

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'EXAMEN

RAPPORT

**Examen du cadre de contrôle de gestion pour la
planification des immobilisations à long terme à la DGSI**

Le 8 avril 1999

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DCSI

Table des matières

Résumé	i
1.0 Introduction	1
1.1 Autorisation du projet	1
1.2 Objectif	1
1.3 Portée	1
1.4 Contexte	2
2.0 Points examinés	2
3.0 Aperçu du cadre de contrôle de gestion	2
4.0 Constatations	3
4.1 Facteurs et influences externes	3
4.2 Structure organisationnelle	4
4.3 Règles, facteurs et influences	8
4.4 Culture et climat	10
4.5 Planification	11
4.6 Exécution	13
4.7 Évaluation	16
5.0 Conclusions	16
6.0 Recommandations	18
Annexe A : Documents et liens importants du Plan d'immobilisations à long terme des SI	20
Annexe B : Personnes interrogées	21
Annexe C : Résultats de l'étude du GAO sur les principales pratiques dans la prise de décision en matière d'immobilisations	24

RÉSUMÉ

Autorisation

Le présent projet était prévu dans le Plan de vérification et d'examen de 1998-1999, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

Le principal objectif de cet examen était d'évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion (CCG) pour la planification des immobilisations à long terme à la Direction générale des services immobiliers (DGSI), en ce qui concerne les biens immobiliers fédéraux.

Portée

L'examen a porté sur le cadre actuel de contrôle de gestion pour la planification des immobilisations à long terme dans le secteur de la capitale nationale (SCN) ainsi que dans les régions du Québec et de l'Ontario. La Cité parlementaire était cependant exclue. Nous avons examiné les différents aspects de la phase 1 (planification) du Système de réalisation des projets (SRP). Les autres phases du SRP n'étaient pas visées par cet examen.

Contexte

La Direction générale des services immobiliers de TPSGC est chargée de fournir des locaux et des services connexes ainsi que des milieux de travail productifs aux locataires fédéraux, aux clients et aux autres, à des prix abordables. De nombreux locaux occupés par les fonctionnaires fédéraux sont loués (plus de 2000 des 2500 installations occupées par 160 000 fonctionnaires), mais un nombre important d'immeubles inclus dans le portefeuille appartiennent au gouvernement fédéral. Les Services immobiliers (SI) sont responsables d'environ 300 immeubles à bureaux qui appartiennent à l'État ainsi que de diverses installations fédérales (immeubles à usage commun, barrages, ponts, quais et routes) dans toutes les régions du Canada. Chaque année, environ 280 millions de dollars (ou 22 % du budget des SI) sont consacrés aux projets d'immobilisations. Par conséquent, la planification à long terme des immobilisations doit être efficace afin de protéger les investissements immobiliers de l'État.

Lors de l'examen du cadre de contrôle de gestion comme tel, nous avons évalué les aspects suivants des SI ainsi que la méthode actuellement utilisée pour la planification des immobilisations à long terme :

- ♦ les facteurs environnementaux, y compris les facteurs et les influences externes, la structure organisationnelle, les règles, les facteurs et les influences, la culture et le climat organisationnels;

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DSGI

- ♦ les activités de fonctionnement, y compris la planification, l'exécution et l'évaluation du Plan d'immobilisations à long terme.

Principales constatations

- **Facteurs et influences externes.** Ce sont les priorités actuelles du gouvernement qui dictent les Plans d'immobilisations à long terme. Or, la priorité des SI était de récupérer les locaux à la suite de la réduction récente de la taille de la fonction publique. Parallèlement, les SI ont connu une réduction de leurs effectifs à la suite de l'Examen des programmes, y compris une baisse importante des niveaux de référence pour le fonctionnement et l'entretien (F et E). En outre, il y a détérioration des immeubles gouvernementaux. Le Conseil du Trésor est conscient de la situation et il a demandé qu'un rapport à cet égard lui soit présenté au cours de l'exercice 1999-2000.
- **Structure organisationnelle.** Il y a un grand nombre d'intervenants dans le processus de planification des immobilisations à long terme des SI, entre autres les trois centres d'expertise (CE), les unités de service à la clientèle (USC) et les Finances du Ministère. L'organisation a adopté une structure matricielle il y a trois ans. Le degré de compréhension quant aux responsabilités et aux rôles respectifs dans le cadre de cette nouvelle structure n'est pas uniforme. Les éléments qui portent à confusion sont la responsabilité en ce qui concerne les Plans de gestion des biens immobiliers (PGBI) et le rôle des conseillers des Services aux clients (CSC). Des initiatives ont récemment été mises en oeuvre dans le SCN et dans les régions du Québec et de l'Ontario en vue d'améliorer les communications et la collaboration entre les principaux participants au processus de planification des immobilisations à long terme.
- **Règles, facteurs et influences.** Le cadre général de contrôle de gestion pour la planification des immobilisations à long terme aux SI est fondé sur la politique du Conseil du Trésor, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques*, sur le modèle de gestion d'entreprise des SI, établi en septembre 1996, et sur le Plan d'affaires des SI. Selon les comparaisons qui ont été faites, ce cadre est conforme aux principales pratiques pour la prise de décision en matière d'immobilisations qui sont définies dans une récente étude qui a été réalisée par le General Accounting Office (GAO) des États-Unis¹. Cependant, un grand nombre d'employés des SI estiment que les procédures de la Direction générale sont trop lourdes et trop restrictives, surtout dans les cas où l'on sait qu'un immeuble sera gardé dans le répertoire et qu'il doit faire l'objet d'importants travaux de rénovation. Aussi, on reconnaît en général qu'il faut revoir et mettre à jour le cadre stratégique des programmes à la lumière des récents changements organisationnels. Certains éléments du cadre ont récemment fait l'objet d'un examen ou sont actuellement examinés, y compris la Stratégie nationale d'investissement, le Plan de gestion des biens immobiliers et les critères d'établissement des priorités utilisés pour le financement.

¹ *Executive Guide : Leading Practices in Capital Decision-Making, décembre 1998 (GAO/AIMD-99-32).*

- **Culture et climat.** Les trois dernières années de transition ont occasionné beaucoup de bouleversements et d'incertitude pour les employés. Un grand nombre ont dû assumer de nouvelles responsabilités. De plus, beaucoup d'employés d'expérience sont partis à la suite des incitatifs à la retraite anticipée et au départ anticipé offerts par le gouvernement. Les employés ont une lourde charge de travail et beaucoup ont l'impression de ne réussir qu'à répondre au plus urgent. Malgré les nombreuses communications concernant la nouvelle structure organisationnelle, beaucoup d'employés, surtout dans les régions, ont exprimé le désir d'avoir plus de formation et de perfectionnement pour pouvoir mieux s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités. Une formation plus poussée, qui sera étalée sur plusieurs jours, est prévue pour 1999.

On émet des réserves quant à la capacité de nombreux participants d'appuyer le processus de planification des immobilisations à long terme et de s'entraider, étant donné leur formation et leur expérience. Des doutes sont également émis quant à l'équilibre, dans le contexte actuel de gestion des biens, entre la satisfaction de la clientèle et les intérêts à long terme de l'État.

- **Planification.** En plus du cadre défini par la politique du Conseil du Trésor, le modèle de gestion d'entreprise des SI et le Plan d'affaires des SI, le processus de planification des immobilisations à long terme englobe toute une série d'autres instruments : la Stratégie nationale d'investissement (SNI), les Stratégies régionales d'investissement (SRI), les Stratégies d'investissement locales (SIL), les Plans de gestion des biens immobiliers (PGBI) et les Plans de gestion des immeubles (PGI). Tous les ans, les besoins en matière de financement sont publiés dans la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MANR). La priorité de certains projets d'immobilisations est établie à l'aide d'un système de classement qui est actuellement examiné. Créée en 1993, la Stratégie nationale d'investissement a été le premier plan général établi par les SI pour déterminer les dépenses en capital dans le cadre de son programme. Cependant, un grand nombre de cadres supérieurs des SI estiment que certains éléments du processus de planification à long terme ne sont pas aussi efficaces qu'ils le devraient. Beaucoup de documents de planification importants ne sont pas élaborés ou sont périmés. En outre, lorsque de tels documents existent, ils sont rarement utilisés ou reliés entre eux ou avec les projets approuvés.
- **Exécution.** Une analyse du budget de certains projets réalisés dans le SCN et dans les régions a révélé que des changements importants peuvent se produire durant le cycle de vie d'un projet. Ces changements sont attribuables à divers facteurs dont, entre autres : l'utilisation d'estimations inexactes ou périmées, une analyse insuffisante des risques, particulièrement dans le cas des vieux immeubles, la minimisation initiale des coûts dans le but d'obtenir l'approbation et les exigences des clients qui changent ou qui sont mal définies.

Des mécanismes efficaces sont en place pour vérifier si les projets respectent les budgets et pour réattribuer le financement à d'autres projets approuvés durant l'année. La plupart des mesures de contrôle du budget sont regroupées au sein d'une USC ou d'une région. On recourt au dépassement de programme et on rajuste les budgets au cours de l'année afin de

réduire au minimum les fonds inutilisés. Les employés ont indiqué qu'il y avait relativement peu de fonds inutilisés (moins de 0,8 %) au regard du budget de fonctionnement et d'entretien (F et E) et des budgets de dépenses en capital.

Le budget de F et E des SI a été réduit considérablement à la suite de l'Examen des programmes. Cependant, avec la Stratégie nationale d'investissement, le Conseil du Trésor a autorisé une hausse importante du budget des dépenses en capital. Par conséquent, la somme totale consacrée aux réparations et aux dépenses en capital secondaires est à peu près égale à ce qu'elle était avant l'Examen des programmes. On a constaté, lors de la vérification, qu'un grand nombre d'éléments qui, antérieurement, étaient inclus dans les réparations sont maintenant inclus dans les dépenses en capital secondaires.

- **Évaluation.** Il n'existe actuellement aucun mécanisme officiel de mesure et d'évaluation du rendement pour la planification des immobilisations à long terme, car les systèmes, les processus et les indicateurs nécessaires n'ont pas été mis en place. La phase 6 du Système de réalisation des projets (SRP) des SI prévoit des examens de suivi, mais ces derniers ne sont pas réalisés de façon courante. Le Rapport sur le contrôle du rendement financier des biens sert à établir des comparaisons entre le rendement d'un bien particulier et celui de biens semblables dans le secteur privé. La direction des Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI) estime qu'un rendement des biens de l'État comparable à celui des biens du secteur privé est un indicateur indirect que le processus de planification des immobilisations est satisfaisant.

Conclusion

Les SI ont fait beaucoup de progrès pour ce qui est de la mise en oeuvre du nouveau modèle de gestion d'entreprise et de l'établissement d'autres documents qui permettent d'assurer un cadre général pour la gestion de la planification des immobilisations à long terme. Néanmoins, des changements de cette importance demandent des années d'effort considérable et il y a évidemment des domaines où le progrès se fait plus lentement qu'on le souhaiterait. Il ressort du présent examen qu'il y a des éléments qui requièrent toujours l'attention de la direction. Voici les éléments en question :

- **Assurer la gestion du changement qui a actuellement cours à la Direction générale.** Les SI ont mis en oeuvre un structure organisationnelle complexe qui exige beaucoup de collaboration et de communication. Il est évident qu'il existe toujours des problèmes à cet égard. Beaucoup d'employés ne savent pas exactement quelles sont leurs responsabilités et comment ces dernières s'intègrent avec celles des autres au sein de l'organisation. Étant donné l'ampleur des changements amorcés par les SI, il est nécessaire d'établir des mécanismes pour assurer la reconnaissance et le renforcement sur une base courante.
- **Insister davantage sur une bonne planification à long terme des immobilisations.** La politique du Conseil du Trésor et les lignes directrices des SI prévoient un processus de planification très précis avec une orientation stratégique selon laquelle des plans détaillés

doivent être établis pour chaque bien immobilier. De plus, les méthodes établies correspondent dans une large mesure aux principales méthodes qui sont définies par le General Accounting Office des États-Unis. Cependant, à l'heure actuelle, la méthode prescrite n'est pas respectée. Certains documents importants ne sont ni élaborés et ni tenus à jour. Les impératifs auxquels l'organisation doit répondre sont tels que les employés n'arrivent, quotidiennement, qu'à répondre aux plus grandes priorités. Or, les principaux éléments de la planification des investissements à long terme seront mis en place seulement si on insiste pour qu'ils le soient.

- **Établir des mécanismes officiels de mesure du rendement.** Des examens de suivi sont prévus à la phase 6 du Système de réalisation des projets des SI. Le but de ces examens est de profiter des leçons apprises pour améliorer le processus. Cependant, jusqu'à maintenant, aucun mécanisme officiel de mesure du rendement n'a été conçu ou ceux qui existent ne sont pas appliqués de façon uniforme.
- **Établir un mécanisme d'approbation qui tient compte de la diversité des projets.** Dans le cas de certains projets d'immobilisations réalisés par les SI, il est clair, dès le début, que ces projets sont obligatoires. La seule inconnue est la forme exacte que prendra le projet. Cependant, on ne sait pas exactement si une analyse approfondie des investissements ajoutera de la valeur ou si un processus abrégé suffirait. Par contre, l'examen a révélé que, dans le cas d'un grand nombre de projets réalisés dans le passé, il y aurait eu lieu de mieux définir les risques éventuels et d'accorder davantage d'attention à l'évaluation des risques, à l'analyse des répercussions et aux stratégies d'atténuation des risques. Il conviendrait, surtout pour les grands projets, d'inclure une évaluation officielle des risques dans le processus d'approbation.

On ne fait pas toujours clairement la distinction entre les projets qui relèvent du F et E et ceux qui tombent sous les crédits d'immobilisation. L'attribution des fonds est souvent dictée par la disponibilité des crédits plutôt que par une définition et une compréhension claires de cette distinction. Cette pratique pourrait être perçue comme donnant lieu à des mouvements de trésorerie entre des dépenses contrôlées, ce qui enfreindrait les termes de l'article 31 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Recommandations

Pour pouvoir relever les défis susmentionnés, il est recommandé que le sous-ministre adjoint des SI adopte les mesures suivantes :

1. *offrir davantage d'appui et de formation et améliorer les communications dans l'ensemble de la Direction générale pour permettre aux employés de mieux comprendre les éléments suivants :*
 - *la structure matricielle et la façon dont chaque domaine de responsabilité y est intégré;*

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DGSII

- *les rôles et les responsabilités qui incombent à chaque domaine de responsabilité dans le cadre de la planification des immobilisations à long terme;*
- 2. *insister davantage sur l'importance de tous les aspects de la planification des immobilisations à long terme, y compris la nécessité de relier les divers éléments à la stratégie globale et à la politique du Conseil du Trésor, et reconnaître les membres de la direction et du personnel qui réussissent à instaurer le travail d'équipe, qui est une composante essentielle de la structure matricielle;*
- 3. *établir et utiliser des mécanismes de mesure du rendement pour assurer un contrôle efficace et la présentation de rapports pertinents dans le cadre du processus de planification des immobilisations à long terme, ce qui facilitera la gestion du processus;*
- 4. *faire en sorte que les risques inhérents à chaque projet sur les plans financier et technique soient bien examinés dans le cadre du processus de planification;*
- 5. *Veiller à ce que la Direction générale établisse clairement la distinction entre F et E et les dépenses d'immobilization et la diffuse. Veiller à ce que les fonds soient attribués aux projets selon cette distinction et s'assurer que l'on respecte intégralement les modalités de la Loi sur la gestion des finances publiques.*

1.0 INTRODUCTION

1.1 Autorisation du projet

Le présent projet était prévu dans le Plan de vérification et d'examen de 1998-1999, qui a été approuvé par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

1.2 Objectif

Le principal objectif de cet examen était d'évaluer la pertinence du cadre de contrôle de gestion (CCG) pour la planification des immobilisations à long terme (PILT)² à la Direction générale des services immobiliers (DGSI), en ce qui concerne les biens immobiliers fédéraux. L'examen a porté plus particulièrement sur les points suivants :

- pertinence des principaux rôles et responsabilités en matière de planification des immobilisations;
- politiques pertinentes du Conseil du Trésor et procédures du Ministère et de la Direction générale qui s'appliquent;
- processus liés à l'élaboration, à l'établissement des priorités, à l'examen et à l'approbation des plans d'immobilisations;
- processus et contrôles relatifs à la gestion des dépenses en capital par rapport aux affectations budgétaires du Conseil du Trésor;
- façon dont la structure organisationnelle, la culture, les règles et autres facteurs extérieurs influent sur la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation de la planification des immobilisations.

1.3 Portée

L'examen a porté sur le cadre de contrôle de gestion pour la planification des immobilisations à long terme dans le secteur de la capitale nationale (SCN) ainsi que dans les régions du Québec et de l'Ontario. La Cité parlementaire était cependant exclue. Nous avons examiné les différents aspects de la phase 1 (planification) du Système de réalisation des projets (SRP). Nous avons inclus la Phase VI (Évaluation) dans la mesure où les leçons apprises ont été incorporées à la Phase I. Les autres phases du SRP n'étaient pas visées par cet examen.

Environ 70 personnes ont été interrogées dans le cadre de l'examen, y compris des employés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). (La liste des personnes interrogées est jointe à

² Aperçu des documents importants du PILT à l'annexe A

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DSGI

l'annexe B). De plus, les politiques et les méthodes du Conseil du Trésor et des SI, les documents relatifs à la planification des immobilisations des SI ainsi qu'un document rédigé par le General Accounting Office (GAO) des États-Unis ont été examinés³.

1.4 Contexte

La Direction générale des services immobiliers de TPSGC est chargée de fournir des locaux et des services connexes ainsi que des milieux de travail productifs aux locataires fédéraux, aux clients et à d'autres, à des prix abordables. De nombreux locaux occupés par les fonctionnaires fédéraux sont loués (plus de 2000 des 2500 installations occupées par 160 000 fonctionnaires), mais un nombre important d'immeubles inclus dans le portefeuille appartiennent au gouvernement fédéral. Les Services immobiliers (SI) sont responsables d'environ 300 immeubles à bureaux qui appartiennent à l'État ainsi que de diverses installations fédérales (immeubles à usage commun, barrages, ponts, quais et routes) dans toutes les régions du Canada. Chaque année, environ 280 millions de dollars (ou 22 % du budget des SI) sont consacrés à des projets d'immobilisations. Par conséquent, la planification des immobilisations à long terme doit être efficace pour protéger les investissements immobiliers de l'État.

2.0 POINTS EXAMINÉS

- Cadre de contrôle de gestion
 - ◆ Environnement
 - ✓ Facteurs et influences externes;
 - ✓ Structure organisationnelle;
 - ✓ Règles, facteurs et influences;
 - ✓ Culture et climat;
 - ◆ Activités de fonctionnement
 - ✓ Planification;
 - ✓ Exécution;
 - ✓ Évaluation.

³ *Executive Guide: Leading Practices in Capital Decision-Making, décembre 1998 (GAO/AIMD-99-32).*

3.0 APERÇU DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION

Dans le cadre de la gestion d'une organisation, les cadres supérieurs exécutent les trois activités principales suivantes : *planification stratégique* (détermination des objectifs de l'organisation et des stratégies à adopter pour atteindre ces objectifs), *contrôle de gestion* (influence que les gestionnaires exercent sur les autres membres de l'organisation afin de mettre les stratégies en oeuvre) et *contrôle des tâches* (contrôle exercé pour vérifier si des tâches données sont réalisées de façon efficiente et efficace). Le présent examen portait plus particulièrement sur le contrôle de gestion.

Un cadre de contrôle de gestion (CCG) englobe les activités de contrôle de gestion et les facteurs environnementaux qui influent sur la façon dont ces activités sont réalisées. Chacun des sept principaux éléments du CCG énumérés ci-dessous amène à s'interroger sur des points bien précis :

- **Facteur externes.** Dans quelle mesure l'organisation est-elle sensible à son environnement et comment y réagit-elle, et quelles mesures sont prises pour gérer cet environnement?
- **Structure organisationnelle.** Comment les pouvoirs et les responsabilités sont-ils harmonisés et de quelle façon les décisions sont-elles prises?
- **Règles, facteurs et influences.** Quel est le cadre politique prépondérant et de quelle façon appuie-t-il les résultats attendus?
- **Culture et climat.** Quelles sont les valeurs et les normes de l'organisation? Rejoignent-elles et appuient-elles les résultats attendus?
- **Planification.** Quels sont les écarts et les liens entre la planification stratégique, la planification annuelle et le processus de révision?
- **Exécution.** Quels sont les mécanismes utilisés pour veiller à la mise en oeuvre efficace des activités de fonctionnement?
- **Évaluation.** De quelle façon le rendement est évalué, quelle est la qualité de cette information et quelle en est l'utilité?

4.0 CONSTATATIONS

4.1 Facteurs et influences externes

Les priorités gouvernementales actuelles dictent la planification des immobilisations à long terme

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DSGI

Pour le gouvernement fédéral, la présente décennie a été marquée par des restrictions financières et une réduction des coûts. Par conséquent, les SI ont été amenés à récupérer les locaux à mesure que la taille du gouvernement s'amenuisait. Cependant, cela a présenté un défi, car les besoins des autres ministères en matière de locaux ne diminuaient pas aussi rapidement ou de façon aussi importante qu'on avait prévu dans l'Examen des programmes. Plutôt que de construire de nouveaux immeubles, on s'en est tenu à entretenir, à rénover et à regrouper les biens immobiliers existants. Des accords avec d'autres niveaux de gouvernement ont été conclus dans le but de se départir de certaines installations du gouvernement fédéral (quais, barrages, routes, etc.).

De leur côté, les SI connaissaient une baisse de leurs ressources à la suite de l'Examen des programmes, y compris une réduction importante des niveaux de référence pour le fonctionnement et l'entretien. La Stratégie nationale d'investissement (SNI) de 1993 prévoyait des fonds accrus et stables pour les immobilisations, afin de maintenir la valeur des biens immobiliers de l'État, soit environ 280 M\$ par année, avec un niveau de réinvestissement équivalant à 4 % de la valeur des biens. Cependant, le budget pour les réparations a été réduit de 32% (passant de plus de 80M\$ à environ 55M\$), ce qui a eu pour effet d'exercer des pressions supplémentaires sur le budget de dépenses en capital secondaires. Par conséquent, la somme totale consacrée aux réparations et aux dépenses en capital secondaires est à peu près égale à ce qu'elle était avant l'Examen des programmes. On a laissé les immeubles se détériorer et, dans bien des cas, la décision la plus rentable aujourd'hui est de se départir des immeubles. Le Conseil du Trésor est au courant de cette situation, et il a demandé aux ministères gardiens de lui présenter un rapport à cet égard durant l'exercice 1999-2000.

4.2 Structure organisationnelle

Il y a un grand nombre d'intervenants dans le processus de planification des immobilisations à long terme des SI

Tous les Centres d'expertise (CE) et Unités de service à la clientèle (USC) ont un rôle à jouer dans le processus de PILT.

- **Services de gestion des locaux à bureaux et les Biens immobiliers (SGLBBI).** Les SGLBBI sont ultimement responsables des biens immobiliers à titre de propriétaire-investisseur (PI) et font office de point central pour l'ensemble de la planification des immobilisations à long terme à l'échelle nationale et régionale. Ils n'assurent le contrôle direct d'aucun bien en particulier mais assurent plutôt la répartition des ressources financières et des services des conseillers, Services aux clients (CSC), au directeur exécutif (DE) et aux directeurs généraux régionaux (DGR) pour certains projets d'immobilisations, et fournissent de l'orientation dans le cadre du processus les CSC font office de chefs de projet pour les projets d'immobilisation axés sur les locaux. Des gestionnaires de portefeuille du Centre d'expertise national sont affectés à chacune des régions et au SCN; ils fournissent à ces dernières des conseils sur les politiques, les liens et le contexte national en ce qui a trait aux projets d'immobilisations. Les gestionnaires de portefeuilles reçoivent aussi des approbations de projets et

recommandent des allocations et réallocations budgétaires dans le cadre de leur portefeuille.

- **Gestion des immeubles et des installations (GII).** Dans le cadre du remaniement des responsabilités effectué il y a trois ans, la GII est devenue responsable de l'élaboration de tous les plans relatifs aux immeubles et aux biens immobiliers, ce qui comprend le Rapport sur l'état des immeubles (REI), le Plan de gestion des immeubles (PGI) et le Plan de gestion des biens immobiliers (PGBI). La GII attribue donc aux USC les ressources nécessaires (gestionnaires de biens immobiliers et agents de contrôle du rendement des biens) pour répondre à ces besoins. Dans le cas des immeubles pour lesquels TPSGC n'assure plus la garde, les documents nécessaires sont établis par les organisations (entreprise du secteur privé ou gouvernement provincial) qui, en juin 1998, ont accepté d'assurer la gestion courante des installations. Les employés GII font office de chefs de projets pour les projets axés sur les immeubles.
- **Services d'architecture et de génie (SAG).** Les SAG procèdent ou participent à la mise en oeuvre de certains projets, à la demande des employés des autres CE affectés aux USC.
- **Unités de service à la clientèle (USC).** Les USC sont responsables de définir les besoins à long terme des clients et d'y répondre en fonction des installations offertes, de trouver des solutions pour les clients, de déterminer les travaux à réaliser et d'assurer le contrôle des dépenses en capital et, dans certains cas, le contrôle des budgets de F et E pour des biens immobiliers donnés. Elles sont aussi responsables de la rédaction de la première Note d'information sur un projet d'immobilisations pour tout projet à l'étude et elles fournissent des mises à jour trimestrielles sur les projets approuvés. Elles exécutent ces responsabilités à l'aide des ressources qui leur sont attribuées par les CE (SGLBBI, GII et SAG). Les USC du SCN relèvent du directeur exécutif, et celles des régions relèvent du DGR.
- **Conseil de gestion des investissements-Conseil régional de gestion des investissements (CGI-CRGI).** Ces comités sont responsables, à l'échelle nationale et régionale, de recommander l'approbation des projets au sous-ministre adjoint (SMA) des SI ou au DGR (selon le cas). Le CGI examine les projets dont les coûts prévus sont supérieurs à 2,5 M\$ et le CRGI, les projets de plus de 1 M\$, y compris tous les projets qui doivent être recommandés par le CGI. Le CGI est présidé par le DG des SGLBBI. Les autres membres sont : le DG, GII; le DG, SAG; le directeur exécutif; le directeur, PI; le directeur, Ressources et Stratégies; le gestionnaire, Analyse des investissements du Service des Finance. Il existe un comité semblable dans les régions du Québec et de l'Ontario (CRGI); cependant, celui de la région de l'Ontario ne s'est pas réuni depuis plus d'un an. Le gestionnaire de portefeuille du PI fournit au CGI les données nécessaires pour chaque projet qui est examiné. Le CGI se réunit au moins deux fois par mois et reçoit la documentation une semaine à l'avance. À ces réunions, on évalue et on conteste les besoins des clients. Le but de cet examen est d'analyser la rentabilisation des projets plutôt que d'en évaluer l'aspect technique, car les membres du conseil ont dû étudier les aspects techniques détaillés d'un projet qui relèvent de leur expertise et de leur responsabilité, avant que le projet ne soit soumis au CGI.

- **Finances.** Dans les régions et dans le SCN, les Finances fournissent, au DGR et au directeur exécutif respectivement, des rapports sommaires sur les dépenses en capital en regard du budget. Les Finances, qui sont représentées au CGI et au CRGI, donnent de la rétroaction sur tous les Rapports d'analyse des investissements (RAI) qui sont présentés au comité. Les analystes de la gestion des finances peuvent également aider la GII à élaborer les Plans de gestion des immeubles. En général, on applique à la planification des immobilisations à long terme les mesures de contrôle financier qui sont normalement appliquées pour les autres types d'opérations et rien de plus.

Le degré de compréhension des responsabilités et des rôles respectifs selon la nouvelle structure organisationnelle n'est pas uniforme.

À la suite de la mise en oeuvre de la nouvelle structure matricielle, il y a trois ans, un grand nombre d'employés des SI ont dû assumer de nouvelles responsabilités. La plupart sont d'avis que ces changements ont été positifs pour le client. Dans le SCN, les rôles et les responsabilités sont en général définis et le processus de planification des immobilisations à long terme est bien compris. Cependant, les liens entre les divers participants ne sont pas toujours clairs. Dans les régions, le processus n'est pas bien compris. Voici les points relevés :

- **Tous ne comprennent pas de la même façon les responsabilités en ce qui concerne les Plans de gestion des biens immobiliers (PGBI).** Dans le SCN, la direction des USC reconnaît qu'elle est responsable d'établir les PGBI, en collaboration avec le représentant désigné de la Gestion des immeubles et des installations, ce qui correspond aux dispositions prévues dans le document provisoire récent qui porte sur les responsabilités en matière de biens immobiliers pour les autres formes de prestation de services (AFPS). Selon ce document, il incombe aux directeurs des USC de veiller à ce que les gestionnaires des biens élaborent les PGBI, lesquels doivent être approuvés par le directeur régional, Services de gestion des locaux à bureaux, ou par le directeur, Propriétaire-investisseur dans le SCN⁴. Dans la région du Québec, les directeurs des USC établissent le PGBI en se fondant sur le Plan de gestion des immeubles que le gestionnaire des biens de la Gestion des immeubles et des installations a reçu de l'entrepreneur-AFPS, et qu'il leur a transmis. Dans la région de l'Ontario, les directeurs des USC assument la responsabilité principale en ce qui concerne l'établissement des PGBI, en collaboration avec les CSC. Les gestionnaires des biens reconnaissent qu'ils ont une responsabilité par rapport aux PGBI, responsabilité qu'ils assumeront pour la première fois en 1999-2000.
- **Le rôle des conseillers des Services aux clients (CSC) en ce qui concerne la planification des immobilisations ne semble pas bien compris.** Selon la description générique du poste de CSC, qui s'applique à l'échelle nationale, les conseillers doivent traiter des projets en matière de locaux pour répondre aux demandes des clients et rédiger les Rapports d'analyse des investissements (RAI) et les notes d'information sur les projets d'immobilisations (NIPI). Pour diverses raisons, ils s'occupent également de projets en matière de biens immobiliers,

⁴ Ce document qui définit les responsabilités a été élaboré par un groupe de travail, mais il n'a pas encore été approuvé.

surtout dans le SCN et dans la région de l'Ontario. De plus, comme cela a été mentionné antérieurement, les directeurs des USC de la région de l'Ontario s'attendent aussi à ce que les CSC les aident à élaborer les PGBI, responsabilité qui incombe aux gestionnaires des biens. Les SGLBBI reconnaissent qu'il y a probablement deux fonctions CSC distinctes, selon la façon dont les rôles sont joués actuellement.

- Le Directeur, Propriétaire-investisseur a clairement indiqué qu'à son avis, la vue d'ensemble du plan d'immobilisations relève de son organisation. Cependant, à cause du grand nombre d'intervenants dans l'élaboration du plan, on se préoccupe beaucoup, surtout aux Centres d'expertise et aux Finances, du fait que plus personne n'a vraiment de vue d'ensemble du plan général d'immobilisations et de ses divers éléments.

Plusieurs initiatives ont été mises de l'avant en vue d'améliorer la coordination et les communications.

Pour faire face aux enjeux en matière de communication et coordination que comporte toute organisation matricielle, des initiatives ont récemment été mises de l'avant dans le SCN ainsi que dans les régions de l'Ontario et du Québec en vue d'améliorer les communications et la coordination entre les principaux participants au processus de planification des immobilisations à long terme.

Dans le SCN, un « conseil de gestion des locaux » a été créé afin de permettre aux USC d'intégrer tous les plans de gestion des locaux établis individuellement par chaque USC. Ce conseil, qui regroupe des représentants des SGLBBI (Propriétaire-investisseur, Gestion des locaux et Location), de la GII, des SAG et des USC (CSC de la Gestion des locaux affectés aux USC), agit seulement à titre consultatif. Les directeurs des USC, qu'on consulte pour certaines questions, s'inquiètent du fait qu'ils ne peuvent participer aux réunions de ce conseil. La décision a délibérément été prise de créer un « conseil de gestion des locaux » qui exclut les directeurs.⁵

La région de l'Ontario a créé un comité d'examen des projets de nature sensible, qui assurait la surveillance des projets en cours et examinait plus particulièrement les budgets et l'avancement des projets et les questions relatives à la clientèle. Il procédait également à l'examen détaillé des Rapports d'analyse d'investissement (RAI) au niveau opérationnel. En général, le comité se réunissait toutes les deux semaines mais, au moment où le présent examen a été effectué, les membres ne s'étaient pas rencontrés depuis l'été dernier. La région prévoit de rétablir des réunions régulières de ce comité ainsi que du CRGI de l'Ontario. Les gestionnaires régionaux reçoivent régulièrement des rapports sur l'avancement de leur plan d'action concernant les « orientations futures ».

Dans la région du Québec, deux comités principaux ont été créés dans le but d'améliorer les communications et de préciser les rôles et les responsabilités en matière de planification des

⁵ Depuis la présente étude, on a donné suite à cette préoccupation. Des employés relevant des Directeurs d'USC assistent maintenant aux réunions du conseil de gestion des locaux.

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DGS

immobilisations à long terme. Un forum des CSC, tenu tous les deux mois, permet aux participants d'échanger des renseignements et de connaître les expériences des autres conseillers de la région. De plus, un comité d'affaires régional se réunit tous les mois pour discuter des questions de communication avec les directeurs. Ce comité regroupe des représentants des CE, des USC et des Finances.

Il y aurait lieu d'améliorer la coordination et les communications en ce qui concerne le processus de planification des immobilisations.

Selon un grand nombre d'employés des Centres d'expertise nationaux et régionaux qui ont été interrogés, il y a beaucoup de problèmes de coordination ou de communication depuis que la structure matricielle a été mise en oeuvre. Voici les problèmes qui ont été signalés :

- On estime que la nouvelle organisation a amené un trop grand nombre d'intervenants dans le processus de planification des immobilisations, ce qui a rendu la planification floue. L'information vient de partout et il incombe à chacun de trouver ce dont il a besoin. Les employés des CE de la région de l'Ontario sont d'avis que la tendance à former des unités de travail qui se concentrent sur leurs responsabilités immédiates, sans se préoccuper vraiment des répercussions sur les autres, nuit au travail d'équipe.
- Les directeurs des unités de service à la clientèle (DUSC) doivent veiller à la réalisation des activités liées à la planification des immobilisations pour chaque bien et, par conséquent, au contrôle des budgets. Pour certains éléments du Plan d'immobilisations, ils doivent compter sur les employés qui sont affectés par les CE. Si les DUSC et les CE ne s'entendent pas sur la définition des besoins, la solution dépend des habiletés interpersonnelles des participants ou est déléguée au DGR ou au sous-ministre adjoint, qui prendra une décision. Un grand nombre d'employés, plus particulièrement des CE, sont mécontents de cette délégation ascendante.
- Un nombre important de spécialistes fonctionnels des CE des régions et du SCN estiment qu'ils devraient être davantage consultés. La GII est préoccupée par le fait que les projets sont approuvés sans qu'elle ne puisse intervenir comme elle le devrait. Les SAG sont d'avis qu'ils pourraient participer davantage à la planification des immobilisations, surtout en ce qui concerne l'analyse des options, l'établissement des coûts et l'échéancier des projets, et ainsi contribuer à prévenir la prise d'engagements prématurés ou irréalistes envers les clients.
- Compte tenu des problèmes en ce qui concerne les systèmes d'information, les gestionnaires ne peuvent obtenir de l'information de gestion qui est suffisamment détaillée, à jour et exacte. Les systèmes d'information des entrepreneurs-AFPS ne sont pas reliés à ceux des SI, et les données sur les budgets de F et E et sur les dépenses ne sont donc pas toutes disponibles.

- Il faudrait améliorer les communications entre les USC responsables des budgets de fonctionnement et les gestionnaires des entrepreneurs-AFPS. Les DUSCN ont indiqué ne pas recevoir les renseignements détaillés dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur fonction de contrôle des activités de propriétaire-investisseur. Ils sont également préoccupés par le fait que les données des Plans de gestion des immeubles établis pour 1999-2000 pourraient ne pas comprendre tous les renseignements nécessaires pour la planification des dépenses relatives aux immeubles.
- On estime que les liens de communication entre les SGLBBI et la GII ne sont pas aussi solides qu'ils devraient l'être. La direction de la GII dans le SCN a indiqué que des mesures étaient prévues en vue de raffermir ces liens.

4.3 Règles, facteurs et influences

Le cadre de contrôle de gestion des SI est fondé sur la politique du Conseil du Trésor, le modèle de gestion d'entreprise des SI et le Plan d'affaires des SI.

Le cadre de politique des SI pour la planification des immobilisations à long terme, qui est en place depuis quelques années, est fondé sur la politique du Conseil du Trésor, y compris la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La structure et l'orientation organisationnelles, définies plus récemment, reposent sur le modèle de gestion d'entreprise, établi en septembre 1996, et sur le Plan d'affaires. Dans le cadre de la présente étude, nous avons fait une comparaison entre le cadre ainsi établi et les pratiques de pointe dans la prise de décision en matière d'immobilisations qui sont définies dans une récente étude qui a été réalisée par le General Accounting Office (GAO) des États-Unis (voir les faits saillants à l'annexe C). Cette comparaison a permis de constater que le cadre des SI était généralement conforme à ces principales pratiques.

Le cadre de politique du Conseil du Trésor est accepté et considéré comme étant pertinent et nécessaire, étant donné le rôle du Conseil du Trésor dans l'examen des dépenses des fonds publics. De plus, les cadres supérieurs estiment que les principes du cadre de PILT des SI sont valables. Cependant, un grand nombre d'employés du SCN et des régions estiment que les méthodes, les processus et les pouvoirs sont trop lourds et restrictifs, et ne sont pas non plus intégrés, plus particulièrement en ce qui concerne l'attribution des contrats, la réduction de la délégation des pouvoirs et les processus utilisés pour le classement et l'analyse des investissements. Certains ont fait part de leur inquiétude face au processus d'analyse des investissements, selon lequel une valeur résiduelle est attribuée à des biens immobiliers appartenant à l'État qui n'a absolument rien à voir avec ce qu'on pourrait obtenir sur le marché libre. De plus, les employés estiment qu'il est inutile de prolonger le processus dans les cas où l'on sait, dès le début, que les travaux seront réalisés de toute façon (l'immeuble fera toujours partie du répertoire) et dans les cas qui concernent la santé et la sécurité. En fait, le processus est parfois considéré comme un obstacle à franchir ou une corvée à accomplir afin d'obtenir le financement nécessaire pour un projet, plutôt qu'une mesure qui vise à améliorer les investissements immobiliers. Des employés considèrent également que certains documents de

planification, plus particulièrement la Stratégie d'investissement locale (SIL) et le Plan de gestion des biens immobiliers (PGBI), pourraient être beaucoup moins détaillés et beaucoup moins lourds à préparer.

Le Conseil du Trésor évalue le rendement du Ministère en ce qui concerne les PILT⁶ en appliquant divers critères, dont l'harmonisation des grandes stratégies d'investissement du PILT et des projets qu'il est proposé d'approuver. Même si la Stratégie nationale d'investissement est approuvée par le Conseil du Trésor, celui-ci considère que le PILT des SI constitue « une liste de projets » plutôt qu'une option qui définit les questions stratégiques examinées ou l'objectif du Plan des SI. Il estime par conséquent que l'on peut difficilement évaluer le succès du PILT.

Certains éléments du cadre des SI doivent être examinés et mis à jour en fonction des changements organisationnels.

On admet que de nombreux éléments du cadre devraient être réexaminés en fonction des récents changements organisationnels des SI ainsi qu'en fonction des nombreux changements apportés à la taille et à la portée des programmes gouvernementaux. Les travaux à cet égard sont amorcés. Le processus d'établissement du Plan de gestion des biens immobiliers a été évalué et comparé aux méthodes utilisées dans le secteur privé. De plus, on a reçu une proposition portant sur l'examen du cadre d'établissement des priorités pour les projets d'immobilisations. La Stratégie nationale d'investissement, qui fait actuellement l'objet d'un examen, sera adaptée en fonction de la réduction des programmes gouvernementaux, mais aucun changement majeur ne devrait y être apporté malgré l'opinion des SGLBBI et ou Conseil du Trésor qu'un taux d'investissement de 4 % est inférieur à celui du secteur privé.

4.4 Culture et climat

Il y a eu beaucoup de perturbations et d'incertitude durant la phase de transition.

La nouvelle structure organisationnelle des SI est en place depuis presque trois ans. Il y a eu des perturbations importantes pendant cette période. En effet, nombre d'employés se sont retrouvés dans des postes pour lesquels ils ont dû concurrencer des collègues. De nombreux autres ont choisi de se prévaloir du Programme d'encouragement à la retraite anticipée et de la Prime de départ anticipé. Il y a eu un roulement de personnel très élevé, surtout chez les CSC. Nombre d'entre eux ont accepté d'autres postes au sein des SI. Ils assument, selon eux, de nouvelles responsabilités tous les quatre ou six mois (soit à un nouveau poste ou à une nouvelle USC). Le transfert, à un entrepreneur privé, des responsabilités quotidiennes relatives à la gestion immobilière a eu pour effet de modifier grandement le rôle de la GII. La région de l'Ontario a récemment modifié la structure des CE, passant d'une structure « géographique » à une structure « client ». En résumé, cette période s'est avérée, pour de nombreux employés, une période de stress et de grande incertitude.

⁶ Manuel du Conseil du Trésor, Plans d'investissement, chapitre 1-1, Plans d'investissement à long terme.

La charge de travail des employés est lourde; un grand nombre d'entre eux estiment qu'ils ne font que réagir aux problèmes les plus urgents. Ils ont l'impression de ne pas avoir assez de temps pour réfléchir.

Un grand nombre d'employés ont exprimé le désir d'avoir plus de formation et de perfectionnement liés à leurs nouvelles sphères de responsabilité.

On a eu recours à des séances d'information, des documents de travail et des séances de formation en groupe pour renseigner les employés sur la nouvelle structure organisationnelle. On a aussi donné des séances de formation plus détaillées sur l'analyse des investissements, la préparation des PGBI et les responsabilités des CSC.

Même si on a apporté des améliorations cette dernière année et que les employés des SI sont reconnaissants de ces améliorations, un grand nombre d'entre eux continuent à vouloir une formation et un perfectionnement plus poussés liés à leur sphère de responsabilité. C'est particulièrement le cas des CSC qui ont des responsabilités nouvelles et étendues. Les CSC du SCN préfèrent un encadrement au jour le jour plutôt que de faire appel aux CE lorsqu'ils ont un problème urgent à régler. Il en va autrement dans les régions, où les CSC tendent à être regroupés ensemble et peuvent donc plus facilement se consulter. Les directeurs et les gestionnaires des USC, particulièrement ceux de la région du Québec qui ne connaissaient pas du tout les SI auparavant, ont déclaré qu'il serait avantageux pour eux d'avoir des séances d'information plus poussées sur leurs nouvelles responsabilités. Ils ont fait observer que cela peut prendre jusqu'à une année complète avant de comprendre le cycle de planification.

On projette d'offrir, en 1999, une formation s'étendant sur plusieurs jours. Les CSC peuvent obtenir de l'information sur le Réseau des connaissances des CSC, sur l'intranet de TPSGC.

On se préoccupe de la capacité actuelle de nombreux participants de bien suivre le processus d'établissement du PILT.

On se préoccupe, à la Direction générale, de savoir si les nombreux participants pourront être en mesure de bien suivre le processus d'établissement du Plan d'immobilisations à long terme (PILT) et de s'entraider. Certaines de ces préoccupations proviennent du fait qu'on a perdu une certaine expertise à la suite de la réduction de la taille du gouvernement; d'autres sont liées au manque de formation et de perfectionnement, comme on en a discuté précédemment, que ce soit pour sa propre formation ou celle des autres; enfin, d'autres préoccupations découlent du fait que l'on n'est pas sûr de bien concilier, dans le climat actuel, la satisfaction de la clientèle et les intérêts à long terme de l'État en ce qui concerne la gestion des biens. Malgré cette dernière préoccupation, on reconnaît qu'il faudra faire une plus large place à la satisfaction de la clientèle, car on adopte de plus en plus le concept de l'utilisateur-payeur dans la fourniture des locaux à bureaux.

4.5 Planification

Les SI se fondent sur une série de documents afin de respecter les exigences du Conseil du Trésor en ce qui concerne la planification des immobilisations à long terme.

La Stratégie nationale d'investissement (SNI), qui a été élaborée en 1993, forme le plan global qui guide les dépenses en capital des SI. Ce document respecte aussi les exigences du Conseil du Trésor en ce qui concerne la partie I du PILT. Dans la foulée de la SNI, on devrait aussi élaborer des Stratégies d'investissement régionales (SIR) pour les différentes régions de TPSGC. La stratégie globale est définie plus à fond, au niveau de la collectivité, dans la Stratégie d'investissement locale (SIL). Cette dernière stratégie tient compte des facteurs socio-économiques locaux, des questions politiques et communautaires de même que des besoins des clients en ce qui touche l'exécution de leur programme.

Cette stratégie globale fait ressortir encore davantage les particularités de chaque bien par l'intermédiaire du PGBI. Ce document est élaboré à partir des données sur l'intégrité physique de l'immeuble, comme il est précisé dans le REI. Il doit aussi tenir compte des besoins particuliers du client ainsi que des besoins généraux de la collectivité, comme on le précise dans la SIL. Le PGBI doit être lié à la SIL et vice versa. Les fonds servant aux travaux mineurs de réaménagement ou de rénovation qui sont exécutés afin de répondre aux besoins immédiats du client proviennent normalement du budget des dépenses en capital secondaires ou du budget F et E. C'est habituellement dans le PGI et non pas dans le PGBI que l'on indique le besoin d'exécuter ces travaux.

À l'aide du PGBI, du PGI et d'autres données disponibles, on détermine les projets d'immobilisations dans une note d'information sur les projets d'immobilisation, on en établit la priorité et on les approuve. Dans les Rapports d'analyse des investissements (RAI), on souligne les raisons pour lesquelles on entreprend un projet particulier; en outre, on précise que ces RAI doivent être liés à la stratégie globale, au niveau local. Il incombe au directeur, Propriétaires-investisseurs, d'approuver le classement par ordre de priorité des projets, présenté par les régions et le SCN. On peut accorder une plus grande priorité à un projet en raison de questions de santé et de sécurité. On peut aussi accélérer l'échéancier d'un projet en raison de pressions politiques. On prévoit examiner ce système d'établissement des priorités. Ces priorités aident à déterminer les besoins de financement ainsi que les projets précis qui seront inclus dans la Mise à jour annuelle des niveaux de référence (MANR).

Les cadres supérieurs croient que certains éléments du processus de planification des immobilisations à long terme ne sont pas aussi efficaces qu'ils le devraient.

Malgré l'existence d'un cadre très détaillé pour l'élaboration d'un processus servant à la planification des immobilisations à long terme, nombre de cadres supérieurs du SCN et des régions reconnaissent que certains éléments du processus ne sont pas aussi efficaces qu'ils le devraient. Voici quelques facteurs qui contribuent à cette situation :

- La **MANR**, qui est considérée par des gestionnaires des SI comme le véritable Plan d'immobilisations à long terme, a une orientation à très court terme. La plupart des projets d'immobilisations sont regroupés dans la première à la troisième année. En ce qui concerne les quatrième et cinquième années, les niveaux de financement ont été établis, mais les fonds ne sont affectés qu'à quelques projets précis ou à quelques immeubles. Les gestionnaires ont indiqué que les projets compris dans la MANR ne constituaient pas un programme de travail géré. Les régions ont aussi déclaré que les chiffres présentés pour les années de la fin d'un plan étaient « accessoires » et inexacts. Elles ont reconnu qu'il y avait une absence d'orientation à long terme.
- Dans l'approche adoptée, on ne semble pas tenir compte des problèmes importants concernant le répertoire immobilier, de l'élaboration de certaines stratégies d'entretien ou de décisions touchant le cycle de vie des immeubles. Le processus semble surtout guidé par les demandes ascendantes du client, et les travaux de rénovation nécessaires sont fonction des besoins de ce dernier. L'approche est axée sur chaque immeuble et on se fie beaucoup sur l'évaluation annuelle de l'état des immeubles effectuée au moyen du REI et du PGI. Dans l'élaboration du PILT, on ne semble pas tenir compte des besoins à long terme qui devraient être déterminés dans le PGBI.
- *Les principaux documents servant à la planification n'ont pas été préparés ou sont périmés.* Il n'existe pas de stratégies d'investissement régionales. Les SIL et les PGBI sont actuellement périmés ou ils n'ont pas été préparés pour certaines localités ou certains biens importants. Les gestionnaires des USC et des CE ont déclaré que l'absence de SIL dans le SCN et le Toronto métropolitain a nui au processus de prise de décision pour l'exécution possible de travaux de rénovation dans des immeubles d'importance, processus qui aurait pu être suivi pour satisfaire aux futurs besoins des clients. Le PGBI, supposément un document évolutif, donc mis à jour annuellement, ne l'a pas été depuis des années en ce qui concerne la plupart des biens. Selon les SI, la principale raison de cet état de fait est que l'on manque de ressources pour garder ces documents cruciaux à jour. Les SGLBBI de la région de l'Ontario ont mis fin à un projet visant la mise à jour des PGBI, en raison d'un manque de fonds dans la région.
- *On a préparé des documents servant à la planification, mais ces documents n'ont pas été utilisés ou liés les uns aux autres ou aux projets approuvés.* Les PGBI, lorsqu'il y en avait, n'étaient pas considérés utiles pour la planification stratégique parce qu'ils n'étaient pas liés à d'autres documents comme le PGI, la SIL, le RAI ou les plans d'affaires annuels. Les PGBI sont des documents qui sont restés maintes fois sur les tablettes.

4.6 Exécution

Le financement d'un projet d'immobilisation se distingue des recommandations formulées par le CGI pour la réalisation d'un projet, aux fins d'inclusion dans le plan d'immobilisations. L'approbation d'un projet est autorisée comme suit : directeur de l'USC : jusqu'à concurrence de 1 M\$; DGR ou directeur exécutif de l'USCN : jusqu'à concurrence de 2,5 M\$;

sous-ministre adjoint : jusqu'à concurrence de 20 M\$; Conseil du Trésor : plus de 20 M\$. Les fonds sont répartis par l'entremise de la MANR. On s'attend à ce que chaque DGR et le directeur exécutif apportent, au besoin, des rajustements aux projets de moins de 1M\$ qui relèvent de leur autorité au cours de l'année.

Le budget peut varier considérablement au cours du cycle de vie d'un projet

Nous avons examiné la MANR sur plusieurs années et avons constaté que le budget d'un projet peut être modifié considérablement au cours du cycle de vie de celui-ci. D'ailleurs, nous avons observé des hausses et des baisses importantes à ce chapitre. Voici quelques explications à ce sujet :

- ***Pour obtenir des fonds, on se fie à des estimations de coût inexactes ou périmées.*** Dans les régions, on a exprimé une certaine inquiétude du fait qu'il n'y avait aucun processus d'approbation écrite pour les estimations. Les USC ne demandent pas aux SAG de réexaminer les estimations de coût et de confirmer qu'elles demeurent les mêmes, surtout lorsque la période de planification s'est échelonnée sur plusieurs années ou l'étendue des travaux a été modifiée. Le CGI porte surtout son attention sur les analyses de rentabilisation afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix ainsi que sur les projets importants qui ont un risque inhérent plus grand. On met rarement en doute les détails de la valeur technique du projet ou les estimations de coût. Cette situation est attribuable au fait que les projets sont souvent soumis au CGI très tard dans le processus d'approbation. Il existe, cependant, plusieurs exemples récents de projets qui ont été présentés au CGI ou au Conseil consultatif de la gestion des locaux du SCN très tôt au cours du processus, aux fins de discussion. Ainsi, la direction a eu l'occasion de revoir et d'évaluer la valeur technique du projet beaucoup plus tôt, et de donner des conseils sur des possibilités et autres aspects de l'élaboration de la documentation pour l'approbation du projet.
- ***L'analyse des risques est inadéquate, particulièrement en ce qui concerne les vieux immeubles.*** Dans le SCN et dans les régions, on s'accorde pour dire que les risques n'ont pas été bien évalués ni bien gérés dans le passé. Lorsque l'on s'occupait des risques, c'était surtout pour les projets plus gros et plus visibles. À la suite des restrictions imposées récemment par le ministre en ce qui concerne les pouvoirs délégués, l'organisation fait maintenant une plus large place à l'évaluation et à la gestion des risques. En effet, les employés des SAG font une analyse des risques lorsqu'ils préparent les estimations de coût pour les travaux de construction. Depuis la nouvelle restriction imposée sur les ordres de modification, on s'emploie davantage à cerner les impondérables et à déterminer les fonds requis pour les éventualités et à les inclure dans les demandes d'approbation de projet.
- ***On minimise les coûts initiaux afin d'obtenir l'approbation du projet et de le mettre en branle.*** Les employés ont indiqué que l'on avait parfois tendance à calculer les estimations de façon à rendre le projet attrayant ou à répondre rapidement aux besoins des clients en matière de locaux et donc à obtenir l'approbation souhaitée, et que l'on s'employait moins à établir, dès le début, les coûts et les dépenses imprévus.

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DSGI

- *On va de l'avant avec un projet même si les plans et devis sont inexacts ou incomplets.* Une des raisons invoquées pour cet état de fait est que l'on accélère le déroulement du projet pour pouvoir respecter l'échéancier du client.
- *Les clients définissent mal leurs besoins ou les modifient.*
- *On fait l'analyse détaillée et l'établissement des coûts* une fois que le projet a franchi l'étape du concept pour arriver à celle de l'approbation préliminaire du projet (APP) et l'approbation définitive du projet (ADP).

Les SGLBBI estiment que la planification des immobilisations, qui est liée à la fourniture des locaux nécessaires, pourrait être améliorée si l'on connaissait et si l'on pouvait comparer, chaque année, le coût par mètre carré, et ce, de toutes les sources. On pourrait ainsi connaître les coûts relatifs des locaux appartenant à l'État, des locaux loués et des locaux obtenus par bail-achat.

On a mis en place des mécanismes efficaces pour surveiller les dépenses des projets par rapport au budget alloué et pour réaffecter les fonds à des projets approuvés au cours de l'année.

On utilise divers moyens pour suivre les étapes d'exécution d'un plan. Les SGLBBI se servent surtout des notes d'information sur les projets d'immobilisations pour surveiller les coûts de chaque projet. Ces notes sont mises à jour tous les trimestres pour tenir compte de l'état d'avancement des projets et des changements apportés aux coûts. Les SGLBBI surveillent aussi ces coûts. On utilise aussi les notes dans la planification, la budgétisation, l'établissement des priorités et l'allocation des fonds.

Les coûts des projets sont consignés dans le Système de gestion de projet et des activités (SGPA), qui a été implanté en 1998. On éprouve des problèmes avec ce Système et, à l'heure actuelle, il ne permet pas d'établir des rapports sur les projets. Les DUSC ont fait savoir que le SGPA ne leur fournissait pas de renseignements utiles. Les gestionnaires de projet, quant à eux, ont déclaré qu'ils utilisaient un système de « livres noirs » pour surveiller les coûts des projets.

À chaque niveau de l'organisation (USC, régions et ensemble des SI), on suit de très près le budget des immobilisations. Lorsque des fonds ne sont pas utilisés dans un projet, on accélère la réalisation d'autres projets ou on en lance de nouveaux de façon à réduire au minimum le total de fonds non utilisés. Selon le personnel des SI, sur un budget total (F et E et immobilisations) de 1,2 milliard de dollars, en 1997-1998, les fonds inutilisés ne s'élevaient qu'à 10 millions de dollars (soit environ 0,8 %). Les fonds qui doivent être reportés, et qui sont autorisés en application de la politique du Conseil du Trésor à cet égard, doivent être relevés au plus tard le 15 décembre de chaque année.

À chaque niveau de l'organisation, on prévoit plus d'activités que celles établies dans le programme. La direction reconnaît cependant que, pour diverses raisons, l'organisation se

retrouve inévitablement avec des fonds non utilisés pour un certain nombre de projets. En prévoyant plus d'activités dès le début, on peut réduire ainsi au minimum le nombre de rajustements à faire pendant l'année, de façon à garder au minimum le montant des fonds non utilisés.

Les fonds pour les projets de dépenses en capital secondaires sont réaffectés dans les régions et au SCN grâce à un mécanisme appelé « séance d'affectation de fonds », qui a lieu au moins trois fois par année. Les fonds non utilisés ne sont retournés aux SGLBBI et réaffectés seulement si aucun autre projet de dépenses capital secondaires ne peut être financé dans une région donnée. Dans une région, si l'on a besoin de fonds pour un nouveau projet de haute priorité, ce projet est examiné à la « séance d'affectation de fonds », en vue d'être financé peut-être par les fonds inutilisés. Cependant, ce nouveau projet ne prend pas la place d'un projet déjà approuvé dans le cadre de la MANR. Plusieurs gestionnaires des SGLBBI qui ont participé à la présente étude questionnent cette pratique, car il pourrait s'ensuivre que des projets dans une région donnée seraient financés, alors que d'autres projets de plus haute priorité dans une autre région ne le seraient pas.

Il y a certaines indications que des fonds provenant des budgets de capital secondaires ont été réaffectés pour satisfaire aux besoins en matière de F et E.

Les SI ont dû réduire considérablement leur budget de fonctionnement et d'entretien (F et E) à la suite de l'Examen des programmes. Ils ont toutefois reçu des fonds accrus du Conseil du Trésor pour les dépenses en capital à la suite de l'approbation de la SNI. Suivant cette mesure, le montant total consacré aux travaux de réparation et aux dépenses en capital secondaires est approximativement le même qu'avant l'Examen des programmes. Nous avons constaté que de nombreuses dépenses qui, auparavant, étaient imputées au budget des réparations, sont maintenant imputées au budget des dépenses en capital secondaires. Dans la région de l'Ontario, on impute le coût de projets au budget des dépenses en capital secondaires à cause d'un déficit considérable du budget F et E. On ne fait pas toujours clairement la distinction entre les projets qui relèvent du F et E et ceux qui tombent sous les crédits d'immobilisation. L'attribution des fonds est souvent dictée par la disponibilité des crédits plutôt que par une définition et une compréhension claires de cette distinction.

4.7 Évaluation

Il n'y a pas de mesure ou d'évaluation officielles du rendement du processus de planification des immobilisations à long terme.

Le SCN et les régions ont indiqué qu'il n'y avait aucun système, processus ou indicateur en place pour évaluer les plans d'immobilisations ou les projets mis en oeuvre dans le cadre du Plan des immobilisations. Les évaluations après la réalisation des projets, comme il est requis à la phase 6 du Système de réalisation des projets des SI, ne sont pas habituellement effectuées. Lorsqu'il y a un dépassement des coûts dans les grands projets, il n'existe aucun mécanisme officiel qui permet de tenir compte des enseignements tirés de ces projets dans le processus de

planification requis. Les ressources limitées pour faire une analyse à long terme de ce niveau sont une des principales raisons invoquées pour cette situation. On s'appuie plutôt sur le Système de contrôle du rendement des biens pour comparer le rendement d'un bien en particulier avec un bien semblable exploité par une entreprise privée. S'il y a un écart significatif, on peut se servir de cette information pour définir un futur projet d'immobilisations. La direction des SGLBBI considère le rendement comparable des biens appartenant à l'État comme un indicateur indirect du bon fonctionnement du processus de planification des immobilisations.

5.0 CONCLUSIONS

Les SI ont fait des progrès considérables dans la mise en oeuvre de la structure organisationnelle envisagée par son nouveau modèle de gestion d'entreprise, de même que dans l'établissement d'autres documents qui fournissent un cadre général pour le processus de planification des immobilisations à long terme. De plus, le cadre est conforme aux principales pratiques dans la prise de décision liée aux projets d'immobilisations.

Toutefois, les SI ont subi d'importantes transformations organisationnelles ces dernières années. Premièrement, un grand nombre de leurs employés expérimentés ont quitté l'organisation à la suite de la mise sur pied du Programme d'encouragement à la retraite anticipée et de la Prime de départ anticipé. Deuxièmement, la Direction générale a modifié considérablement sa structure organisationnelle pour adopter le concept de la gestion matricielle. Cela prend de nombreuses années et beaucoup de travail avant que des changements importants, comme ceux entrepris par les SI, ne se concrétisent, et il y a inévitablement des secteurs où les progrès sont plus lents. Dans le présent examen, nous avons cerné certains éléments qui continuent d'exiger l'attention de la direction :

- **Gérer le changement entrepris par la Direction générale.** Les SI ont mis en oeuvre une structure organisationnelle complexe qui, pour être fructueuse, exige de la part des intervenants beaucoup de coopération et de communication. De nombreux employés de l'organisation occupent de nouveaux postes. De plus, les responsabilités dévolues à de nombreux services, du moins en ce qui concerne la planification des immobilisations à long terme, sont interdépendantes, ce qui peut avoir des répercussions importantes si un élément de la chaîne n'assume pas ses responsabilités.

La nouvelle structure est tout à fait différente de l'ancienne. Les principales pratiques, comme celles définies par le GAO, indiquent toutefois que les équipes interfonctionnelles, comme celles envisagées par le modèle organisationnel des SI, sont les plus efficaces pour planifier et gérer les projets d'immobilisations.

Il est évident, toutefois, qu'il existe encore des problèmes importants de communication et de coordination. Il y a des employés qui ne comprennent pas très bien leurs responsabilités ni la façon dont celles-ci sont interdépendantes de celles d'autres employés de l'organisation. Tout laisse croire qu'il y a des luttes internes et de nouvelles chasses gardées. Des changements de cette ampleur exigent un renforcement continu par des mécanismes de récompenses internes. Les organisations qui ont réussi à mettre en oeuvre des changements

significatifs ont, entre autres, adopté la pratique de discuter avec l'employé, lors de l'évaluation régulière de ce dernier, de la façon dont son comportement a aidé ou a nui à concrétiser la vision de l'organisation. Tous les moyens de communication possibles doivent être utilisés.⁷

- **Renforcer le besoin d'une bonne planification des immobilisations à long terme.** Le Conseil du Trésor et les SI, dans leur politique, ont établi un processus de planification très détaillé comprenant une orientation stratégique (SNI et SIL), qui doit être reflétée dans les plans détaillés de chaque immeuble (PGI et PGBI) et mise en oeuvre au niveau de chaque projet au moyen des Notes d'information sur les projets d'immobilisations. De plus, les pratiques qui y sont mentionnées sont, dans une large mesure, conformes aux principales pratiques relevées par le GAO. Cette approche, toutefois, n'est pas vraiment suivie. En fait, ces dernières années, on a surtout privilégié le très court terme. Les documents clés nécessaires pour élaborer une approche plus stratégique pour la planification des immobilisations à long terme n'ont pas été élaborés et/ou mis à jour.

Les employés sont très occupés. En outre, il est peu probable que l'on augmentera leur nombre. Cela signifie que l'on ne s'occupera vraisemblablement que des grandes priorités du moment. Sans le soutien des cadres supérieurs pour la mise en place des éléments clés du plan des immobilisations à long terme, il est probable que l'organisation continue d'orienter son attention ailleurs.

Mettre en oeuvre des mesures de rendement officielles. Afin d'améliorer les résultats, on reconnaît généralement que le rendement doit être mesuré de façon permanente. Des enseignements doivent être tirés des expériences vécues et le processus doit être amélioré à la lumière de ces enseignements. Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune mesure officielle qui est appliquée régulièrement afin d'améliorer le processus de planification des immobilisations à long terme des SI, même si, selon la phase 6 du Système de réalisation des projets, il est nécessaire que l'on effectue des examens après la réalisation des projets. De plus, les pratiques de pointe exigent l'examen des résultats des projets afin d'évaluer dans quelle mesure ils ont contribué à l'atteinte des objectifs qui ont été établis lorsque le projet a été approuvé. C'est par l'amélioration des finances, la satisfaction des clients et d'autres indicateurs qui sont liés aux objectifs généraux de l'organisation que l'on mesure le succès obtenu.

- **Élaborer un processus d'approbation plus conforme à la nature du projet.** Les SI assurent la garde d'une vaste gamme d'immeubles et d'installations. Certains feront probablement toujours partie du portefeuille des SI en raison de leur emplacement ou de leur importance historique. En fait, il est difficile d'imaginer les situations dans lesquelles les SI pourraient ne pas assurer la garde de certains biens. De même, il y a des travaux, comme la réparation de quais, qui doivent être entrepris de façon urgente car il s'agit d'une obligation légale.

⁷ Kotter, John B. *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, p. 59-67, Harvard Business Review, mars-avril 1995 et Strebel, Paul. *Why Do Employees Resist Change?*, p. 86-92, Harvard Business Review, mai-juin 1996.

Dans de tels cas, il n'est pas clair si une analyse exhaustive des investissements constitue une valeur ajoutée ou si un processus écourté peut faire l'affaire. Le GAO a noté qu'une organisation qu'il a examinée exigeait une analyse initiale moins importante pour les projets jugés « obligatoires ». D'autres organisations utilisaient un processus qui variait selon la taille, la complexité, l'importance stratégique et le coût du projet.

Dans l'étude en cours, nous avons constaté que, par le passé, l'on n'avait pas bien cerné les risques possibles associés à de nombreux projets. Selon les meilleures pratiques, il faut bien cerner les risques associés au projet, évaluer leurs répercussions possibles et examiner la possibilité d'adopter des stratégies qui les atténuent. C'est quelque chose qui doit être nettement défini dès le début d'un projet d'immobilisations et qui doit être suivi de près pendant toutes les étapes de réalisation. En ce qui concerne les projets plus importants, particulièrement ceux qui nécessitent l'approbation du CGI, il serait approprié d'inclure l'évaluation des risques dans le cadre du processus d'approbation.

On ne fait pas toujours clairement la distinction entre les projets qui relèvent du F et E et ceux qui tombent sous les crédits d'immobilisation. La définition d'un projet comme étant de capital secondaire ou une réparation dépend parfois de la disponibilité des crédits plutôt que d'une définition et d'une compréhension claires de cette distinction. Cette pratique pourrait être perçue comme donnant lieu à des mouvements de trésorerie entre des dépenses contrôlées, ce qui enfreindrait les termes de l'article 31 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

6.0 Recommandations

Pour pouvoir relever les défis susmentionnés, il est recommandé que le sous-ministre adjoint des SI adopte les mesures suivantes :

1. *offrir davantage d'appui et de formation et améliorer les communications dans l'ensemble de la Direction générale pour permettre aux employés de mieux comprendre les éléments suivants :*
 - *la structure matricielle et la façon dont chaque domaine de responsabilité y est intégré;*
 - *les rôles et les responsabilités qui incombent à chaque domaine de responsabilité dans le cadre de la planification des immobilisations à long terme;*
2. *insister davantage sur l'importance de tous les aspects de la planification des immobilisations à long terme, y compris la nécessité de relier les divers éléments à la stratégie globale et à la politique du Conseil du Trésor, et reconnaître les membres de la direction et du personnel qui réussissent à instaurer le travail d'équipe, qui est une composante essentielle de la structure matricielle;*
3. *établir et utiliser des mécanismes de mesure du rendement pour assurer un contrôle efficace et la présentation de rapports pertinents dans le cadre du processus de planification des immobilisations à long terme, ce qui facilitera la gestion du processus;*

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DCSI

4. *faire en sorte que les risques inhérents à chaque projet sur les plans financier et technique soient bien examinés dans le cadre du processus de planification;*
5. *Veiller à ce que la Direction générale établisse clairement la distinction entre F et E et les dépenses d'immobilisation et la diffuse. Veiller à ce que les fonds soient attribués aux projets selon cette distinction.*

VERSION FINALE DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG-TERME À LA DCSI

Annexe A : Documents et liens importants du Plan d'immobilisations à long terme des SI

Annexe B : Personnes interrogées

Services immobiliers

Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI)

François Brazeau, directeur général, SGLBBI

Gary Abson, directeur, Direction des services de propriétaire-investisseur

Yvon Roy, gestionnaire, Investissements

Pierre Piché, agent principal en immobilier, Analyse des investissements

François Lepage, gestionnaire de portefeuille (Ontario et Québec)

Brian Tilley, gestionnaire intérimaire de portefeuille (SCN)

Laura Jackson, directrice, Ressources et Stratégies

Barry Rosenfeld, gestionnaire intérimaire, Initiatives stratégiques

Diane Orange, directrice, Gestion des locaux

Howard Ratcliffe, gestionnaire, Soutien aux services à la clientèle

Rob Dunn, gestionnaire de projet

John Garton, gestionnaire, Locaux des clients nationaux, MAINC

Mel Thompson, conseiller, Services aux clients

Roy Walker, conseiller, Services aux clients

Gestion des immeubles et des installations (GII)

Hank van der Linde, directeur général, GII

Wayne Tomko, directeur, Gestion des biens et des installations

Paul McCarthy, agent de programme, Gestion des biens et des installations

Services d'architecture et de génie (SAG)

Garnet Strong, directeur général intérimaire, SAG

Unités de service à la clientèle (USC)

Bruce Holden, directeur exécutif

Lynn Sherman, directrice, Stratégies

Gérald Doucet, directeur de l'USC, Défense nationale

Tim McGrath, directeur de l'USC, Revenu Canada

Ursula Ruppert, directrice de l'USC, DRHC, CIC, IC, ANBN et organismes

Région de l'Ontario

Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI)

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DCSI

Fred Pincock, directeur régional, SGLBBI

Paul LaRose, gestionnaire régional, Direction des services de propriétaire-investisseur

Steve Morse, gestionnaire régional, Gestion des locaux

Mike Cameron, conseiller, Services aux clients

Cindy Davidson, conseillère, Services aux clients

Ken Eller, conseiller, Services aux clients

Terry Homma, gestionnaire associé, Groupe de consultation en immobilier

Gestion des immeubles et des installations (GII) S Services d'architecture et de génie (SAG)

Paul Wong, directeur régional, GII-SAG

Leigh Campbell, gestionnaire régional des biens

Tony Margiotta, gestionnaire de projet

Vince Pereira, gestionnaire de projet

Milos Vackar, gestionnaire de projet

Unités de service à la clientèle (USC)

Veronica Barnes, DUSC

Liz Roseblade, DUSC

George Zolis, DUSC, Revenu Canada

Services intégrés

Patricia Laidlaw, directrice régionale, Services intégrés

Ivor Patterson, gestionnaire régional, Finances

Région du Québec

Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI)

Normand Couture, directeur général régional intérimaire, anciennement directeur régional, SGLBBI

Michel Béland, gestionnaire intérimaire, Stratégies et Investissements

Jean Lippé, gestionnaire régional, Services consultatifs en immobilier

André Daignault, conseiller, Services aux clients

André Desjardins, conseiller, Services aux clients

Catherine Leduc, conseillère, Services aux clients

Lise Lefort, conseillère, Services aux clients

Dominique Lévesque, conseiller, Services aux clients

VERSION FINAL DU RAPPORT

EXAMEN DU CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION POUR LA PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS À LONG TERME À LA DGS

Jeanne-Mance Lévesque, conseillère, Services aux clients
Marguerite Letellier-Wolfe, conseillère, Services aux clients
Alain Nadeau, conseiller, Services aux clients
Claudine Tessier, conseillère, Services aux clients

Lyse Doré, gestionnaire, Affaires et Systèmes

Gestion des immeubles et des installations (GII) - Services d'architecture et de génie (SAG)

André Moisan, directeur régional, GII-SAG
Jean Boissonneault, gestionnaire régional, Gestion des biens et des installations
Daniel Dufour, gestionnaire intérimaire des biens
Gilles Gagnon, gestionnaire régional, Gestion des projets

Mario Arès, gestionnaire, USC
Danielle Favreau, gestionnaire, USC
Gary Girouard, gestionnaire, USC
André Godin, gestionnaire, USC

Services financiers

Pierre Pigeon, gestionnaire régional, Services financiers et Gestion ministérielle

Secteur des finances

Louise Holmes, gestionnaire, Analyse des investissements
Doug Maloney, conseiller en gestion financière (SI)
François Picotin, conseiller financier, Services consultatifs (SCN)

Secrétariat du Conseil du Trésor

Beate Alaoui, analyste principal des politiques, Gestion du matériel et des risques
Claude Béland, analyste principal, Portefeuilles TPSGC et Services
Donata Zimny, gestionnaire de portefeuille, Gestion des biens immobiliers
Carolyn Morency, Gestion des biens immobiliers

Annexe C : Résultats de l'étude du GAO sur les principales pratiques dans la prise de décision en matière d'immobilisations

Le GAO a relevé cinq grands principes dans son étude :

Principe 1 : Intégrer les objectifs organisationnels dans le processus de prise de décision en matière d'immobilisations.

- *Faire une évaluation exhaustive de ce qu'il faut faire pour respecter les objectifs axés sur les résultats* en déterminant ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins immédiats et aux besoins futurs. Pour ce faire, se fonder sur les objectifs axés sur les résultats découlant de la mission de l'organisation plutôt que sur ce qu'il faut faire pour garder ou pour accroître les immobilisations.
- *Relever les capacités actuelles (utilisation d'un répertoire des biens et état de ces biens) et déterminer s'il y a un écart entre les capacités actuelles et les capacités dont on a besoin.* Pour ce faire, il faut disposer de données à jour et exactes sur le rendement et sur l'utilisation des installations et des biens actuels, dont les besoins et les coûts d'entretien reportés. Il existe une évaluation courante de l'état des biens qui permet aux gestionnaires et à d'autres décideurs d'évaluer les capacités de leurs biens, de prévoir le remplacement de leurs biens et de déterminer les coûts d'entretien reportés.
- *Décider de la meilleure façon de combler l'écart en cernant et en évaluant d'autres approches (dont des approches qui ne touchent pas les immobilisations).*

Principe 2 : Évaluer et choisir des immobilisations selon une optique d'investissement.

- *Établir un cadre d'examen et d'approbation.* Il existe un cadre pour évaluer et choisir les immobilisations qui prévoit à quel échelon de la gestion celles-ci doivent être examinées et approuvées. Ce cadre repose sur des analyses financières et techniques ainsi que sur des analyses de risque pertinentes. On définit les risques du projet, on évalue leurs répercussions possibles et on examine la possibilité d'adopter des stratégies visant à les atténuer. Certaines organisations ont des processus d'examen fondés sur la taille, la complexité, l'importance stratégique et le coût du projet. Une organisation a classé les catégories de projets selon qu'ils étaient obligatoires, nécessaires ou souhaitables. Les projets obligatoires nécessitent une analyse initiale moins importante. En outre, on se fonde sur des critères établis pour classer et choisir les projets.
- *Classer et choisir les projets selon des critères établis.* On arrive à un juste équilibre en examinant tous les nouveaux investissements et toutes les immobilisations d'un portefeuille.
- *Élaborer un plan d'immobilisations à long terme qui appuie les décisions en matière d'immobilisations.* Les plans d'immobilisations englobent une période de cinq à dix ans et sont mis à jour tous les ans ou tous les deux ans. Pour élaborer de tels plans, l'organisation

doit établir des priorités à long terme pour la mise en oeuvre des projets d'immobilisations. Elle doit aussi concilier le besoin de maintenir les immobilisations actuelles et la demande de nouveaux biens.

Principe 3 : Assurer le contrôle budgétaire tout en offrant une marge de manoeuvre aux gestionnaires lorsque vient le temps de financer les projets d'immobilisations.

- Établir le budget de projets en tranches utiles.
- Prendre en considération des approches novatrices au financement initial intégral.

Principe 4 : Utiliser des techniques de gestion de projet afin d'assurer le succès optimal des projets.

- *Suivre de près le rendement des projets et établir des mesures incitatives pour la responsabilisation.* On a évalué le rendement selon que le projet a été terminé à temps, n'a pas dépassé le budget établi et qu'il est aussi efficace que prévu. Afin d'accroître ces probabilités, on a établi des mesures incitatives pour respecter les objectifs ainsi que pour cerner et contrôler les circonstances qui auraient pour effet de nuire à l'atteinte de ces objectifs. Les gestionnaires de projet devaient respecter les coûts, l'échéancier et les objectifs de rendement. À cette fin, on a pris soin de distinguer les écarts qui auraient dû être évités de ceux qui, en toute légitimité, n'ont pu être évités ou étaient imprévus.
- *Faire appel à des équipes interfonctionnelles pour planifier et gérer les projets.* Pour certaines phases du projet, on a fait appel à des personnes ayant une expertise technique ou une expertise opérationnelle particulière. Les membres étaient ceux qui avaient des intérêts importants dans le projet et comprenaient aussi des utilisateurs et des personnes qui s'occupaient du budget, de la comptabilité, des travaux techniques, des achats et d'autres fonctions. Nous avons constaté que, grâce à de meilleures communications entre les divers intervenants, les problèmes seraient probablement cernés et résolus plus rapidement.

Principe 5 : Évaluer les résultats et intégrer les enseignements tirés dans le processus de prise de décision.

- *Évaluer les résultats afin de déterminer si les objectifs de l'organisation ont été respectés.* Évaluer dans quelle mesure les résultats du projet ont contribué à atteindre les objectifs établis lors de l'approbation du projet. Ceci peut être fait par des examens effectués après la mise en oeuvre et peut inclure des indicateurs comme l'amélioration sur le plan financier, la satisfaction des clients et d'autres indicateurs qui sont liés aux grands objectifs de l'organisation.
- *Évaluer le processus de prise de décision : le réévaluer et le mettre à jour pour s'assurer que les objectifs sont atteints.* Examiner de près comment les décisions sont prises et peuvent permettre l'apport de changements structurels et culturels importants.