



Au service du  
**GOUVERNEMENT,**  
au service des  
**CANADIENS.**

## Rapport final

2011-608

## Évaluation du Programme des locaux fédéraux

Le 28 août 2014

Bureau de la vérification et de l'évaluation





## Table des matières

GLOSSAIRE.....	i
POINTS SAILLANTS.....	vi
INTRODUCTION .....	1
PROFIL.....	1
FIGURE 1 : MODÈLE LOGIQUE.....	6
ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU PROGRAMME.....	7
OBJECTIF DE L'ÉVALUATION .....	8
CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS.....	9
PERTINENCE .....	9
CONCLUSIONS : PERTINENCE.....	13
CONCEPTION ET EXÉCUTION .....	13
CONCLUSIONS : CONCEPTION ET EXÉCUTION .....	16
RENDEMENT .....	17
ATTEINTE DES RÉSULTATS.....	17
CONCLUSIONS : ATTEINTE DES RÉSULTATS.....	29
EFFICIENCE ET ÉCONOMIE.....	30
CONCLUSIONS : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE.....	32
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	33
À PROPOS DE L'ÉVALUATION .....	35
ANNEXE A : DIAGRAMME DES PROCESSUS RELATIFS AUX LOCAUX ET AUX SERVICES CONNEXES .....	39

## GLOSSAIRE

Pour faciliter la tâche au lecteur, voici la définition des termes, en **caractères gras**, qu'il trouvera dans le document :

**Accord d'occupation (AO) :** document dans lequel sont consignés les détails sur la superficie louable et la superficie utilisable, le coût du loyer par année, l'adresse municipale et l'utilisation générale prévue des locaux spécifiques qui sont visés par la convention d'occupation. Ce document précise également toute autre modalité ou variante par rapport aux conditions générales décrites qui régissent la fourniture et l'occupation de locaux, comme convenu entre un ministère visé et TPSGC.

Pour les **clients débités**, l'AO consigne les frais pour les locaux et les services de locaux fournis.

Pour les **clients non débités**, l'AO consigne la valeur des locaux et des services de locaux fournis sans frais.

**Aménagement :** toute modification ou amélioration apportée à **l'immeuble de base** ou aux systèmes de l'immeuble de base, y compris la démolition afin de préparer les locaux à l'occupation du client.

**Biens immobiliers excédentaires :** biens immobiliers qui ne sont plus nécessaires à l'appui de programmes d'un ministère et doivent être vendus ou transférés dans les trois ans suivant la déclaration formelle du bien immobilier comme excédentaire par rapport aux besoins du programme.

**Bureau régional du secteur de la capitale nationale (SCN) :** Secteur de la gestion du portefeuille du Secteur de la capitale nationale et Secteur des opérations de la capitale nationale.

**Client débité :** TPSGC fournit des locaux et des services de locaux à coûts complets au ministère client. Le statut du client est précisé dans l'Accord d'occupation. Les clients débités payent leurs locaux directement à même leur budget de fonctionnement en fonction des taux du marché ou si la superficie requise (voir **locaux à usage particulier**) dépasse l'utilisation de

la superficie approuvée.

**Client non débité :**

TPSGC fournit des locaux et services connexes sans qu'aucune somme ne soit exigée du ministère client. Les locaux et services connexes sont financés par une réserve centrale à laquelle le Conseil du Trésor verse des fonds chaque fois qu'une soumission qui comprend des crédits salariaux est approuvée (voir également **Redevance pour les locaux**). Le montant de financement est déterminé à l'aide d'une approche par défaut fondée sur un pourcentage de crédits salariaux approuvés ou en établissant les coûts complets de leurs besoins en locaux. Le statut du client est défini dans l'**Accord d'occupation**.

**Coût de location de l'immeuble :**

pour les immeubles loués ou obtenus par bail-achat, le coût de location de l'immeuble se compose du loyer contractuel (net), des coûts de fonctionnement et d'entretien, des taxes et des indexations (ou désindexations) reposant sur l'indice des prix à la consommation; pour les locaux dont l'État est propriétaire, le coût de location de l'immeuble est établi selon les tarifs (nets) déterminés au moyen d'une étude de marché, les coûts de fonctionnement et d'entretien et les taxes.

**Enveloppe de locaux :**

nombre total de mètres carrés louables qu'un ministère client peut occuper au cours d'un exercice financier en fonction des pouvoirs qu'a reçus TPSGC du Conseil du Trésor pour fournir des locaux conformément aux normes, aux politiques et aux lignes directrices.

**Heures normales de bureau :**

7 h à 18 h, du lundi au vendredi.

**Immeuble de base :**

enveloppe complète du bâtiment qui est adaptée aux locataires. L'**immeuble de base** inclut tout l'espace fini de la zone commune tel que les planchers et les portants, les murs mitoyens et extérieurs, les plafonds et les installations techniques des immeubles correspondant à la fonction conçue et à l'utilisation générale planifiée de l'immeuble, son âge et son emplacement. Lorsqu'il s'agit de **locaux à bureaux**, l'**immeuble de base** pourrait inclure les

**2011-608 Évaluation du Programme des locaux fédéraux  
Rapport final**

---

	couvre-fenêtres et les panneaux d'identification principaux.
<b>Locaux à bureaux commercialisables :</b>	superficie qui peut être occupée par n'importe quel client ou locataire fédéral ou non fédéral.
<b>Locaux à bureaux :</b>	comprennent la superficie des postes de travail, l'accès interne, l'espace de circulation et les aires de soutien et sont utilisés, principalement, pour les fonctions administratives et les fonctions connexes, par exemple l'administration centrale et les bureaux régionaux.
<b>Locaux à usage particulier :</b>	locaux non standards et supplémentaires requis par un ministère afin d'accomplir des activités particulières qui sont essentielles et uniques à l'exécution de ses programmes. Les besoins concernant les locaux à usage particulier qui dépassent le niveau appuyé par TPSGC sont financées par le ministère client.
<b>Locaux inadéquats :</b>	comprend notamment des <b>locaux à bureaux</b> que l'on aménage pour les clients, des immeubles ou des bureaux en rénovation, des immeubles impropres à l'occupation et des immeubles dont l'aliénation a été approuvée (excédentaires).
<b><i>Loi sur l'Agence du revenu du Canada :</i></b>	en vertu de la Loi, l'Agence du revenu du Canada (ARC) est responsable de toutes les décisions prises en matière d'immobilier, y compris ce qui a trait à l'acquisition, à la gestion et au mode de cession d'immeubles et de biens réels. En 2007, l'ARC a exercé ses pouvoirs en matière de biens immobiliers grâce à une entente exclusive avec TPSGC pour les services du Programme. L'ARC est un exemple de ministère <b>client débité</b> .
<b>Organisation qui a précédé TPSGC :</b>	TPSGC a été créé en 1993 lors de la fusion de quatre ministères (Travaux publics Canada, Approvisionnement et Services Canada, Bureau de la traduction et Agence des télécommunications gouvernementales).
<b>Plan d'investissement</b>	perspective quinquennale sur les investissements à l'appui du résultat stratégique de TPSGC. Dans le

**2011-608 Évaluation du Programme des locaux fédéraux  
Rapport final**

---

<b>intégré du Ministère :</b>	plan actuel, on précise les principaux investissements et services acquis nécessaires au cours des exercices 2012-2013 à 2016-2017 pour assurer le maintien du répertoire des actifs du Ministère et respecter les priorités de ce dernier en matière de services et d'infrastructures. Il établit la façon dont les investissements et les services acquis sont classés par ordre de priorité, gérés et mis en œuvre.
<b>Portefeuille communautaire :</b>	comprend tous les biens immobiliers appartenant à TPSGC ou loué situés dans une seule communauté.
<b>Redevance pour les locaux :</b>	mécanisme selon lequel TPSGC est financé pour les services de locaux et les services connexes en fonction d'un montant de 13 pour cent des crédits salariaux approuvés.
<b>Région de TPSGC :</b>	il existe six régions opérationnelles de TPSGC : l'Atlantique; le Québec; le Secteur de la capitale nationale; l'Ontario; l'Ouest; le Pacifique.
<b>Stratégie d'investissement nationale :</b>	approuvée initialement en 1994 et mise à jour par la suite pour les années 2000-2005. (Voir <b>Plan d'investissement intégré du Ministère</b> pour une description des initiatives les plus récentes de TPSGC en matière de priorisation des investissements et des services acquis.) Elle décrit l'orientation stratégique pour les activités d'investissement et le portefeuille de <b>locaux à bureaux</b> . La stratégie a fixé des cibles stratégiques, des objectifs et des principes directeurs concernant les activités de biens immobiliers du secteur des Services de gestion des biens immobiliers de TPSGC. Elle a fait appel à une approche de gestion axée sur le portefeuille selon laquelle les principales propriétés ont servi de base à partir de laquelle le portefeuille de TPSGC pourrait s'élargir ou diminuer en fonction des besoins changeants.
<b>Système de demande de locaux des locataires :</b>	système servant à traiter les demandes de locaux des clients selon les normes prédéfinies en locaux.
<b>Système des accords d'occupation :</b>	administre les conventions d'occupation (Appelées également <b>Accord d'occupation</b> ) entre TPSGC et ses clients.

**2011-608 Évaluation du Programme des locaux fédéraux**  
**Rapport final**

---

**Système du répertoire des installations :**

base de données pour l'inventaire des biens immobiliers et l'outil de planification des baux qui sert à saisir et à mettre à jour les renseignements sur les actifs appartenant à TPSGC et qui sont loués et gérés par celui-ci.

**Valeur actualisée du coût des locaux :**

coûts en capital initial, le fonctionnement et l'entretien, les taxes, la gestion et d'autres coûts ultérieurs liés à un projet de locaux). Elle sert à évaluer ce qu'il en coûte à l'État de prendre en charge les locaux pendant la durée de l'investissement comparativement aux solutions de rechange pouvant être utilisées pour même période.



## POINTS SAILLANTS

### Qu'avons-nous examiné?

- i. La présente évaluation portait sur la pertinence et le rendement continu du Programme des locaux fédéraux de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI), pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2013. L'évaluation portait également sur la conception et l'exécution du Programme.
- ii. Le Programme fait partie du sous-programme 1.2.1 de l'Architecture d'alignement de programmes (AAP) du Ministère de 2013-2014.
- iii. Le Programme des locaux fédéraux fournit des services de locaux ainsi que les services immobiliers connexes aux ministères et organismes fédéraux. La *Politique sur les services communs* et la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor nomme Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) gardien désigné des installations à bureau offertes sur une base obligatoire aux ministères et organismes, et donne l'autorité à TPSGC pour établir les normes des **locaux à bureaux**. En mars 2013, le Ministère fournissait des environnements de travail à environ 269 000 employés de plus de 110 organisations fédérales. Le portefeuille d'actifs du Programme que gère TPSGC comprend des installations qui sont la propriété de l'État et des installations louées du secteur privé, certaines étant assorties d'une option d'achat. En 2012-2013, le Programme représentait 2,618 millions de dollars des dépenses brutes.

### Pourquoi est-ce important?

- iv. Le gouvernement du Canada s'engage à créer un environnement de travail moderne qui saura attirer de nouveaux fonctionnaires, les maintenir en poste et leur donner les moyens de travailler de façon intelligente, écologique et saine afin de mieux servir la population canadienne. Le Programme des locaux fédéraux, qui s'inscrit directement dans le cadre de cet engagement, prévoit la fourniture de locaux selon une approche fondée sur les normes, la gérance du portefeuille immobilier fédéral, la modernisation de l'environnement de travail et l'intégration de technologies. Le Programme représente environ la moitié des dépenses de programmes de TPSGC.
- v. La DGBI assure le suivi et fait état du rendement de son portefeuille immobilier au moyen d'indicateurs clés de rendement. Le Programme a fait l'objet de l'Examen stratégique, dont les résultats figurent au budget de 2011, ainsi qu'au Plan d'action pour la réduction du déficit, dont les résultats ont été présentés dans le budget de 2012. Le Programme des locaux fédéraux n'a pas fait l'objet d'une évaluation intégrale officielle.

### **Qu'avons-nous constaté?**

- vi. Le Programme est pertinent car il répond au besoin continu de fournir des locaux aux employés dans le cadre d'un programme pangouvernemental obligatoire.
- vii. Le Programme est tout à fait conforme aux priorités gouvernementales et cadre avec l'orientation du gouvernement du Canada qui consiste à centraliser les services administratifs à l'échelle pangouvernementale pour accroître l'efficacité et l'uniformité. Le Programme fait partie des principales activités de TPSGC et est pleinement conforme au résultat stratégique ministériel.
- viii. La fourniture de locaux et de services connexes aux employés fédéraux constitue un rôle et une responsabilité appropriés pour le gouvernement fédéral et la fourniture centralisée des locaux est alignée sur les pratiques en cours dans d'autres administrations. Il est possible de procéder à une décentralisation du Programme vers des ministères et organismes, mais la majorité des clients estiment qu'il vaut mieux, par mesure d'efficacité, qu'ils se concentrent sur leur mandat de base et que TPSGC centralise la fourniture des locaux à bureaux. Le transfert des responsabilités du Programme à d'autres ordres de gouvernement ou le transfert de la totalité des responsabilités au secteur privé n'est pas jugé approprié, étant donné que la responsabilité ultime de garantir l'application des normes pour les locaux aux fonctionnaires fédéraux appartient au gouvernement fédéral. Toutefois, le secteur privé peut jouer un rôle dans la prestation des services de locaux et l'a fait par le passé.
- ix. Le modèle de conception et d'exécution du Programme appuie, en règle générale, son exécution. Toutefois, divers intervenants sont d'avis que la caractéristique de gestion du portefeuille de locaux (pour la conception et l'exécution du Programme) n'est pas aussi transparente et efficace qu'elle pourrait l'être. Ils ont aussi déterminé qu'il y aurait lieu d'améliorer la communication entre les clients et TPSGC au sujet des processus et des coûts des locaux. En outre, divers intervenants ont signalé un manque d'uniformité sur le plan de la prestation des services découlant des multiples points de contact avec TPSGC.
- x. L'évaluation a permis de déterminer que, dans l'ensemble, le Programme atteint ses objectifs. Elle a aussi permis d'identifier des points à améliorer pour appuyer la réalisation des résultats immédiats et à long terme.
- xi. Au moyen de son cadre stratégique, de son processus et de ses outils, le Programme fournit des locaux à bureaux conformes aux normes gouvernementales et aux objectifs d'utilisation de la superficie, tout en répondant aux besoins des clients et leur permettant de se concentrer sur leur mandat de base. TPSGC prend également d'autres mesures pour optimiser l'utilisation des locaux (*Résultat immédiat 1*).
- xii. Pour orienter le Programme en matière d'investissement, TPSGC a élaboré une méthode décisionnelle claire et complète, alignée sur les pratiques de l'industrie. Dans le cadre de l'évaluation, on a toutefois trouvé des exemples d'application non

uniforme de la méthode et une intégration insuffisante des facteurs non financiers et des facteurs de risque permettant d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix global pour l'État. Il y a deux points à améliorer dans le processus décisionnel relatif aux investissements : appliquer systématiquement la méthode du meilleur rapport qualité-prix en intégrant des facteurs qualitatifs à l'analyse de l'investissement et en communiquant aux organisations clientes un complément d'information sur les coûts ainsi que des options et justifications concernant les locaux (*Résultat immédiat 2*).

- xiii. Grâce à divers arrangements relatifs à la propriété et aux transactions, le Programme bénéficie d'une certaine souplesse pour gérer son portefeuille et réagir aux fluctuations de la demande des clients. Les représentants des clients interrogés ont signalé un manque d'uniformité dans les conseils sur la planification donnés par divers bureaux régionaux de TPSGC, une mauvaise compréhension des besoins clients (p. ex. la sécurité ou le besoin d'accès du public); un manque de coordination entre les équipes responsables des biens immobiliers de TPSGC et une mémoire d'entreprise faible en raison du roulement du personnel dans les équipes chargées des locaux. L'évaluation a permis de déterminer que les phases de planification et d'approbation des projets de gestion des locaux pourraient être mieux adaptées et a constaté que le Ministère était en train de simplifier les processus pour la réalisation des projets de gestion des locaux. Finalement, le Programme fournit des locaux bien entretenus (*Résultat immédiat 3*).
- xiv. Le Programme est muni d'un cadre lui permettant de traiter en priorité les questions de santé et de sécurité et fournit des environnements de travail considérés sécuritaires. Le Programme continue à améliorer l'abordabilité et la durabilité des environnements de travail au moyen de l'adoption de normes comparatives et de pratiques exemplaires reconnues par l'industrie en matière de performance environnementale (*Résultat intermédiaire*).
- xv. Selon les conclusions de l'évaluation, le Programme gère son portefeuille de façon à préserver son intégrité, son utilité et sa valeur. Pour assurer la saine gestion du portefeuille, le Programme fait en sorte d'optimiser l'utilisation des actifs du portefeuille, de maintenir un faible taux d'inoccupation et d'accroître la valeur marchande des biens appartenant à l'État. Toutefois, l'évaluation a permis de déterminer que l'adoption d'une stratégie à long terme contribuerait davantage à la réalisation du résultat visé par le Programme (*Résultat à long terme*).
- xvi. Le Programme a adopté les pratiques exemplaires de l'industrie et a mis en place des mécanismes pour améliorer son efficacité opérationnelle. Parmi ceux-ci, mentionnons : le Milieu de travail 2.0, le Système national de gestion de projet et la mise en œuvre d'un modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers.
- xvii. La participation du Programme aux initiatives gouvernementales de compression des coûts a contribué à la réalisation d'économies à l'échelle pangouvernementale.

## Recommandations et plan d'action de la gestion

**Recommandation 1 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait examiner les avantages possibles qu'offrirait le partage de renseignements supplémentaires (c.-à-d. la valeur monétaire des options d'investissement et, s'il y a lieu, des locaux occupés et de la superficie utilisée et non utilisée de l'enveloppe de locaux) avec les clients du Programme.

**Plan d'action de la gestion 1.1 :** Un accord sur les immobiliers est en cours d'élaboration de concert avec l'Agence du revenu du Canada (ARC) afin de donner suite aux recommandations formulées par un tiers à la suite de son examen de la situation d'un client qui rembourse presque tous les coûts. Dans le contexte de cet accord, TPSGC et l'ARC collaboreront aux processus de planification du portefeuille en s'échangeant ouvertement des renseignements afin de pouvoir concilier mutuellement leurs priorités et points de vue divergents, en cherchant des solutions mutuellement avantageuses

**Plan d'action de la gestion 1.2 :** Élaboration et présentation au Comité de gestion des biens immobiliers (CGBI) de leçons retenues et recommandations à l'intention d'autres clients fondées sur le projet pilote de l'ARC.

**Recommandation 2 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait examiner les moyens d'assurer une gestion plus efficiente des contacts clients et de favoriser la participation des clients à la réalisation des objectifs du Programme.

**Plan d'action de la gestion 2.1 :** Le secteur de Consultation des clients et solutions immobilières (SCCSI) rencontre ses vingt principaux clients une fois par mois. Les politiques de la Direction générale des biens immobiliers liés aux processus et au coût des locaux seront fournies et feront l'objet d'une discussion au besoin. Les clients discuteront également des façons de réaliser des gains d'efficacité et l'optimisation des ressources. Une discussion sur la gestion uniforme des contacts avec les clients sera ajoutée à titre de point permanent à l'ordre du jour mensuel.

**Plan d'action de la gestion 2.2 :** Le secteur de Consultation des clients et solutions immobilières tient des téléconférences régulièrement avec les réseaux de directeurs des services à la clientèle de TPSGC partout au pays. Une discussion sur la gestion uniforme des contacts avec les clients sera ajoutée à titre de point permanent à l'ordre du jour mensuel.

**Plan d'action de la gestion 2.3 :** Le secteur de Consultation des clients et solutions immobilières examinera et mettra à jour régulièrement les coordonnées des clients.

**Recommandation 3 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait entreprendre des démarches pour s'assurer que la méthode du

meilleur rapport qualité-prix est appliquée systématiquement afin de tenir compte des facteurs de risque financiers et non-financiers dans toutes les décisions d'investissement des biens immobiliers.

**Plan d'action de la gestion 3.1 :** Le contrôle et la surveillance des outils d'analyse des investissements existants nécessitent la prise en compte des risques financiers et non financiers lors de toute décision d'investissement immobilier. La révision du mandat du Conseil d'investissement des biens immobiliers (CIBI) et du Conseil régional de gestion des investissements (CRGI) permettra au Centre d'expertise national d'examiner et de surveiller les comptes rendus des décisions régionales (CRD) afin de garantir l'uniformité de l'application de ces outils à l'échelle nationale.

**Plan d'action de la gestion 3.2 :** La surveillance des examens fonctionnels des approbations de projets régionaux et des CRD sera assurée.

**Plan d'action de la gestion 3.3 :** La normalisation des outils d'analyse : un outil d'analyse national des investissements et des documents de formation sur l'analyse des investissements seront élaborés et diffusés afin de remplacer plusieurs outils régionaux :

- a. Lancement de la version 3.0 des Outils d'investissement financier en immobilier (OIFI)
- b. Formation régionale

**Recommandation 4 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait élaborer une stratégie à long terme pour le Programme des locaux fédéraux et son portefeuille d'actifs en vue d'aligner la planification, l'investissement et la gestion des actifs sur leur valeur stratégique.

**Plan d'action de la gestion 4.1 :** Un nouveau cadre de gestion du portefeuille sera élaboré qui comprendra un horizon de cinq ans. Le Plan du portefeuille national comprendra des stratégies permettant de répondre aux opérations et priorités gouvernementales et de gérer efficacement le risque, y compris des modifications de la demande à long terme.

## **INTRODUCTION**

1. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme des locaux fédéraux. Le Programme fait partie du sous-programme 1.2.1 de l'Architecture d'alignement des programmes (AAP) de 2013-2014. La sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a approuvé la tenue de cette évaluation, qui est recommandée par le Comité de vérification et d'évaluation dans le cadre de son *Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2012-2017*. L'évaluation a été réalisée conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*.

## **PROFIL**

### **Contexte**

2. TPSGC fournit des locaux à bureaux aux ministères et organismes fédéraux à titre obligatoire dans le cadre du Programme des locaux fédéraux administré par la Direction générale des biens immobiliers. Le Programme (sous-programme 1.2.1. de l'AAP de TPSGC) répond aux besoins en locaux d'organisations fédérales au moyen d'un portefeuille d'installations à bureaux et de actifs à utilisation commune. Ce Programme comprend deux principaux secteurs d'activités : la fourniture, à titre obligatoire, de locaux à destination générale et des locaux communs à l'appui de l'exécution de programmes gouvernementaux (Gestion de la demande) et l'optimisation d'investissements immobiliers pour appuyer directement la fourniture de locaux (Gestion de l'offre). Chacun de ces secteurs d'activité est appuyé par ses activités stratégiques et opérationnelles. L'évaluation a permis d'examiner la réalisation de résultats communs pour ces deux secteurs d'activité au moyen de l'utilisation du modèle logique préparé pour le Programme.
3. En mars 2013, le Ministère fournissait des environnements de travail à environ 269 000 employés de plus de 110 organisations du gouvernement fédéral dans le cadre du Programme des locaux fédéraux. Le portefeuille d'actifs du Programme comprend des installations à bureaux et à vocation générale qui sont la propriété de l'État et des installations louées du secteur privé, certaines étant assorties d'une option d'achat. La taille du portefeuille de locaux du Programme fluctue au fil des années, des locaux étant ajoutés à l'inventaire ou retirés. En mars 2013, TPSGC gérait un total de 6 454 743 m<sup>2</sup> de locaux à bureaux.
4. Le Programme des locaux fédéraux fonctionne concurremment avec d'autres programmes de TPSGC et avec d'autres ministères fédéraux, par exemple :
  - Avoirs fédéraux de TPSGC (AAP 1.2.2) qui gère les évaluations et le dessaisissement des acquisitions, cessions et transferts de biens immobiliers;

- Services immobiliers (AAP 1.2.3) qui fournit des services immobiliers selon le principe de recouvrement des coûts, au Programme des locaux fédéraux et autres. La majorité de ces services est assurée au moyen de contrats portant sur les autres formes de prestation de services (AFPS) avec un fournisseur externe, SNC-Lavalin O&M inc.;
  - Services partagés Canada (SPC) qui a pris en charge la prestation de services de TI auprès de 43 ministères et organismes en tant qu'organisation de services communs pour le gouvernement du Canada en août 2011.
5. Le Programme des locaux fédéraux collabore avec ces entités afin de fournir des environnements de travail modernes pour le gouvernement du Canada. Qui plus est, d'autres secteurs de la Direction générale des biens immobiliers partagent des responsabilités pour l'exploitation des biens immobiliers qui touchent le Programme, par exemple, la gestion des relations avec la clientèle, la gestion de grands projets de l'État dans le domaine immobilier, la mise en œuvre d'initiatives spéciales et les services ministériels.

#### **Autorité**

6. La *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* confère au ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) les pouvoirs voulus pour fournir des services de locaux et des services immobiliers connexes aux organismes fédéraux. La *Loi* permet au ministre d'entreprendre la construction, l'entretien et la réparation des ouvrages publics, des immeubles fédéraux et des biens immobiliers fédéraux.
7. Dans la *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor et sa *Politique sur la gestion des biens immobiliers*, on désigne TPSGC comme ministère gardien des locaux à bureaux fournis à titre obligatoire aux ministères et aux organismes, et on lui confère les pouvoirs requis pour l'établissement des normes connexes.

#### **Rôles et responsabilités en matière de gestion de la demande**

8. Dans le cadre de la gestion de la demande, TPSGC assume le rôle de fournisseur de locaux et de services connexes auprès de ministères et d'organismes fédéraux. La gestion de la demande comporte une série d'activités stratégiques et opérationnelles à l'appui de ce qui suit : l'analyse des besoins en locaux et de solutions de rechange; la négociation et la conclusion des conventions d'occupation; la surveillance du rendement et la prévision de la demande en locaux. Le Programme est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*, les *Normes d'attribution des locaux*, les *Normes d'aménagement* et le *Régime des enveloppes de locaux* qui orientent ces activités.
9. Le Programme est chargé de fournir des locaux aux ministères et organismes fédéraux. Ce faisant, il lui incombe de fournir à ses ministères clients les composantes de l'immeuble de base et (depuis 2012) des composantes des travaux

d'**aménagement** conformes aux *Normes d'aménagement pour l'initiative Milieu de travail 2.0*.

10. Cependant, il incombe aux ministères clients d'assumer d'autres coûts liés aux locaux : meubles, technologie de l'information supérieure à la norme, systèmes de sécurité et frais de déménagement. Les organisations clientes doivent également déterminer et fournir à TPSGC, en temps opportun, des données précises sur les besoins en locaux, la planification et le budget de sorte que TPSGC puisse achever ses activités de gestion de la demande.
11. TPSGC divise ses clients en deux catégories : débités et non débités. Il demande directement aux **clients débités** de recouvrer la totalité des coûts associés aux locaux qu'ils ont reçus dans le cadre de leurs conventions d'occupation avec le Ministère, mais ne le demande pas aux **clients non débités**. Pour les locaux fournis aux clients, TPSGC reçoit du financement du Conseil du Trésor sous la forme d'une enveloppe budgétaire appelée **enveloppe de locaux**.

#### **Rôles et responsabilités pour la gestion de l'offre**

12. Dans le cadre de la gestion de l'offre, TPSGC assume un rôle de gérance au nom de l'État. Par gestion de l'offre, on entend une série d'activités stratégiques et opérationnelles effectuées dans le cadre du Programme à l'appui de ce qui suit : planification du *Portefeuille immobilier*; planification de la gestion des actifs et des immeubles; prise de décisions sur les investissements immobiliers; assurance de la gérance des actifs et des immeubles. Le Programme est chargé, entre autres, d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'investissement (plans de gestion des immeubles, conseils d'analyse des investissements et décisionnels, rapports sur l'état des immeubles) et de présenter des demandes de services aux Services immobiliers. Ces activités sont effectuées en vue d'obtenir des investissements présentant le meilleur rapport qualité-prix pour l'État et d'assurer un Portefeuille fédéral des Biens immobiliers souple, adapté et bien entretenu.
13. Pour ce qui est du processus décisionnel en matière d'investissements, il appartient au Conseil du Trésor d'établir le cadre stratégique pangouvernemental pour la gestion des biens immobiliers et d'autoriser les transactions de plus de 36 millions de dollars.

#### **Reddition de compte à l'échelle nationale et régionale pour la gestion de l'offre et de la demande de locaux**

14. La reddition de compte au sein du Ministère pour la gestion de l'offre et de la demande de locaux se fait à l'échelle nationale et régionale. La Direction générale des biens immobiliers (DGBI) de TPSGC joue le rôle d'administration centrale des services immobiliers, mais la fonction des biens immobiliers est assurée par ses bureaux régionaux et le Secteur de la capitale nationale.



*Reddition de compte à l'échelle nationale*

15. En tant que tête dirigeante de la DGBI, le sous-ministre adjoint relève du sous-ministre de TPSGC et est chargé du rendement global du Programme et de la gérance du portefeuille immobilier de TPSGC. La reddition de compte nationale du Programme est partagée entre les directeurs généraux du Secteur de la gestion des locaux, du portefeuille et des services immobiliers et du Secteur de la gestion des programmes.
16. Le Secteur de la gestion des programmes exerce un leadership national relativement aux questions des biens immobiliers au sein de TPSGC, y compris la gestion de la demande. Il est responsable de l'établissement de l'orientation du Programme, de ses objectifs et des normes relatives aux activités connexes; de la gestion du cadre de gestion des ressources et des protocoles de financement connexes; de l'élaboration du cadre de gestion des politiques du Programme; de l'interprétation et de la communication des orientations stratégiques et des politiques en matière de biens immobiliers de l'organisme central; et de l'établissement d'une structure de gouvernance.
17. Le Secteur national de la gestion des locaux, du portefeuille et des services immobiliers exerce un leadership national pour l'élaboration de stratégies relatives aux programmes dans le cadre de la gestion de l'offre. Il s'occupe entre autres de la reddition de compte pour l'élaboration de stratégies nationales et de cadres, de l'évaluation des options de propriété immobilière et de la gérance des actifs du Programme. Le Secteur assure une orientation fonctionnelle aux régions de TPSGC sur tout ce qui a trait à la gestion du portefeuille.

*Reddition de compte à l'échelle régionale*

18. Les bureaux régionaux de TPSGC ont une responsabilité locale quant à l'exécution du Programme.
19. En tant que chefs d'une **région de TPSGC**, les directeurs généraux régionaux relèvent, sur le plan fonctionnel, du sous-ministre adjoint de la DGBI, pour la fourniture de locaux et de services immobiliers connexes (Gestion de la demande) ainsi que la gérance du portefeuille immobilier (Gestion de l'offre) dans leur région respective.
20. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers au sein du Ministère, le Secteur de la capitale nationale (SCN) a été désigné comme région des biens immobiliers. Le **bureau régional du SCN** se trouve à la DGBI et dans deux bureaux régionaux. Les directeurs généraux relèvent du sous-ministre adjoint de la DGBI pour une vaste gamme de services du Programme dans la région et au Nunavut.

**Ressources**

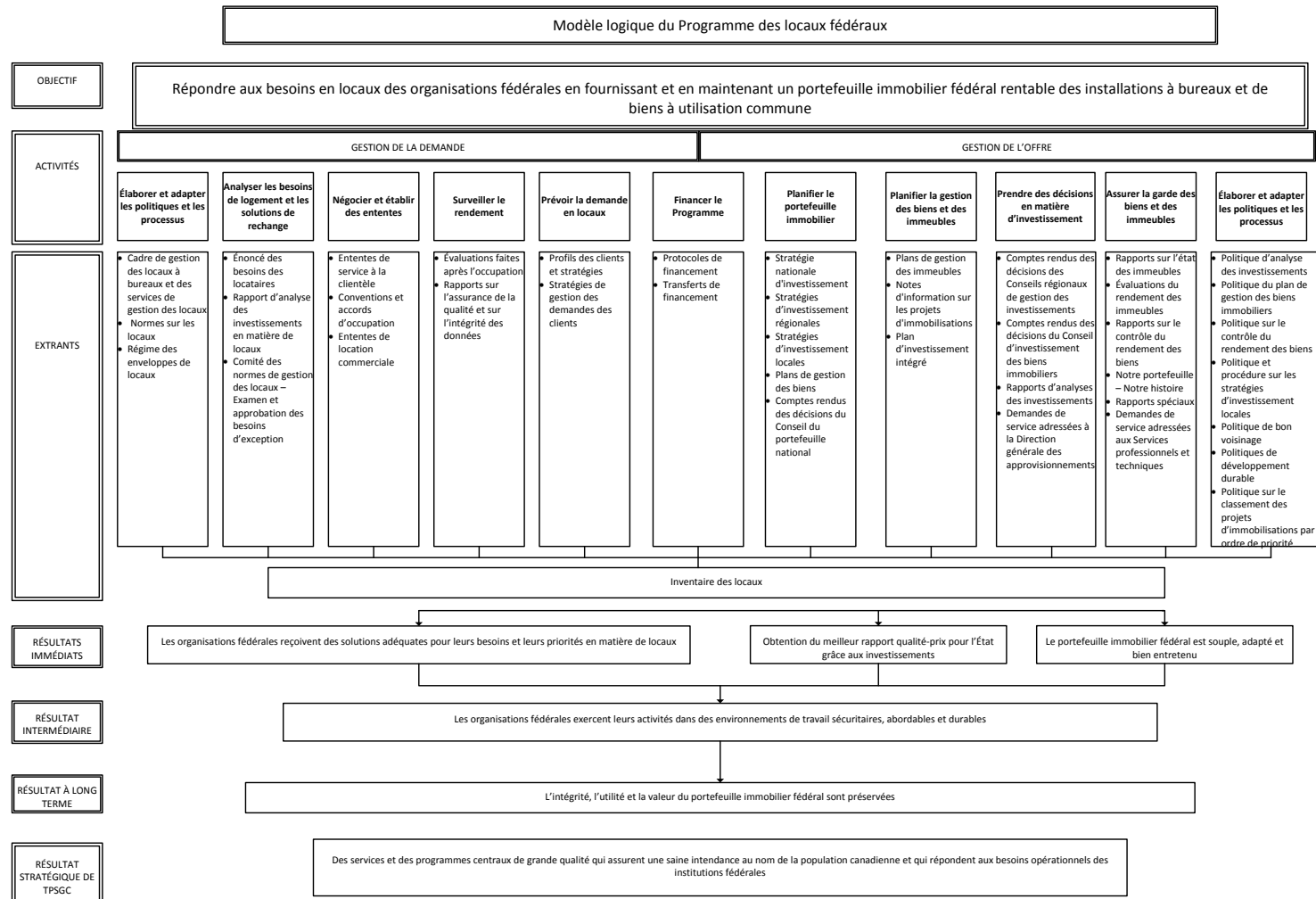
21. Les ressources financières du Programme sont gérées au moyen d'une combinaison de mécanismes de financement : le budget de fonctionnement courant, utilisé pour payer les salaires et les frais de fonctionnement de la gestion du Programme; l'affectation à but spécial (crédit net approuvé), utilisée pour payer les activités quotidiennes de fonctionnement et d'entretien des actifs du portefeuille; et le budget d'immobilisations utilisé pour rafraîchir et rénover les installations à bureaux dont l'État est propriétaire . De plus, le Programme est autorisé à réaffecter les recettes perçues principalement dans le cadre de l'affectation à but spécial, soit les loyers des clients fédéraux et des locataires commerciaux.
22. En 2012-2013, le Programme représentait 2 618 millions de dollars des dépenses brutes. Son exécution est assumée par les employés de la DGBI et des régions de TPSGC, les coûts salariaux s'élevant à 70 millions de dollars.

### **Modèle logique**

23. Un modèle logique est une représentation visuelle qui relie les activités, les extrants et les résultats d'un programme. Cet outil visuel et systématique illustre la théorie d'un programme et démontre la façon dont celui-ci peut atteindre les objectifs prévus. Il fournit également le fondement nécessaire à l'établissement des stratégies de mesure et d'évaluation du rendement, y compris la matrice d'évaluation.
24. Un modèle logique a été élaboré à partir d'un examen détaillé des documents, de réunions avec les gestionnaires du Programme et d'entrevues avec les principaux intervenants. Il a ensuite été validé par le personnel du Programme. Le modèle logique est présenté à la figure 1.

# 2011-608 Évaluation du Programme des locaux fédéraux Rapport final

**FIGURE 1 : MODÈLE LOGIQUE**



## ACTIVITÉS DANS LE CADRE DU PROGRAMME

25. Les activités du Programme peuvent être classées dans deux grandes catégories : la gestion de la demande et celle de l'offre. La gestion de la demande comprend la planification à court et à long terme des besoins en locaux des clients, l'attribution et la fourniture de superficie pour répondre à ces besoins, et la gestion des conventions d'occupation. La gestion de l'offre met l'accent sur la gestion opérationnelle et stratégique des biens immobiliers fédéraux en vue du soutien direct de la l'approvisionnement en locaux.

### *Gestion de la demande*

26. Le *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement* de TPSGC intègre les aspects stratégiques et opérationnels de la gestion de la demande des clients en locaux. Le cadre se compose d'une politique, d'une approche en matière de planification stratégique en locaux, des normes d'aménagement du gouvernement du Canada pour les locaux à bureaux et d'un régime d'enveloppe de locaux (c.-à-d. que la gestion du Programme se fait au moyen d'enveloppes budgétaires représentant la superficie totale des locaux, en mètres carrés, attribuée à chaque ministère ou organisme).

27. Au moment de la réception des besoins du client en locaux, le personnel du Programme les documente et les analyse et examine les solutions de rechange. Toutes les exceptions aux normes pour les locaux du gouvernement doivent être soumises à un examen du Comité des normes de gestion des locaux. Une fois que l'on a déterminé l'inventaire de biens immobiliers approprié pour répondre à la demande d'un client, le Programme négocie et établit les ententes de service et les conventions d'occupation avec le client et les locataires commerciaux potentiels, le cas échéant. Les locaux occupés sont surveillés et font régulièrement l'objet de rapports sur l'intégrité des données et l'assurance de la qualité.

28. Le Programme entreprend des activités de planification stratégique des locaux en élaborant des profils pour les clients ainsi que des stratégies de réponse à la demande en locaux, ce qui permet au Programme de recueillir de l'information clé sur la demande, en vue d'une meilleure planification, tant à court qu'à long terme.

29. Finalement, la prestation des locaux et des services de locaux fournis dans le cadre du Programme se fait conformément aux transferts et aux protocoles de financement établis.

### *Gestion de l'offre*

30. TPSGC est le ministère gardien des actifs du Programme partout au Canada. Le Programme dispose des ressources nécessaires pour le renouvellement des biens appartenant à l'État et le financement des locaux des clients dans le cadre des transferts et des protocoles de financement établis.

31. Le Ministère planifie et gère ses biens immobiliers d'une manière conforme aux principes de la Stratégie d'investissement nationale, des stratégies d'investissement régionales et communautaires, des plans de gestion des actifs, ainsi que des orientations stratégiques obtenues des organes directeurs du secteur des investissements (p. ex. : le Conseil d'investissement des biens immobiliers et les Conseils régionaux de gestion des investissements).
32. Outre la planification au niveau du portefeuille, le Programme élabore des plans de gestion des actifs qui énoncent la stratégie de gestion d'un élément d'actif particulier tout au long de son utilisation dans le cadre du Programme et qui sont appuyés par des Plans annuels de gestion des immeubles. Tous les investissements faits dans les actifs du portefeuille du Programme qui excèdent un million de dollars sont inclus dans le **Plan d'investissement intégré du Ministère**.
33. TPSGC assure la garde de tous les immeubles et actifs du Programme en surveillant leur valeur stratégique ainsi que leur rendement financier, opérationnel et fonctionnel. Cela consiste notamment à préparer des rapports sur l'état des immeubles, à effectuer des évaluations du rendement des immeubles, à préparer des rapports sur le contrôle du rendement des actifs et à recourir à d'autres indicateurs de rendement.
34. Pour effectuer toutes les activités ci-dessus, TPSGC élabore et rajuste, au besoin, des politiques et des processus propres au volet gestion de l'offre du Programme. Ces politiques comprennent la *Politique d'analyse des investissements*, la *Politique du plan de gestion des biens immobiliers*, la *Politique sur le contrôle du rendement des biens*, ainsi que les politiques connexes en matière de durabilité et de patrimoine.

## **OBJECTIF DE L'ÉVALUATION**

35. Cette évaluation avait pour objectif de déterminer la pertinence et le rendement de la sous-activité 1.2.1 (Locaux fédéraux) de TPSGC quant à l'atteinte de ses objectifs prévus énoncés dans le modèle logique du Programme, conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor. L'évaluation portait sur la conception et l'exécution du Programme et non sur le degré de conformité du Programme avec les politiques et processus établi pour le secteur d'activité de la gestion de la demande ou pour celui de la gestion de l'offre. L'évaluation portait sur le Programme durant la période allant de 2007-2008 à 2012-2013, même si les données relatives à certains indicateurs n'étaient pas disponibles pour toute la période de cinq ans.
36. Une matrice d'évaluation portant notamment sur les enjeux, les questions, les indicateurs et les sources de données a été élaborée lors de la phase de planification et utilisée pour orienter la tenue de l'évaluation et la préparation du présent rapport. De plus amples renseignements sur l'approche et les méthodes utilisées dans le cadre de cette évaluation, ainsi que sur les limitations constatées au cours de la planification et de la conduite du projet et les mesures d'atténuation des risques

prises par le Bureau de la vérification et de l'évaluation, figurent dans la section intitulée « À propos de l'évaluation », à la fin du présent rapport.

## **CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

37. Les constatations et les conclusions exposées ci-dessous sont fondées sur de nombreuses sources de données recueillies dans le cadre de l'évaluation, lesquels viennent appuyer les indicateurs élaborés pour évaluer les cinq questions fondamentales devant être traitées dans les évaluations du gouvernement (conformément à l'annexe A de la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Conseil du Trésor), ainsi que la question supplémentaire concernant la conception et l'exécution. Ils sont présentés dans le présent rapport dans l'ordre suivant : pertinence (besoin continu du Programme, conformité aux priorités du gouvernement et harmonisation des rôles et responsabilités du gouvernement); conception et exécution; rendement (réalisation des résultats escomptés et démonstration d'efficacité et d'économie).

### **PERTINENCE**

38. La pertinence s'évalue par la capacité d'un programme à répondre à un besoin continu, à être conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère, et à représenter une responsabilité et un rôle pertinents pour le gouvernement fédéral.

#### **Besoin continu**

39. Le besoin continu s'évalue par la capacité du Programme à répondre à un besoin manifeste et est adapté aux besoins de ses clients. Le besoin continu du Programme des locaux fédéraux a été évalué dans le cadre d'un examen de la pertinence continue de la raison d'être initiale du Programme, des exigences des lois et des politiques actuelles, et de la demande pour les services.
40. La raison d'être initiale du Programme demeure valable. La fourniture de locaux et de services immobiliers connexes aux employés fédéraux a été initialement entreprise par l'ancêtre de TPSGC, le ministère des Travaux publics, qui a été établi en vertu d'une *Loi concernant les travaux publics au Canada* en 1867. Le rôle du Ministère dans la gestion immobilière a évolué et en 1982, la *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor a désigné le Ministère comme l'organisme de services communs responsable des services de locaux et demande aux organismes fédéraux d'utiliser le Ministère comme agent pour l'acquisition de locaux à bureaux au Canada. Dans son rôle d'employeur de la fonction publique fédérale, le gouvernement fédéral est toujours tenu de fournir des environnements de travail à ses employés et de veiller à ce que les locaux fournis protègent la santé et la sécurité des employés, qu'ils respectent les normes prescrites et qu'ils soient accessibles et exempts d'obstacles. Lors des entrevues effectuées dans le cadre de l'évaluation auprès des ministères et organismes clients, des représentants de la gestion de

TPSGC et des organismes centraux, ceux-ci ont confirmé que le mandat et la raison d'être d'origine du Programme demeuraient pertinents.

41. Actuellement, l'exécution du Programme est régie par la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, qui donne les pouvoirs et les fonctions nécessaires à la ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour fournir des locaux à bureaux et d'autres installations aux différents ministères. La *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor et la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* positionnent TPSGC comme le ministère gardien désigné des locaux à bureaux fédéraux, dont la prestation aux ministères et aux organismes est obligatoire, et octroient à TPSGC les pouvoirs nécessaires pour établir des normes en locaux à bureaux.
42. Le Programme des locaux fédéraux est axé sur la demande et opère au nom des autres ministères et organismes gouvernementaux pour appuyer les programmes et services qu'ils offrent. En mars 2013, le Programme des locaux fédéraux fournissait un environnement de travail à environ 269 000 employés de plus de 110 organisations fédérales. L'évaluation a permis d'établir que la demande à l'égard des services du Programme et la demande de base en locaux est déterminée directement par la taille de la fonction publique en raison de la nature obligatoire des services de locaux. Tant que les services seront obligatoires, il y aura un besoin continu pour le Programme.

#### **Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère**

43. La conformité du Programme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère est déterminé en évaluant les éléments suivants : les priorités du gouvernement fédéral liées aux résultats et à la conception du Programme; les priorités et résultats stratégiques de TPSGC liés aux extrants et aux résultats du Programme.
44. Le Programme des locaux fédéraux appuie les priorités du gouvernement en procurant l'infrastructure nécessaire (installations à bureaux et d'usage commun) pour permettre l'exécution des programmes et des services du gouvernement. La conception et les objectifs du Programme sont conformes à l'orientation stratégique du gouvernement du Canada, qui consiste à centraliser les services administratifs à l'échelle pangouvernementale pour accroître l'efficacité et l'uniformité. Le Programme a été mis à contribution pour soutenir un certain nombre d'initiatives du gouvernement : initiatives de stimulation de l'économie et de réduction du déficit; intégration des considérations d'ordre environnemental exposées dans la Stratégie fédérale de développement durable; observation des normes en matière d'accessibilité du gouvernement; l'Initiative de renouvellement de la fonction publique dirigée par le greffier du Conseil privé et dans le cadre de laquelle sont effectuées la modernisation de l'environnement de travail et l'intégration des technologies.

45. Le Programme des locaux fédéraux fait partie des secteurs d'activité de base de TPSGC, conformément à la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, et est conforme aux résultats stratégiques ministériels de TPSGC pour mettre en œuvre des services et des programmes de haute qualité qui répondent aux besoins des organismes fédéraux tout en assurant une gérance saine au nom de la population canadienne. Le Programme répond aux besoins des ministères et organismes fédéraux en procurant des solutions de locaux aux fonctionnaires du gouvernement fédéral et en utilisant le meilleur rapport qualité-prix pour l'État comme principe clé dans le processus de prise de décisions en matière d'investissement. En outre, le Programme soutient directement la priorité organisationnelle de TPSGC, soit la transformation des infrastructures essentielles, par la mise en œuvre de l'initiative visant à transformer la gestion des actifs matériels du Ministère.

### **Rôle et responsabilité appropriés pour le gouvernement fédéral**

46. Pour déterminer si le Programme constituait un rôle approprié pour le gouvernement fédéral, trois éléments ont été évalués : la décentralisation vers d'autres ministères et organismes fédéraux, le transfert des responsabilités du Programme à un autre ordre de gouvernement et le transfert au secteur public.

#### *Décentralisation vers d'autres organisations fédérales*

47. En vertu des lois et des politiques actuelles, la ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est responsable de la prestation de services de locaux aux ministères et organismes fédéraux et de la gestion des biens immobiliers se trouvant sous la garde de TPSGC.
48. Un examen d'autres administrations a révélé que la fourniture centralisée des locaux et services connexes par une organisation de services communs ou une entité spéciale était la méthode la plus couramment utilisée (p. ex. les États-Unis, la Finlande, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique). Toutefois, deux des administrations comprises dans l'examen – l'Australie et le Royaume-Uni – ont délégué le pouvoir de gestion des locaux à un ministère ou un organisme. Fait notable, des études menées dans ces deux administrations ont permis de documenter des enjeux tels que l'assurance d'une adhésion uniforme aux politiques et aux normes en locaux à l'échelle des organisations gouvernementales; le recours à des arrangements inappropriés en locaux; et l'utilisation non efficiente de la superficie entraînant un taux d'inoccupation élevé.
49. L'évaluation a permis d'établir que la plupart des ministères et organismes fédéraux n'avaient pas la capacité nécessaire pour gérer des services de locaux. Moins d'un tiers (30 %) des organisations clientes sondées ont déclaré qu'elles possédaient une capacité et une expertise suffisantes pour planifier et gérer leurs propres besoins en locaux à bureaux. Des études récentes (par exemple, le Rapport du vérificateur général sur la gestion des biens immobiliers du ministère de la Défense nationale, le rapport d'évaluation de 2012 sur les services de gestion des actifs du ministère des



Pêches et Océans et le rapport de 2011 sur la gestion des biens immobiliers au ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada) ont révélé qu'il existait d'importantes lacunes dans la gestion des biens immobiliers effectuée par certains de ces ministères .

50. La décentralisation du Programme vers d'autres organisations fédérales ne présentera peut-être qu'un avantage limité pour le gouvernement fédéral. Selon les entrevues réalisées avec les clients et les représentants de la gestion de TPSGC, la prestation centralisée des locaux contribue à la réalisation d'économies d'échelle partout dans le gouvernement; à l'accroissement du pouvoir de négociation; et à un évitement du dédoublement potentiel des ressources. De manière plus précise, les avantages suivants ont été évoqués : établissement d'un centre d'expertise en gestion immobilière; réalisation d'économies d'échelle; acquisition d'une vue d'ensemble du gouvernement et compréhension des enjeux horizontaux; homogénéité du degré des services et des normes; uniformité de la présentation des rapports et de l'expertise en gestion de contrat et juridique; possibilité de co-occupation des organisations clientes dans les installations. Certains sujets interrogés ont également souligné que la complexité croissante rattachée à la gestion du portefeuille, notamment en ce qui a trait aux nouveaux arrangements et transactions portant sur des locaux donnés (p. ex. constructions à des fins de location, bail-achat, partenariats public-privé) et aux modèles de prestation de services (p. ex. impartition des services d'immeubles), exigeait que l'expertise soit consolidée au sein d'une institution. Finalement, dans le sondage mené auprès des clients dans le cadre de l'évaluation, 70 % (35 des 50) des répondants étaient soit neutres (10), soit en accord (25) avec l'énoncé voulant que leur ministère ou organisme puisse mettre l'accent sur son mandat de base de manière plus efficiente lorsque TPSGC fournit des services de locaux à bureaux centralisés.

#### *Transfert à un autre ordre du gouvernement*

51. L'évaluation a permis de constater que le transfert de la responsabilité liée aux locaux et aux services connexes à un autre ordre du gouvernement ne serait pas approprié. Le mandat de fournir des services de locaux aux employés du gouvernement fédéral ne peut pas être confié aux provinces, aux territoires ou aux municipalités qui n'ont ni le pouvoir législatif ni le mandat de fournir des services administratifs aux employés fédéraux, de garantir une application uniforme des normes pour les locaux dans l'ensemble du pays ou d'agir comme gardien des actifs et des terres du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*.

#### *Transfert au secteur privé*

52. En tant qu'employeur de la fonction publique, le gouvernement fédéral doit fournir un lieu de travail à ses employés tout en veillant à ce qu'il soit conforme aux codes et aux règlements applicables. La prestation de services de locaux par TPSGC est obligatoire en vertu des lois et politiques fédérales actuelles. Comme le

gouvernement a la responsabilité ultime de faire en sorte que les locaux de travail fournis aux fonctionnaires fédéraux respectent les normes établies dans le *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*, la responsabilité ne peut pas être complètement transférée au secteur privé. Toutefois, le secteur privé participe actuellement à de nombreux aspects de la prestation de services relatifs aux locaux au gouvernement du Canada.

### **Conclusions : PERTINENCE**

53. Le Programme est pertinent car il répond au besoin continu de fournir des locaux aux employés dans le cadre d'un programme pangouvernemental obligatoire.
54. Le Programme est tout à fait conforme aux priorités gouvernementales et cadre avec l'orientation du gouvernement du Canada, qui consiste à centraliser les services administratifs à l'échelle pangouvernementale pour accroître l'efficacité et l'uniformité. Le Programme fait partie des principales activités de TPSGC et est pleinement conforme au résultat stratégique ministériel.
55. La fourniture de locaux et de services connexes aux employés fédéraux constitue un rôle et une responsabilité appropriés pour le gouvernement fédéral et la fourniture centralisée des locaux est alignée sur les pratiques en cours dans d'autres administrations. Il est possible de procéder à une décentralisation du Programme vers des ministères et organismes, mais la majorité des clients estiment qu'il vaut mieux, par mesure d'efficacité, qu'ils se concentrent sur leur mandat de base et que TPSGC centralise la fourniture des locaux à bureaux. Le transfert des responsabilités du Programme à d'autres ordres de gouvernement ou le transfert de la totalité des responsabilités au secteur privé n'est pas jugé approprié, étant donné que la responsabilité ultime de garantir l'application des normes pour les locaux aux fonctionnaires fédéraux appartient au gouvernement fédéral. Toutefois, le secteur privé peut jouer un rôle dans la prestation des services de locaux et l'a fait par le passé.

### **CONCEPTION ET EXÉCUTION**

56. Dans le cadre de l'évaluation, la conception et l'exécution du Programme ont été examinées afin d'appuyer les améliorations du Programme en facilitant la détermination des points forts et des points faibles. Dans le cadre de l'évaluation, nous n'avons examiné ni la pertinence du *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*, ni l'application des normes pour les locaux pour effectuer l'analyse de la conception et de l'exécution du Programme présentée ci-après. Nous avons plutôt déterminé et analysé les trois éléments caractéristiques de la singularité du Programme comparativement aux modèles utilisés par d'autres administrations; ce faisant, nous avons recueilli l'opinion des intervenants sur les éléments conceptuels, ce qui nous a permis de déceler certains enjeux relatifs à l'exécution du Programme.

57. L'évaluation a permis d'identifier trois éléments du modèle du Programme qui le rendent unique par rapport aux modèles utilisés par d'autres administrations. Le premier élément est le régime d'enveloppes de locaux. Le Programme contrôle l'utilisation de la superficie par les ministères et organismes clients sur le plan national par l'entremise de ses enveloppes notionnelles de locaux. Les enveloppes de locaux sont calculées en mètres carrés et protégées des augmentations du taux locatif. L'enveloppe de locaux de la plupart des ministères et organismes clients a été établie d'après les locaux qu'ils occupaient en 2001. En dehors du régime d'enveloppe de locaux, certains clients (Ressources humaines et Développement des compétences Canada, l'Agence du revenu du Canada et les organismes de services spéciaux) ont signé des ententes particulières avec la Direction générale des biens immobiliers (DGBI) pour leurs besoins spécifiques et remboursent directement le coût total des locaux au Programme.
58. Lorsque le besoin en superficie d'un client dépasse son enveloppe, il peut obtenir du Conseil du Trésor l'approbation d'augmenter le crédit du Programme pour payer les locaux supplémentaires ou demander qu'on lui accorde une **redevance pour les locaux**. Les organisations clientes doivent payer pour la superficie qui dépasse les normes pour les locaux établies et recevoir l'approbation de la DGBI. Les clients sondés dans cette évaluation ont signalé qu'ils connaissaient l'enveloppe de locaux qui leur était allouée. Quatre-vingt-six pour cent d'entre eux ont reconnu que TPSGC les tenait informés du statut de leur enveloppe de locaux et des rajustements. Des entrevues avec les ministères et les organismes clients ont également permis de constater que les clients communiquaient souvent avec l'équipe Gestion des locaux à l'échelle nationale de la DGBI sur les enjeux propres aux enveloppes de locaux et qu'ils étaient satisfaits des mises à jour fournies. Réciproquement, beaucoup de clients et d'organismes centraux interrogés ont exprimé leurs préoccupations concernant la transparence de l'enveloppe de locaux actuelle, car le coût des locaux n'est pas évident. Ils ont ainsi suggéré de mettre en place une certaine forme de loyer dépendant du marché pour rendre le processus plus transparent. Certaines personnes interrogées ont aussi indiqué que l'approche actuelle concernant les enveloppes de locaux (qui accorde une valeur égale à tous les mètres carrés de locaux) était limitée puisqu'elle ne semblait pas tenir compte de la qualité, de l'état et de l'emplacement des bureaux.
59. Le deuxième élément unique du Programme est que TPSGC et les ministères et organismes clients se partagent les obligations relatives à la prestation de certains services de locaux aux fonctionnaires fédéraux. Les deux principaux domaines où les responsabilités de TPSGC et des organisations clientes sont partagées sont la planification et le financement des projets de locaux. Les organisations clientes sont chargées, entre autres, de déterminer leurs besoins précis en locaux et de les transmettre à TPSGC en temps opportun, de planifier et d'élaborer des stratégies de locaux à long terme, et d'obtenir un financement pour les besoins supplémentaires en locaux et leur aménagement (c'est-à-dire pour préparer la superficie selon les besoins d'occupation et les exigences des locataires). TPSGC est chargé d'élaborer un cadre générique de normes pour appuyer les besoins opérationnels établis par les clients et

de fournir des locaux qui répondront à ces besoins selon la méthode du meilleur rapport qualité-prix, d'après une analyse de toutes les options possibles.

60. Lorsque ces responsabilités ne sont pas assumées conformément au *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*, la prestation des services du Programme (à savoir les échéances et les coûts liés à chaque projet de locaux) et les relations entre TPSGC et les ministères clients peuvent être touchées. Par exemple, il est arrivé que certains clients ne prennent pas en compte le prélèvement de 13 % dans leurs demandes de financement. Dans ce cas, leur enveloppe de locaux n'a pas été rajustée. Ils ont alors dû payer la nouvelle superficie à même leur budget, ce qui a eu une incidence sur le budget de leur programme. Les entrevues menées dans le cadre de cette évaluation montrent que la majorité des clients ont mis des processus en place pour veiller à ce que les besoins en locaux soient pris en compte au début d'un programme.
61. Une caractéristique importante des responsabilités partagées est l'entente de financement partagé pour les coûts liés à l'aménagement des locaux. En général, le financement des enveloppes de locaux gérées par TPSGC couvre l'installation et les coûts des équipements de base des immeubles ainsi que les éléments initiaux de la construction intérieure et de la finition qui sont décrits dans les Normes d'aménagement : Guide de référence technique de 2012. Les organisations clientes sont chargées de financer l'achat et l'installation des systèmes spécialisés dont ils ont besoin (comme les systèmes de sécurité ou de télécommunication spécialisés) ainsi que les meubles, les accessoires et l'équipement. Les services d'aménagement du Programme sont fournis par les équipes du Programme des services immobiliers de TPSGC ou par les clients.
62. Les coûts d'aménagement, bien qu'ils représentent un investissement ponctuel, peuvent imposer une pression importante sur le budget de certains clients, en particulier lorsque TPSGC décide d'en réinstaller un. Les représentants de la gestion de TPSGC interrogés ont également indiqué que le financement partagé a souvent représenté un enjeu, entraînant des retards et l'indexation des projets de locaux. L'examen récent du cadre de responsabilité du Programme effectué par un tiers a conclu que ce financement partagé imposait aux organisations clientes un fardeau financier et administratif et qu'il entraînait peut-être des coûts plus importants pour l'État en raison des coûts indirects importants occasionnés, des chevauchements dans la capacité de gestion de projet et des retards de projet, puisque les clients peuvent ne pas disposer des fonds nécessaires pour mettre en œuvre la solution liée aux locaux. Comme solution de rechange au financement partagé convenu, l'examen mené par un tiers recommande de mettre en œuvre une approche « progressive » pour financer divers niveaux de besoins d'aménagement de base, car certains clients auront toujours des besoins opérationnels accrus en systèmes de sécurité et de communication spécialisés ou pour d'autres éléments d'aménagement. En 2011, les organismes centraux ont lancé une initiative d'amortissement des coûts d'aménagement pour aider les organisations clientes à financer l'aménagement des locaux en autorisant les organisations fédérales à emprunter des fonds pour leur part

d'aménagement en fonction des niveaux de référence futurs. À ce jour, sept organisations, la plupart de petits organismes, ont utilisé l'initiative pour couvrir leurs dépenses d'aménagement dans les régions de la capitale nationale, du Québec et de l'Ouest.

63. Le troisième élément unique du Programme est la prestation régionale du service qui est administré par un régime national en appui avec d'autres programmes de TPSGC. L'annexe A contient un tableau documentant le processus suivi dans le gouvernement du Canada pour la prestation des locaux et des services connexes. Les bureaux régionaux sont chargés de fournir des services aux organisations clientes et sont appuyés dans cette tâche par les politiques, les directives et le financement de divers centres d'expertise de l'administration centrale (la DGBI). Les clients soumettent leurs besoins en superficie à leur région d'appartenance qui analyse les options, détermine celle qui représente le meilleur rapport qualité-prix pour l'État et achève le processus d'approbation dont le délai requis varie selon l'importance et la complexité du projet. Une fois le processus d'approbation achevé, le Programme prépare la superficie en vue de leur occupation grâce aux services fournis par l'équipe du Programme des services immobiliers de TPSGC.
64. Les membres de la direction du Programme, le personnel et les membres de la direction des organisations clientes interrogés ont indiqué que les rôles et les responsabilités des différents groupes de TPSGC participant aux services de locaux n'étaient pas clairs, ce qui entraîne des points de contact multiples pour le client et augmente le risque d'une prestation non uniforme des services. La majorité des clients interrogés (10 sur 14) ont noté un manque d'uniformité dans les services de locaux et les conseils donnés par différentes équipes de biens immobiliers de TPSGC, y compris dans l'application des normes pour les locaux; le manque d'uniformité sur le plan des services de locaux et de conseils reçus de TPSGC était particulièrement apparent aux clients qui ont indiqué disposer d'une gestion centralisée de locaux au sein de leurs organisations respectives. En tout, soixante-dix-sept pour cent (40 sur 52) de clients sondés ont signalé la présence d'une gestion de biens immobiliers centralisée au sein de leur organisation. Toutefois, l'évaluation n'a pas permis de confirmer par d'autres sources l'étendue du manque d'uniformité dans la prestation des services. Bien que certaines personnes interrogées aient reconnu les efforts de TPSGC pour mettre en place un guichet unique pour les clients, d'autres ont observé que celui-ci n'avait aucun pouvoir de décisionnel et n'exerçait aucun contrôle sur les processus du projet de locaux. Qui plus est, les clients du Programme ont mentionné que la communication avec TPSGC sur les processus et le coût des locaux était un point à améliorer.

## **Conclusions : CONCEPTION ET EXÉCUTION**

65. Le modèle de conception et d'exécution du Programme appuie, en règle générale, l'exécution du Programme. Toutefois, divers intervenants sont d'avis que la caractéristique de gestion du portefeuille de locaux (pour la conception et l'exécution du Programme) n'est pas aussi transparente et efficiente qu'elle pourrait l'être. Ils

ont aussi déterminé qu'il y aurait lieu d'améliorer la communication entre les clients et TPSGC au sujet des processus et des coûts des locaux. Par conséquent, dans le cadre de l'évaluation, nous avons formulé la *Recommandation 1* en vue de résoudre cet enjeu. En outre, divers intervenants ont signalé un manque d'uniformité sur le plan de la prestation des services en raison de la présence des multiples points de contact avec TPSGC : pour atténuer ce risque pour le Programme, nous avons formulé la *Recommandation 2*.

## RENDEMENT

66. On évalue le rendement d'un programme par sa capacité à atteindre les objectifs fixés, et dans quelle mesure il le fait de manière efficiente et économique.

## ATTEINTE DES RÉSULTATS

67. L'évaluation a permis d'examiner la capacité du Programme des locaux fédéraux à atteindre les résultats immédiats, intermédiaires et à long terme. Les résultats escomptés du Programme sont indiqués en italique ci-dessous et sont suivis d'une évaluation permettant de savoir dans quelle mesure ces résultats ont été atteints.

***Résultat immédiat 1 : Les organisations fédérales reçoivent des solutions adéquates pour leurs besoins et leurs priorités en locaux.***

68. L'évaluation a permis d'évaluer la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont obtenu des solutions adéquates pour leurs besoins et leurs priorités en locaux. L'évaluation a défini des solutions adéquates comme étant des locaux qui respectent les normes du gouvernement du Canada pour l'attribution des locaux et un aménagement répondant aux besoins des clients (besoins opérationnels pour administrer les programmes). À partir de plusieurs sources de données, les éléments suivants ont été examinés : existence de politiques et d'outils pour l'exécution du Programme, atteinte des cibles établies pour les locaux à bureaux du gouvernement du Canada et l'opinion des clients sur les locaux fournis.
69. En mars 2013, TPSGC fournissait des environnements de travail à environ 269 000 employés de plus de 110 ministères et organismes fédéraux. De plus, TPSGC gérait 3 885 conventions d'occupation signées avec des organisations clientes ainsi qu'un portefeuille totalisant 6 454 743 m<sup>2</sup> d'installations d'usage commun et de bureaux dont l'État est propriétaire ou locataire, loués ou obtenus par bail-achat.

### *Politiques et outils*

70. Le Ministère a mis en place et revoit de façon régulière le *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*. Lequel, comme nous l'avons déjà indiqué, comprend une politique, des directives, des outils et des normes. Les critères d'attribution maximale de locaux appliqués lors de la planification, de l'acquisition des locaux à bureaux et de la surveillance de leur utilisation sont décrits dans les

*Normes d'attribution des locaux* de TPSGC. Les normes d'aménagement et d'attribution des locaux ont été mises à jour en 2012 pour appuyer le Plan d'action économique et ont intégré, au profit du gouvernement du Canada, les principes de l'initiative Milieu de travail 2.0 du gouvernement du Canada qui prévoient une utilisation plus efficiente et plus efficace des locaux à bureaux grâce à un plan d'ensemble plus souple et plus ouvert et à la technologie de collaboration. Les clients du Programme, les représentants de la gestion de TPSGC et les hauts fonctionnaires des organismes centraux interrogés ont convenu que le Ministère avait les instruments de politique nécessaires pour la prestation des services de locaux. L'examen des documents dans le cadre de l'évaluation a également permis de confirmer que d'autres organisations de la fonction publique utilisaient régulièrement les instruments de politique, comme les cadres de gestion des locaux et les normes relatives aux locaux, pour gérer et contrôler l'usage de leurs locaux.

71. TPSGC a élaboré des outils pour une meilleure documentation des besoins des clients et l'attribution des locaux, comme le Questionnaire sur les besoins en locaux du client qui détaille la demande du client, et le Calculateur de normes d'attribution des locaux relatifs à l'initiative Milieu de travail 2.0 qui fournit des estimations générales pour un nouvel aménagement, conformément aux normes d'aménagement et d'attribution des locaux.

*Objectifs relatifs à l'utilisation*

72. Conformément au *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*, le Ministère reçoit des fonds pour fournir des locaux à bureaux au niveau d'utilisation minimal requis pour répondre aux besoins fonctionnels des organisations clientes. Conformément à l'engagement pris dans le Budget 2005, TPSGC a réduit le niveau d'utilisation des locaux à bureaux qui était de 21,4 m<sup>2</sup> par employé en 2005 et a atteint sa cible de 18,9 m<sup>2</sup> par employé en 2009, grâce à l'application des normes. Les analyses ont montré que les taux d'utilisation ne variaient pas beaucoup entre les occupations où les clients sont débités ou non, et entre les divers types d'installations (dont l'État est propriétaire ou locataire, bail-achat ou location), ce qui indique une application uniforme des normes pour les locaux sans égard aux types de financement et d'installations. (Une organisation cliente a été exclue des calculs relatifs aux installations étant donné qu'elle emménageait dans cette installation au moment de l'évaluation). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0 du gouvernement du Canada, TPSGC s'est engagé à réduire davantage le niveau moyen d'utilisation des locaux à bureaux à 16,4 m<sup>2</sup> par employé au fil du temps, à mesure que les locaux sont acquis ou rénovés.
73. TPSGC a établi une cible de 70 % pour les nouvelles conventions d'occupation respectant les limites d'attribution des locaux, conformément au *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*. Les normes pour les locaux peuvent être dépassées pour les petits bureaux de 25 employés ou moins si les besoins sont raisonnables et ne peuvent être respectés dans les limites imparties. De

plus, TPSGC peut dépasser les limites d'attribution des locaux quand il renouvelle les locaux déjà occupés par un client si cela optimise l'avantage économique à long terme pour l'État et fournit le meilleur rapport qualité-prix au contribuable. Au cours de la première année (2011-2012), le Ministère a atteint 67 % de conformité et a atteint 78 % de conformité en 2012-2013 (les autres conventions d'occupation contenaient des articles non conformes). Le résultat de 2012-2013 (78 %) inclut les occupations qui respectent les limites d'attribution des locaux (20 %) ainsi que les occupations renouvelées qui dépassent les limites, mais représentent le meilleur rapport qualité-prix global pour l'État (58 %). Le résultat pour 2012-2013 a été influencé par la mise en œuvre des limites de superficie attribuée en réponse à l'initiative de modernisation des locaux prévue dans le budget de 2012. Toutes les demandes d'exemption des limites d'attribution des locaux et des normes d'aménagement des clients sont examinées par le Comité des normes de gestion des locaux, en place depuis 2005, et sont approuvées par le sous-ministre adjoint de la DGBI. Les représentants des clients sondés ont convenu que le processus d'exemption était clair (62 % des personnes interrogées, soit 16 sur 26) et que les décisions sur les exemptions demandées avaient bien été communiquées par TPSGC (63 % des personnes interrogées, soit 15 sur 25).

#### *Points de vue des clients*

74. L'évaluation a permis de constater que 69 % des clients sondés (35 sur 51) sont d'accord pour dire que TPSGC fournit des locaux répondant à leurs besoins opérationnels, tandis que 20 % (10 sur 51) sont en désaccord. Selon les entrevues effectuées, les clients ont surtout indiqué que l'emplacement des locaux, l'état de l'immeuble et la difficulté à obtenir les coûts des locaux sous forme d'estimations ou de prévisions étaient des facteurs contribuant à ne pas pouvoir satisfaire pleinement leurs besoins opérationnels.
75. Les personnes interrogées dans les groupes d'intervenants du Programme perçoivent que les locaux dont l'État est propriétaire ou locataire étaient en moins bon état que ceux loués. TPSGC affirme que tous les locaux fédéraux qui se trouvent dans les installations dont l'État est propriétaire, locataire ou obtenues par bail-achat et qui sont fournies dans le cadre du Programme, respectent les normes et les codes applicables tandis que toutes les questions de santé et de sécurité sont traitées de manière prioritaire.

#### ***Résultat immédiat 2 : Obtention du meilleur rapport qualité-prix pour l'État grâce aux investissements***

76. On a évalué dans quelle mesure l'État obtenait un meilleur rapport qualité-prix grâce aux investissements. Selon la *Politique relative au Système national de gestion de projet* de TPSGC, on définit le meilleur rapport qualité-prix comme l'équilibre optimal des avantages globaux pour l'État et les contribuables en offrant la meilleure combinaison des critères de qualité, de service et de temps, au coût total le plus faible pour la durée de vie utile des actifs. Pour évaluer ce résultat, l'équipe



d'évaluation a examiné la méthode de TPSGC d'analyse des solutions de locaux fournissant le meilleur rapport qualité-prix; la mesure dans laquelle cette méthode était appliquée; et les points de vue des intervenants du Programme sur le meilleur rapport qualité-prix pour l'État, grâce aux investissements.

77. L'évaluation a permis de constater qu'à l'égard du Programme, on avait élaboré une méthode claire pour identifier les solutions de locaux fournissant le meilleur rapport qualité-prix. D'après la méthode élaborée, il faut mener des analyses de l'investissement pour présenter des solutions de locaux fondées sur des critères financiers et non financiers ainsi que les facteurs de risque afin de déterminer l'option présentant le meilleur rapport qualité-prix pour l'État. Le Guide pour la préparation des rapports d'analyses des investissements élaboré par TPSGC comprend une matrice permettant de saisir l'analyse qualitative. Il fournit également un modèle et une description détaillée du style, de l'objet et du contenu suggéré de chaque section des rapports d'analyse des investissements et renvoie aux politiques fédérales et ministérielles, y compris à la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor, à la *Politique relative au Système national de gestion de projet* du Ministère, à la *Politique d'analyse des investissements* du Ministère et à la *Directive sur l'obligation de la Direction générale des biens immobiliers d'envisager le recours à des partenariats public-privé* pour les projets avec une dépense en immobilisations de 100 millions de dollars ou plus et une durée de vie de l'actif d'au moins 20 ans. De plus, le Conseil du Trésor exige que l'on évalue un éventail complet d'options, comme l'achat, la construction par l'État, le bail-achat, la construction à des fins de location, un nouveau bail, le renouvellement du bail, la cession-bail, le partenariat public-privé et d'autres options applicables.
78. L'évaluation a permis de constater que l'approche actuelle établie à l'égard du Programme s'alignait sur les normes et les pratiques de l'industrie, puisque d'autres organisations immobilières prennent aussi en compte les facteurs financiers et non financiers dans leurs analyses des investissements. Une pratique exemplaire serait d'entreprendre des analyses rétrospectives des décisions prises par le Programme afin d'éclairer les processus décisionnels futurs. L'évaluation a permis de constater que ce type d'analyses est mené par des organisations du secteur privé.
79. L'évaluation a permis de constater que la plupart des décisions du personnel du Programme étaient prises en vue de sélectionner l'option possédant la **valeur actualisée du coût des locaux** la plus basse : pour 2011-2012 et 2012-2013, 21 des 23 projets approuvés par le sous-ministre adjoint ou une autorité supérieure étaient des options représentant le coût le plus bas. Pour les deux autres cas, il s'agissait de projets de construction de l'État, où l'on a jugé que la construction comportait des risques plus élevés que l'option de location, surtout en raison des besoins des clients.
80. L'examen des dossiers effectué lors de l'évaluation révèle que les décisions ont été prises en fonction du coût le plus bas. Une douzaine de dossiers de projets ont été examinés, ce qui a permis de constater que les analyses des investissements prenaient en compte, de manière neutre, un vaste éventail d'options pertinentes à la demande

du client. Celles-ci prenaient aussi en compte les coûts pour le client. L'examen a toutefois permis de constater qu'une organisation cliente a été exclue des calculs pour les installations obtenues par bail-achat étant donné qu'elle emménageait dans cette installation au moment de l'évaluation. Des matrices d'analyse ont été constatées dans le tiers des dossiers (4 sur 12) et une analyse détaillée de la probabilité et de l'importance du risque lié aux options dans le quart des dossiers (3 sur 12).

81. Les personnes interrogées dans le cadre de la gestion de programme de TPSGC ont confirmé que les décisions reposaient souvent sur des aspects financiers qui n'étaient que des estimations anticipées des options de locaux. Ces répondants ont fait remarquer que les facteurs non financiers, comme les priorités stratégiques, n'étaient pas toujours suffisamment pris en compte dans les analyses des investissements. D'après l'évaluation, le Bureau du vérificateur général du Canada a aussi remarqué une pondération insuffisante des risques relatifs des projets de locaux dans son examen de la gestion des baux par le Ministère. Renforcer l'examen et l'intégration des facteurs qualitatifs dans les décisions d'investissement serait une occasion d'améliorer le Programme.
82. Bien que les intervenants du Programme interrogés aient reconnu que TPSGC était guidé par la priorité de garantir le meilleur rapport qualité-prix pour l'État et qu'il avait les politiques et les outils d'orientation adéquats, une majorité de clients ont émis un doute par rapport aux décisions de TPSGC concernant l'option choisie pour les locaux puisqu'ils ne sont ni inclus ni informés des résultats des analyses menées par le Ministère. Les clients ont observé qu'après avoir soumis leurs besoins en locaux par l'intermédiaire du Questionnaire sur les besoins en locaux du client, leur participation au processus se limitait à fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre la solution de locaux du Programme choisie par TPSGC. Les clients interrogés ont également fait remarquer que si davantage de renseignements sur les options à l'étude étaient communiqués de manière ouverte et transparente, et si la planification avait lieu de manière conjointe, ils appuieraient davantage l'application des décisions de TPSGC.

***Résultat immédiat 3 : Le portefeuille immobilier fédéral est souple, adapté et bien entretenu***

83. L'évaluation a permis d'examiner dans quelle mesure le Ministère gérait le Programme des locaux fédéraux de manière à garantir un portefeuille immobilier fédéral souple, adapté et bien entretenu. En utilisant plusieurs sources de données, chacun des aspects suivants du portefeuille du Programme a été examiné : souplesse, adaptabilité et entretien. La souplesse du portefeuille a été évaluée à partir des éléments suivants : ententes de prise en charge, disponibilité de la superficie inoccupée et pratiques exemplaires de l'industrie. L'adaptabilité du portefeuille a été évaluée d'après la satisfaction des clients, les points de vue des intervenants et les échéances des projets. L'entretien a été évalué selon la satisfaction des clients, la

réalisation des objectifs de rendement et l'analyse comparative des dépenses de fonctionnement et d'entretien.

84. Récemment, TPSGC a mis en place une série d'initiatives pour mieux exécuter le Programme et veiller à ce que le portefeuille immobilier fédéral soit souple, adapté et bien entretenu. Les principales initiatives portent sur la révision et l'application des normes pour les locaux du gouvernement, le renfort des outils pour effectuer des analyses d'investissement, la mise en œuvre des principales pratiques de gestion de projet de l'industrie et d'un système de technologie de l'information intégré, la diversification du portefeuille grâce à de nouvelles solutions en locaux et le recours à l'expertise et à la capacité du secteur privé. L'examen des documents a permis de confirmer que ces initiatives correspondaient aux pratiques majeures de l'industrie et qu'elles tenaient compte des conventions collectives en constante évolution et des progrès technologiques. De même, les intervenants du Programme interrogés considèrent les initiatives susmentionnées comme des étapes positives vers un portefeuille immobilier souple, adapté et bien entretenu.

#### *Souplesse*

85. En mars 2013, le Programme fournissait des locaux à des organisations fédérales à 1 795 endroits du Canada dans des installations dont l'État est propriétaire ou locataire. Les types de prise en charge des biens immobiliers représentent un aspect important de la souplesse du portefeuille. TPSGC utilise une variété de types de prise en charge (actifs dont l'État est propriétaire ou locataire, certains avec une option d'achat) et d'ententes transactionnelles (contrats de cession-bail, partenariats public-privé et autres) pour gérer son portefeuille de locaux. Au mois de mars 2013, le portefeuille comprenait 331 immeubles dont l'État est propriétaire (ce qui représente 47 % du total des surfaces de location en mètres carrés), 1 455 locaux avec convention de bail (ce qui représente 48 % du total de la superficie de location en mètres carrés), et neuf locaux régis par une entente de bail-achat (ce qui représente 5 % du total de surfaces de location en mètres carrés). Les avantages de l'utilisation d'un ensemble de types de prise en charge et d'ententes transactionnelles pour la gestion d'un portefeuille immobilier, comme la capacité de reporter des fonds dans le portefeuille et de gérer les risques relatifs aux différentes ententes, sont bien documentés dans les dossiers et ont été confirmés lors des entrevues menées pour l'évaluation. En mars 2013, TPSGC gérait 1 977 baux. En ce qui a trait à la gestion du Programme, la location n'est pas l'option la plus souple. Le Programme peut se voir imposer le prix du marché et connaître des risques de disponibilité.
86. Comme TPSGC acquiert des locaux partout au Canada, il prend des décisions de manière à veiller à ce que le portefeuille fédéral soit assez souple pour respecter les demandes en matière de superficie, d'emplacement et de date d'occupation. Une des façons pour le Programme de s'adapter aux besoins opérationnels fluctuants des clients est d'intégrer dans ses contrats des options de renouvellement ou de prolongation du bail. Une analyse du répertoire des baux du Programme en 2012-2013 a montré que 36 % des baux comportaient toujours des options de prolongation

de bail, 37 % d'entre eux présentant plusieurs options. Le Programme échelonne également les échéances des baux du portefeuille pour le rendre plus souple.

87. La disponibilité de la superficie inoccupée est un autre aspect à prendre en compte pour garantir la souplesse du portefeuille afin de répondre à la demande des clients. L'évaluation a permis de constater que TPSGC maintenait un faible taux d'inoccupation pour ses locaux à bureaux. Au mois de mars 2013, 1,3 % (soit 82 131 m<sup>2</sup>) de la superficie appartenant au Programme étaient inoccupées, ce qui était beaucoup plus bas que le taux d'inoccupation moyen de 8,5 % signalé pour tous les marchés des centres-villes et suburbains du Canada. La superficie inoccupée appartenant au Programme se trouve dans des zones isolées, dans 168 installations, avec une superficie moyenne de 240 m<sup>2</sup>. La superficie inoccupée ne pourrait pas répondre à d'importantes demandes urgentes, comme celles qui résultent de la création d'une nouvelle organisation fédérale, mais elle pourrait répondre aux besoins d'occupation à court terme. Des occupations à court terme peuvent être utilisées pour augmenter la souplesse du Programme et la gestion des fluctuations de la demande du client.

#### *Adaptabilité*

88. Soixante-trois pour cent des clients sondés (33 sur 52) ont déclaré qu'ils étaient en général très satisfaits des services de TPSGC en locaux à bureaux. Les données ministérielles sur la portée, le calendrier et le budget des projets de locaux révèlent que la majorité des projets correspond au plan établi; sur les trois indicateurs, celui lié au temps a obtenu les plus faibles résultats en 2011-2012, 86 % des projets étaient gérés conformément au calendrier (44 sur 45) et en 2012-2013, 80 % des projets étaient gérés conformément au calendrier (47 sur 59).
89. En ce qui a trait à la planification et à la prévision des besoins en locaux des clients, seulement 46 % des clients sondés par l'équipe d'évaluation (23 sur 50) ont reconnu que TPSGC menait ces activités de manière efficace. Les représentants des clients interrogés ont signalé un manque d'uniformité dans les conseils sur la planification donnés par divers bureaux régionaux de TPSGC, une mauvaise compréhension des besoins des clients (p. ex. la sécurité ou le besoin d'accès public), un manque de coordination entre les équipes responsables des biens immobiliers de TPSGC et une mémoire d'entreprise faible en raison du roulement du personnel dans les équipes chargées des locaux.
90. La rapidité du traitement des demandes en locaux des clients dans le cadre du Programme a été identifiée comme un point pouvant être amélioré dans les sondages auprès des clients et du personnel du Programme. L'évaluation a permis de constater que les échéances pour déterminer la meilleure option en locaux et préparer la superficie en vue de leur occupation, ce qui peut inclure la construction d'une nouvelle installation ou le transfert d'un client dans un nouvel immeuble, étaient longues. Le calendrier du projet de locaux du Programme impose aux clients de cerner et de transmettre leurs besoins au personnel du Programme plusieurs années

avant la date d'occupation. Beaucoup de clients interrogés ont indiqué que cela présentait des difficultés en raison des incertitudes concernant les besoins futurs du Programme et le financement. Entre-temps, 43 % du personnel responsable des locaux sondés (23 sur 54) ont signalé que les renseignements sur les besoins des clients qu'ils recevaient étaient souvent insuffisants, et seulement 31 % d'entre eux (17 sur 55) ont déclaré recevoir des renseignements rapidement. Les clients du Programme, le personnel responsable des locaux et les dirigeants de TPSGC interrogés ont exprimé la nécessité de simplifier les processus d'approbation des projets de locaux et de la mise en œuvre; ces questions sont actuellement prises en compte par le Ministère. Plus particulièrement, les deux initiatives actuellement examinées sont le processus de planification intégrée des investissements mené par la Direction générale des finances et de l'administration et le processus du Système national de gestion de projet dirigé par le Programme des services immobiliers.

91. Enfin, bien que le cadre stratégique actuel stipule que les ministères et les organismes clients sont chargés de confirmer leur demande en locaux et qu'ils sont responsables des changements concernant les locaux pendant leur occupation, beaucoup de clients interrogés ont suggéré que le Programme étudie les possibilités de résilier les conventions d'occupation avant leur expiration lorsque les besoins du Programme changent, comme pendant les moments de transition où l'on réduit les effectifs. La demande changeante relative aux locaux due aux réorganisations opérationnelles, aux réductions d'effectif et à l'impartition est un enjeu qui a été bien été documenté dans la littérature examinée lors de l'évaluation. Pourtant, la mise en œuvre de réponses immédiates pourrait être entravée par la nature à long terme propre au secteur immobilier. La souplesse du Programme dont il est question à la section précédente atténue une partie du risque.

#### *Entretien*

92. Les sondages menés auprès du personnel de gestion des locaux dans les organisations clientes et les fonctionnaires fédéraux ont montré que les clients du Programme étaient généralement satisfaits de l'entretien quotidien des locaux fournis. Dans un sondage national mené en 2010-2011 auprès des employés du gouvernement fédéral, 91 % des employés ont indiqué un certain degré de satisfaction concernant les services offerts dans leur immeuble, tout en demandant cependant certaines améliorations, comme pour la température, la qualité de l'air et l'aménagement des bureaux. De plus, 73 % des gestionnaires des locaux (soit 38 sur 52) ont déclaré que TPSGC fournissait des locaux à bureaux qui étaient en bon état, et 63 % d'entre eux (32 sur 51) ont reconnu que les locaux fournis avaient bien été entretenus pendant leur occupation.
93. TPSGC, par le Centre national d'appels de service, fournit un service bilingue 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 qui consigne les demandes d'entretien des immeubles faites par les locataires et les transmet au personnel sur place. En 2011-2012, le taux de satisfaction pour les appels de service signalés par ce centre de service était de 87 % (cible fixée à 85 %).

94. En 2011-2012, 100 % des installations du Programme sont restées opérationnelles pendant les heures normales de bureau, et les données du Programme en 2011-2012 sur les dépenses de fonctionnement et d'entretien étaient comparables à la moyenne pour les installations des secteurs public et privé dans deux exercices d'analyse comparative auxquels TPSGC a participé.

***Résultat intermédiaire : Les organisations fédérales exercent leurs activités dans des environnements de travail sécuritaires, abordables et durables***

95. L'évaluation a permis d'examiner dans quelle mesure le Programme fournissait des environnements de travail sécuritaires, abordables et durables. En utilisant plusieurs sources de données, l'équipe d'évaluation a examiné ce qui suit : la sécurité, en surveillant le respect des règlements en matière de santé et de sécurité et en relevant le point de vue des clients; l'abordabilité des locaux en vérifiant les objectifs de coût du gouvernement du Canada et en relevant le point de vue des clients; et la durabilité des locaux en vérifiant si les pratiques exemplaires avaient été adoptées et si les objectifs de performance environnementale avaient été atteints.

*Des environnements de travail sécuritaires*

96. En tant que responsable des locaux à bureaux fédéraux, TPSGC veille à ce que les immeubles ainsi que leurs systèmes et leurs équipements respectent les règlements applicables en matière de santé et de sécurité. Afin de gérer les risques de santé et de sécurité dus à l'état des immeubles ainsi qu'au fonctionnement et à l'entretien, le personnel du Programme utilise les données des rapports sur les états des immeubles et des évaluations du rendement des immeubles afin d'élaborer des plans de gestion des immeubles pour les installations dont l'État est propriétaire (tous les ans) et les installations louées (tous les deux ans). Ces documents portent sur tous les projets prévus pour les installations du Programme, y compris les projets de santé et de sécurité.
97. Le Rapport du vérificateur général du Canada de 2009 sur la santé et la sécurité des locaux à bureaux fédéraux comprend un examen des politiques de TPSGC et des activités menées pour réduire les risques de santé et de sécurité pour les locataires. Dans ce rapport, on constate que les politiques de TPSGC sont claires et qu'elles apportent des conseils pertinents au personnel. Cependant, ce rapport permet également de cerner des lacunes dans les pratiques de gestion des immeubles en ce qui a trait à la santé et à la sécurité. En réponse à cela, TPSGC a mis en œuvre un plan d'action de gestion qui inclut une inspection du niveau de conformité des lieux de travail avec les règlements de santé et de sécurité et une mise à jour du plan de gestion des immeubles pour veiller à ce que toutes les lacunes importantes qui ont trait à la santé et à la sécurité soient corrigées. Le plan d'action de gestion avait complètement été mis en œuvre au moment où l'évaluation a été effectuée.
98. Les entrevues menées pour l'évaluation auprès des clients du Programme ont confirmé que les clients estiment en général que les locaux fournis sont sécuritaires et conformes aux codes et aux normes applicables. Les données disponibles sur le

nombre d'incidents graves de santé et de sécurité liés aux locaux ont montré que TPSGC était en deçà de la cible de cinq incidents par année.

*Des environnements de travail abordables*

99. L'optimisation de l'utilisation de la superficie représente des économies directes pour le gouvernement fédéral et permet de rendre les environnements de travail plus abordables. Pour 2011-2012, afin d'aider à garantir une utilisation efficace de la superficie et de surveiller cette utilisation, le Programme a lancé un indicateur de rendement qui mesure le pourcentage des conventions d'occupation ayant été créées pendant l'exercice en cours, pour plus de 25 employés, étant conformes au *Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement*; l'objectif a été fixé à 70 %. En 2011-2012, le Programme avait atteint un pourcentage de 67 %, mais a dépassé l'objectif en 2012-2013 avec 78 %.
100. Pour rendre les environnements de travail du gouvernement fédéral plus abordables, le personnel du Programme a pris des mesures afin de réduire les locaux occupés par le gouvernement et de contenir son augmentation en appliquant les normes pour les locaux. En conséquence, la superficie moyenne par employé est passée à 18,9 m<sup>2</sup> en 2012-2013 alors qu'elle était de 21 m<sup>2</sup> par personne en 2004-2005. La réduction de l'utilisation de la superficie représente une mesure de compression des coûts et permet de rendre les environnements de travail plus abordables étant donné que le **coût de location de l'immeuble** par mètre carré était de 272 \$ en 2007-2008 et de 321 \$ en 2012-2013.
101. Les clients perçoivent la superficie comme généralement abordable et reconnaissent les avantages des économies d'échelle générées par le Programme. L'évaluation a permis de constater que le Programme avait établi des partenariats avec des associations immobilières et des organisations du secteur public et élaboré des normes d'analyse comparative ainsi que des rapports sur le coût des locaux. Les résultats du Programme au cours des deux premières années du rapport étaient comparables aux scores médians pour les indicateurs de coût. L'évaluation n'a pu établir si le coût des locaux du Programme était comparable à celui des autres organisations immobilières, car les études comparatives comprenaient une grande variété d'organisations étrangères et canadiennes des secteurs public et privé et que les groupes d'analyse comparative homologues n'avaient pas été définis.

*Des environnements de travail durables*

102. L'écologisation des opérations gouvernementales est l'une des principales priorités de TPSGC. En 2011-2012, TPSGC a établi un cadre stratégique pour les bâtiments durables qui détaille la façon dont les outils d'évaluation de la performance environnementale reconnus par l'industrie sont intégrés dans la construction et l'exploitation des locaux loués, dont l'État est propriétaire. Le personnel du Programme a adopté un certain nombre de pratiques exemplaires. Elle a, par exemple, mené des évaluations du cycle de vie de tous les principaux projets de construction, intégré des baux verts dans les activités opérationnelles, adopté une

approche de conception intégrée et établi des indicateurs de performance. Le Programme a atteint ses objectifs en ce qui a trait au pourcentage de projets de locaux ayant atteint un niveau élevé de performance environnementale reconnu par l'industrie, mais n'a pas encore réalisé l'objectif fixé concernant le pourcentage cumulatif souhaité d'immeubles de l'État existants de plus de 1 000 m<sup>2</sup> évalués à l'aide d'un outil reconnu par l'industrie d'après un cycle d'évaluation de cinq ans.

103. La mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0 fait partie des priorités du Programme et devrait générer des avantages environnementaux supplémentaires en modernisant le lieu de travail physique par de nouveaux bureaux de conception souple et durable et intégrant la technologie.

*Résultat à long terme : L'intégrité, l'utilité et la valeur du portefeuille immobilier fédéral sont préservées*

104. L'équipe d'évaluation a permis d'examiner dans quelle mesure le Ministère gérait le Programme de manière à veiller à ce que l'intégrité, l'utilité et la valeur du portefeuille immobilier fédéral soient préservées. À partir de plusieurs sources de données, l'équipe d'évaluation a examiné chacun des aspects suivants du portefeuille du Programme : examen de l'intégrité en analysant la portée des efforts de recapitalisation concernant les renouvellements pour la durée du cycle de vie des immeubles ainsi que l'orientation stratégique du Programme et de ses actifs, examen de l'intégrité en observant le pourcentage de superficie inoccupée dans le portefeuille immobilier fédéral, et examen de la valeur du portefeuille en calculant la valeur sur le marché du portefeuille immobilier fédéral et le rendement du capital investi des bureaux dont l'État est propriétaire.

*Intégrité*

105. Le Programme a récemment commencé à atteindre ses objectifs de recapitalisation. Le Ministère a déclaré avoir dépassé son objectif de 80 % du budget de recapitalisation dépensé en 2010-2011 et a atteint un score de 96,4 % en 2011-2012. Les dépenses en immobilisations par mètre carré augmentent de manière stable depuis 2009-2010 en raison du Programme accéléré d'infrastructure du gouvernement du Canada, ce qui a permis au Ministère d'entreprendre certains projets de réparation qui avaient été reportés. En conséquence, l'indice de l'état des installations pour les actifs du Programme est passé de 12 % en 2007-2008 à 10,6 % en 2011-2012. Des entrevues menées auprès des représentants de la gestion de TPSGC et des organismes centraux ont révélé que les fonds alloués aux projets d'immobilisation dans la Stratégie nationale de l'investissement ne faisaient pas l'objet d'une protection de prix, ce qui entraîne un taux de recapitalisation plus faible. Des discussions entre les organismes centraux et TPSGC sont en cours pour résoudre cet enjeu.
106. En ce qui a trait à l'orientation stratégique du Programme et à ses actifs, TPSGC n'a actuellement aucune stratégie nationale à long terme. La **Stratégie d'investissement nationale** a été créée en 1994 et a ensuite été mise à jour pour les années 2000-2005.



Elle décrit l'orientation stratégique pour les activités d'investissement immobilier et le portefeuille de **locaux à bureaux**. Actuellement, le Plan d'investissement du Ministère pour 2012-2017 représente l'initiative la plus récente de TPSGC en vue de prioriser les investissements et les services acquis à l'appui de son résultat stratégique.

107. Lors de toute discussion de la stratégie nationale à long terme, il importe de retenir que l'incertitude sur le plan de la demande des clients peut entraver la capacité du Ministère à gérer son portefeuille de manière stratégique. Par exemple, le récent Examen stratégique a eu des répercussions à la fois sur les activités de planification à court et à long terme. Dans le cadre de l'évaluation, les intervenants du Programme ont constaté des lacunes sur le plan de la planification stratégique et à long terme du Programme et de son portefeuille d'actifs, ainsi que des investissements stratégiques pour l'entretien et la recapitalisation.
108. Quelques personnes interrogées ont aussi cité la vision et le plan à long terme de la Direction générale de la cité parlementaire comme exemple de stratégie à long terme. Cette vision et ce plan délimitent un projet sur 25 ans mis en œuvre à partir de programmes quinquennaux continus. Sur le plan régional, le Programme a des stratégies d'investissement locales comportant un plan d'investissement à long terme pour les actifs du **portefeuille de biens locaux**, et établit une orientation pour la planification du portefeuille régional. C'est un plan de gestion de l'offre et de la demande qui porte à la fois sur les priorités du gouvernement, les plans des clients et les priorités de gestion de l'inventaire et d'investissement dans le contexte du portefeuille d'actifs, sur une période définie de 10 ans en général. Les plans d'investissement régionaux devaient être conformes à la stratégie d'investissement nationale. À l'heure actuelle, ils ne sont pas alignés sur une stratégie nationale à long terme.
109. En ce qui a trait à l'orientation stratégique du Programme, le Ministère a commencé à examiner sa série d'instruments de politique propres à la fourniture de locaux et à la prestation des services immobiliers connexes. Les représentants de la gestion de TPSGC à la DGBI et celle dans les bureaux régionaux interrogés ont souligné le travail positif réalisé par le Comité directeur de la politique qui a coordonné les mises à jour de la politique dans divers centres responsables des politiques. Les principaux documents du Programme, soit les *Normes d'attribution des locaux* et le guide de référence technique des *Normes d'aménagement*, ont été mis à jour en 2012.

#### *Utilité*

110. Au cours de l'évaluation, on a examiné le pourcentage de locaux vacants dans le portefeuille immobilier fédéral et constaté qu'il y avait 1,3 % de **locaux à bureaux commercialisables** vacants en mars 2013, ce qui est inférieur à l'objectif de 3,5 % du Programme et plus bas que le taux d'inoccupation de 8,5% signalé par le secteur privé sur le marché canadien. Le taux d'inoccupation était plus bas dans les

installations louées et obtenues par bail-achat (0,4 %) et plus élevé dans les immeubles dont l'État est propriétaire (2,4 %). Outre la superficie inoccupée commercialisable, 5,6 % du portefeuille du Programme (soit 358 729 m<sup>2</sup>) n'était pas disponible en mars 2013 ou était constitué de **locaux inadéquats**. Cela comprenait les locaux situés dans les **biens immobiliers excédentaires** et ceux faisant l'objet de travaux d'entretien ou d'une préparation en vue d'une occupation.

### *Valeur*

111. La valeur du marché des biens appartenant à l'État a augmenté au fil du temps, sauf en 2008-2009, en raison de la récession économique. En 2011-2012, la valeur moyenne nationale du portefeuille des locaux à bureaux dont l'État est propriétaire a atteint 1 805 \$ par mètre carré, ce qui représente une augmentation de 6,5 % par rapport à l'année précédente. Bien que le rendement du capital investi pour les bureaux dont l'État est propriétaire soit de 3,7 %, ce qui est inférieur à l'objectif de TPSGC et au niveau de l'industrie, le mandat du Programme, en tant que programme du gouvernement du Canada, est de garantir le meilleur rapport qualité-prix global pour l'État plutôt que de chercher à obtenir un rendement financier sur ses actifs.
112. Si on examine la contribution du Programme à son résultat à long terme selon une perspective globale, il importe de retenir que la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0 est considérée par tous les intervenants du Programme comme une orientation positive pour atteindre les objectifs du Programme en matière d'intégrité, d'utilité et de valeur du portefeuille fédéral de biens immobiliers. L'initiative tient compte des dernières évolutions concernant les conventions collectives et les ententes du lieu de travail, conformément aux pratiques du secteur privé et des autres administrations. Il s'agit d'ententes de travail plus souples, de l'intégration de nouvelles technologies de l'information, d'environnements de travail propices à la collaboration et à la réduction des locaux occupés.

### **Conclusions : ATTEINTE DES RÉSULTATS**

113. L'évaluation a permis de déterminer que, dans l'ensemble, le Programme atteint ses objectifs. Elle a aussi permis de trouver des points à améliorer qui appuieraient la réalisation des résultats immédiats et à long terme une fois les recommandations mises en œuvre. Les points à améliorer sont indiqués ci-dessous au moyen des recommandations.
114. Le Programme fournit des solutions adéquates pour répondre aux besoins et aux priorités des clients au moyen de son cadre stratégique, de son processus, de ses outils, de ses locaux à bureaux respectueux des normes gouvernementales et des objectifs d'utilisation de la superficie, tout en répondant aux besoins des clients et leur permettant de se concentrer sur leur mandat de base. TPSGC prend également d'autres mesures pour optimiser l'utilisation des locaux (*Résultat immédiat 1*).
115. Pour orienter le Programme en matière d'investissement, TPSGC a élaboré une méthode décisionnelle relative aux investissements claire et complète, alignée sur les

pratiques de l'industrie. Dans le cadre de l'évaluation, on a toutefois trouvé des exemples d'application non uniforme de la méthode et une intégration insuffisante des facteurs non financiers et des facteurs de risque permettant d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix global pour l'État. Il y a deux points à améliorer dans le processus décisionnel relatifs aux investissements : appliquer systématiquement la méthode du meilleur rapport qualité-prix en intégrant des facteurs qualitatifs à l'analyse de l'investissement (*Recommandation 3*) et en communiquant aux organisations clientes un complément d'information sur les coûts ainsi que des options et justifications concernant les locaux (*Recommandation 1* et *Résultat immédiat 2*).

116. Grâce à divers arrangements relatifs à la propriété et aux transactions, le Programme bénéficie d'une certaine souplesse pour gérer son portefeuille et réagir aux fluctuations de la demande des clients. L'évaluation a permis de déterminer que les phases de planification et d'approbation des projets de gestion des locaux pourraient être mieux adaptées lors du traitement des demandes des clients. Comme le Ministère procède actuellement à la rationalisation des processus liés aux projets d'acquisition de locaux et de la prestation connexe, l'évaluation ne mentionne pas la nécessité de formuler une recommandation sur l'adaptabilité lors du traitement des demandes des clients dans le cadre du Programme. Enfin, le Programme fournit des locaux qui sont bien entretenus (*Résultat immédiat 3*).

117. Le Programme est muni d'un cadre lui permettant de traiter en priorité les questions de santé et de sécurité et fournit des environnements de travail considérés sécuritaires. Le Programme continue à améliorer l'abordabilité et la durabilité des environnements de travail au moyen de l'adoption de normes comparatives et de pratiques exemplaires reconnues par l'industrie en matière de protection de l'environnement (*Résultat intermédiaire*).

118. Le Programme gère son portefeuille de façon à préserver son intégrité, son utilité et sa valeur. Pour ce faire, le Programme fait en sorte d'optimiser l'utilisation des actifs du portefeuille, de maintenir un faible taux d'inoccupation et d'accroître la valeur marchande des biens appartenant à l'État. Toutefois, l'adoption d'une stratégie à long terme contribuerait davantage à la réalisation du résultat visé par le Programme (*Recommandation 4*).

## **EFFICIENCE ET ÉCONOMIE**

119. La démonstration de l'efficacité et de l'économie se définit comme étant l'évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et des résultats. Un programme fait preuve d'une économie et d'une efficacité élevées lorsque les ressources optimisent les extrants à moindre coût et que la corrélation entre le minimum de ressources et les résultats obtenus est élevée.

### *Efficiences*

120. L'efficacité renvoie à la mesure dans laquelle le Programme optimise l'utilisation de ses ressources. L'efficacité du Programme a été évaluée en examinant dans quelle mesure le Programme tenait compte des pratiques exemplaires de l'industrie en matière de gestion et d'exécution de programmes. On a pour cela fait une analyse des données opérationnelles, fait une comparaison avec d'autres organisations, examiné les conventions d'occupation et le point de vue des intervenants du Programme.
121. Le Programme a mis en place certains mécanismes pour évaluer son efficacité et adopter les pratiques exemplaires de l'industrie afin d'accroître son rendement. TPSGC est membre de nombreuses associations immobilières et mène des études afin d'évaluer les modèles d'autres administrations en locaux. Le Milieu de travail 2.0, le Système national de gestion de projet et l'adoption d'un modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers sont des exemples clés de la façon dont le Ministère aligne le Programme sur les pratiques exemplaires de l'industrie. De plus, le Ministère met en œuvre un projet afin d'adopter les processus opérationnels immobiliers normalisés de l'industrie, lesquels sont soutenus par un système de technologie de l'information intégré (NOVUS). Le lancement de NOVUS, qui est prévu pour avril 2014, coïncidera avec la mise en œuvre d'autres initiatives comme la norme de calcul des superficies reconnue par l'industrie (normes de la Building Owners and Managers Association). Ce système permettra de réduire le nombre d'outils utilisés pour gérer diverses activités du Programme et faire état de celles-ci.
122. L'examen des documents dans le cadre de l'évaluation a confirmé que les initiatives susmentionnées correspondaient aux meilleures pratiques de l'industrie et qu'elles tenaient compte de l'évolution des conditions de travail ainsi que des progrès technologiques. De même, tous les intervenants du Programme interrogés perçoivent les initiatives récentes comme des étapes positives. Ils ont cependant identifié quelques difficultés sur le plan de la mise en œuvre. Les représentants de la gestion de TPSGC, le personnel responsable des locaux, de même que les représentants des organisations clientes, ont souligné l'abondance de documents de projet requis par le lancement du Système national de gestion de projet en 2010 et la longueur du processus de gestion de projet, les considérant comme disproportionnés par rapport au niveau de risque des projets de faible importance et de renouvellement des locaux. De plus, bien que la majorité des employés de TPSGC interrogés considèrent que le Plan d'investissement intégré du Ministère est une étape importante pour une gestion fondée sur le risque et l'approbation des projets, ils suggèrent que sa mise en œuvre a entraîné des chevauchements avec les processus existants pour les projets immobiliers ainsi qu'une augmentation des délais et des coûts indirects. Au moment de l'évaluation, TPSGC s'était engagé à examiner et à simplifier ses exigences pour le Système national de gestion de projet et le Plan d'investissement intégré.

123. L'examen des conventions d'occupation dans le cadre de l'évaluation a permis de constater que la durée d'une part importante des nouvelles conventions d'occupation était de moins d'un an. Bien que cela permette une certaine souplesse quant à l'engagement de locaux, cela peut aussi, par la même occasion, alourdir la gestion des conventions. Pour optimiser la superficie et minimiser les coûts associés au Programme, le Ministère a entrepris plusieurs initiatives au cours des dernières années visant à simplifier la gestion des conventions d'occupation. Le Programme a réduit le nombre des conventions d'occupation avec les clients en les faisant passer de 4 030 en 2008-2009 à 3 885 en 2012-2013, tout en augmentant d'environ 20 000 le nombre de fonctionnaires ayant obtenu des locaux dans le cadre du Programme.

### *Économie*

124. L'économie correspond à la réduction des ressources utilisées. On réalise des économies lorsque le coût des ressources utilisées correspond au montant minimal de ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. L'économie a été évaluée en examinant le budget et les documents du Programme et en menant des entrevues avec ses intervenants.

125. Dans le cadre du Budget 2005, le budget des biens immobiliers de TPSGC a été réduit de 300 millions de dollars par année de façon permanente à compter de 2009-2010. Les économies générées par l'augmentation du taux d'utilisation de la superficie et l'application des normes d'attribution des locaux du gouvernement s'élèvent à 500 millions de dollars. Le personnel du Programme a déclaré avoir atteint ses objectifs jusqu'à ce jour.

126. Pour appuyer l'initiative de renouvellement de la fonction publique et les efforts de réduction du déficit du gouvernement en 2012, le Programme a de nouveau réduit la limite d'attribution de locaux, ce qui devrait permettre de générer 65,6 millions de dollars d'économies sur une période de 7 ans, ainsi que 62 millions de dollars grâce à la réduction de l'empreinte écologique des locaux occupés par le gouvernement (par exemple, la diminution de consommation d'électricité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre). Des rapports sur ces économies seront réalisés à partir de 2014-2015. Outre les économies liées à la réduction des locaux occupés par le gouvernement, la mise en œuvre de l'initiative de modernisation du lieu de travail (Milieu de travail 2.0) devrait permettre de générer des économies supplémentaires et d'obtenir des avantages sur le plan écologique.

### **Conclusions : EFFICIENCE ET ÉCONOMIE**

127. Le Programme a adopté des pratiques exemplaires de l'industrie et mis en place des mécanismes pour améliorer son efficacité opérationnelle. Parmi ceux-ci, mentionnons : le Milieu de travail 2.0, le Système national de gestion de projet et la mise en œuvre d'un modèle organisationnel de gestion des biens immobiliers.

128. La participation du Programme aux initiatives gouvernementales de compression des coûts a contribué à la réalisation d'économies à l'échelle pangouvernementale.

## RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

**Recommandation 1 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait examiner les avantages possibles qu'offrirait le partage de renseignements supplémentaires (c.-à-d. la valeur monétaire des options d'investissement et, s'il y a lieu, des locaux occupés et de la superficie utilisée et non utilisée de l'enveloppe de locaux) avec les clients du Programme.

**Plan d'action de la gestion 1.1 :** Un accord sur les immobiliers est en cours d'élaboration de concert avec l'Agence du revenu du Canada (ARC) afin de donner suite aux recommandations formulées par un tiers à la suite de son examen de la situation d'un client qui rembourse presque tous les coûts. Dans le contexte de cet accord, TPSGC et l'ARC collaboreront aux processus de planification du portefeuille en s'échangeant ouvertement des renseignements afin de pouvoir concilier mutuellement leurs priorités et points de vue divergents, en cherchant des solutions mutuellement avantageuses

**Plan d'action de la gestion 1.2 :** Élaboration et présentation au Comité de gestion des biens immobiliers (CGBI) de leçons retenues et recommandations à l'intention d'autres clients fondées sur le projet pilote de l'ARC.

**Recommandation 2 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait examiner les moyens d'assurer une gestion plus efficiente des contacts clients et de favoriser la participation des clients à la réalisation des objectifs du Programme.

**Plan d'action de la gestion 2.1 :** Secteur des consultations des clients et solutions immobilières (SCCSI) rencontre ses vingt principaux clients une fois par mois. Les politiques de la Direction générale des biens immobiliers liés aux processus et au coût des locaux seront fournies et feront l'objet d'une discussion au besoin. Les clients discuteront également des façons de réaliser des gains d'efficience et l'optimisation des ressources. Une discussion sur la gestion uniforme des contacts avec les clients sera ajoutée à titre de point permanent à l'ordre du jour mensuel.

**Plan d'action de la gestion 2.2 :** Secteur des consultations des clients et solutions immobilières tient des téléconférences régulièrement avec les réseaux de directeurs des services à la clientèle de TPSGC partout au pays. Une discussion sur la gestion uniforme des contacts avec les clients sera ajoutée à titre de point permanent à l'ordre du jour mensuel.

**Plan d'action de la gestion 2.3 :** Secteur des consultations des clients et solutions immobilières examinera et mettra à jour régulièrement les coordonnées des clients.

**Recommandation 3 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait entreprendre des démarches pour s'assurer que la méthode du meilleur rapport qualité-prix est appliquée systématiquement afin de tenir compte des

facteurs de risque financiers et non-financiers dans toutes les décisions d'investissement des biens immobiliers.

**Plan d'action de la gestion 3.1 :** Le contrôle et la surveillance des outils d'analyse des investissements existants nécessitent la prise en compte des risques financiers et non financiers lors de toute décision d'investissement immobilier. La révision du mandat du Conseil d'investissement des biens immobiliers (CIBI) et du Conseil régional de gestion des investissements (CRGI) permettra au Centre d'expertise national d'examiner et de surveiller les comptes rendus des décisions régionales (CRD) afin de garantir l'uniformité de l'application de ces outils à l'échelle nationale.

**Plan d'action de la gestion 3.2 :** La surveillance des examens fonctionnels des approbations de projets régionaux et des CRD sera assurée.

**Plan d'action de la gestion 3.3 :** La normalisation des outils d'analyse : un outil d'analyse national des investissements et des documents de formation sur l'analyse des investissements seront élaborés et diffusés afin de remplacer plusieurs outils régionaux :

- a. Lancement de la version 3.0 des Outils d'investissement financier en immobilier (OIFI)
- b. Formation régionale

**Recommandation 4 :** Le sous-ministre adjoint, Direction générale des biens immobiliers, devrait élaborer une stratégie à long terme pour le Programme des locaux fédéraux et son portefeuille d'actifs en vue d'aligner la planification, l'investissement et la gestion des actifs sur leur valeur stratégique.

**Plan d'action de la gestion 4.1 :** Un nouveau cadre de gestion du portefeuille sera élaboré qui comprendra un horizon de cinq ans. Le Plan du portefeuille national comprendra des stratégies permettant de répondre aux opérations et priorités gouvernementales et de gérer efficacement le risque, y compris des modifications de la demande à long terme.

## À PROPOS DE L'ÉVALUATION

### Autorité

La sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a approuvé la tenue de cette évaluation, qui est recommandée par le Comité de vérification et d'évaluation dans le cadre de son Plan pluriannuel de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2012-2017.

### Objectifs de l'évaluation

L'évaluation portait sur le Programme des locaux fédéraux exécuté par la Direction générale des biens immobiliers et les bureaux régionaux de TPSGC. Cette évaluation avait deux objectifs :

- déterminer la pertinence du Programme : déterminer s'il répond à un besoin continu, s'il est conforme aux priorités gouvernementales et s'il s'harmonise avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral;
- déterminer le rendement du Programme : déterminer s'il a réalisé les résultats escomptés et s'il fait preuve d'efficacité et d'économie.

### Approche

L'évaluation a été réalisée conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*. Elle s'est déroulée d'avril 2012 à septembre 2013, et a été réalisée en trois étapes : planification, examen et établissement du rapport. L'évaluation portait sur le rendement du Programme de 2007-2008 à 2012-2013, même si des données sur certains indicateurs pour l'ensemble de la période de cinq ans n'étaient pas disponibles. Pour évaluer les enjeux et les questions, on a utilisé les éléments de preuve suivants :

*Examen des documents* : L'examen initial des documents a permis de connaître le Programme et son contexte, et de faciliter la phase de planification. Les documents examinés comprennent ceux fournis par le Programme et ceux rédigés sur le Programme. Les documents examinés sont les suivants : discours du Trône, budgets fédéraux, lois, politiques, demandes de financement, documents ministériels (rapports annuels sur les plans et priorités et les rapports ministériels sur le rendement), documents de la DGBI (rapports annuels *Notre portefeuille – Notre histoire* et plans d'activités de la DGBI) et documents du Programme. On a passé en revue tous ces documents afin d'examiner la pertinence du Programme, sa conception, son exécution et son rendement.

*Analyse de la littérature* : L'analyse documentaire visait à mettre le Programme en contexte à l'échelle nationale et internationale, et à déterminer le fondement théorique du modèle adopté.

*Entrevues* : L'équipe d'évaluation a mené des entrevues auprès d'informateurs clés de divers groupes d'intervenants liés à la prestation de locaux à bureaux aux employés



fédéraux, comme la direction du Programme, les ministères et organismes clients et les organismes centraux (Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère des Finances). Vingt-trois représentants de la gestion du Programme ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation, dont 14 employés de la DGBI et neuf provenant des six bureaux régionaux de TPSGC. De plus, des entrevues ont été menées avec des représentants du personnel de gestion des locaux de 14 ministères et organismes clients et six hauts fonctionnaires des organismes centraux. L'équipe d'évaluation a dressé une liste de répondants éventuels qui a été validée par le personnel du Programme. Toutes les personnes conviées à participer à l'entrevue ont accepté l'invitation. Les entrevues dans la région de la capitale nationale ont eu lieu en personne tandis que les entrevues avec les représentants régionaux de TPSGC ont eu lieu par téléphone. Des guides d'entrevue semi-structurée ont été utilisés, et toutes les notes des entrevues ont été transcrites. Les thèmes et les explications issus des transcriptions ont été examinés à partir de la grille d'évaluation. L'analyse qualitative des entrevues a permis d'obtenir de l'information sur la pertinence du Programme, sa conception et son rendement.

*Sondages* : Deux sondages électroniques ont été mis au point par l'équipe d'évaluation afin d'obtenir le point de vue des clients du Programme et des coordonnateurs des locaux de TPSGC sur la prestation et l'efficacité des services de locaux à bureaux fournis par l'intermédiaire du Programme. Le questionnaire du sondage comprenait à la fois des questions fermées (oui/non), des questions graduées permettant de mesurer la satisfaction des clients et des questions ouvertes. Pour le sondage auprès des clients, des invitations ont été envoyées aux coordonnateurs nationaux des enveloppes de locaux des clients. Cinquante-deux pour cent des organisations clientes ont répondu au sondage, ce qui représente un taux de participation de 56 %. Les organisations clientes pouvaient toutefois choisir les questions auxquelles elles souhaitaient répondre. Pour le sondage auprès du personnel responsable des locaux de TPSGC, des invitations ont été envoyées à tout le personnel des services de locaux dans les régions de TPSGC. Cinquante-huit réponses ont été reçues, ce qui représente un taux de participation de 68 %.

*Analyse des données opérationnelles* : Pour évaluer la réalisation des objectifs du Programme, on a collecté des données sur l'inventaire de locaux à bureaux et l'utilisation de la superficie dans les applications de biens immobiliers de TPSGC, comme le **Système du répertoire des installations**, le **Système de demande de locaux des clients** et le **Système des accords d'occupation**. Les données sur l'exécution des projets de locaux de TPSGC liées à la ponctualité, à la portée et au budget sont extraites de SIGMA, système de gestion financière et de gestion du matériel de TPSGC.

*Données secondaires* : Les sources de données secondaires étaient notamment des questionnaires sur la satisfaction des locataires et des clients, des études indépendantes menées par des tiers externes et le personnel de vérification interne et des données des rapports ministériels issues du tableau de bord ministériel de TPSGC, le Cadre de mesure du rendement et les rapports ministériels sur le rendement.

*Examen des dossiers* : L'examen des dossiers a été mené afin d'évaluer l'uniformité et la qualité des analyses de l'investissement pour les projets de locaux à bureaux et d'étudier

leur conformité aux processus et aux principes du Système national de gestion de projet. Au total, l'équipe d'évaluation a sélectionné 12 dossiers de projet de locaux des bureaux régionaux de TPSGC et du Secteur des grands projets de l'État. On a utilisé une liste de vérification structurée pour l'évaluation afin d'extraire systématiquement les données des projets et de les compiler. On a utilisé les données de l'examen des données pour évaluer le rendement du Programme et corroborer les données des entrevues et de l'examen des documents.

*Analyse financière* : Le personnel du Programme a fourni des données sur le budget et les dépenses du Programme ainsi que les économies relatives à la superficie de bureaux, et on les a analysées pour examiner l'efficacité et l'économie du Programme.

### **Limites de l'évaluation**

La méthode utilisée pour cette évaluation comporte plusieurs limites potentielles décrites ci-après. La façon principale de réduire les limites de certaines méthodes consiste à appliquer celle de la triangulation des données en utilisant plusieurs sources de données.

*Examen des documents* : Les données contenues dans les documents examinés n'étaient pas toujours à jour (par exemple, elles n'incluaient pas l'exercice 2012-2013) ou portaient notamment sur le portefeuille immobilier plutôt que sur le Programme. Pour réduire le plus possible ces limites, l'équipe d'évaluation a utilisé les données les plus récentes des applications de biens immobiliers de TPSGC propres au Programme.

*Analyse de la littérature* : L'analyse documentaire se limitait aux documents accessibles au public sur les pratiques de gestion des locaux à bureaux et du portefeuille dans les autres administrations étudiées par l'équipe d'évaluation. Aucune entrevue auprès de représentants d'autres administrations n'a été menée pour valider ces conclusions ou approfondir le contexte. En général, l'équipe d'évaluation a trouvé assez de renseignements sur chaque administration en consultant les données disponibles sur leur site Web officiel ainsi que les renseignements contenus dans des études, des examens et des vérifications réalisés de manière indépendante par des tiers.

*Entrevues* : L'équipe d'évaluation a fait un échantillonnage dirigé (au jugé) pour choisir les personnes pertinentes et veiller à ce que tous les groupes d'intervenants pertinents soient représentés. Qui plus est, les analystes des organismes centraux responsables du portefeuille immobilier n'ont pas été invités aux entrevues. On a créé des guides d'entrevue pour tous les groupes d'intervenants, conformément au tableau d'évaluation. La partialité du sondage a été réduite grâce à un guide d'entrevue semi-structuré et à la présence de deux membres de l'équipe d'évaluation à chaque entrevue.

*Sondage* : Le nombre relativement faible de répondants (58 pour le sondage auprès du personnel et 52 pour le sondage auprès des clients) a limité l'étendue des comparaisons qui pouvaient être établies entre les différents groupes des sondages (par exemple, parmi les bureaux régionaux de TPSGC ou selon le type de client).

*Analyse des données opérationnelles* : L'équipe d'évaluation a demandé aux analystes du Programme d'extraire des données sur l'inventaire des **locaux à bureaux** et leur utilisation à partir de plusieurs applications de biens immobiliers de TPSGC. Il appartient à la DGBI de veiller à l'intégrité de la base de données sur les biens immobiliers et à la qualité des données. Elle a mis en place une procédure visant à accroître au maximum la qualité des renseignements collectés et déposés en termes de pertinence, de précision, de fiabilité, de transparence, de crédibilité et d'intégrité. Pour ces raisons, l'équipe d'évaluation n'a mené aucun examen sur la qualité des données.

*Données secondaires* : L'analyse des données secondaires, limitée par la disponibilité et la pertinence des données signalées, a servi à appuyer d'autres méthodes.

*Examen des dossiers* : L'examen des dossiers était limité par le petit échantillon de 12 projets de locaux (six projets conformes aux procédures relatives au Système national de gestion de projet « allégé » – moins de 3 000 m<sup>2</sup> dans les régions ou 5 000 m<sup>2</sup> dans la région de la capitale nationale, six projets conformes avec toutes les procédures relatives au Système national de gestion de projet, dont deux grands projets de l'État). L'équipe d'évaluation a sélectionné les projets selon plusieurs critères (comme la représentation régionale, l'importance du projet et la date du début de l'occupation). Les conclusions de l'examen des dossiers ont permis de corroborer les données qualitatives des entrevues et des sondages au lieu d'être généralisées.

## **Rapports**

Les constatations ont été consignées dans l'ébauche du rapport du directeur, laquelle a été examinée par la fonction d'examen de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation. Cette ébauche du rapport a été transmise au directeur général du Programme, à qui on a demandé de valider les faits et de commenter le contenu. On a ensuite rédigé l'ébauche du rapport de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation, laquelle a été transmise au sous-ministre adjoint de la DGBI aux fins d'acceptation par le bureau de première responsabilité. Ce dernier devait répondre par un Plan d'action de la gestion. L'ébauche du rapport final, incluant le Plan d'action de la gestion, a été présentée au Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC, pour approbation par la sous-ministre, en mars 2014. Le rapport final a ensuite été soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor et affiché sur le site Web de TPSGC.

## **Équipe de projet**

L'évaluation a été réalisée par des employés du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la supervision du directeur de la Direction de l'évaluation et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation. L'évaluation a été passée en revue par la fonction d'examen de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.

# 2011-608 Évaluation du Programme des locaux fédéraux Rapport final

## ANNEXE A : DIAGRAMME DES PROCESSUS RELATIFS AUX LOCAUX ET AUX SERVICES CONNEXES

