

Chapitre

7

L'acquisition de bureaux loués

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	241
Introduction	243
Responsabilités de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	243
Initiatives prises depuis 2002 pour transformer la gestion des biens immobiliers	244
Objet de la vérification	245
Observations et recommandations	246
Responsabilité des coûts des bureaux	246
Le partage de la responsabilité des coûts des bureaux gêne les efforts de réduction des coûts	246
Évaluation des options	248
TPSGC analyse de manière satisfaisante les coûts des options en matière de bureaux à fournir	248
Les mécanismes de financement peuvent entraver le choix de l'option la plus économique	249
Le fait de ne pas établir les crédits selon la comptabilité d'exercice a des incidences financières à long terme	251
Information de gestion	253
Les systèmes d'information de gestion posent toujours problème	253
La gestion stratégique du portefeuille requiert une information de meilleure qualité	254
Certaines améliorations ont été apportées	254
Gestion des risques dans le secteur des biens immobiliers	256
Divers risques peuvent affecter les opérations de location	256
Il manque de l'information essentielle dans les stratégies de gestion des risques	256
L'information sur les risques liés aux opérations de location doit être documentée	257
Une formation en gestion des risques s'impose	258
L'analyse des options requiert de l'information sur les risques	259
Conclusion	260
À propos de la vérification	261
Annexe	
Tableau des recommandations	263



L'acquisition de bureaux loués

Points saillants

Objet Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a la responsabilité de fournir des locaux à bureaux à une centaine de ministères et organismes fédéraux. En 2002, nous avons vérifié le Ministère et examiné sa planification stratégique, ses pratiques de gestion et ses analyses d'options pour la fourniture de locaux à bureaux.

Pour évaluer les progrès accomplis depuis lors, nous avons examiné l'analyse, par le Ministère, de ses options pour la fourniture de locaux à bureaux et les mesures qu'il avait prises pour améliorer l'intégrité et la disponibilité de l'information. Nous avons en outre examiné un échantillon de baux conclus pour savoir si, au moment de déterminer la solution la plus économique dans chaque cas, TPSGC avait envisagé toutes les options possibles, à savoir la construction, l'achat, le bail-achat et la location. Enfin, nous avons évalué les pratiques de gestion des risques de la Direction générale des biens immobiliers, notamment la façon dont elle gère les risques inhérents à l'objectif du gouvernement fédéral de réduire d'un milliard de dollars sur cinq ans le coût de la gestion de ces biens. Nous n'avons pas évalué les progrès du Ministère au chapitre de la mesure du rendement, de la planification des investissements et de la reddition de comptes au Parlement. TPSGC a entrepris d'examiner ces points dans le but d'adopter de nouvelles stratégies en la matière.

Pertinence TPSGC gère des locaux totalisant 6,6 millions de mètres carrés et consacre 3 milliards de dollars par an à la gestion des biens immobiliers. Le Ministère conclut quelque 500 baux par an. Il doit disposer d'une information complète, exacte et actuelle pour pouvoir prendre de bonnes décisions, gérer de manière stratégique et maîtriser les risques. Comme TPSGC s'est engagé à réaliser l'objectif gouvernemental de réduction des coûts, il est d'autant plus impératif que la Direction générale des biens immobiliers applique de solides pratiques de gestion.

Constatations

- TPSGC a fait des progrès insatisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations dont la présente vérification assure le suivi. Ses progrès sont toutefois satisfaisants en ce qui touche l'analyse des coûts à long terme des options correspondantes, mais ses systèmes d'information de nature financière et de gestion comportent toujours des lacunes. Celles-ci peuvent compromettre gravement la capacité de TPSGC à réaliser l'objectif que le gouvernement s'est fixé en matière d'économie d'ici à 2010.
- La responsabilité des décisions touchant le coût des bureaux est partagée entre TPSGC, les ministères clients et le Conseil du Trésor. Les décisions concernant les projets qui débordent les pouvoirs délégués au ministre de TPSGC doivent être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor. En raison de ce partage de responsabilité et de l'utilisation de mécanismes de financement non cohérents par rapport à l'analyse financière, il est parfois difficile pour le Ministère d'imposer et de respecter ses normes relatives à la superficie par personne et à la qualité des bureaux. Nous avons en outre relevé des cas où il n'avait pas imposé ces normes.
- L'analyse financière dont se sert le Ministère pour évaluer les diverses options tient compte du coût d'un bail pour toute sa durée, alors que les mécanismes gouvernementaux de financement sont axés sur les sorties de fonds annuelles. Nous avons relevé des cas où l'option recommandée n'avait pas été retenue en raison d'un financement insuffisant du fonds d'immobilisations.
- Même si TPSGC a commencé à prendre des mesures pour cerner les risques que suscite la gestion des biens immobiliers, le Ministère n'a pas encore intégré pleinement la gestion des risques dans ses activités courantes. Ses mécanismes actuels ne tiennent pas compte adéquatement des risques globaux qui pourraient compromettre son objectif en matière d'économie.

Réaction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor acceptent nos recommandations, dans l'ensemble. Leurs réponses sont insérées dans le chapitre.

Introduction

Responsabilités de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

7.1 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit un éventail de services aux ministères clients, pour les aider à atteindre les objectifs de leurs programmes. L'un de ces services est la fourniture de bureaux.

7.2 La Direction générale des biens immobiliers du Ministère gère des bureaux dans quelque 1 900 immeubles au Canada, dont 250 environ appartiennent à l'État. Elle conclut quelque 500 baux par année.

7.3 Des 6,6 millions de mètres carrés de locaux que gère la Direction générale, 52 p. 100 appartiennent à l'État, 41 p. 100 sont loués et 7 p. 100 sont obtenus par **bail-achat**. Les bureaux occupent 5,7 millions de mètres carrés. Le reste, soit 0,9 million de mètres carrés, sert à des laboratoires, à des entrepôts et à d'autres installations spécialisées. La Direction générale gère son parc immobilier et se procure de nouveaux locaux par la construction d'édifices, l'achat d'installations existantes ou la location.

7.4 Le secteur des biens immobiliers du Ministère emploie 4 100 personnes et effectue des opérations dont la valeur se chiffre à environ 3 milliards de dollars.

7.5 La fourniture de bureaux à la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. Les responsabilités à ce chapitre sont partagées entre TPSGC, les ministères clients et le Conseil du Trésor (voir la pièce 7.1).

7.6 La Direction générale des biens immobiliers fournit aux ministères clients un service obligatoire, la fourniture de bureaux, qui est financé à même le crédit annuel de TPSGC. Elle leur offre aussi des services facultatifs contre rémunération, par exemple, en architecture et en génie. Chaque ministère paie ces services à même son budget. La Direction générale gère les recettes et les dépenses liées aux services facultatifs à partir d'un **fonds renouvelable**.

7.7 La part du crédit du Ministère qui est allouée à la Direction générale couvre les coûts de maintenance générale des biens de l'État. Il s'agit des coûts liés à l'exploitation, à l'entretien, à la réparation et à l'amélioration des immeubles pendant leur durée de vie. Le crédit couvre aussi les **coûts d'aménagement** et de location des biens loués. Les clients doivent assumer les coûts de l'équipement et du mobilier.

Bail-achat — Bail qui confère au locateur le droit ou la possibilité d'acheter l'immeuble loué à l'expiration du contrat de location.

Fonds renouvelable — Moyen par lequel le Parlement autorise à long terme la poursuite d'une activité financée soit uniquement par les utilisateurs, soit en partie par ces derniers et en partie par des subventions (le plus souvent par le truchement d'un crédit annuel).

Coûts d'aménagement — Dépenses effectuées pour préparer des locaux en vue de leur occupation initiale ou pour aménager des locaux occupés auparavant par un autre locataire. Ces coûts comprennent, sans s'y limiter, ceux qui concernent les murs intérieurs, les portes, les fenêtres, les cloisons, les salles de bain, le câblage de base des prises de courant et de téléphone et les modifications apportées aux systèmes de base de l'immeuble.

Pièce 7.1 Responsabilités à l'égard des coûts des bureaux

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

- Choisir les solutions qui tiennent compte à la fois des besoins des clients et des principes de la concurrence, de la prudence, de la probité et de l'optimisation des ressources.
- Élaborer des stratégies relatives aux locaux, y compris établir et faire appliquer des normes dictant la superficie permise par employé et la qualité des locaux.

Ministères clients

- Approuver la demande de bureaux en se fondant sur les besoins opérationnels et fonctionnels.
- Fournir les renseignements requis sur le nombre prévu d'employés.

Conseil du Trésor

- Approuver les baux d'une valeur supérieure à 30 millions de dollars.
- Établir le cadre des politiques administratives du gouvernement, y compris de celles régissant les biens immobiliers.

Secrétariat du Conseil du Trésor

- Donner des conseils concernant les plans et les dépenses en matière de biens immobiliers de tous les ministères et concernant les projets et marchés individuels en matière de biens immobiliers.
- Examiner l'utilisation des biens immobiliers d'un point de vue global.

Sources : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement; Conseil du Trésor, Politique sur le cadre de gestion des biens immobiliers

7.8 Selon la Politique du Conseil du Trésor sur l'utilisation des installations de biens immobiliers, TPSGC doit fournir aux ministères utilisateurs des installations qui répondent à leurs besoins opérationnels tout en respectant les normes établies. Le Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement de TPSGC limite la superficie que la Direction générale peut fournir aux ministères clients. TPSGC finance uniquement les améliorations locatives qui sont conformes aux normes établies. Si les ministères clients veulent des locaux plus grands ou ont d'autres besoins, ils doivent les payer à même leur budget.

Initiatives prises depuis 2002 pour transformer la gestion des biens immobiliers

7.9 Peu après notre vérification de 2002, TPSGC a entrepris un projet de renouvellement dont le but était de moderniser ses manières de faire. Depuis 2003, plusieurs événements ont hâté ce processus de renouvellement. Essentiellement, le Comité d'examen des dépenses du gouvernement fédéral a déterminé que les activités immobilières pouvaient être la source d'économies d'environ un milliard de dollars au cours des cinq années suivantes. Le Ministère a lancé une initiative stratégique à l'égard de cet objectif financier, **Les prochaines étapes**.

Les prochaines étapes — Terme utilisé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour décrire son initiative stratégique d'envergure ministérielle « qui vise à trouver des moyens novateurs d'offrir des services de façon plus judicieuse, plus rapide et plus économique et à améliorer la façon dont le gouvernement du Canada mène ses activités. »

Normes d'aménagement — L'approche de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en matière d'aménagement s'inspire du Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement du Ministère. Ce cadre englobe les normes relatives aux composantes liées à l'aménagement, aux espaces auxiliaires et aux responsabilités en matière de financement.

7.10 TPSGC doit réaliser ces économies essentiellement en réduisant ses dépenses. Par exemple, la Direction générale des biens immobiliers prévoit réduire la superficie moyenne pour chaque employé. Ainsi, cette superficie, qui est actuellement de 21,6 mètres carrés, serait ramenée à 18 mètres carrés, comme le prévoit le Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement du Ministère.

Le Ministère a aussi l'intention d'appliquer ses **normes d'aménagement** de manière uniforme à tous les ministères. Ces mesures devraient permettre de réduire les coûts des bureaux de 500 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. La Direction générale prévoit aussi assurer « une utilisation plus efficiente de [ses] biens en regroupant les besoins des ministères fédéraux » et en améliorant « la gestion de son portefeuille de locaux loués à bail ». Dans son rapport sur les plans et les priorités, le Ministère affirme que « l'amélioration de la gestion du portefeuille et la mise en œuvre de stratégies en matière de location [...] aideront à [...] réduire les dépenses » de près de 300 millions de dollars sur cinq ans. En outre, la réduction des coûts indirects devrait permettre d'économiser quelque 175 millions de dollars.

Objet de la vérification

7.11 Notre vérification visait à évaluer les progrès accomplis par TPSGC en vue de donner suite aux observations et recommandations formulées lors de notre vérification de 2002. Dans l'une de nos principales constatations d'alors, nous avons indiqué que le Ministère devait améliorer ses systèmes d'information de gestion afin que ses gestionnaires disposent des informations financières et opérationnelles essentielles.

7.12 Au cours de la présente vérification, nous avons également évalué si le Ministère avait intégré adéquatement les principes de la gestion des risques dans son plan stratégique pour la location de bureaux. De plus, nous avons évalué la mesure dans laquelle la Direction générale des biens immobiliers avait déterminé et géré les principaux risques susceptibles d'influer sur sa capacité d'atteindre ses objectifs stratégiques.

7.13 Enfin, nous avons évalué si TPSGC avait tenu compte de toutes ses options à long terme dans la fourniture de locaux à bureaux en examinant un échantillon de baux à valeur élevée. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Responsabilité des coûts des bureaux

Le partage de la responsabilité des coûts des bureaux gêne les efforts de réduction des coûts

7.14 TPSGC, les ministères clients et le Conseil du Trésor partagent la responsabilité et l'obligation de rendre compte des coûts des bureaux. TPSGC s'efforce de fournir des locaux adéquats qui répondent aux besoins des ministères clients. La Direction générale des biens immobiliers détermine les options qui, selon les besoins des clients, peuvent comprendre des baux à court terme ou des options à plus long terme. Celles-ci comprennent des locaux appartenant à l'État, des conventions de bail-achat et des baux à long terme. L'option la plus économique peut consister à reloger le personnel d'un ministère dans un autre immeuble ou bien à le laisser dans ses locaux actuels. Nous nous attendions à ce que TPSGC et les ministères se soient employés à choisir ensemble l'option la plus économique quant à l'acquisition de bureaux et à leur aménagement.

7.15 La prise de décisions à la fois par TPSGC, par les ministères clients et par le Conseil du Trésor affecte la rentabilité des options retenues pour les bureaux. Ce partage de la responsabilité à l'égard du coût des locaux peut entraîner des retards ou des coûts supplémentaires, ou les deux. La Direction générale des biens immobiliers est habilitée à imposer des solutions en matière d'occupation de locaux en vertu de la Politique du Conseil du Trésor sur le cadre de gestion des biens immobiliers, mais elle n'a pas toujours exercé ce pouvoir. La pièce 7.2 donne un exemple de coûts supplémentaires engendrés par une demande d'un client et la décision de TPSGC de ne pas imposer les normes.

7.16 D'après le cadre de gestion immobilière de TPSCG, les locaux à bureaux doivent être attribués au taux standard de 18 mètres carrés par employé à temps plein. Selon un rapport publié par TPSGC en septembre 2004, la superficie moyenne était alors d'environ 21,6 mètres carrés par personne. Comme on peut le lire dans le rapport, étant donné que certains clients considèrent les bureaux comme un « bien gratuit », ils ne sont pas motivés à en réduire la superficie. Le Ministère affirme qu'à l'heure actuelle l'espace utilisé a diminué à 20,4 mètres carrés par personne. Le fait que les clients puissent choisir des solutions plus coûteuses pourrait empêcher TPSGC d'atteindre son objectif d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix.

Pièce 7.2 Une demande d'un client et une décision de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de ne pas imposer les normes ont entraîné des coûts supplémentaires de 4,6 millions de dollars

800, place Victoria, Montréal (Québec)

L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec occupait des locaux à la place Victoria depuis des années. Le bail expirant en 2003, l'Agence a travaillé avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en 2001 à un appel d'offres concurrentiel pour trouver des locaux répondant aux besoins de l'Agence. Le propriétaire des locaux occupés par l'Agence à la place Victoria a présenté une soumission qui s'est classée quatrième à l'évaluation. Deux semaines après la clôture du processus d'appel d'offres et le choix du soumissionnaire gagnant, le secrétaire d'État responsable de l'Agence a adressé au ministre de TPSGC une lettre demandant le renouvellement du bail à la place Victoria. Le Ministre a approuvé le renouvellement.

Selon ses propres lignes directrices, TPSGC peut négocier un bail directement, sans appel d'offres, si un avantage économique pour l'État le justifie. Pourtant, malgré l'absence d'un tel avantage, TPSGC a négocié directement avec le propriétaire de la place Victoria pour renouveler le bail.

Craignant une poursuite de la part du soumissionnaire gagnant de l'appel d'offres, TPSGC a également conclu un bail avec ce dernier, même si le Ministère n'avait pas de locataire en vue. Le renouvellement du bail à la place Victoria a coûté 2,5 millions de dollars de plus que la soumission gagnante de l'appel d'offres et TPSGC a versé 2,1 millions de dollars en loyer inoccupé au plus bas soumissionnaire tout en s'efforçant de trouver des locataires pour ces locaux supplémentaires. Il reste encore des locaux inoccupés dans cet immeuble.

La demande de l'Agence de ne pas déménager, combinée au non-respect des lignes directrices établies, a entraîné des coûts supplémentaires de 4,6 millions de dollars pour les contribuables.

7.17 Dans son rapport sur les plans et les priorités (RPP), le Ministère affirme qu'il « appliquera des normes plus uniformes et collaborera avec les ministères en vue de réduire la superficie moyenne de locaux à bureaux à 18 mètres carrés par employé », ce qui permettra de réduire de 450 000 mètres carrés la superficie globale de ces locaux.

Le Ministère affirme en outre qu'il appliquera « plus uniformément des normes d'aménagement des locaux à bureaux ». L'application de ces normes sera importante pour la réalisation des objectifs fixés en matière d'économie à l'égard de l'initiative Les prochaines étapes. Il s'agira d'un défi de taille étant donné que, comme on peut le lire dans le RPP, « le gouvernement fédéral compte une superficie de locaux plus grande par employé que dans de nombreux domaines d'activité du secteur privé ».

7.18 Parmi les baux que nous avons examinés, nous avons constaté que certains ministères avaient puisé à même leur budget pour payer des frais d'aménagement de leurs locaux qui dépassaient ceux prévus par les normes du gouvernement. Cette pratique a deux conséquences. Premièrement, elle fait augmenter le coût total des locaux.

Deuxièmement, elle nuit à la reddition de comptes, en faussant les données sur le coût total des locaux loués, de sorte qu'il est difficile de déterminer le coût total des locaux et d'en faire rapport au Parlement.

7.19 À notre avis, le partage de la responsabilité des décisions touchant les locaux nuit aux efforts du gouvernement fédéral en vue de réduire les coûts à ce chapitre. Pour que le gouvernement puisse atteindre son objectif de réduction des dépenses, TPSGC, les ministères clients et le Conseil du Trésor, dans son rôle de contrôle, devront s'employer d'un commun accord à réduire les coûts. De plus, TPSGC devra faire respecter les normes gouvernementales établies.

7.20 Recommandation. Dans son rapport ministériel sur le rendement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait faire état des progrès réalisés par rapport aux économies prévues et du coût supplémentaire occasionné dans les cas où l'option la plus économique, pour la fourniture de locaux, n'a pas été acceptée ou imposée.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les responsabilités partagées entraînent inévitablement un certain niveau d'inefficacité. Il y a maintenant un effort renouvelé, appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui vise à faire respecter les normes relatives à l'attribution des locaux et à l'aménagement, ce qui permet au gouvernement de réaliser des économies. Nous travaillerons avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour inclure davantage de rapports au Parlement sur cette question.

Évaluation des options

TPSGC analyse de manière satisfaisante les coûts des options en matière de bureaux à fournir

7.21 À la suite de notre vérification de 2002, nous avons signalé que TPSGC devrait resserrer la prise en considération des options à long terme. À cet égard, nous avons constaté des progrès satisfaisants de la part du Ministère (voir la pièce 7.3).

7.22 Lors de la présente vérification, nous avons noté que, lorsqu'il évalue les options pour la fourniture de bureaux aux ministères, TPSGC est tenu de préparer un rapport d'analyse des investissements pour chaque opération qu'il effectue, suivant le document intitulé *Cadre et processus relatifs à la location de biens immobiliers*. Ce rapport examine le coût total de chaque option sur la durée prévue des besoins, qui oscille souvent entre 15 et 25 ans. Les options comprennent généralement la construction, le bail-achat, l'achat et la location.

Pièce 7.3 Progrès dans la mise en œuvre d'une recommandation formulée dans notre rapport de 2002

Recommandation	Progrès
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. (Rapport de décembre 2002, chapitre 8, paragraphe 8.61)	●

- **Satisfaisants** — Les progrès réalisés sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.
- **Insatisfaisants** — Les progrès réalisés sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Les mécanismes de financement peuvent entraver le choix de l'option la plus économique

7.23 Nous nous attendions à ce que le gouvernement choisisse l'option la plus économique pour répondre aux besoins à long terme des ministères clients. Nous nous attendions aussi à ce que les mécanismes de financement facilitent le choix de l'option la plus économique. Cela n'a toutefois pas toujours été le cas.

7.24 Dans l'analyse financière d'une option, on tient compte du coût total de celle-ci, estimé sur sa durée de vie utile, alors que les décisions de financement sont fondées sur la sortie de fonds au moment de la transaction. Nous avons observé que le gouvernement fédéral ne choisit pas toujours la solution la plus économique pour répondre aux besoins en locaux des ministères clients (voir la pièce 7.4). Cette situation tient au fait que les décisions concernant le financement des opérations relatives aux locaux sont prises en fonction de la disponibilité des fonds calculés selon la méthode de comptabilité de caisse plutôt que selon la méthode de comptabilité d'exercice (voir le paragraphe 7.25). Cela peut entraîner des coûts supplémentaires pour les contribuables.

7.25 Le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie la possibilité d'adopter la comptabilité d'exercice pour les budgets et les crédits ainsi que les répercussions de cette mesure sur les ministères. Si l'on adoptait intégralement une telle méthode comptable, le budget et le financement d'une opération seraient constatés au moment où l'événement économique sous-jacent est censé survenir plutôt qu'au moment où l'argent doit être versé. La comptabilité d'exercice a pour objectif de faire en sorte que les opérations soient budgétisées et

financées dans les périodes où elles surviennent et non dans celles où les paiements sont effectués. Par exemple, selon la méthode de comptabilité d'exercice appliquée aux budgets et aux crédits, les charges au titre de l'achat d'un immeuble seraient réparties sur sa durée de vie utile. Actuellement, suivant la méthode de caisse appliquée aux budgets et aux crédits, le gouvernement impute la charge totale sur le crédit établi selon cette méthode dans l'exercice où il achète l'immeuble, malgré le fait qu'il utilisera ce dernier pendant un certain nombre d'années.

Pièce 7.4 Les mécanismes de financement ne favorisent pas toujours le choix de l'option la plus économique

55, Bay Street, Hamilton (Ontario)

Dans le rapport d'analyse des investissements préparé pour cette opération, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) recommandait la location et l'exercice d'une option d'achat au cours de la deuxième année du bail. Le Conseil du Trésor n'a pas approuvé l'achat, mais plutôt la location de l'immeuble pendant 15 ans, soit l'option la plus coûteuse selon le rapport d'analyse des investissements. Le choix de cette option pourrait coûter 13 millions de dollars de plus à l'État.

7575, 8th Street, Calgary (Alberta)

Les fonctionnaires de TPSGC ont préparé un rapport d'analyse des investissements dans lequel ils ont déterminé qu'il en coûterait moins cher à l'État d'acheter l'immeuble au prix de 27 millions de dollars. Cependant, comme le fonds d'immobilisations ne lui permettait pas de le faire, TPSGC a recommandé la deuxième option la moins chère, au coût de 31,4 millions de dollars. Selon cette option, on recommandait de louer l'immeuble pendant cinq ans, avec option d'achat au cours de la sixième année. Le choix de la deuxième option pourrait coûter à l'État 4,4 millions de dollars de plus.

7.26 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un plan visant à amener les ministères à utiliser des budgets et des crédits établis selon la comptabilité d'exercice comme données financières destinées à la planification, à la budgétisation et aux rapports.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor convient qu'il y a des restrictions rattachées aux crédits annuels pour dépenses en capital. Le Secrétariat y donne suite au moyen de deux initiatives.

La première, mentionnée dans le chapitre, est de retenir les services d'un entrepreneur indépendant pour mener une étude exhaustive des concepts de la comptabilité d'exercice afin d'établir s'il y aurait lieu de les appliquer à l'élaboration, à la documentation et à l'exécution des budgets et des crédits du gouvernement fédéral, et, le cas échéant, de quelle manière il y aurait alors lieu de procéder.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor va se servir de cette étude pour faire une recommandation éclairée au Conseil du Trésor ainsi qu'au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé (étant donné leurs rôles centraux en matière de planification budgétaire) quant à la portée et au mode de mise en œuvre des concepts de la comptabilité d'exercice en ce qui touche le processus budgétaire ou les crédits, à l'échelle des ministères et de l'ensemble du gouvernement.

Le gouvernement peut approuver les changements qui s'appliquent au processus budgétaire; cependant, le Parlement doit approuver ceux qui touchent les crédits.

La deuxième initiative est un projet pilote en cours d'élaboration portant sur les crédits permanents pour dépenses en capital. Il est proposé, dans le cadre du projet pilote, de permettre à au plus trois ministères de reporter les fonds non dépensés d'un exercice au suivant et ce, dès l'an prochain. Les gestionnaires de ces ministères disposeront alors de plus de souplesse pour planifier leurs opérations, ce qui éliminera la vision actuelle à court terme de l'horizon de planification de l'actif et des ressources connexes.

Le fait de ne pas établir les crédits selon la comptabilité d'exercice a des incidences financières à long terme

7.27 Les répercussions financières d'une série de baux à court terme conclus pour répondre à des besoins à long terme en matière de locaux peuvent être considérables en raison des incohérences entre les méthodes de financement et l'analyse financière du coût des locaux. Dans l'échantillon des baux que nous avons vérifiés, nous avons relevé des cas où l'on avait conclu une série de baux à court terme pour répondre à des besoins à long terme, même si l'obtention du titre de propriété aurait été une solution plus économique d'après l'analyse financière de TPSGC. Dans ces cas, le gouvernement fédéral aura loué les locaux pendant plus de 40 ans, à l'échéance des baux. Ces cas montrent les effets possibles à long terme lorsque les méthodes de financement ne favorisent pas le choix de l'option la plus économique (voir la pièce 7.5).

7.28 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient veiller à ce que les méthodes de financement favorisent le choix de l'option la plus économique qui répond aux besoins à long terme en matière de locaux.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous sommes heureux d'apprendre que la vérificatrice générale

a constaté que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada analyse adéquatement le coût des différentes options en matière de locaux avant de prendre des décisions. La façon dont les mécanismes de financement touchent la prise de décisions rationnelles est une question importante. Nous sommes d'accord quant à la recommandation. Nous continuerons de travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres intervenants pour veiller à ce que, dans toute la mesure du possible, les mécanismes de financement favorisent l'adoption de la solution la plus économique qui répond aux besoins à long terme en matière de locaux. Nous reconnaissons qu'il faudra peut-être un certain temps avant de régler cette question, étant donné que celle-ci entraînera des changements fondamentaux aux principes gouvernementaux en matière de budgétisation et de comptabilité.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que, dans certains cas, les mécanismes actuels de financement peuvent limiter la capacité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à choisir la solution la plus économique pour les besoins à long terme en matière de locaux.

À l'occasion de l'examen des biens immobiliers effectué en 2004 dans le cadre des examens de la gestion des dépenses du gouvernement fédéral, cette même question a été soulevée dans le contexte plus large de la gestion des capitaux. En réponse à l'examen, le Secrétariat étudie actuellement un mécanisme de financement plus souple, appelé affectation permanente de capitaux, et il a élaboré un programme pilote en collaboration avec trois ministères pour confirmer les avantages escomptés de cette option.

À la suite de cet essai, le Secrétariat envisagera d'étendre le projet pilote à d'autres ministères et organismes, dont TPSGC, pourvu qu'ils remplissent les critères de participation. Le Secrétariat tiendra au courant les ministères et organismes, y compris TPSGC, des progrès accomplis à ce sujet.

Indépendamment de l'adoption éventuelle du mécanisme d'affectation permanente de capitaux, TPSGC est responsable de la gestion de son propre programme d'investissements selon les niveaux de référence actuels. Il doit le faire conformément aux grandes politiques du Conseil du Trésor relatives à la gestion des biens, notamment la Politique sur les plans d'investissement à long terme, la Politique sur la gestion des projets et la série de politiques sur les biens immobiliers, dont la Politique sur l'investissement dans les biens immobiliers du Conseil du Trésor, lesquelles favorisent toutes des décisions visant l'optimisation des ressources.

Pièce 7.5 Le choix des options en matière de locaux se traduit par des coûts supplémentaires

Tours Centennial, Ottawa (Ontario)

Les tours Centennial ont été construites en 1965. Depuis la construction, le gouvernement fédéral en a été le principal locataire, sauf pendant cinq ans. À partir de 1983, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a conclu une série de baux de dix ans, dont le dernier, signé en 2003, se termine en 2013. Dans son analyse financière du plus récent renouvellement de bail, le Ministère a indiqué que la valeur actualisée du coût des locaux était de 261 millions de dollars, soit 81 millions de plus que la solution qu'il avait estimée la plus avantageuse en 2001 (soit l'achat par l'État). Les calculs du Ministère étaient établis en fonction d'une période de 25 ans.

Tours Jean-Edmonds, Ottawa (Ontario)

Depuis que les tours Jean-Edmonds ont été construites en 1974, TPSGC a conclu une série de baux. Le gouvernement fédéral a été le seul locataire des lieux et il s'est engagé à les louer jusqu'en 2015. Dans son analyse financière du plus récent renouvellement de bail, le Ministère a indiqué que la valeur actualisée du coût des locaux était de 158 millions de dollars, soit 12,5 millions de plus que la solution la moins chère. Les calculs du Ministère étaient établis en fonction d'une période de dix ans.

Information de gestion

Les systèmes d'information de gestion posent toujours problème

7.29 En 2002, nous avons signalé que TPSGC devrait renforcer l'intégrité et la disponibilité de l'information pour mieux gérer l'acquisition de bureaux. Au moment d'effectuer la présente vérification, nous nous attendions à ce que la Direction générale des biens immobiliers dispose d'une information complète et exacte, sur le plan des finances et de la gestion, qui puisse soutenir la prise de décisions et la gestion de son portefeuille immobilier.

7.30 Selon un certain nombre de documents examinés, le Ministère n'a pas pleinement donné suite à nos observations précédentes sur les faiblesses de ses systèmes d'information de gestion. Le Rapport sur le renouvellement du Programme des biens immobiliers préparé en 2004 par TPSGC, son projet de Plan de portefeuille national de 2005 et le rapport gouvernemental de 2003 sur l'examen de la gestion des dépenses font tous état de problèmes posés par le manque d'information aux fins de la gestion. Par exemple, d'après le rapport sur l'examen de la gestion des dépenses, les gestionnaires ne se fient guère aux systèmes d'information existants du Ministère. On peut aussi lire dans ce rapport que le Ministère manque d'information de base au sujet des coûts assumés par les ministères clients pour obtenir soit des locaux plus grands que ceux autorisés en vertu de la politique (Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement), soit des aménagements plus coûteux.

7.31 Dans le Rapport sur le renouvellement du Programme des biens immobiliers, le Ministère reconnaît que ses systèmes d'information sont lourds et coûteux. Il y indique en outre qu'il consacre environ 50 millions de dollars par année à ces systèmes, mais que ceux-ci ne fournissent quand même ni les renseignements ni la possibilité d'entrer les données qui permettraient aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées sur la gestion du portefeuille immobilier. Selon ce rapport, TPSGC ne peut généralement pas communiquer le coût total exact de ses opérations immobilières. Le Ministère nous signale que ces systèmes ne sont qu'une des sources d'information; il admet toutefois que ses nombreux systèmes ont besoin d'être revus et intégrés.

7.32 Les coûts d'aménagement du portefeuille d'immeubles loués constituent un élément important du coût total des locaux. Par conséquent, nous nous attendions à ce que le Ministère puisse nous fournir les coûts prévus aux budgets, y compris tout changement apporté aux budgets initiaux, et les dépenses réelles d'aménagement des locaux loués formant notre échantillon. Nous avons demandé ces chiffres afin de savoir si les budgets initiaux avaient été modifiés et de déterminer les raisons des changements. Les représentants du Ministère nous ont informés que ces chiffres ne pouvaient être colligés facilement et qu'il faudrait une intervention humaine massive pour le faire.

7.33 Cette difficulté persistante du Ministère à fournir de l'information financière revêt encore plus d'importance aujourd'hui étant donné qu'il est tenu de réaliser d'importantes économies au titre de la gestion des activités immobilières, selon l'initiative Les prochaines étapes.

La gestion stratégique du portefeuille requiert une information de meilleure qualité

7.34 Les documents du Ministère indiquent que la Direction générale des biens immobiliers a beaucoup à faire pour modifier ses systèmes d'information. Actuellement, les nombreux systèmes de TPSGC fonctionnent en vase clos; autrement dit, ils n'échangent pas d'information. Ils ne permettent pas non plus de saisir certaines données qui seront essentielles à la gestion stratégique du portefeuille.

Certaines améliorations ont été apportées

7.35 Nous avons constaté que TPSGC avait pris des mesures pour répondre à ses besoins en matière d'information de gestion. En mars 2004, le Ministère a établi un cadre de gouvernance pour la gestion et les technologies de l'information. Il a également lancé un projet visant à améliorer l'intégrité des données. Ces initiatives

représentent un premier pas important. Néanmoins, dans l'ensemble, les progrès au regard des recommandations formulées précédemment sont insatisfaisants (voir la pièce 7.6).

Pièce 7.6 Progrès dans la mise en œuvre de recommandations formulées dans notre rapport de 2002

Recommandation	Progrès
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. (Rapport de décembre 2002, chapitre 8, paragraphe 8.71)	○
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. (Rapport de décembre 2002, chapitre 8, paragraphe 8.81)	○

- **Satisfaisants** — Les progrès réalisés sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.
- **Insatisfaisants** — Les progrès réalisés sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

7.36 Nous avons remarqué que TPSGC avait instauré un processus visant à revoir le mode de gestion de son portefeuille immobilier. Dans une récente demande de proposition, le Ministère a invité les intervenants à suggérer un modèle optimal pour la gestion des divers aspects de ses activités immobilières. Il a fait savoir qu'il mettra à niveau ses systèmes d'information lorsque les décisions stratégiques auront été prises et qu'on aura mis la dernière main au modèle de gestion qui y a trait.

7.37 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait continuer d'améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité de l'information propre à soutenir la prise de décisions éclairées sur les investissements immobiliers.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous sommes d'accord quant à cette recommandation. Même si les systèmes actuels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lui permettent de contrôler les coûts engagés par le Ministère à l'égard de projets donnés, nous reconnaissons qu'ils se prêtent mal à la gestion globale et qu'ils devront être améliorés davantage.

Gestion des risques dans le secteur des biens immobiliers

7.38 Lorsque nous avons évalué la gestion des risques au cours de notre vérification, nous avons examiné les pratiques de la Direction générale des biens immobiliers pour déterminer comment celle-ci gérait les risques associés à la location de bureaux pendant la durée des baux. Nous nous attendions à ce que TPSGC ait déterminé et évalué les risques auxquels était exposée la Direction générale et à ce que le Ministère ait adopté et documenté des procédures appropriées d'atténuation des risques afin de répondre aux exigences :

- du Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor,
- des prescriptions, en matière de gestion des risques, du Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor.

7.39 En examinant les activités du Ministère en matière de gestion des risques, nous avons également évalué dans quelle mesure la Direction générale avait recensé et géré les principaux risques qui pourraient l'empêcher d'atteindre les objectifs stratégiques fixés par son initiative. Les prochaines étapes.

Divers risques peuvent affecter les opérations de location

7.40 La location pose plusieurs types de risques (voir la pièce 7.7). Par conséquent, nous nous attendions à trouver un processus structuré et cohérent qui permette au Ministère de déterminer et de gérer les risques inhérents aux décisions en matière de location, étant donné qu'il peut s'écouler jusqu'à 60 mois entre le début d'une opération et l'occupation des bureaux. Nous n'avons cependant trouvé aucun processus de ce genre.

Il manque de l'information essentielle dans les stratégies de gestion des risques

7.41 La capacité de gérer les risques à l'échelle de l'organisation augmente la probabilité qu'un ministère atteigne ses objectifs. La gestion intégrée des risques permet aux ministères de mieux gérer leurs programmes et contribue à optimiser les ressources et, ainsi, à rendre la fonction publique plus efficace.

7.42 TPSGC a commencé à élaborer un cadre de gestion intégrée des risques. Cette démarche comprend l'instauration de certaines procédures préliminaires et la détermination des risques de haut niveau qui sont associés à la Direction générale des biens immobiliers.

7.43 La détermination des risques a mis en lumière la nécessité, pour TPSGC, de gérer les risques permanents tels que l'équilibre entre les changements organisationnels et les priorités actuelles ainsi que

les enjeux liés aux ressources humaines. Si le Ministère ne parvient pas à bien gérer ces risques, il pourrait être incapable de réaliser son objectif de réduire les coûts de la gestion des locaux.

« Les stratégies d'investissement régionales et locales font partie de la Stratégie nationale d'investissement (SNI) des biens immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La SNI énonce le cadre de planification qui préside à l'ensemble des investissements du Ministère au titre des biens immobiliers au nom de ses clients, des locataires et du gouvernement du Canada. Les stratégies d'investissement régionales et locales fournissent un apport essentiel à la SNI et constituent aussi des mécanismes clés pour la prestation de cette stratégie nationale. » — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Biens immobiliers : des solutions sur mesure*

7.44 Nous avons examiné les **stratégies d'investissement régionales** pour évaluer la nature et l'étendue de l'information qu'elles contenaient au sujet des risques. Nous avons remarqué que les **stratégies d'investissement locales** destinées à répondre aux besoins en bureaux au sein d'une région, ne contenaient pas toujours de l'information sur les risques inhérents aux stratégies. Par exemple, la construction d'un immeuble à bureaux dans le centre-ville de Vancouver faisait partie intégrante de la stratégie d'investissement locale. La stratégie ne contenait pas d'analyse des risques associés au fait que le gouvernement n'était propriétaire d'aucun terrain et n'avait pas d'option d'achat sur un terrain. Il n'y avait pas non plus de plan de rechange au cas où il ne serait pas possible de construire.

Pièce 7.7 Risques qui peuvent toucher un bail

Un bail comporte une part de risques pendant toute sa durée, depuis la planification jusqu'à l'aménagement, en passant par l'emménagement du personnel dans les bureaux. Voici quelques exemples de risques types qui peuvent se poser à divers stades d'une opération de location.

Risques associés aux clients : Un ministère client peut modifier ses exigences quant à la quantité et au type de locaux et à leur aménagement. Si cela se produit, le changement peut entraîner des retards et une augmentation des coûts.

Risques juridiques : Le processus d'appel d'offres de Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC) peut comporter des risques juridiques. Ces risques peuvent comprendre la modification du processus d'appel d'offres en cours de route ou la réception d'une proposition spontanée d'un soumissionnaire.

Risques associés aux entrepreneurs : Au beau milieu d'un projet, il est possible que l'entrepreneur général ne puisse pas terminer l'immeuble parce qu'il déclare faillite. Les risques peuvent comprendre des dépassements de coûts, des retards ou des obligations pour l'État.

Risques associés aux locateurs : À la fin d'un bail, il est possible que le locateur d'un immeuble occupé ne veuille pas renégocier le bail à des conditions favorables ou modifier l'immeuble en fonction du calendrier de projet de TPSGC. Ces risques peuvent avoir pour conséquences des retards et une augmentation des coûts.

Risques internes : De nombreux employés de TPSGC participent à des projets de location qui peuvent subir de multiples changements. Un manque de coopération entre les divers intervenants peut entraîner des retards et des dépassements de coûts.

L'information sur les risques liés aux opérations de location doit être documentée

7.45 Le personnel de TPSGC qui s'occupe des opérations de location a beaucoup d'expérience en matière de location de bureaux. Cependant, nous avons remarqué que, lorsqu'il négociait les baux, il ne documentait pas toujours la nature des risques et les mesures prises

pour les gérer. En conséquence, les cadres supérieurs n'obtiennent pas un tableau d'ensemble des risques associés aux opérations de location dont s'occupent les agents de location. Dans ses dossiers, la Direction générale n'a aucun tableau d'ensemble des risques associés à chacun ou à l'ensemble des baux pendant toute leur durée, ce que prescrit pourtant le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor.

7.46 À l'exception du risque de retards dans le calendrier d'exécution, dont la Direction générale fait état trimestriellement dans le Rapport sur les activités de location planifiées, le personnel ne documente pas l'information propre à donner aux cadres supérieurs un tableau des risques associés à la location pour l'ensemble du portefeuille immobilier. Par exemple, la Direction générale doit déterminer et documenter les risques associés à des clients, locataires et propriétaires d'immeuble particuliers. Cette information est essentielle pour que le Ministère puisse gérer ses activités de location pour l'ensemble de son portefeuille.

7.47 Le Cadre de gestion intégrée du risque incite les ministères à déterminer, à gérer et à surveiller les risques dans toute l'organisation, car cela fait partie intégrante d'une gestion efficace.

Une formation en gestion des risques s'impose

7.48 Dans le domaine de la gestion intégrée des risques, des facteurs clés consistent à élaborer et à donner une formation appropriée ainsi qu'à mettre en place des outils de gestion des risques. La Direction générale des biens immobiliers a conçu un programme de formation et un outil automatisé pour aider le personnel à déterminer et à gérer les risques sur la durée d'un bail. Le programme et l'outil sont bien conçus et comprennent les éléments nécessaires pour respecter le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor.

7.49 Cependant, ni le programme de formation ni l'outil automatisé n'ont encore été mis en place. Nous avons constaté que les conseillers des Services de gestion des locaux destinés aux clients de TPSGC n'ont reçu qu'une formation théorique limitée en gestion des risques. Nous sommes inquiets, car ces administrateurs, qui travaillent en étroite collaboration avec les ministères clients qui louent les locaux, sont bien placés pour contribuer à la gestion des risques. Cependant, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'ils jouent un rôle officiel ou prépondérant dans la gestion et la coordination de l'information sur les risques. De plus, le nombre d'administrateurs diminue, tout comme celui des autres ressources qui pourraient améliorer la gestion des risques au Ministère.

L'analyse des options requiert de l'information sur les risques

7.50 Le Rapport d'analyse des investissements est un outil de planification important qui aide la Direction générale à décider comment faire l'acquisition de bureaux, par exemple, par la location, la construction, l'achat ou le bail-achat. La planification d'un projet de location peut s'étaler sur cinq ans, notamment dans le cas d'importants baux complexes. Nous nous attendions à ce que ces rapports soient exhaustifs et mis à jour tout au long de cette période de sorte que les nouveaux risques soient pris en considération.

7.51 Nous avons constaté que, une fois préparés, ces rapports étaient rarement mis à jour de manière à refléter les changements aux risques associés. Il est donc très risqué que la décision d'investissement ne soit pas fondée, en fin de compte, sur l'information la plus à jour. Nous croyons savoir que le Ministère est en train de revoir la conception et le modèle du Rapport d'analyse des investissements et qu'il y ajoutera des directives sur la nécessité d'une gestion continue des risques.

7.52 Nous avons également constaté que les rapports de la Direction générale ne contiennent pas d'analyse des risques associés à chaque option (à savoir louer, construire, acheter ou négocier une convention de bail-achat). Par conséquent, les décideurs ne pèsent pas les risques relatifs des options au moment de prendre une décision.

7.53 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait :

- poursuivre ses efforts en vue d'élaborer des directives et d'instaurer la gestion continue des risques dans le cadre du processus d'acquisition de bureaux,
- donner à son personnel la formation nécessaire en gestion des risques.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Nous sommes d'accord quant à cette recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a réalisé des progrès considérables dans ce domaine et continuera de le faire. Dans des domaines très importants, comme la gestion du risque lié à l'objectif de réaliser des économies cumulatives de 150 millions de dollars sur une période de cinq ans dans les activités de location, nous avons mis en œuvre des contrôles correctifs. Ces contrôles comprennent la création d'une direction générale de la transformation stratégique pour surveiller et contrôler l'atteinte de nos objectifs. En plus d'instaurer davantage de rigueur dans ses pratiques de location et de donner une formation continue à ses employés, la Direction générale des services

immobiliers a mis en œuvre un système de suivi des économies découlant de la location pour surveiller les économies nettes réalisées sur les transactions mensuellement. Grâce à ces mesures, nous avons déjà atteint, depuis le 1^{er} janvier 2006, plus de la moitié de notre objectif pour ce qui est des économies cumulatives de 150 millions sur une période de cinq ans, et nous continuerons de surveiller attentivement les progrès réalisés à cet égard.

Conclusion

7.54 Les progrès accomplis par TPSGC pour donner suite à nos recommandations de 2002 ne sont pas satisfaisants. En 2005, nous avons constaté que nombre de ses pratiques ne lui permettaient pas de gérer efficacement les coûts de ses projets de location. Si le Ministère veut respecter son engagement de réduire les coûts de la fourniture de locaux à bureaux au cours des cinq prochaines années, il doit gérer ses projets de location de manière stratégique dans l'ensemble de son portefeuille. Cependant, le Ministère aura de la difficulté à le faire, car l'information de base dont les gestionnaires ont besoin pour prendre des décisions stratégiques essentielles n'existe pas, est inadéquate ou est difficile à obtenir. De plus, le gouvernement devra adopter les crédits comptabilisés sur une base d'exercice de manière que les mécanismes de financement favorisent le choix des options les plus économiques pour la fourniture de locaux.

7.55 Le gouvernement fédéral doit modifier fondamentalement sa structure de responsabilité à l'égard de la fourniture de bureaux. Du fait que TPSGC partage actuellement cette responsabilité avec des ministères clients et avec le Conseil du Trésor, il lui est difficile d'imposer et de respecter, à l'échelle gouvernementale, des normes relatives à la superficie et à la qualité des locaux. Le Ministère n'a pas toujours imposé ces normes, ce qui a entraîné des coûts additionnels pour les contribuables. La définition claire des responsabilités et l'appui du Conseil du Trésor à faire appliquer ces normes devraient aider TPSGC à atteindre ses objectifs de réduction des coûts. Il est important que le gouvernement utilise le plus tôt possible la comptabilité d'exercice pour établir ses crédits.

7.56 Le Ministère a recensé les principaux risques associés à la gestion des biens immobiliers, mais ses systèmes de gestion des risques sont nouveaux et ne tiennent pas encore suffisamment compte des risques courants qui, à l'échelle ministérielle, pourraient l'empêcher d'atteindre son objectif de réduire les coûts d'un milliard de dollars.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objectif :

- d'évaluer les progrès accomplis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) en vue de donner suite aux observations et recommandations formulées dans notre Rapport de décembre 2002, au chapitre 8;
- de déterminer si le Ministère avait intégré de manière adéquate les principes de la gestion des risques à sa planification stratégique de la location de bureaux.

Étendue et méthode

Notre vérification avait pour objet de faire le suivi de nos recommandations de 2002 qui revêtaient le plus d'importance et comportaient les risques les plus grands. Nous avons notamment recommandé qu'on tienne pleinement compte des options à long terme et que des progrès soient réalisés en vue d'améliorer les systèmes d'information et les renseignements fournis aux décideurs. Nous avons complété ce travail par un examen des activités de location réalisées depuis notre dernière vérification.

Nous avons évalué les pratiques du Ministère en matière de gestion des risques aux niveaux opérationnel et stratégique, en mettant l'accent sur la location de locaux à bureaux.

Enfin, pour évaluer si TPSGC avait tenu compte de toutes les options à long terme dont il disposait pour fournir les bureaux, nous avons constitué un échantillon comprenant 27 des 43 baux à valeur élevée que le Ministère avait conclus depuis notre vérification de 2002. Selon notre définition, les baux à valeur élevée sont ceux dont les paiements totaux dépassent un million de dollars par année.

Critères

Voici les critères généraux qui ont guidé nos travaux de vérification :

- La Direction générale des biens immobiliers devrait disposer d'outils adéquats pour prévoir les besoins futurs, analyser un éventail d'options disponibles et justifier ses décisions. Ces outils devraient comprendre des plans stratégiques et des modèles, des politiques, des lignes directrices, de l'information de gestion et des processus liés à l'acquisition de bureaux.
- Pour répondre aux besoins des ministères clients, la Direction générale devrait utiliser les outils de manière adéquate et uniforme et respecter les lois et règlements applicables, les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor ainsi que les politiques du Ministère.
- La Direction générale devrait disposer d'une information financière et opérationnelle complète et exacte pour justifier les décisions de ses gestionnaires.
- Le Ministère devrait avoir recensé et évalué les risques que comporte son mandat en matière de fourniture de bureaux et avoir instauré des procédures adéquates d'atténuation des risques.

Exécution des travaux de vérification

L'essentiel des travaux de vérification était fait au 15 septembre 2005.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Bruce C. Sloan

Directeurs : Dave Saunders et Gaëtan Poitras

Michelle Fortin

Marc Gauthier

Mathieu Lefevre

Jean-Marc Lundy

Sophie Miller

Kara Rideout

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

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Responsabilité des coûts des bureaux	
<p>7.20 Dans son rapport ministériel sur le rendement, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait faire état des progrès réalisés par rapport aux économies prévues et du coût supplémentaire occasionné dans les cas où l'option la plus économique, pour la fourniture de locaux, n'a pas été acceptée ou imposée. (7.14-7.19)</p>	<p>Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les responsabilités partagées entraînent inévitablement un certain niveau d'inefficacité. Il y a maintenant un effort renouvelé, appuyé par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui vise à faire respecter les normes relatives à l'attribution des locaux et à l'aménagement, ce qui permet au gouvernement de réaliser des économies. Nous travaillerons avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour inclure davantage de rapports au Parlement sur cette question.</p>
Évaluation des options	
<p>7.26 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un plan visant à amener les ministères à utiliser des budgets et des crédits établis selon la comptabilité d'exercice comme données financières destinées à la planification, à la budgétisation et aux rapports. (7.23-7.25)</p>	<p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor convient qu'il y a des restrictions rattachées aux crédits annuels pour dépenses en capital. Le Secrétariat y donne suite au moyen de deux initiatives.</p> <p>La première, mentionnée dans le chapitre, de retenir les services d'un entrepreneur indépendant pour mener une étude exhaustive des concepts de la comptabilité d'exercice afin d'établir s'il y aurait lieu de les appliquer à l'élaboration, à la documentation et à l'exécution des budgets et des crédits du gouvernement fédéral, et, le cas échéant, de quelle manière il y aurait alors lieu de procéder.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor va se servir de cette étude pour faire une recommandation éclairée au Conseil du Trésor ainsi qu'au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé (étant donné leurs rôles centraux en matière de planification budgétaire) quant à la portée et au mode de mise en œuvre des concepts de la comptabilité d'exercice en ce qui touche le processus budgétaire ou les crédits, à l'échelle des ministères et de l'ensemble du gouvernement. Le gouvernement peut approuver les changements qui s'appliquent au processus budgétaire; cependant, le Parlement doit approuver ceux qui touchent les crédits.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>7.28 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient veiller à ce que les méthodes de financement favorisent le choix de l'option la plus économique qui répond aux besoins à long terme en matière de locaux. (7.27)</p>	<p>La deuxième initiative est un projet pilote en cours d'élaboration portant sur les crédits permanents pour dépenses en capital. Il est proposé, dans le cadre du projet pilote, de permettre à au plus trois ministères de reporter les fonds non dépensés d'un exercice au suivant et ce, dès l'an prochain. Les gestionnaires de ces ministères disposeront alors de plus de souplesse pour planifier leurs opérations, ce qui éliminera la vision actuelle à court terme de l'horizon de planification de l'actif et des ressources connexes.</p> <p>Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous sommes heureux d'apprendre que la vérificatrice générale a constaté que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada analyse adéquatement le coût des différentes options en matière de locaux avant de prendre des décisions. La façon dont les mécanismes de financement touchent la prise de décisions rationnelles est une question importante. Nous sommes d'accord quant à la recommandation. Nous continuerons de travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres intervenants pour veiller à ce que, dans toute la mesure du possible, les mécanismes de financement favorisent l'adoption de la solution la plus économique qui répond aux besoins à long terme en matière de locaux. Nous reconnaissons qu'il faudra peut-être un certain temps avant de régler cette question, étant donné que celle-ci entraînera des changements fondamentaux aux principes gouvernementaux en matière de budgétisation et de comptabilité.</p> <p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que, dans certains cas, les mécanismes actuels de financement peuvent limiter la capacité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) à choisir la solution la plus économique pour les besoins à long terme en matière de locaux.</p> <p>À l'occasion de l'examen des biens immobiliers effectué en 2004 dans le cadre des examens de la gestion des dépenses du gouvernement fédéral, cette même question a été soulevée dans le contexte plus large de la gestion des capitaux. En réponse à l'examen, le Secrétariat étudie actuellement un mécanisme de financement plus souple, appelé affectation permanente de capitaux, et il a élaboré un programme pilote en collaboration avec trois ministères pour confirmer les avantages escomptés de cette option.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
	<p>À la suite de cet essai, le Secrétariat envisagera d'étendre le projet pilote à d'autres ministères et organismes, dont TPSGC, pourvu qu'ils remplissent les critères de participation. Le Secrétariat tiendra au courant les ministères et organismes, y compris TPSGC, des progrès accomplis à ce sujet.</p> <p>Indépendamment de l'adoption éventuelle du mécanisme d'affectation permanente de capitaux, TPSGC est responsable de la gestion de son propre programme d'investissements selon les niveaux de référence actuels. Il doit le faire conformément aux grandes politiques du Conseil du Trésor relatives à la gestion des biens, notamment la Politique sur les plans d'investissement à long terme, la Politique sur la gestion des projets et la série de politiques sur les biens immobiliers, dont la Politique sur l'investissement dans les biens immobiliers du Conseil du Trésor, lesquelles favorisent toutes des décisions visant l'optimisation des ressources.</p>
Information de gestion	
<p>7.37 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait continuer d'améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la fiabilité de l'information propre à soutenir la prise de décisions éclairées sur les investissements immobiliers. (7.34-7.36)</p>	<p>Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous sommes d'accord quant à cette recommandation. Même si les systèmes actuels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lui permettent de contrôler les coûts engagés par le Ministère à l'égard de projets donnés, nous reconnaissons qu'ils se prêtent mal à la gestion globale et qu'ils devront être améliorés davantage.</p>
Gestion des risques dans le secteur des biens immobiliers	
<p>7.53 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • poursuivre ses efforts en vue d'élaborer des directives et d'instaurer la gestion continue des risques dans le cadre du processus d'acquisition de bureaux, • donner à son personnel la formation nécessaire en gestion des risques. (7.38-7.52) 	<p>Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous sommes d'accord quant à cette recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a réalisé des progrès considérables dans ce domaine et continuera de le faire. Dans des domaines très importants, comme la gestion du risque lié à l'objectif de réaliser des économies cumulatives de 150 millions de dollars sur une période de cinq ans dans les activités de location, nous avons mis en œuvre des contrôles correctifs. Ces contrôles comprennent la création d'une direction générale de la transformation stratégique pour surveiller et contrôler l'atteinte de nos objectifs.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
	<p>En plus d'instaurer davantage de rigueur dans ses pratiques de location et de donner une formation continue à ses employés, la Direction générale des services immobiliers a mis en œuvre un système de suivi des économies découlant de la location pour surveiller les économies nettes réalisées sur les transactions mensuellement. Grâce à ces mesures, nous avons déjà atteint, depuis le 1^{er} janvier 2006, plus de la moitié de notre objectif pour ce qui est des économies cumulatives de 150 millions sur une période de cinq ans, et nous continuerons de surveiller attentivement les progrès réalisés à cet égard.</p>