précisé tous les partenaires clés et leur rôle.

8.90 Les attentes à l'égard du rendement sont-elles claires et concrètes? Nous avons constaté que peu d'attentes à l'égard du rendement énonçaient précisément une orientation de changement (accroissement, maintien ou diminution), un volume (en nombre ou en pourcentage) et un délai (pour apporter un changement).

8.91 Déclare-t-on les résultats clés par rapport aux attentes? Dans la section du *Rapport ministériel sur le rendement* de TPSGC qui porte sur la Direction générale, on note que les résultats sont bien harmonisés avec les attentes prévues en matière de rendement. Or, on ne fait pas état des défis importants à relever pour obtenir les résultats essentiels, et on n'indique pas non plus le coût global des activités de la Direction générale pour chaque résultat stratégique planifié.

8.92 Existe-t-il une justification de la fiabilité de l'information présentée dans le rapport sur le rendement? Nous n'avons guère trouvé, dans ce rapport, de renseignements qui aideraient le lecteur à évaluer l'exactitude de l'information.

8.93 Le rapport sur le rendement montre-t-il que la Direction générale a utilisé l'information sur son rendement? Nous n'avons trouvé aucun exemple qui confirme l'utilisation par la Direction générale de l'information sur son rendement pour prendre des décisions dans le cadre de la gestion des services ou de l'élaboration de stratégies, afin de mieux servir la population canadienne.

8.94 Recommandation. La Direction générale des services immobiliers devrait améliorer les rapports qu'elle présente au Parlement. En particulier, la Direction générale devrait indiquer clairement ce qu'elle entend réaliser, rendre compte de son rendement et préciser au Parlement les liens qui existent entre les réalisations déclarées et les objectifs énoncés.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers élaborera un cadre de rendement amélioré énonçant clairement nos réalisations attendues. En outre, la Direction générale associera ces réalisations à nos objectifs stratégiques.

Il est possible de prendre d'autres moyens pour assurer la qualité de l'information sur le rendement

8.95 La Direction générale continue de prendre les moyens nécessaires pour s'assurer qu'elle dispose d'une information comparable et appropriée sur le rendement, en collaborant avec d'autres organismes du secteur privé ou du secteur public qui travaillent dans le même secteur d'activité. Par exemple, lors d'une conférence internationale sur le milieu de travail dans le secteur public, tenue en juin 2002, le personnel de la Direction générale a présenté un document conjointement avec un autre organisme comparable qui offre des services à des entreprises privées et publiques.

8.96 La Direction générale effectue des sondages sur la satisfaction de la clientèle et des locataires et présente ses conclusions dans des rapports. Bien que ces sondages soient bien faits, la méthode d'échantillonnage ne permet pas d'établir des comparaisons d'une année à l'autre ni d'utiliser l'information pour avoir une idée globale de la satisfaction. La Direction générale s'est engagée à poursuivre ses efforts afin d'améliorer ses méthodes de sondage.

8.97 La Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert définit une méthode pour mesurer le rendement. Cette méthode s'apparente à la nouvelle méthode de mesure du rendement de la Direction générale qui, une fois mise en œuvre à grande échelle, permettra à la Direction générale de rendre compte de son rendement, non plus sous l'angle des activités et des extrants, mais plutôt en fonction des résultats et des indicateurs de rendement liés aux objectifs énoncés.

8.98 Les indicateurs de rendement de la Direction générale ne sont pas bien définis. Une bonne définition comporte une explication de l'indicateur et de la méthode de calcul. Il est important que la définition contienne suffisamment d'information sur l'indicateur pour qu'il soit facile à comprendre. Il est également essentiel d'en décrire le calcul en donnant suffisamment de détails pour permettre de le reproduire.

8.99 La Direction générale n'a pas évalué ses systèmes d'information sur le rendement pour s'assurer qu'ils sont protégés contre l'accès non autorisé et qu'il existe des contrôles adéquats pour préserver l'intégrité des données. On n'a pas non plus évalué ces systèmes — par exemple, dans le cadre d'une vérification périodique — pour garantir que l'information sur le rendement est valide, exacte et fiable.

8.100 Recommandation. La Direction générale des services immobiliers devrait s'assurer d'avoir des définitions claires et complètes pour tous les indicateurs de rendement. Elle devrait établir des procédures pour déterminer l'exactitude et la validité de toute l'information sur le rendement qui a été communiquée.

Réponse du Ministère. D'accord

Évolution des méthodes de fonctionnement

8.101 Pendant l'Examen des programmes fédéraux dans les années 90, la Direction générale exerçait ses activités dans un contexte marqué par des compressions budgétaires et des réductions des effectifs. Comme le nombre de fonctionnaires fédéraux diminuait, le Conseil du Trésor a exigé la réduction du nombre de locaux à bureaux. Le financement des grands projets d'immobilisations, comme la construction ou l'achat de bureaux du gouvernement, était difficile à obtenir. TPSGC a dû s'adapter à ces changements et faire sa planification en conséquence. Par exemple, la stratégie d'investissement locale pour la région de la capitale nationale se fondait sur l'hypothèse d'un contexte de réduction des effectifs.

8.102 Au début de 2001, TPSGC a dû faire face à deux grands changements. Premièrement, le gouvernement a commencé à prendre de l'expansion, ce qui contrastait nettement avec la réduction des effectifs qui avait caractérisé la décennie précédente. Deuxièmement, dans la région de la capitale nationale, de nombreux immeubles devenaient disponibles en raison de la réduction des effectifs du secteur de la haute technologie. Ces changements ont permis à la Direction générale de prendre des décisions stratégiques à long terme.

8.103 Le cadre récent sur la stratégie de l'offre dans le secteur de la capitale nationale confirme l'amélioration de la planification des immobilisations à long terme de la Direction générale. Une série de présentations au Conseil du Trésor témoigne d'une méthode proactive dans l'élaboration d'une stratégie de l'offre dans cette région. Cette nouvelle méthode comprend l'acquisition d'immobilisations importantes, comme l'ancien Hôtel de ville d'Ottawa et l'Édifice de la Banque Royale, et permet de profiter des locaux libérés par le secteur de la haute technologie. Parce que cette région représente environ 51 p. 100 du parc immobilier de la Direction générale à l'échelle nationale, il est essentiel qu'il soit bien géré.

8.104 La nouvelle méthode de la Direction générale prévoit aussi une plus grande proactivité. La Direction générale a commencé à faire l'acquisition de locaux avant d'avoir identifié avec certitude un ministère ou un organisme comme locataire. Cela lui apporte une certaine souplesse lorsqu'il faut tenir compte de l'expiration des baux; en outre, on peut compter sur les locaux transitoires nécessaires, en attendant de réaménager d'autres locaux dans le parc immobilier. Cette méthode comporte des risques. Comme nous le mentionnions plus haut, les ministères peuvent refuser de s'installer dans un immeuble en particulier.

8.105 Ces dernières années, les stratégies locales d'investissement ont permis à la Direction générale d'améliorer sa planification à long terme. On y trouve une analyse détaillée du parc immobilier et de bonnes prévisions concernant la demande des clients. Même si l'information présentée dans les stratégies locales d'investissement se limite à une ville, la méthode d'analyse de l'offre et de la demande est rigoureuse et ces stratégies permettent de prendre des décisions en matière de biens.

8.106 L'Agence des douanes et du revenu du Canada est le plus important client des services de locaux de TPSGC. En devenant un client remboursant, l'Agence gérerait elle-même le financement de plus de 223 millions de dollars pour les locaux. Cela changerait l'équilibre actuel de la relation client et prestataire de services et imposerait des impératifs nouveaux à la Direction générale, qui devrait alors assurer des services rapides et de bonne qualité en plus de justifier le niveau de service qu'elle offrirait.

8.107 La Direction générale prend des mesures pour améliorer ses systèmes d'information; elle a mis sur pied le Groupe de travail sur l'information d'affaires pour examiner l'intégration des processus opérationnels et des besoins en information. La facturation des frais d'utilisation fait partie de sa méthode de gestion. Les gestionnaires sont d'avis que la Direction générale a une stratégie d'affaires axée sur la clientèle et affirment qu'elle sait parfaitement que son mandat principal consiste à fournir des services communs adaptés aux besoins.

8.108 Selon les gestionnaires, la Direction générale espère devenir un meilleur fournisseur de services et répondre plus rapidement aux besoins des clients en améliorant le processus d'établissement des coûts, en donnant encore plus d'importance à la clientèle et en étant plus efficace. Une évaluation ministérielle faite en mai 2002 laisse entendre que TPSGC a fait d'importants progrès ces dernières années pour changer sa culture dans l'ensemble, soit se soucier davantage du service.

8.109 En assurant la gestion stratégique du portefeuille, la Direction générale a commencé à déterminer ses meilleurs biens pour pouvoir viser les secteurs d'investissement à long terme. De plus, la Direction générale élabore actuellement des éléments de plans à long terme et de plans d'action stratégiques régionaux pour aider à coordonner et à intégrer les activités. La Direction générale est d'avis que la gestion stratégique du portefeuille réduira les coûts, améliorera l'efficacité et permettra d'intégrer entièrement ses stratégies d'investissement.

8.110 La vision de la Direction générale témoigne de l'attitude de l'organisme : « faire en sorte que nos services soient reconnus comme une valeur ajoutée qui permet d'atteindre les objectifs des clients et du gouvernement en assurant la prestation du programme des Services immobiliers à des prix abordables et dans les meilleurs délais ». La Direction générale croit qu'elle a commencé à améliorer son efficacité et prend les moyens nécessaires pour optimiser ses ressources financières en contrôlant le coût des locaux qu'elle fournit. De plus, elle examine la gestion des risques pour s'assurer que cette question est abordée du point de vue de l'ensemble de l'organisme, au sein de la Direction générale et pour chaque projet.

Conclusion

8.111 La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. La Direction générale des services immobiliers assume une grande responsabilité puisqu'elle dispose de 1,7 milliard de dollars et qu'elle a pour mission de fournir un milieu de travail productif à la plupart des 187 000 employés du gouvernement fédéral. L'efficacité de la planification et de l'acquisition des locaux à bureaux est une responsabilité qu'elle partage avec les ministères et les organismes clients.

8.112 Au fil des années, nous avons fait rapport au Parlement sur la gestion des locaux à bureaux et indiqué que c'était une question sur laquelle il fallait se pencher. Dans nos rapports de 1991 et de 1994, nous avons recommandé des améliorations afin que l'information sur les besoins des clients en matière de locaux puisse être obtenue en temps opportun. Nous avons également recommandé l'élaboration de plans de gestion des locaux à long terme.

8.113 Bien que la Direction générale ne puisse pas toujours maîtriser les facteurs qui influent sur l'efficacité et l'économie de l'acquisition des locaux à bureaux, elle a un rôle important à jouer dans la gestion des secteurs de responsabilités qu'elle peut contrôler. Il faut apporter des améliorations dans plusieurs secteurs.

8.114 Il manque encore des éléments importants dans la planification stratégique de la Direction générale. Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre de locaux à bureaux, il est difficile d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients. La direction de la DGSI reconnaît que cette situation nuit à sa capacité de planification stratégique. Dans les cas où les clients ne précisent pas leurs besoins rapidement, la Direction générale doit utiliser une méthode différente pour prévoir la demande et y répondre.

8.115 Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. Les politiques du Conseil du Trésor obligent la Direction générale à prendre des décisions en fonction des coûts à long terme des options offertes. Cependant, nous avons constaté que l'analyse des options de la Direction générale ne tient pas toujours compte des coûts du cycle de vie complet ou de toutes les options. La Direction générale devrait revoir ses méthodes d'analyse des options pour s'assurer de tenir compte, quand cela est possible, de tous les coûts à long terme qui sont associés.

8.116 Les systèmes d'information de la Direction générale ne fournissent pas tous les outils nécessaires pour appuyer ses processus opérationnels. La Direction générale reconnaît qu'elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et qu'elle doit s'efforcer de rassembler de l'information sur les coûts par client.

8.117 Les ministères clients et le personnel de la Direction générale sont d'avis que les structures organisationnelles actuelles de la Direction générale lui ont permis d'améliorer les services qu'elle offre. Les unités de service à la

clientèle sont devenues un point de contact unique pour les ministères et les organismes. Bien que la Direction générale doive améliorer les rapports qu'elle présente au Parlement, elle a l'infrastructure fondamentale qui lui permet de se doter d'un assez bon système de gestion du rendement.

8.118 Bien que la Direction générale améliore ses processus de gestion et de planification, certains problèmes que nous avons soulevés remontent à longtemps. Il est essentiel que la Direction générale règle ces problèmes, en raison du niveau important de ressources qu'elle consacre aux locaux à bureaux et de son rôle essentiel dans le soutien des ministères et des organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer dans quelle mesure la Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

- tient dûment compte des principes d'économie et d'efficacité en s'acquittant de ses responsabilités dans le cadre de la planification et de la gestion de l'acquisition des bureaux à locaux;
- respecte les politiques et règlements pertinents du gouvernement en exerçant ses activités d'acquisition de locaux à bureaux.

Étendue

Nous avons examiné les activités de la Direction générale dans quatre régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. Nous avons examiné les systèmes, les contrôles et les pratiques de gestion ayant trait à la planification, à l'acquisition et à la gestion des locaux à bureaux. Nous avons également examiné un échantillon de 80 opérations dans les quatre régions. Nous n'avons pas vérifié la Cité parlementaire.

Critères

Nous avons examiné les activités de planification, d'acquisition et de gestion des locaux à bureaux de la Direction générale par rapport aux critères suivants :

- La Direction générale doit avoir les outils nécessaires pour prévoir les besoins, analyser l'ensemble des options et étayer ses décisions. Ces outils doivent comprendre des modèles et des plans stratégiques, des politiques et des directives, ainsi que des processus et de l'information de gestion ayant trait à l'acquisition des locaux à bureaux.
- En prenant les moyens pour répondre aux besoins des ministères et des organismes clients, la Direction générale doit utiliser les outils de manière appropriée et uniforme et doit respecter les lois et les règlements, les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor, ainsi que les politiques ministérielles en la matière.
- La Direction générale doit utiliser des indicateurs de rendement pour gérer ses activités, par exemple des points de repère appropriés et des sondages sur la satisfaction de la clientèle. La gestion du rendement consiste notamment à présenter des rapports pertinents au Parlement.
- La Direction générale doit posséder de l'information de gestion et financière qui est complète et exacte pour étayer la prise de décisions.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Ronnie Campbell

Directrice : Sue Morgan

Tony Brigandi

Nadine Cormier

Brian O'Connell

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

