Consulting and Audit Canada
An Agency of Public Works and Government Services Canada

Conseils et Vérification Canada
Une agence de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Évaluation de l'initiative des autres formes de prestation des services

Document préparé par Conseils et Vérification Canada en février 2003 pour
la Direction générale de la vérification et de l'éthique, TPSGC
DGVE Projet # 2002-640

Le comité de la vérification et l'éthique 2003-10-31

Canada

CAC CVC

Table des matières

Résumé ii

1.0 Introduction 1
1.1 Contexte 1
1.2 Objectifs et portée 1
1.3 Approche et méthode 2

2.0 L'initiative des AFPS 5
2.1 Évolution du contexte 5
2.2 Sous-traitance 6
2.3 Élaboration et description de l'initiative des AFPS 6

3.0 Constatations 9
3.1 Justification des programmes 9
3.2 Conception et réalisation des programmes 11
3.2.1 Planification 11
3.2.2 Processus d'attribution du contrat 13
3.2.3 Opérations 15
3.2.4 Gestion du rendement 19
3.3 Rentabilité 25
3.4 Efficacité du programme 30
3.4.1 Intégrité des biens 30
3.4.2 Satisfaction des locataires 38
3.4.3 Relations avec la clientèle 44
3.4.4 Priorités de l'État 48
3.4.5 Développement de l'entreprise 53
3.4.6 Enjeux stratégiques 56
3.4.7 Systèmes financiers 62
3.4.8 Contrôles exercés sur les dépenses des projets de réparation et de construction 69
3.4.9 Succès global 74
3.5 Solutions de rechange 76
3.5.1 Nature et portée des travaux 76
3.5.2 Solutions de rechange pour la sous-traitance des services de gestion immobilière du gouvernement fédéral 80

4.0 Conclusions et recommandations 82
Justification du programme 82
Conception et réalisation des programmes 82
Rentabilité 83

Annexes

Annexe A – Évaluation sommative des AFPS - Cadre d'évaluation révisé (2002)

Annexe B – Liste des personnes interviewées et des documents examinés

Annexe C – Secteurs faisant l'objet des services de gestion immobilière - Démonstration

Annexe D – Intégrité des biens – Immeuble Sir-Charles-Tupper

Annexe E – Méthode de rentabilisation

Annexe F – Systèmes nationaux des SI

Résumé

Les AFPS constituaient une initiative globale dans sa planification, consciencieuse dans son souci des individus, responsable dans l'attention portée aux biens immobiliers et rigoureuse dans l'application des principes d'intégrité et d'équité pour le secteur privé. Il s'agissait d'une initiative imparfaite, comme le sont toutes les grandes transformations dans les opérations commerciales. Dans les transitions de ce type, le plus difficile est de prévoir les questions problématiques essentielles qui peuvent influer sur ce type d'exercice, d'en estimer les incidences et d'élaborer des mesures adéquates.

Voici comment on pourrait probablement le mieux caractériser les AFPS en quelques mots :

- un succès dans la planification et la gestion des ressources humaines;
- l'initiative est rentable, et il existe un modèle crédible pour appuyer cette réalisation; toutefois, les lacunes d'une information structurelle nuisent aux efforts de précision; ces lacunes ont également tendance à faire ombrage à un point de vue confiant en ce qui concerne les contrôles financiers à exercer;
- on a adopté des méthodes pour mesurer l'efficacité et d'autres méthodes objectives que l'on a combinées à l'expertise de l'organisme; ces méthodes devraient constituer des outils perfectionnés;
- l'intégrité des biens confiés au Ministère est assurée grâce au rendement satisfaisant du prestataire de services pour l'entretien des installations; en outre, le Ministère accomplit des progrès prometteurs dans l'application des méthodes nouvelles dans ce domaine;
- la diligence raisonnable et le respect des normes du gouvernement en ce qui concerne les langues officielles, la santé et la sécurité, l'environnement et le développement durable sont tous conformes à une norme entièrement satisfaisante;
- on a dissipé les mythes se rapportant à toute concurrence inconsidérée avec le secteur privé, et tous les secteurs d'activité paraissent relativement stables dans la situation actuelle;
- enfin, le Ministère récolte les avantages de la principale raison pour laquelle on a confié en sous-traitance toutes les activités non essentielles; il est plus compétent, confiant et disponible pour s'acquitter de son rôle de conseiller stratégique auprès de sa clientèle.

En ce qui concerne la question absolument essentielle de la poursuite de cette initiative :

- il ne fait aucun doute que cette initiative est suffisamment bien fondée pour être maintenue;
- de même, il fait peu de doutes qu'il serait illogique de réintégrer à l'interne les services de gestion immobilière et que cette réintégration serait probablement non abordable;
- en réalité, les calculs témoignent éloquemment des économies supplémentaires qu'on pourrait réaliser en étendant cette initiative, sans parler des ressources supplémentaires que l'on pourrait consacrer aux activités « essentielles »;
- toutefois, on relève des lacunes importantes qu'il faut corriger en ce qui a trait à l'information sur la gestion financière à des niveaux significatifs de regroupement; ce risque pourrait devenir un problème chronique si on ne s'en occupe pas;
- en outre, la probabilité qu'on fasse appel à différents prestataires de services efficaces dans le cadre d'un nouvel appel d'offres oblige absolument à se doter d'un système accessible et fiable pour la gestion des contrats et l'analyse de l'information.

Le lecteur trouvera dans le chapitre 4 un résumé de nos conclusions et de nos recommandations en ce qui a trait à chacune des questions précises de l'évaluation que nous traitons dans notre étude.

1.0 Introduction

Le présent rapport porte sur l'évaluation sommative des autres formes de prestation des services (AFPS) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour la gestion immobilière. Ce rapport comprend quatre chapitres : le chapitre 1 renferme le contexte général, les objectifs et la méthodologie de l'étude; le chapitre 2 décrit plus en détail l'initiative des AFPS; le chapitre 3 regroupe nos constatations, organisées par rapport au Cadre d'évaluation; nous donnons un aperçu de nos conclusions et de nos recommandations dans le chapitre 4.

1.1 Contexte

L'initiative des AFPS puise ses origines dans l'Examen des programmes réalisé en 1994 dans l'ensemble du gouvernement et dans le principe qui consiste à *repenser le rôle de l'État.* Cette initiative a notamment amené les ministères à faire la distinction entre les activités que le gouvernement doit exercer et celles qui pourraient être réalisées plus efficacement et plus économiquement par d'autres paliers de gouvernement ou par le secteur privé.[1] Conformément à ce principe et contrainte de satisfaire à des attentes légitimes en matière de réduction de coûts, la Direction générale des services immobiliers (SI) de TPSGC a procédé, en 1996, à un *examen détaillé des services essentiels*, qui a en bout de ligne donné lieu à la sous-traitance des services de gestion immobilière et de certains services de réalisation de projets, dans le cadre de l'initiative des autres formes de prestation des services.

On a élaboré, pour l'initiative des AFPS, un Cadre d'évaluation, que TPSGC a approuvé en 1998. Ce cadre faisait état des problèmes particuliers de l'évaluation, de certaines questions et des indicateurs de rendement connexes pour les prochaines études évaluatives. Dans ce cadre, on recommandait que les SI examinent la mise en œuvre de cette initiative, procèdent à une évaluation formative vers la fin de la période d'application du contrat, qui est de trois ans et effectuent une évaluation sommative à la fin d'une période de sept ans. L'*Examen de la mise en œuvre des AFPS pour les services de gestion immobilière* a été complété en juin 2000; l'évaluation formative ou provisoire (*AFPS – Examen des programmes et des opérations*) a été finalisée en 2001; le présent rapport comprend l'évaluation sommative de l'initiative des AFPS. À cause d'un certain nombre de faits, qui sont exposés ci-après, le calendrier de l'évaluation sommative a été avancé de près de deux ans.

1.2 Objectifs et portée

On a demandé à Conseils et Vérification Canada (CVC) :

- d'évaluer l'efficacité générale du programme des AFPS, en mettant l'accent sur les objectifs de rendement, la satisfaction des clients et des locataires et les incidences dans les milieux de travail.

Cette évaluation visait également à trouver les améliorations que l'on pourrait apporter aux AFPS dans ces secteurs.

L'initiative des AFPS comprend 13 contrats avec un prestataire de services du secteur privé et deux protocoles d'entente (PE) avec des provinces (la Colombie-Britannique et la Saskatchewan). Cette évaluation mettait l'accent sur les contrats conclus avec le secteur privé et sur les portefeuilles immobiliers connexes.

Les contrats conclus avec le secteur privé comprennent des activités précises, à savoir les services de gestion immobilière (cf. l'Annexe C pour prendre connaissance de la liste détaillée des services particuliers faisant l'objet des contrats), des services de réalisation de travaux de réparation, d'amélioration et d'aménagement dont la valeur est inférieure à 200 000 $ et la gestion des opérations de location de locaux pour commerce de détail.

1.3 Approche et méthode

Avant d'entreprendre notre recherche dans le cadre de cette étude, nous avons examiné et mis à jour le Cadre d'évaluation élaboré pour l'initiative des AFPS en 1998. Ce cadre s'articulait à l'origine autour de trois grandes questions : la justification; la conception et la réalisation du programme; et l'efficacité du programme. On a défini au total dix questions précises pour l'évaluation sommative.

Bien que ces dix questions demeuraient pertinentes pour notre étude, il nous a fallu y ajouter d'autres questions et en réviser et en restructurer d'autres, à cause d'un certain nombre de faits plus récents et des préoccupations exprimées par la direction. Nous avons également révisé les indicateurs et les méthodes employés pour répondre à certaines questions, d'après les résultats d'évaluations et d'études antérieures.

Bien que ces changements soient exposés dans les sections pertinentes de ce rapport, il est utile d'attirer en particulier l'attention du lecteur sur quatre révisions précises. * 69(1) de la LAI * nous avons élaboré des questions précises pour l'évaluation de ces deux problèmes, de concert avec le client, et nous les avons intégrées dans le Cadre d'évaluation (soit les questions 14 et 15 respectivement).

Le troisième grand changement apporté à ce cadre a trait aux économies de coûts générées par les AFPS. Dans la question posée à l'origine dans l'évaluation, on demandait si l'initiative des AFPS avait permis d'atteindre l'objectif projeté de 20 millions de dollars par an au chapitre des économies de coûts. Toutefois, pour différentes raisons, dans les changements apportés à la structure du Ministère et aux systèmes ministériels, les données nécessaires pour répondre affirmativement à cette question seraient extrêmement coûteuses, voire impossibles à réunir fidèlement.

Pourtant, parce que les économies de coûts représentaient un facteur important dans la décision de passer aux AFPS, il était essentiel de se pencher sur cette question dans l'évaluation sommative. Voilà pourquoi nous avons décidé d'examiner la situation inverse et révisé la question pour demander si le modèle des AFPS représentait une solution de rechange rentable pour remplacer la prestation des services de gestion immobilière à l'interne. Pour répondre à

cette question, nous nous sommes inspirés des lignes directrices du SCT en ce qui concerne la décision de faire appel à l'interne ou à la concurrence, dont nous discutons plus en détail dans la section 3.3.

La dernière modification générale apportée au Cadre d'évaluation concerne également notre méthodologie et s'explique par deux faits : au cours des quatre dernières années, l'initiative des AFPS a fait l'objet d'un nombre considérable d'évaluations; depuis, on a avancé considérablement le calendrier de l'évaluation sommative.

En ce qui concerne les études antérieures, l'initiative des AFPS a déjà été soumise à un examen substantiel, surtout si l'on tient compte de sa durée relativement courte. Voici les études les plus pertinentes pour nos besoins :

- *Les autres formes de prestation aux Services immobiliers : Rapport du groupe de travail sur la transition avec les AFPS*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, avril 1999;
- *Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière*, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 18, septembre 1999;
- *Examen de la mise en œuvre des autres formes de prestation des services de gestion immobilière : points de vue des intervenants*, Conseils et Vérification Canada, juin 2000;
- *Tendances et pratiques du secteur privé dans la sous-traitance des services de gestion des biens immobiliers*, David Patton, février 2001;
- *Alternative Forms of Delivery for Real Property Services: Program and Operational Review*, Corporate Research Group – Dixon Associates Management Consultants, mai 2001.

Alors qu'on prévoyait, à l'origine, d'effectuer cette évaluation en 2004 * 69(1) de la LAI *

Par conséquent, la plupart des questions examinées dans notre évaluation ont également été traitées dans des études antérieures; dans le cas de l'évaluation provisoire, qui a été réalisée à peine un an avant le début de nos travaux de recherche, la plupart des observations et des recommandations précédentes sont toujours valables. Par conséquent, pour certaines questions, l'objectif de nos travaux de recherche a consisté à mettre à jour l'information reproduite dans les rapports antérieurs, soit essentiellement dans les rapports d'évaluation provisoire, de même qu'à évaluer des activités qui se sont déroulées pour donner suite aux recommandations connexes.

Le Cadre d'évaluation révisé de 2002 (présenté dans l'Annexe A) comprend 18 questions précises, regroupées dans cinq grandes catégories : la justification, la conception et la réalisation des programmes, la rentabilité, l'efficacité des programmes et les solutions de rechange.

Parce qu'il s'agissait d'un projet considérable, à réaliser dans un délai très court, nous l'avons réparti entre cinq études secondaires, auxquelles nous avons affecté des experts-conseils. Nous avons répondu aux besoins d'échange d'information et des constatations entre ces études secondaires à l'occasion des séances plénières hebdomadaires pour l'équipe du projet. Les experts-conseils qui ont géré chacune des études secondaires ont examiné toutes les constatations du rapport pour s'assurer que l'on a traité correctement toutes les questions qui se chevauchent.

Les études secondaires de cette évaluation ont été organisées en relation avec les questions d'évaluation cernées dans le Cadre d'évaluation, à savoir :

- la rentabilité et les contrôles (Q.6 et Q.15 dans le Cadre d'évaluation);
- la conception et la réalisation des programmes (Q.2 à Q.5);
- la rentabilité des programmes (Q.7 à Q.12);
- les systèmes financiers (Q.14);
- le concept et le succès remporté dans l'ensemble (Q.1, Q.13 et Q.16 à Q.18).

Nous avons élaboré, pour chacune des études secondaires, une stratégie précise de collecte des données. L'Annexe A comprend la liste récapitulative de toutes les personnes interviewées et des documents que nous avons examinés. Compte tenu de la portée de l'étude, certaines personnes interviewées se sont réunies avec deux équipes chargées des études secondaires ou plus; dans certains cas, on a tenu des consultations complémentaires ou organisé des séances de travail; plusieurs équipes ont également examiné de nombreux documents. La liste de toutes les personnes interviewées et de tous les documents examinés est reproduite à l'Annexe B. Dans l'ensemble, nous avons interviewé plus de 70 employés et examiné plus de 60 documents. En outre, les travaux portant sur la rentabilité de l'évaluation ont nécessité des rapports réguliers avec la Direction des services stratégiques et consultatifs d'affaires, de même qu'un examen et une analyse fréquents des données et des renseignements financiers au niveau de l'exécution.

2.0 L'initiative des AFPS

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est, par l'entremise de sa Direction générale des services immobiliers, le principal locateur et gardien d'un nombre considérable de biens immobiliers du gouvernement fédéral. À titre de locateur, le Ministère offre un large éventail de services immobiliers aux ministères locataires, soit des services d'entretien et des services aux locataires, des conseils sur l'optimisation des locaux dans le cadre de la conception et de la réalisation des programmes. Il est également chargé de l'entretien permanent, de la maintenance courante et de l'intégrité des biens à titre permanent.

Les décisions prises par TPSGC et qui ont donné lieu à la sous-traitance des services courants de gestion immobilière pour certains biens s'expliquent par différentes conditions et divers faits qui se sont produits au milieu des années 1990. Nous les reprenons sous les rubriques suivantes.

2.1 Évolution du contexte

Les années 1990 ont été marquées par des mesures d'austérité financière et de compression d'effectifs presque sans précédent au gouvernement fédéral. L'Examen des programmes de 1994 a permis de lancer et de promouvoir le principe qui consiste à « *repenser le rôle de l'État* », c'est-à-dire à examiner les fonctions et les services que le gouvernement fédéral doit assurer, déterminer comment ils peuvent être assurés plus efficacement et s'ils pourraient ou devraient être confiés à des tiers ou être assurés en collaboration avec des tiers.

Toutefois, de nombreux autres courants de changements et de multiples priorités ont caractérisé l'époque qui a précédé et suivi la décision stratégique qui a donné naissance aux AFPS. Voici, entre autres, les enjeux qui ont déterminé la période de planification, de transition et d'exploitation des AFPS :

- le changement de gouvernement de 1993 et les nombreuses mesures de réforme qui ont donné lieu à la création de superministères, dont TPSGC;
- l'initiative formelle « visant à accroître l'efficacité de la fédération », encourageait tous les paliers de gouvernement du Canada à faire fructifier au maximum les possibilités de regroupement et le principe du « guichet unique »;
- les initiatives qui ont suivi l'Examen des programmes I;
- le programme d'encouragement à la retraite anticipée et de départ anticipé (PERA/PDA), qui visait à garantir la réalisation des objectifs de compression des effectifs prévus par l'Examen des programmes;
- le cadre du CT de 1995 pour les différents modes d'exécution des programmes;
- la création, en 1995-1996, des unités de service à la clientèle (USC) aux SI de TPSGC, qui représentait une restructuration opérationnelle importante;
- l'élection de 1997, qui s'est répercutée sur le programme d'activités des AFPS, en attendant qu'on entérine officiellement, à nouveau, les initiatives de 1993;

- les autres mouvements constants de personnel pour répondre aux nombreux besoins du nouveau superministère avec une réserve fixe et en régression de personnel compétent.

Parmi les enjeux évoqués ci-dessus, aucun n'a eu de retentissement aussi profond que le PERA et le PDA, qui ont imposé des délais absolus ayant entraîné des conséquences irrémédiables. Les processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'initiative des AFPS étaient liés à ces différentes considérations et ont été compliqués par ces mêmes considérations.

2.2 Sous-traitance

Cette explication de la sous-traitance est purement contextuelle. Les premiers comptes rendus de la sous-traitance des activités non essentielles remontent à 1949, à l'époque où on a séparé les opérations de paye et les activités opérationnelles essentielles. Durant les années 1980, la révolution de l'information a provoqué une augmentation du recours à la sous-traitance dans le domaine des technologies de l'information. La sous-traitance constitue désormais un mouvement opérationnel bien établi, qui représente souvent, pour les organismes du secteur public, la solution de rechange dans la prestation des services. L'engagement a un caractère durable et il est marqué par le développement et la transition.

À l'heure actuelle, les AFPS franchissent une étape importante, selon le point de vue à plus long terme de leur propre programme de sous-traitance. Lorsqu'elle est mise en œuvre à grande échelle, la sous-traitance constitue, pour tout organisme, un engagement stratégique sérieux. Le lancement constitue une phase particulière, à cause de ses nombreux aspects originaux et uniques. La transition initiale touche habituellement le plus grand nombre d'employés à l'interne; ensuite, les répercussions sont limitées à ceux qui sont touchés par une expansion de la portée du travail. Dans ce contexte, les problèmes touchant les ressources humaines ne sont jamais aussi critiques ni intenses pendant les phases de réapprovisionnement.

Ce point de vue permet de prévoir les nombreuses hypothèses inexactes, les rajustements continus, la dynamique imprévue et les autres facteurs impondérables et incontournables dans la sous-traitance d'une activité de cette nature et de cette envergure. Malgré les efforts les plus diligents consacrés à la planification, la phase de la transition est toujours très révélatrice. Une bonne partie des avantages des autres formes de prestation des services pourrait très bien résider dans la réflexion stratégique nécessaire au bon fonctionnement de cette solution.

Voilà pourquoi il pourrait être utile de se rappeler ces particularités dans l'examen de cette évaluation sommative, qui a été structurée suivant les axes d'enquête plus traditionnels dans l'évaluation des programmes.

2.3 Élaboration et description de l'initiative des AFPS

Le lecteur trouvera ci-après la description de certains faits essentiels et de certaines grandes décisions relatifs à la structure et à l'élaboration de l'initiative des AFPS. Cette description renferme des renseignements généraux pour les exposés et les constatations de ce rapport.

- On a mis sur pied le Groupe de travail sur la transition avec les AFPS pour planifier, concevoir et surveiller la mise en œuvre de cette initiative. L'objectif de ce groupe de travail consistait à trouver des moyens permettant de rendre les services plus efficaces et plus abordables, en confiant en sous-traitance au secteur privé la prestation de certains services courants, tout en gardant l'entière responsabilité de la gestion du programme, ainsi que de la qualité et des services à la clientèle dans le cadre des activités confiées en sous-traitance.
- Dans l'Examen des services essentiels réalisé en 1996, on a fait appel à plusieurs « filtres » pour séparer les activités essentielles et les activités non essentielles. Ces filtres portaient sur l'ensemble des services et des activités des SI par rapport aux exigences des lois et des politiques, aux points de vue et aux préoccupations des clients et à la capacité du secteur privé à assurer économiquement ces services.

  Les tâches essentielles comprenaient notamment les conseils donnés aux clients, la planification stratégique, l'assurance de la qualité, la gestion des risques et des programmes et le savoir-faire dans toutes les activités immobilières, dont les services opérationnels; ces tâches visaient à s'assurer que les SI pourraient s'acquitter de leur rôle d'expert et de conseiller en immobilier. Les travaux non essentiels à exécuter par le secteur privé appartenaient essentiellement à des secteurs opérationnels, par exemple la gestion et l'exploitation des immeubles, les travaux d'entretien et de réparation, les relevés d'arpentage et l'évaluation foncière des biens immobiliers. On a finalement pris des décisions visant à exclure certaines activités non essentielles des documents contractuels et de limiter les contrats à la gestion, à l'exploitation et à l'entretien des immeubles.
- Pour sélectionner les installations qui seraient visées par les AFPS, on a fait une évaluation comparable : on a exclu certaines installations pour des raisons de sécurité gouvernementale ou pour des considérations patrimoniales; les autres installations ont été soumises aux filtres portant sur les relations avec la clientèle et le secteur privé. En définitive, on a inclus, dans les contrats AFPS environ 300 installations, qui représentaient quelque trois millions de mètres carrés. Les services portant sur les installations qui ne font pas l'objet des AFPS continuent d'être assurés à l'interne. La situation qui en a découlé, et dans laquelle TPSGC gérait ses activités selon un modèle « hybride », est très pertinente pour la plupart des constatations et des conclusions de notre évaluation.
- L'approche adoptée par le Ministère pour ce qui est des contrats AFPS, consistait à faire appel à un contrat fondé sur le rendement et mettant l'accent sur les résultats, plutôt que sur les activités et les processus détaillés.
- Les contrats AFPS étaient définis essentiellement en fonction des frontières des provinces et des territoires, sauf dans certains cas exceptionnels, lorsque le volume et le budget étaient trop importants pour que des immeubles fassent l'objet d'un même ensemble contractuel. En somme, on a offert 18 ensembles d'AFPS aux autres administrations et au secteur privé. Cinq de ces ensembles ont été réservés, à l'origine, aux provinces et aux territoires qui s'étaient montrés intéressés par les services immobiliers à fournir au gouvernement fédéral[1]; 13 ensembles ont été offerts au secteur privé.

[1] En fin de compte, seulement deux protocoles d'entente provinciaux et territoriaux ont été signés, avec la Colombie-Britannique et la Saskatchewan; dans les trois autres administrations (Île-du-Prince-Édouard, Yukon et Territoires du Nord-Ouest), TPSGC continue d'assurer les services de gestion immobilière.

- En tenant compte des différents facteurs, on a décidé que les contrats s'étendraient sur une durée de trois ans. Si, pendant ces trois ans, l'entrepreneur respectait continuellement les principales exigences de rendement exposées dans les contrats, les SI pourraient, à leur gré, proroger les contrats pour quatre années supplémentaires, en partie ou tout à la fois. La durée totale des contrats ne serait pas supérieure à sept ans.
- * 69(1) de la LAI *
- On a élaboré, pour les AFPS, un certain type de contrat de services à prix plafond. On a lancé un appel d'offres dans le secteur privé pour 13 ensembles contractuels. Brookfield LePage Johnson Controls (BLJC) a déposé des propositions qui respectaient largement les exigences de l'appel d'offres dans presque toutes les catégories et a obtenu les 13 contrats à attribuer au secteur privé. Après avoir finalisé les exigences relatives à l'exécution du contrat, les SI ont confié aux entrepreneurs, en mai 1998, le contrôle officiel des services de gestion immobilière.

Dans le cadre de cette étude, il importe de souligner que le modèle des AFPS soumis à cet examen est un modèle qui comprend un seul et même prestataire de services. Bien qu'il n'était pas notre intention de faire appel à un seul prestataire pour le projet marché initial, cela a probablement eu un impact positif sur la mise en œuvre de la transition avec le modèle des AFPS.

3.0 Constatations

Dans ce chapitre du rapport, nous présentons nos constatations, qui sont organisées selon les cinq grandes questions abordées dans l'évaluation, à savoir la justification, la conception et la réalisation des programmes, la rentabilité, l'efficacité des programmes et les solutions de rechange.

3.1 Justification des programmes

L'une des grandes questions qu'il faut se poser dans une évaluation est dans quelle mesure le programme ou l'initiative à l'étude est toujours « logique ». Autrement dit, il s'agit de déterminer si les objectifs et la mission sont toujours pertinents sous l'angle des responsabilités et des priorités du gouvernement. Le Cadre d'évaluation des AFPS comprenait une question à ce sujet[2].

Q.1 A-T-ON TOUJOURS BESOIN DE L'INITIATIVE DES AFPS?

CONCLUSION : parce que le gouvernement fédéral continue de s'intéresser aux autres formes de prestation des services pour réaliser ses programmes et fournir ses services avec plus d'efficacité, et que les intervenants appuient substantiellement, à l'interne, les AFPS, de solides raisons militent en faveur de la poursuite de cette initiative.

Constatations

La question des économies de coûts est traitée dans la section 3.4 du présent rapport. Pour répondre aux deux autres éléments de cette question, nous avons examiné deux indicateurs, qui permettent de savoir si les AFPS se justifient toujours en fonction des politiques et des programmes et si les intervenants sont d'accord sur la poursuite de cette initiative.

En ce qui concerne la justification des AFPS sous l'angle des politiques et des programmes, il est essentiel de signaler que le gouvernement fédéral fait depuis longtemps appel à des organismes et à des sociétés d'État autonomes pour remplacer certains ministères et qui ont souvent transféré des programmes et des services à d'autres paliers de gouvernement. Toutefois, dans le cadre des mesures d'austérité financière et de compression d'effectifs qui font l'objet du chapitre 2, la *diversification des modes de prestation des services (DMPS)* sont devenues une priorité fédérale au milieu des années 1990.

Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a examiné attentivement différentes structures organisationnelles pour réaliser des programmes et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'entremise des ministères. Pendant cette période, nous avons été témoins d'un recours accru à différentes formules, par exemple les organismes de service spécial (OSS), la

[2] Le Cadre original comporte deux questions liées à la *justification*; toutefois, le deuxième cadre, qui a trait à la portée des travaux, fait l'objet de la section sur les *solutions de rechange*.

prise en charge des services de l'État par des fonctionnaires (PCSEF) et différents accords contractuels et de partenariat.

Depuis, le gouvernement n'a pas cessé d'élaborer différentes formules pour assurer les services et de s'en remettre à ces formules. Les partenariats, qui réunissent des organismes dans l'ensemble du gouvernement, différents paliers de gouvernement ou des secteurs, selon des principes comme le guichet unique, la co-installation ou le regroupement des services, sont de plus en plus répandus. En outre, on a créé de nouveaux organismes de service, par exemple l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'Agence Parcs Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

En raison de facteurs comme l'importance consacrée à l'heure actuelle aux services axés sur les citoyens et à la gestion axée sur les résultats, l'interdépendance des politiques, des programmes et des règlements entre les paliers de gouvernement et les progrès de la technologie de l'information (qui rendent l'information plus accessible et qui permettent de mettre au point différentes structures de prestation), il est toujours nécessaire de faire appel à des principes nouveaux et innovants dans la prestation des services fédéraux.

Par conséquent, bien que les DMPS ne constituent pas une priorité du gouvernement fédéral autant que les AFPS étaient prioritaires à l'époque où elles ont été mises en œuvre, le gouvernement continue d'être intéressé par les différents modèles de prestation de services et d'y être attentif. On peut en trouver de nouveaux éléments de preuve dans la nouvelle politique sur les DMPS adoptée en avril 2002, dans le maintien d'un groupe chargé, au Secrétariat du Conseil du Trésor, d'examiner et de justifier les initiatives portant sur la DMPS et dans les premiers succès remportés par ce groupe dans l'élaboration d'une « collectivité de soutien »[3].

En outre, la sous-traitance (décrite comme une pratique du secteur privé dans la section 2.1 (Initiative des AFPS) s'apparente à l'initiative de DMPS du gouvernement. Bien que l'expérience vécue soit relativement récente pour le gouvernement, la « sous-traitance » constitue depuis longtemps une pratique qui favorise l'efficience des activités non essentielles. Conformément à l'engagement du gouvernement d'adopter et de promouvoir des pratiques exemplaires, il est à toutes fins utiles peu probable qu'on envisage de rétablir l'ancien modèle interne de prestation des services dans son intégralité.

En ce qui concerne le soutien apporté par les intervenants dans le cadre des initiatives des AFPS, les entrevues nous ont permis de constater qu'on favorisait grandement, à l'interne, le maintien et l'expansion du modèle des AFPS. Les hauts fonctionnaires interviewés étaient convaincus à l'unanimité qu'il s'agissait d'un bon modèle de prestation pour les fonctions non essentielles et que TPSGC devrait recourir à un principe comparable pour les autres services non essentiels. (Pour de plus amples renseignements à ce sujet, veuillez consulter la section 3.5.2.) On a généralement reconnu que la transition avec les AFPS n'avait pas été facile, ni parfaitement harmonieuse; toutefois, les fonctionnaires interviewés estiment que le principe est aujourd'hui assez bien intégré à TPSGC et assez bien accepté par les clients et les locataires.

[3] Un déjeuner-causerie parrainé par ce groupe au Centre canadien de gestion (Pratiques exemplaires dans les DMPS, 31 octobre 2002) a attiré un très grand nombre de participants et a été suivi par une journée complète consacrée à des activités d'apprentissage et à l'établissement de réseaux, sur le thème de la DMPS, le 3 décembre 2002.

Les associations de l'industrie représentant les prestataires de services de gestion immobilière et les propriétaires d'immeuble paraissaient très à l'aise avec la mise en œuvre de cette initiative. En ce qui concerne le processus lui-même, elles étaient d'avis que les consultations préalables ont été efficaces et elles ont fait observer qu'en général, le processus d'attribution du marché a été perçu comme très transparent et même exemplaire.

Puisqu'il est évident que la « sous-traitance », quel que soit le nom qu'on lui donne, va à l'encontre du but propre des syndicats, ces derniers ne débordent pas d'enthousiasme à propos de l'initiative des AFPS ou de son extension éventuelle. Toutefois, les syndicats ont fait preuve de beaucoup de professionnalisme en appréciant le soin avec lequel la transition a été mise en œuvre, surtout en ce qui a trait aux considérations relatives aux ressources humaines.

3.2 Conception et réalisation des programmes

Pour les besoins de cette évaluation, la conception et la réalisation des programmes comprennent quatre secteurs généraux : la planification, la passation des marchés, l'exploitation et la surveillance. Bien que l'évaluation sommative ou finale porte essentiellement sur l'efficacité et les incidences du programme à l'étude, dans le Cadre d'évaluation des AFPS d'origine, on recommandait que ces questions, qui avaient davantage un caractère plus opérationnel, fassent également l'objet de l'évaluation sommative. Toutefois, il est essentiel de reconnaître que ces questions ont déjà été traitées très largement dans des études antérieures et récentes. De plus, les SI ont adopté des mesures importantes pour donner suite aux questions et aux recommandations exprimées dans ces rapports. Parce qu'on met actuellement en œuvre certaines de ces mesures, il n'est pas toujours possible d'en évaluer l'efficacité. Voilà pourquoi, dans la présente section, notre stratégie consiste à examiner les constatations et les recommandations pertinentes des études antérieures et, le cas échéant, à les mettre à jour à partir de l'information dont nous disposons sur les faits ultérieurs.

3.2.1 Planification

La planification de l'initiative des AFPS constituait une phase précise de l'exploitation. Les constatations exposées dans la présente section constituent un résumé de l'information et des recommandations compilées pour le rapport du Groupe de travail sur la transition des AFPS, pour l'*Examen de la mise en œuvre* et pour l'*Examen des programmes et des opérations*. Nous les reproduisons dans ce rapport pour présenter une évaluation complète de l'initiative dans son ensemble et pour insister à nouveau sur certaines des « leçons retenues » dans les études antérieures.

Q.2 DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS DE PLANIFICATION A-T-IL ÉTÉ EFFICACE ET EFFICIENT?

CONCLUSION : on peut constater l'efficacité et l'efficience du processus de planification des AFPS dans le fait que les SI ont pu mettre en œuvre cette initiative à la fois vaste et complexe dans un délai très strict. Le processus de planification innovateur, global et complet a joué un rôle prépondérant dans cette réussite.

Contexte

L'initiative des AFPS représentait un changement majeur dans les méthodes d'exploitation de TPSGC. La planification et la mise en œuvre de cette initiative se sont déroulées pendant une période marquée par une transformation substantielle, au sein du Ministère en particulier et au gouvernement fédéral dans son ensemble. Ces activités ont également eu lieu dans un délai très court, pour permettre aux employés de profiter des programmes d'encouragement à la retraite anticipée et de départ anticipé.

Constatations

Voici certains des éléments essentiels du principe adopté par le Ministère pour la planification et la mise en œuvre des AFPS.

- On a mis sur pied le Groupe de travail responsable de la transition avec les AFPS pour planifier, concevoir et surveiller la mise en œuvre de cette initiative. Ce groupe était dirigé par un haut fonctionnaire compétent et très respecté et était constitué de spécialistes qui se consacraient exclusivement à la gestion des immeubles, aux finances, aux marchés et aux ressources humaines, de même qu'aux communications. Ce groupe avait des liens de communication directs avec le SMA des SI.
- L'initiative des AFPS se fondait sur une analyse de rentabilisation mûrement réfléchie, qui a permis de convaincre la haute direction de TPSGC et les organismes centraux du gouvernement que les AFPS constituaient une proposition solide. Pour faire valoir cet argument, le Groupe de travail sur la transition a dû examiner dans les moindres détails les opérations existantes des SI, se pencher sur de nombreux scénarios envisageables et évaluer la fiabilité de différentes méthodes de prestation.
- Parce qu'il s'agissait d'une initiative nouvelle pour le Ministère, il était impossible d'appliquer les pratiques traditionnelles de planification. Le plan général de mise en œuvre de l'initiative a été élaboré et étayé par une méthode de planification en temps réel, qui a consisté à élaborer les documents de principe au fur et à mesure que l'on constatait des problèmes. Ces documents de principe ont été présentés à la haute direction pour discussion et directives.
- Bien qu'on ait toujours appliqué les procédures normales d'approbation du Ministère et des organismes centraux, il a parfois fallu consacrer des efforts particuliers au processus afin de l'accélérer. Dans les cas où il fallait demander l'approbation des SI, on avait prévu un mécanisme mieux adapté, prévoyant des « délais d'exécution rapides ».
- On a déployé beaucoup d'efforts sur le plan des communications pour tous les principaux publics cibles, à savoir les employés, la haute direction des SI et de TPSGC, les clients, les syndicats, les sociétés immobilières, les associations de l'industrie et les organismes centraux.
- Les hauts fonctionnaires des SI – en particulier le SMA – ont joué un rôle prépondérant dans les séances d'information qui ont été présentées aux groupes d'intervenants. Ils ont non seulement donné de l'information, mais aussi exprimé, par leur présence, l'importance

consacrée par la haute direction à cette initiative. Les engagements personnels du SMA envers les syndicats en ce qui concerne le traitement des employés touchés pendant toute la durée du processus et la protection qui leur serait offerte après le transfert ont aidé à convaincre les intéressés d'accepter le processus.

Leçons retenues

Le *Rapport du groupe de travail sur la transition avec les AFPS* précise dans les détails différentes « leçons retenues » pendant la planification et la mise en œuvre de l'initiative des AFPS, tout comme l'*Examen de la mise en œuvre*. Nous donnons ci-après un aperçu des suggestions faites dans ces documents au chapitre de la planification. Pour de plus amples renseignements, nous invitons les lecteurs à consulter l'original des rapports.

- Préparatifs : il est essentiel de définir clairement les objectifs et les résultats prévus et de mettre sur pied une équipe exclusive, qui pourra se consacrer entièrement à ce travail.
- Susciter un engagement et un appui aux échelons supérieurs. L'appui sans réserve et le leadership de la haute direction sont essentiels pour résoudre les problèmes qui surgissent et améliorer la crédibilité de l'initiative.
- Faire approuver dès le début les dérogations nécessaires aux procédures normalisées.
- Travailler en étroite collaboration avec les syndicats.
- Il est essentiel d'adopter une vaste stratégie de communication, à l'intention de tous les intervenants importants. Même si les SI ont vraiment fait l'effort d'améliorer la communication avec les clients, cela n'a pas été suffisant. Il est utile de continuer d'entretenir une communication active et formelle avec les clients après la date d'attribution du contrat.
- Choisir un dirigeant compétent et un processus efficace pour la prise de décisions. Un agent principal de communication doit faire partie intégrante de l'équipe chargée de la mise en œuvre.
- Affecter une équipe exclusivement au projet et installer ses membres dans les mêmes locaux que le client.
- Faire appel aux compétences de l'ensemble de l'organisme, y compris les employés travaillant dans les régions en dehors du périmètre géographique de l'administration centrale de l'équipe.

3.2.2 Processus d'attribution du contrat

Dans cette section du rapport, nous passons en revue le processus original d'attribution du contrat des initiatives des AFPS, en mettant de nouveau l'accent sur les leçons retenues. Le lecteur trouvera dans la section 3.2.4 une évaluation de l'efficacité de ce contrat fondé sur le rendement.

Q.3 DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DU CONTRAT A-T-IL ÉTÉ EFFICACE ET EFFICIENT?

CONCLUSION : compte tenu des éléments de preuve substantiels et constants relevés dans les évaluations antérieures qui ont porté sur l'initiative des AFPS, nous en concluons que le processus d'attribution du contrat a été efficace et efficient. Les SI ont mis au point un contrat novateur, qui a été mis en œuvre de manière équitable, transparente et ponctuelle.

Contexte

On a appliqué, à l'initiative des AFPS, un processus d'acquisition en trois étapes. La première phase a consisté à tenir des consultations avec le secteur privé et à organiser des séances d'information pour faire connaître l'orientation adoptée par les SI et pour susciter des commentaires et des conseils informels. La deuxième phase a consisté à lancer une demande de qualification (DDQ). Cette phase a permis à TPSGC de commencer à échanger de l'information avec les entreprises intéressées avant que le Ministère ait fini de réunir tous les détails nécessaires à l'établissement de la Demande de propositions (DDP). En échangeant les renseignements disponibles, on a permis aux soumissionnaires intéressés de mieux se préparer à l'étape de la DDP. Les fournisseurs intéressés ont déposé auprès du Ministère 28 réponses pour donner suite à la DDP. La troisième phase du processus d'attribution du contrat correspondait à la DDP. Au total, TPSGC a reçu 62 propositions déposées par 14 prestataires de services différents; les soumissionnaires intéressés ont déposé au moins trois propositions pour chaque portefeuille sauf en Alberta, où il y en a eu deux.

Les DDP ont été examinées par des équipes d'experts; chacune de ces équipes s'est consacrée à un aspect particulier de chaque proposition. On a évalué les propositions selon le principe du meilleur rapport *qualité-prix*, en appliquant un barème de cotation mettant l'accent sur la supériorité technique plutôt que sur le prix; la pondération encourageait vivement les soumissionnaires à présenter des offres d'emploi intéressantes aux employés du Ministère.

Le recours à des « surveillants de l'équité » indépendants, pour offrir à la haute direction du Ministère l'assurance que le processus s'était déroulé équitablement et dans l'application des règles, constituait une caractéristique innovante de ce marché. Le premier surveillant indépendant a donné des conseils et des lignes directrices pour assurer l'intégrité de l'ensemble du processus des AFPS; le deuxième a procédé à des examens de l'« équité » dans les phases de l'appel d'offres, de l'évaluation et de l'attribution du contrat.

Le 12 décembre 1997, dans la foulée du processus d'évaluation, le ministre responsable de TPSGC annonçait qu'on avait sélectionné un seul entrepreneur (Brookfield Lepage Johnson Controls ou BLJC) pour tous les contrats, puisque cette entreprise avait déposé une proposition supérieure pour chacun des 13 portefeuilles. BLJC a pris en charge les services de gestion immobilière dans le cadre de ces contrats en mai 1998.

Constatations
Deux études antérieures, à savoir le *Rapport du BVG de 1999* et l'*Examen de la mise en œuvre de 2000*, font état du succès remporté dans le cadre du processus d'attribution des contrats portant sur les AFPS. Voici les conclusions de ces études.

> « Le processus d'impartition utilisé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) … a été bien géré et est conforme aux objectifs du Ministère. Nous avons constaté que le processus d'appel d'offres était ouvert, transparent et équitable. Les marchés étaient bien conçus, et la prise en charge par l'entrepreneur s'est faite sans heurt. Une caractéristique importante du processus d'impartition a été le recours à des « surveillants de l'équité ». »
>
> *(Rapport du BVG de 1999)*

L'*Examen de la mise en œuvre* reprend cette conclusion, qu'il étaye grâce à un certain nombre d'indicateurs clairs :

> « La manière dont le Ministère a expliqué l'initiative des AFPS au secteur privé et le processus appliqué pour obtenir des propositions équitables et concurrentielles sont considérés comme exemplaires. L'absence de tout différend dans l'attribution de la totalité des contrats à un même soumissionnaire, BLJC, témoigne de l'efficacité de ce processus. Les exigences et les attentes du Ministère étaient claires. L'information fournie était complète et suffisante pour savoir si l'entrepreneur intéressé devait déposer une proposition et a permis d'établir des propositions significatives. »
>
> *(Examen de la mise en œuvre des AFPS, 2000)*

Leçons retenues
Le Rapport du BVG cite une « leçon apprise » en ce qui a trait au processus d'attribution des contrats :

- dans les opérations importantes et complexes de cette nature, les surveillants de l'équité peuvent donner l'assurance que le processus est transparent et équitable.

3.2.3 Opérations

L'évaluation de l'efficacité du programme constitue le meilleur indicateur du succès des opérations réalisées dans le cadre des AFPS. Autrement dit, on peut conclure que l'initiative a donné de bons résultats si les clients et les locataires sont satisfaits, que l'intégrité des biens est préservée, et ainsi de suite. Ces questions évaluatives sont exposées dans la section 3.4. Dans la présente section, nous examinons certains enjeux opérationnels définis dans les études antérieures et faisons état des autres faits nouveaux qui se sont produits dans ces secteurs.

Q.4 CETTE INITIATIVE S'EST-ELLE BIEN DÉROULÉE?

CONCLUSION : dans la mise en œuvre des AFPS, on a éprouvé des « problèmes de croissance » importants et affronté des difficultés par rapport à certains éléments constitutifs du contrat. Toutefois, nous avons bon espoir que des mesures sont prises pour corriger ces problèmes dans le cadre du contrat AFPS qui sera relancé.

Constatations

En ce qui a trait aux opérations, nos constatations sont présentées dans trois sections : la première porte sur la période de transition; la deuxième comprend les constatations relatives aux opérations de location de locaux pour commerce de détail; et la troisième passe en revue le Programme d'incitatifs axés sur le rendement (PIAR).

Période de transition

Dans toutes les études réalisées auparavant sur l'initiative des AFPS, on précise que la période de transition a été très difficile. Cette difficulté s'explique par un certain nombre de facteurs.

- Les rôles, les responsabilités, les attributions, les attentes et les relations hiérarchiques des employés des SI (soit les gestionnaires de biens et les agents de contrôle du rendement des biens), par rapport aux gestionnaires de portefeuilles et d'immeubles de l'entrepreneur, n'ont pas été bien définis dès le début. À cet égard, on n'a pas offert, aux employés des SI responsables de la gestion des contrats AFPS, l'encadrement ni les lignes directrices nécessaires pour leur permettre de comprendre parfaitement toutes les incidences et conséquences de cette nouvelle méthode de travail.
- De nombreux outils qui auraient normalement dû être en place pour assurer le lancement harmonieux et ordonné des AFPS n'ont été élaborés qu'après que l'entrepreneur ait pris en charge les services. Les évaluations de l'état des immeubles, les normes de base sur la mesure du rendement et les plans annuels de gestion immobilière faisaient partie de ces outils. Certains outils comme les guides précisant l'interprétation et la mesure des indicateurs de rendement clés (IRC) n'étaient toujours pas en place en 2001.
- L'entrepreneur n'a pas eu droit à l'effectif du personnel des SI qu'il espérait dans la transition; voilà pourquoi ses effectifs étaient insuffisants et qu'il a dû faire appel à des employés nouveaux et inexpérimentés. Autrement dit, il a fallu attendre un certain temps avant que l'entrepreneur connaisse parfaitement les exigences à respecter pour répondre aux besoins du gouvernement dans le domaine des services de gestion immobilière.
- Avec l'arrivée d'un entrepreneur du secteur privé, certains services que les SI fournissaient gratuitement aux clients leur étaient désormais facturés directement. C'est ce qui explique peut-être certaines opinions négatives exprimées par des clients et des locataires. Il faut dire, à la décharge du groupe de travail sur les AFPS, qu'il aurait été extrêmement étonnant qu'on ne connaisse pas ce genre de problème dans une transition de cette envergure.

Leçons retenues

Les leçons retenues par rapport à la phase de transition découlent directement des explications exposées ci-dessus. Elles ont été compilées à partir du *Rapport du BVG de 1999*, de l'*Examen de la mise en œuvre* et de l'*Examen des programmes et des opérations*.

- Pour l'entrepreneur comme pour TPSGC, prévoir une plus grande marge de manœuvre dans la phase de transition, notamment la courbe d'apprentissage et le délai nécessaire pour mettre au point les détails de l'accord.
- S'assurer que les employés des SI suivent une formation rigoureuse et comprennent parfaitement les principes, le contrat, les fonctions et les outils mis à leur disposition pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités.
- Bien qu'idéalement, l'ensemble de l'information, de la formation et des outils doit être en place avant la date du transfert, cela n'est sans doute pas possible dans une initiative de cette envergure et de cette complexité, et la direction ne peut pas attendre que tout soit mis en place avant d'aller de l'avant. Il faut le reconnaître d'emblée et préparer des plans de mesures d'urgence dès le début du processus, afin d'établir un plan directeur pour permettre aux deux parties de se pencher sur les tâches non complétées.
- S'assurer qu'on met en place une stratégie de communication rigoureuse et soutenue pour aider les clients et les locataires à comprendre l'initiative et ses incidences, afin de réduire l'incertitude qui accompagne normalement la mise en application des principes nouveaux et importants.

Opérations de location de locaux pour commerce de détail

Dans le cadre du contrat des AFPS, l'entrepreneur doit préparer et négocier des offres de location et des baux pour des commerces de détail et des entreprises commerciales et doit les soumettre à l'approbation de TPSGC. L'entrepreneur prépare un plan annuel pour les opérations de location conclues avec des tiers (en précisant les noms des locataires, la vocation des locaux, les loyers et le volume de ventes prévu), qui fait partie du plan de location pour commerce et qui est approuvé par TPSGC.

Bien que les opérations de location conclues avec le commerce de détail fassent partie du contrat des AFPS, elles représentent une très faible part des responsabilités prescrites. Essentiellement, seulement trois régions exercent des activités importantes de location de locaux pour commerce de détail (à savoir la RCN, le Québec et le Pacifique); pour ces trois régions, ces activités représentent environ 50 000 mètres carrés[4].

L'*Examen de la mise en œuvre des AFPS* et l'*Examen des programmes et des opérations* faisaient état d'un certain nombre de problèmes relatifs à la location au détail.

L'*Examen des opérations*, qui examinait cette question dans les moindres détails, comportait un certain nombre de recommandations précises.

- Il faudrait réviser l'énoncé des travaux (EDT) portant sur les nouveaux contrats AFPS pour :

[4] Pour donner une idée de l'importance de ce chiffre, la superficie totale des immeubles du gouvernement fédéral au 31 mai 2001 s'élevait à 30 590 528 mètres carrés.

- y ajouter la description précise des opérations de location de locaux pour commerce de détail dans la section consacrée aux services de gestion immobilière. Les opérations de location de locaux pour commerce de détail devraient comprendre les opérations conclues avec des commerces de détail et avec des entreprises commerciales;
- supprimer les opérations de location de locaux pour commerce de détail, y compris les opérations conclues avec des entreprises commerciales, dans les responsabilités de l'entrepreneur dans le cadre du contrat.

Depuis la présentation de l'*Examen des opérations*, le Groupe de travail sur les contrats, qui a été mis sur pied pour préparer le lancement du nouvel appel d'offres pour le contrat des AFPS, a recommandé de maintenir la responsabilité des opérations de location de locaux pour commerce de détail dans ce contrat. Il a toutefois révisé l'EDT en y ajoutant une section sur les opérations qui génèrent des recettes, conformément à une recommandation en ce sens.

Dès la prochaine évaluation des AFPS, il faudra déterminer si ces modifications ont permis de résoudre les problèmes évoqués par l'*Examen des opérations*.

Programme d'incitatifs axés sur le rendement

Le contrat des AFPS comporte une clause incitative spéciale, soit le Programme d'incitatifs axés sur le rendement (PIAR), qui vise à encourager la réduction des coûts et l'innovation. Dans le cadre du PIAR, l'entrepreneur a droit à une partie des économies réalisées par les propositions mises en œuvre pour économiser des coûts. Conformément au PIAR, l'entrepreneur peut soumettre des propositions, et si elles sont acceptées par TPSGC, lui et l'État se partagent les économies réalisées.

Bien que de nombreuses propositions aient été déposées au cours des premières années du Programme, rares sont celles dont la mise en œuvre a été approuvée. Parce que la préparation et le traitement des propositions déposées dans le cadre du PIAR ainsi que le contrôle des économies demandent énormément de temps, cela a donné lieu à des frustrations importantes pour le prestataire de services comme pour le Ministère.

À nouveau, l'*Examen de la mise en œuvre* et l'*Examen des programmes et des opérations* renferment différents éléments d'information expliquant les raisons pour lesquelles le PIAR n'a pu atteindre les objectifs prévus, à savoir l'amélioration de la gestion en général et la réduction des coûts.

Dans l'*Examen des programmes et des opérations*, on recommandait à TPSGC de supprimer la notion de PIAR dans sa forme actuelle et d'intégrer éventuellement des mesures innovantes d'économie dans les honoraires pour l'excellence du service, dans les futurs contrats portant sur les AFPS.

Dans le rapport de TPSGC intitulé *Tendances et pratiques du secteur privé dans la sous-traitance des services de gestion des biens immobiliers* (2000), on examine l'application de ces types de programmes spéciaux d'économie de coûts dans d'autres organismes. Les auteurs de ce rapport ont constaté que, bien que ces programmes soient assez courant dans les contrats de sous-

traitance, ils semblent produire des résultats contrastés. Il faut consacrer énormément d'efforts et de ressources à l'évaluation des propositions et à la mesure des économies. En général, on estime que les PIAR sont peu avantageux, qu'ils donnent lieu à des frais de gestion élevés et qu'ils produisent des résultats incertains au chapitre des économies.

Étant donné ces constatations et recommandations et compte tenu des discussions qui ont suivi parmi les gestionnaires régionaux, le Groupe de travail sur les contrats a élaboré un *document de principe* (*Document de principe n° 5*, juin 2001), dans lequel il recommande à TPSGC de mettre fin au PIAR existant dans le cadre des éventuels contrats d'AFPS et de faire la promotion de l'innovation et des économies de coûts grâce au programme normal d'incitation au rendement et, éventuellement, à un programme de prix spéciaux. Cette recommandation a été acceptée par le Comité directeur. On n'a pas encore travaillé à l'élaboration d'un programme de prix spéciaux; toutefois, on pourrait se pencher sur la question, puisque TPSGC continue de préparer le lancement d'un nouvel appel d'offres dans le cadre des AFPS.

3.2.4 Gestion du rendement

Le Cadre d'évaluation adopté à l'origine comportait une question liée à la surveillance du contrat des AFPS. Lorsque nous avons commencé à examiner cette question, nous avons constaté qu'il était très difficile de faire la distinction entre la surveillance et l'ensemble du régime de gestion du rendement. Nous avons donc révisé cette question comme suit.

Q.5 DANS QUELLE MESURE LA GESTION DU RENDEMENT A-T-ELLE ÉTÉ EFFICACE DANS L'INITIATIVE DES AFPS?

CONCLUSION : malgré les différentes difficultés et les divers « problèmes de croissance » qu'ils ont éprouvés au début, les SI s'adaptent constamment et perfectionnent leur approche dans la gestion du contrat AFPS. On a révisé et amélioré considérablement, avec l'évolution des AFPS, l'EDT, les exigences de la mesure et du compte rendu du rendement et la surveillance de ce rendement.

Contexte

Comme toujours, une transition sans précédent, comme celle qui s'est produite dans le cadre de l'initiative des AFPS, donne bien entendu lieu à des surestimations, à des méthodes opérationnelles qui sont loin d'être efficaces et à des omissions pures et simples. Toutefois, puisque ces facteurs concernent les AFPS, la méthodologie a peut-être été lourde et fastidieuse; si le processus a dérapé, cela est essentiellement attribuable à une prudence voulue.

Constatations

Pour évaluer cette question, il a fallu examiner trois facteurs intimement liés : l'Énoncé des travaux (EDT) du contrat, les exigences relatives à la mesure du rendement et à l'établissement des rapports, et la surveillance du rendement.

Énoncé des travaux portant sur les AFPS
Dès le début, on a décidé d'adopter une méthode fondée sur le rendement pour la passation des contrats, au lieu de faire appel à la méthode prescriptive plus traditionnelle du Ministère. Le contrat fondé sur le rendement fait état des attentes relatives au rendement, mais donne au prestataire de services la marge de manœuvre qui lui permet d'établir la méthode de travail la meilleure et la plus efficiente.

Grâce à cette approche, TPSGC a pu élaborer un EDT de 24 pages seulement, ce qui était tout à fait remarquable, compte tenu de l'envergure et de la portée de cette initiative. Toutefois, comme on l'a fait observer dans de nombreuses études qui ont précédé cette évaluation, un nombre considérable d'exigences contractuelles ont trait aux « modalités d'exécution » et se rapportent plus directement au processus qu'aux résultats. En outre, l'EDT est étayé par 260 pages d'exigences en ce qui a trait aux rapports à établir, aux normes de services et à d'autres impératifs contractuels.

Bien que cela soit tout à fait compréhensible, puisqu'il s'agissait d'une méthode nouvelle pour la passation des contrats à TPSGC, le caractère beaucoup trop prescriptif de l'EDT a nui considérablement à la gestion de ces contrats. L'*Examen de la mise en œuvre* faisait état de ce problème; l'*Examen des opérations* reprenait ces préoccupations et recommandait que le contrat :

- définisse les résultats au niveau le plus général possible, sans nuire aux obligations de compte rendu de TPSGC;
- évite de décrire les exigences relatives au processus, sauf dans les cas limités où on ne peut pas établir des énoncés de résultat et des indicateurs de rendement clairs ou lorsqu'on ne peut pas s'entendre à ce sujet avec l'entrepreneur retenu.

Dans le rapport *Tendances et pratiques du secteur privé dans la sous-traitance des services de gestion des biens immobiliers*, on note que les EDT portant sur les services de gestion immobilière dans le cadre des contrats deviennent généralement moins détaillés et comportent des énoncés axés sur des objectifs plus généraux et génériques, qui s'inspirent des objectifs du propriétaire pour le portefeuille.

Nos travaux de recherche nous ont appris que les SI sont parfaitement conscients de ce problème et ont pris des mesures pour le résoudre. Dans le cadre de ses préparatifs pour le lancement d'un nouvel appel d'offres, le Groupe de travail sur les contrats a commencé à réviser l'EDT pour insister davantage sur les résultats et les extrants. Dans un document de principe connexe (*Document de principe n° 13, Gestion des contrats d'AFPS futurs*), ce groupe définit les principes directeurs de cette révision : l'EDT devrait comprendre des énoncés de rendement généraux, rappelant les normes, les codes et les règlements (au lieu d'en dresser la liste); on s'attend à ce que le prestataire des services adopte des « procédures administratives » faisant état des méthodes qui lui permettront d'assurer les services. (Ce dernier point est exposé plus en détail par rapport à la surveillance du rendement.)

Mesure et surveillance du rendement
La mise sur pied d'un système correspondant pour la mesure du rendement fait partie intégrante des contrats fondés sur le rendement. Dans ce genre de système, on définit et on applique des indicateurs de rendement clés (IRC) pour mesurer le rendement de l'entrepreneur. Pour ce faire, on doit définir une norme de base de rendement, en s'entendant à ce sujet avec l'entrepreneur et le prestataire de services, pour chaque indicateur de rendement.

Bien que TPSGC et l'entrepreneur aient élaboré le système de mesure du rendement nécessaire[5], il s'agissait d'une tâche beaucoup plus complexe et difficile que ce qu'on avait sans doute prévu, et les résultats étaient loin d'être satisfaisants. Dans toutes les études antérieures, on a exposé différents problèmes en ce qui a trait aux IRC des AFPS :

- le nombre d'IRC était excessif (il y avait 30 indicateurs de rendement et 400 ou 500 indicateurs distincts, en tenant compte de toutes les listes de vérification utilisées pour mesurer le rendement);
- les indicateurs de rendement mettaient l'accent sur le comportement, plutôt que sur les résultats;
- les IRC sont beaucoup plus précis et prescriptifs que dans d'autres systèmes en vigueur dans le secteur privé;
- les cotes de pondération attribuées aux IRC constituaient un motif de préoccupation pour les entrepreneurs et pour TPSGC, qui était d'avis qu'on n'attribuait pas suffisamment d'importance aux principaux aspects du rendement;
- la plupart des normes de base pour l'évaluation du rendement n'ont été finalisées que tard pendant la première année d'exploitation;
- on ne croyait pas que les IRC rendaient fidèlement compte du rendement du prestataire de services;
- l'évaluation du rendement (qui fait en sorte que 15 % des honoraires sont versés en fonction du rendement et qui dépend des inspections effectuées par le personnel de TPSGC) comportait une part de subjectivité.

De même, dans ces études, on fait état de différents problèmes liés au compte rendu et à la surveillance de ces IRC :

- il s'agit d'un travail fastidieux, substantiel et complexe;
- il y a beaucoup de chevauchement de tâches entre l'entrepreneur et le prestataire de services;
- normalement, le prestataire de services serait responsable du contrôle de la qualité (CQ) et de l'assurance de la qualité (AQ), alors que l'équipe de surveillance s'occuperait du contrôle de la qualité; toutefois, dans le cas des AFPS, l'équipe interne a eu tendance à s'occuper beaucoup trop de l'AQ et du CQ. La surveillance exercée par l'entrepreneur a été trop faible.

[5] Le modèle de mesure du rendement ne se rapporte qu'à l'évaluation du rendement en fonction du calcul des honoraires de rendement et de l'application d'une prime pour les AFPS. Il importe de souligner que la gestion des contrats fondés sur le rendement constitue la principale justification de l'existence des indicateurs.

En ce qui concerne l'EDT, ces résultats ne sont guère étonnants, si l'on tient compte de l'envergure du changement suscité par les AFPS dans les opérations de la Direction générale, du calendrier que cette dernière devrait respecter et du fait que, par inhérence, les systèmes de mesure du rendement sont très difficiles à élaborer et à surveiller. Dans l'examen des pratiques en vigueur dans le secteur privé, l'étude intitulée *Industry Trends* nous apprend que d'autres organismes comparables éprouvent les mêmes difficultés avec leurs régimes d'IRC et que la plupart semblent les réviser et les perfectionner, afin d'en réduire le nombre, d'insister davantage sur les résultats et d'établir des liens avec les grands objectifs du propriétaire.

En fait, c'est exactement ce que TPSGC a réalisé, en lançant un certain nombre de réformes des méthodes de gestion visant à améliorer et à rationaliser la gestion du contrat AFPS. Ce faisant, il voulait également améliorer les services et permettre aux deux parties de réaliser des économies, ce qui aurait pour effet d'accroître les avantages de la sous-traitance des services immobiliers fédéraux.

Le nouveau régime des IRC constitue un volet de ces réformes. Lorsque le modèle initial des IRC (version 1.0) a été publié, en septembre 1998, les SI en ont constaté les nombreuses limites, exposées ci-dessus, et ont publié une version modifiée (version 1.1) en septembre 2000. Dans cette dernière version, on a éliminé certains indicateurs et modifié certains coefficients de pondération. Pour donner suite aux recommandations de l'*Examen des programmes et des opérations*, qui indiquait qu'il fallait apporter des changements plus imposants, les SI ont publié une version nettement améliorée du cadre (version 2.0) le 1er octobre 2002. Si les services confiés en sous-traitance (gestion immobilière, réalisation des projets et location au détail) et les catégories d'indicateurs de rendement (intégrité des biens, satisfaction et rendement financier) restent identiques à ceux de la version initiale, le nombre et la répartition des indicateurs ont changé. C'est ce qu'indique le Tableau 1 ci-après.

Tableau 1
Répartition des IRC : versions 1.0 et 2.0

	Services de gestion immobilière[6]		Services de réalisation des projets		Services de location de locaux de commerce de détail	
	V 1.0	V 2.0	V 1.0	V 2.0	V 1.0	V 2.0
Intégrité des biens	2	4	2	2	Sans objet	
Satisfaction	6	3	4	3	2	2
Rendement financier	8	2	2	2	4	4
Total	**12**	**9**	**10**	**7**	**6**	**6**

Le nombre d'indicateurs de rendement pour les services de gestion immobilière a été réduit du tiers. Cela représente un changement significatif, puisque 80 % des indicateurs étayant le cadre d'évaluation appartenaient à cette catégorie.

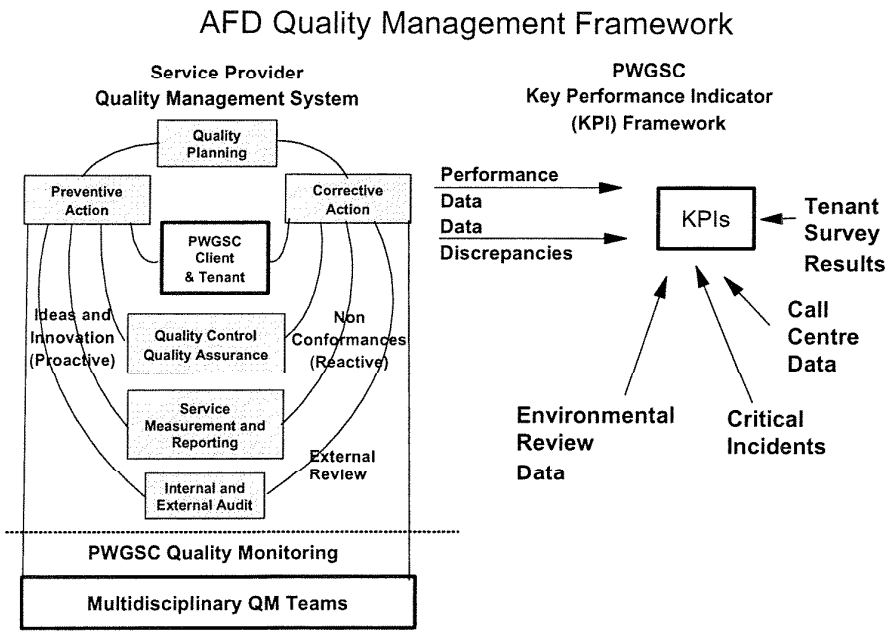
On apporte également un certain nombre de changements connexes au paradigme de mesure du rendement :

1) transfert de la fonction de gestion de la qualité au prestataire de services;
2) adoption d'un processus de dépistage et de correction des cas de non-conformité;
3) importance plus grande consacrée aux indicateurs quantitatifs établis à partir d'autres sources, par opposition aux indicateurs binaires subjectifs (1/0) pour les différents facteurs de l'évaluation.

Le transfert de l'assurance de la qualité aux prestataires de services et l'importance nouvelle consacrée aux cas de non-conformité visent à alléger le fardeau administratif du processus. La méthode est plus prospective et élimine le chevauchement des tâches dans la collecte des données sur le rendement. L'enregistrement ISO 9002, qui garantit la compétence dans l'assurance de la qualité, constitue le gage de la fiabilité de cette méthode. Le processus est en outre mieux protégé par les vérifications internes et externes ponctuelles, qui peuvent donner lieu à une réduction considérable des honoraires si on détecte des irrégularités.

Le diagramme ci-dessous illustre ce nouveau principe.

[6] Dans l'ensemble de ce rapport, les ouvrages de référence cités portent essentiellement sur les services de gestion immobilière, qui sont liés très directement aux questions d'efficacité du programme.



[Traduction]

AFD Quality … Framework	=	Cadre de gestion de la qualité des AFPS
Service … System	=	Système de gestion de la qualité du prestataire de services
Quality Planning	=	Planification de la qualité
Preventive Action	=	Mesures préventives
Corrective Action	=	Mesures correctives
PWGSC … Tenant	=	Clients et locataires de TPSGC
Ideas … (Proactive)	=	Idées et innovation (action)
Quality … Assurance	=	Contrôle de la qualité Assurance de la qualité
Non Conformances (Reactive)	=	Cas de non-conformité (réaction)
Service … Reporting	=	Mesure et compte rendu des services
Internal … Audit	=	Vérification interne et externe
External Review	=	Examen externe
PWGSC Monitoring	=	Surveillance de la qualité de TPSGC
Multidisciplinary … Teams	=	Équipes multidisciplinaires de GQ
PWGSC … Framework	=	Cadre des indicateurs de rendement clés (IRC) de TPSGC
Performance Data	=	Données sur le rendement
Data Discrepancies	=	Lacunes dans les données
KPIs	=	IRC
Tenant … Results	=	Résultats des sondages auprès des locataires
Call Centre Data	=	Données du Centre d'appels
Environmental …. Data	=	Données sur l'examen du contexte
Critical Incidents	=	Incidents critiques

Conclusions

Le processus de développement et de perfectionnement de l'expérience du Ministère dans le cadre des AFPS paraît s'apparenter à l'expérience vécue dans d'autres exemples de « sous-traitance ». Dans toute initiative de sous-traitance « sans précédent », les principales difficultés consistent à déterminer les opérations non essentielles, à préciser les activités et les résultats prévus et à élaborer les indicateurs de rendement nécessaires. La transition initiale comporte toujours une courbe d'apprentissage et oblige inévitablement à remanier les indicateurs de rendement pendant le déroulement du processus. Il faut préciser que, dans le secteur privé, la sous-traitance donne lieu à toutes les difficultés énumérées ci-dessus. Toutefois, le secteur public est soumis à des impératifs supplémentaires, puisqu'il doit travailler dans un contexte beaucoup plus rigoureux assujetti à des impératifs comme la confiance du public, la gestion et la transparence.

Dans l'ensemble, il semble que le modèle de gestion des contrats axé sur les IRC évolue constamment. On adopte la souplesse et la latitude en fonction du sentiment croissant de confiance, qui est renforcé lorsque l'initiative passe de la théorie à la pratique. Toutefois, la dernière version des IRC est très récente, et un examen attentif de son évolution devrait se révéler très utile dans le cadre des préparatifs du lancement du nouvel appel d'offres.

3.3 Rentabilité

Q.6 L'INITIATIVE DES AFPS REPRÉSENTE-T-ELLE UNE MÉTHODE RENTABLE POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE GESTION IMMOBILIÈRE? POURRAIT-ELLE ÊTRE PLUS RENTABLE?

CONCLUSION : notre analyse nous a permis de constater qu'au bas mot, les AFPS ont permis de réaliser des économies de l'ordre de 12 millions de dollars en 2001-2002 (soit l'exercice financier faisant l'objet de l'analyse). En fonction des économies de personnel et de frais d'exploitation seulement, on peut en toute logique conclure que les économies réalisées en 2001-2002 l'ont également été en 1999-2000 et en 2000-2001. Le lecteur trouvera dans l'Annexe E des détails sur la méthodologie, les hypothèses et les calculs utilisés pour déterminer les économies réalisées dans le cadre des AFPS. En outre, on a constaté que l'initiative des AFPS pourrait être plus rentable si TPSGC devait l'étendre en définitive à la totalité ou à la plupart des immeubles de son parc immobilier actuel.

Sans égard à ces constatations, on dispose d'une marge de manœuvre considérable pour améliorer l'élaboration des systèmes d'information et les méthodes se rapportant aux AFPS. Bien que les résultats justifient une réponse affirmative à la question 6, l'absence de rapports de gestion faciles d'accès pour permettre de faire cette évaluation constitue un motif de préoccupation.

Contexte

Lorsque les SI ont proposé, pour l'étude, l'initiative des AFPS, l'un des principaux objectifs consistait à réduire les coûts et à réaliser des économies de 10 % ou de 20 millions de dollars sur l'exploitation courante, les services publics et les projets d'installations.

L'estimation des économies possibles n'a pas été calculée à partir d'une comparaison de l'intégralité des coûts des services internes et des coûts estimatifs de la sous-traitance. Nous croyons savoir que la direction des SI a fixé cet objectif d'économie d'après les économies déclarées et réalisées par d'autres grands organismes gardiens d'immeubles qui avaient confié en sous-traitance leurs services internes de gestion immobilière. L'évolution des coûts du vaste parc immobilier de TPSGC et l'information comparative de ses importants avoirs immobiliers ont permis d'établir ces estimations.

Les gestionnaires de TPSGC affirment que l'objectif de 10 % ou de 20 millions de dollars d'économies a été atteint car une somme de 20 millions de dollars a été retranchée des budgets de fonctionnement, de services publics et des projets pour chaque portefeuille en 1998.

Dans le contexte des AFPS, les économies estimatives réalisées grâce à la mise en œuvre de la « sous-traitance » constituent désormais un objectif immuable. Dans certains forums, cette question a également suscité une polémique et une controverse à propos de l'exactitude des « économies réelles ». Pour traiter cette question complexe, on a suggéré de faire appel à une technologie d'évaluation reconnue, afin de réunir des données significatives pour établir des comparaisons.

Voilà pourquoi, dans la formulation du cadre de référence de cette évaluation sommative, il a été entendu que CVC orienterait l'évaluation pour savoir si les AFPS sont rentables, au lieu de déterminer si elles ont permis d'atteindre l'objectif de 10 % au chapitre des économies de coûts. Afin d'établir la rentabilité des AFPS, CVC a procédé à une comparaison entre le recours à l'interne et la sous-traitance, d'après la méthodologie publiée pour cette comparaison par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Voici d'autres raisons pour lesquelles nous avons choisi cette méthodologie.

- Aucune norme de base préalable au contrat, qui aurait compris tous les coûts associés à l'initiative des AFPS, n'a été établie en 1998. En outre, il n'est pas possible de comparer le financement de l'exploitation, des services publics et des projets au fil des années parce que les coûts et les sommes disponibles pour la réalisation des activités dépendent d'un certain nombre de décisions des SI qui n'ont aucun lien avec l'initiative des AFPS.
- L'information financière des SI est structurée selon la Classification opérationnelle des comptes (COC), une norme de l'industrie qui a été configurée en fonction des besoins des SI. La COC permet d'attribuer la plupart des dépenses directes aux clients et aux immeubles, qui constituent les principaux niveaux d'information de gestion pour les SI.
- Le contrôle et la justification de certains frais de soutien et d'administration des programmes sont centralisés puisque, sur le plan administratif, cette centralisation est moins fastidieuse que la répartition de ces frais entre des centres de coûts subordonnés ou des éléments plus

précis. S'il en est ainsi, c'est essentiellement à cause de la structure matricielle de l'organisme.

- Le prestataire de services catégorise lui aussi les dépenses selon la COC. Dans le cadre des rapports financiers établis en continu, certains détails sur les dépenses ne sont pas nécessaires. Par exemple, lorsqu'il présente le Rapport d'analyse des investissements (RAI) pour chaque projet, pour le faire approuver par le gestionnaire des biens en poste dans l'USC, le prestataire de services doit y reproduire la répartition détaillée des débours des projets, en tenant compte des frais de salaires de ses propres employés qui participent à la réalisation des projets. Toutefois, les détails sur les salaires liés aux projets ne sont jamais enregistrés ni compilés ni présentés séparément aux SI pour chaque portefeuille ou contrat.
- L'affectation contrôlée séparément (ACS) des SI est gérée selon le principe de l'utilisation complète des fonds ou du minimum des fonds non utilisés à la fin de l'exercice, de manière à s'assurer que ces fonds soient réduits au minimum. Tous les fonds des SI qui sont libérés ailleurs dans l'ACS peuvent être réaffectés à la réalisation de projets de construction et de réparation qui étaient déjà indiqués dans les plans de gestion des immeubles (PGI) et dans les plans de gestion des portefeuilles (PGP), mais dont le financement n'était pas disponible au début de l'exercice financier.
- L'« assiette de coûts » utilisée par les SI lorsque les AFPS ont été établies a été principalement élaborée pour déterminer la valeur globale des contrats liés à l'initiative et la valeur prévue des soumissions. L'« assiette de coûts » indiquait les postes et les emplois qui étaient directement touchés par les AFPS et elle comprenait des prévisions de coûts pour la gestion des contrats fondées sur les normes de l'industrie et non sur une étude ou un exercice d'établissement de coûts pour les opérations internes. Les estimations de l'« assiette de coûts » de 1997 ne précisaient pas les coûts des salaires versés à l'interne pour les projets SRP compris entre 5 000 $ et 200 000 $, ni les salaires liés aux projets de services aux locataires (PSL). Elles ne comprenaient pas non plus d'estimations pour les coûts liés à la gestion et au soutien des programmes, ni de frais généraux ministériels et administratifs.
- Les économies de 10 % ont été calculées d'après la valeur globale estimative des 193 millions de dollars pour les services qui étaient confiés en sous-traitance. Cette somme tenait compte des dépenses répercutées, par exemple les services publics et les contrats de services pour le nettoyage et l'entretien des terrains, ainsi que des frais imputables pour les experts-conseils indépendants et les entreprises de construction qui participaient aux activités exercées dans le cadre des services de réalisation des projets (SRP).
- Il n'est pas possible de tenir compte des coûts des programmes pendant plus de trois ans, puisque le cadre financier des SI a subi deux révisions majeures depuis 1997. Ces révisions ont modifié à la fois la structure des honoraires du personnel des SI et leur méthodologie de relevé d'heures.
- L'initiative des AFPS des SI n'est pas simplement une solution qui établit nettement la démarcation entre le recours à l'interne et la sous-traitance. Cette initiative ne s'étendait pas à toutes les propriétés du portefeuille de TPSGC. Les SI continuent en effet à assurer eux-mêmes les services de gestion immobilière et de réalisation des projets pour environ 60 % de leur répertoire immobilier, dont les biens immobiliers loués, ce qui nécessite des

investissements dans la gestion à l'interne des biens immobiliers et dans la prestation des services.

Méthodologie
Méthodologie sélectionnée

> « Faire ou faire faire? », méthodologie publiée par l'Équipe des autres formes de prestation des services, Division des stratégies de gestion, Secteur des dépenses et stratégies de gestion, Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Les représentants des SI ont fourni toute l'information qui a servi à étudier le volet de cette évaluation consacré à la rentabilité. Les rapports de vérification de Deloitte & Touche pour ce qui est des sommes versées aux prestataires de services, le Système de gestion financière (SGF), le Système de répertoriage d'information et de rapports (SRIR) et le Système de gestion de projet et d'activités (SGPA), complétés par un certain nombre d'activités importantes avec les gestionnaires des SI, ont été les principales sources d'information. (La liste des personnes interviewées est reproduite dans l'Annexe B.) Dans certains cas, il n'a pas été possible d'obtenir auprès des régions, dans un délai aussi court, l'information financière sur les coûts des opérations internes. Dans ces cas, nous nous sommes servi de chiffres approximatifs, calculés d'après les renseignements obtenus pour la RCN.

La méthodologie du recours à l'interne ou à la sous-traitance du SCT est constituée essentiellement de quatre étapes :

1. la définition des extrants à calculer;
2. le calcul des coûts que l'on économiserait en cessant d'assurer les services à l'interne;
3. le calcul des coûts consacrés à l'achat des services auprès du secteur privé;
4. la comparaison de la différence entre les coûts nets des deux options.

Le SCT énonce trois principes essentiels pour l'analyse du recours à l'interne ou à la sous-traitance.

1. **La pertinence des coûts**
   L'analyse ne devrait tenir compte que des coûts qui sont différents entre les deux options.
2. **La justesse de la comparaison**
   On tient compte des coûts ou on les exclut pour s'assurer que la comparaison entre le recours à l'interne et la sous-traitance est le plus juste possible.
3. **L'égalité des niveaux de service comparés**
   Les options de sous-traitance et de recours à l'interne devraient être comparables pour ce qui est du niveau et du volume de services à l'étude.

D'après ces principes, on a décidé que seuls les éléments de coûts qui seraient différents entre les deux options entreraient en ligne de compte. Voilà pourquoi l'analyse reproduite dans l'Appendice E est établie non pas d'après les coûts complets du recours à l'interne par rapport à

la sous-traitance, mais plus particulièrement en fonction des éléments de coûts qui seront différents ou qui sont le plus touchés par le mode de prestation des services.

Constatations
Nous présentons ci-après la comparaison fondamentale des coûts nets calculés dans le tableau de l'analyse du recours à l'interne ou à la sous-traitance.

Comparaison de la différence entre les coûts nets des deux options

Total des coûts du recours à l'interne	79 601 877 $
Total des coûts de la sous-traitance	67 603 840 $
Différence	**11 998 037 $**

Conclusion
La sous-traitance des services de gestion immobilière (SGI) et de certains services de réalisation des projets (SRP) et de certains projets de services aux locataires (PSL) représente une méthode efficace pour assurer les services. L'analyse du recours à l'interne ou à la sous-traitance démontre qu'on a réalisé, au cours de chacune des trois dernières années du contrat, des économies de 12 millions de dollars grâce aux AFPS, par rapport à la réalisation des mêmes extrants en faisant appel à des ressources internes. Les différences les plus importantes correspondent aux coûts de la main-d'œuvre lorsqu'on tient compte des avantages sociaux, de même qu'aux frais d'administration relatifs à l'exploitation des AFPS et aux frais d'exploitation se rapportant aux services internes.

Compte tenu de la rentabilité de la sous-traitance et des frais élevés du soutien des programmes pour les opérations internes actuelles, TPSGC pourrait réaliser des économies plus importantes en adoptant le modèle des AFPS pour la totalité ou la quasi-totalité des immeubles qui font actuellement partie de son parc immobilier. En outre, le Ministère pourrait réaliser des économies significatives sur les frais de soutien des programmes en portant à 500 000 $ ou à un million de dollars le seuil de la valeur des projets, sous réserve d'une analyse rigoureuse des incidences sur la rémunération du prestataire de services.

On aurait certes pu mieux mesurer la rentabilité si le Ministère et le SCT avaient exprimé plus clairement les attentes à l'époque où on a lancé les AFPS. Il aurait été préférable de considérer qu'il s'agissait d'un projet pilote, réalisé à très grande échelle. On aurait ainsi laissé entendre qu'on adoptait un régime très prescriptif d'indicateurs et de rapports, en mettant l'accent sur les résultats. Cela aurait permis d'atténuer les difficultés éprouvées dans le calcul de la rentabilité lorsque les détails des coûts sont traités dans des systèmes différents par le prestataire de services, le Centre d'expertise national et les régions et qu'ils ne sont ni déclarés, ni compilés pour l'ensemble d'un programme.

Il serait injuste de ne pas tenir compte de la raison pour laquelle on insiste probablement autant sur les économies de coûts dans le cadre des AFPS. En effet, à cause des impératifs de l'heure en

matière d'austérité financière au gouvernement, les économies s'inscrivaient au premier rang des priorités. Dans les processus de décision qui conduisent à la sous-traitance, on établit généralement des estimations de coûts comme critères pour confirmer la décision stratégique de faire appel à la sous-traitance et pour pouvoir analyser les propositions. Toutefois, il n'est pas normal qu'il s'agisse du seul facteur considéré dans l'évaluation de la validité de la décision de recourir à la sous-traitance. Les initiatives de sous-traitance sont habituellement prises en tenant compte d'un ensemble complexe de facteurs qui touchent notamment les politiques, les programmes et les aspects économiques.

Les projections antérieures et les prévisions des exercices suivants, disponibles à l'époque, ont apporté les chiffres dont on a tenu compte dans la décision stratégique de recourir aux AFPS. En extrapolant des objectifs à partir de ces données, on ne tient pas compte de l'accroissement du volume d'activités de gestion des projets ni d'autres facteurs. Cela peut donner lieu à des conclusions faussées ou erronées à propos de l'efficacité de l'initiative.

Sans égard à ces observations, on peut nettement améliorer l'élaboration des systèmes et des méthodes de gestion de l'information sur les AFPS. L'équipe d'évaluateurs de CVC a dû consulter plusieurs sources d'information pour établir les approximations permettant d'effectuer cette évaluation. Bien que les résultats justifient une réponse affirmative à la question qui chapeaute cette section, l'absence de rapports de gestion faciles d'accès pour permettre de faire ces évaluations constitue un motif de préoccupation. En outre, d'autres rapports et évaluations font état des problèmes relatifs à l'information de gestion. La section 3.4.7 (Systèmes financiers) traite plus en détail de la question.

3.4 Efficacité du programme

Dans cette section du rapport, nous exposons nos constatations en ce qui a trait à l'efficacité du programme. Dans notre évaluation sommative, nous avons cherché en particulier à savoir si cette initiative avait atteint ses différents objectifs. C'est pourquoi nous avons examiné différentes questions, par exemple la satisfaction des locataires et des clients, l'intégrité des biens, le soutien apporté au développement du secteur privé et le souci des priorités de l'État, par exemple dans le domaine des langues officielles et de la santé et de la sécurité. Cette section comprend également une évaluation de la disponibilité de l'information financière pour gérer les AFPS * 69(1) de la LAI * et du succès remporté par la Direction générale dans la transformation de sa vocation, pour jouer davantage le rôle de conseiller stratégique auprès des clients. Nous terminons cette section par une évaluation du succès de l'initiative des AFPS dans son ensemble.

3.4.1 Intégrité des biens

Bien que les SI aient voulu améliorer leur efficience et le caractère abordable de leurs services en confiant en sous-traitance, au secteur privé, la prestation journalière de certains services, ils ont gardé l'entière responsabilité de la gestion du programme, ainsi que des aspects relatifs à la qualité et au service à la clientèle dans le cadre des services ainsi confiés en sous-traitance. On peut donc poser, pour l'évaluation, une question importante.

Q.7 DANS QUELLE MESURE LES AFPS ONT-ELLES ATTEINT LEURS OBJECTIFS DE RENDEMENT EN CE QUI A TRAIT À L'INTÉGRITÉ DES BIENS?

CONCLUSION : dans la mesure où le prestataire de services exploite le programme d'entretien des installations, tous les objectifs ont été atteints comme le confirment les notes des IRC. L'intégrité des biens est une question complexe. Les SI exercent des activités nombreuses pour perfectionner leurs processus d'évaluation et préserver leur situation dominante. Ils ont fait l'acquisition de logiciels perfectionnés et soumettent à des essais des prototypes de logiciels sur mesure pour répondre à leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATION : dans le cadre de sa stratégie pour le relancement de l'appel d'offres portant sur les AFPS, le Ministère devrait éventuellement renforcer sa relation avec son prestataire de services éventuel. Il devrait songer à modifier la portée des travaux pour tenir compte de la préparation d'un rapport sur l'état des immeubles (REI) qui serait établi chaque année et qui remplacerait l'inspection annuelle des immeubles, qu'on effectue actuellement. Ce rapport serait constitué d'un modèle dans la nouvelle base de données créée à la date de la rédaction du présent document.

Contexte

D'emblée, la question de l'intégrité des biens paraît peu compliquée. Or, cette question est beaucoup plus difficile qu'elle n'y paraît à première vue. Dans le cas de la Direction générale des services immobiliers, le Plan de gestion des activités (PGA) et le Plan de gestion des biens (PGB) concourent en permanence à la situation générale de l'intégrité des biens. Le PEI est établi d'après le rendement des activités opérationnelles courantes et s'étend principalement sur un an. Le CGB est un système d'évaluations et de rapports d'investissements qui donne lieu à un programme pluriannuel (essentiellement quinquennal) de projets de réparation et de réaménagement. Ainsi, le CGB permet d'établir un calendrier de projets adapté aux budgets annuels des différents biens.

Dans le cadre des AFPS, on fait appel à un contrat fondé sur le rendement comme outil de réalisation. Ce contrat impose certaines obligations au prestataire de services. Ce dernier doit notamment accomplir de nombreuses tâches visant à assurer l'intégrité des biens. Ces obligations sont essentiellement axées sur la réalisation du PEI. Une partie du PEI correspond à l'inspection annuelle des biens pour en évaluer l'état et pour cerner les anomalies qui pourraient révéler des problèmes plus graves nécessitant des travaux de correction. Toutefois, il importe de signaler que l'approbation des projets de correction est du ressort des SI, puisqu'ils doivent veiller au bon fonctionnement du CGB. Par conséquent, le prestataire des services n'est responsable que de l'accomplissement des tâches d'entretien désignées et relatives à l'intégrité des biens. Cet aspect de la responsabilité fiduciaire empêche effectivement de faire participer le prestataire au risque, puisqu'il joue seulement le rôle de fournisseur et qu'il n'est pas un véritable partenaire dans cet aménagement opérationnel.

Les distinctions ci-dessus constituent le point de départ de l'essentiel de l'exposé qui suit à propos de l'intégrité des biens. En outre, ces distinctions se rapportent aux différents biens, plutôt qu'à des portefeuilles de biens.

Dans plusieurs sections de son Examen de la mise en œuvre des AFPS, en juin 2000, CVC a évoqué la question de l'intégrité des biens. Ce rapport faisait état de l'importance de la catégorie des IRC pour ce qui est de la catégorie des biens et établissait des liens entre ces indicateurs et l'aspect relatif à l'entretien des installations dans le secteur de l'intégrité des biens. On y décrivait également la méthodologie d'établissement des rapports, ainsi que de l'inspection annuelle des immeubles (relativement aux IRC) et l'ensemble complet des rapports portant sur le Cycle de gestion des biens. Dans son Examen de la mise en œuvre des AFPS, CVC faisait observer que l'initiative des AFPS connaissait toujours des problèmes de croissance et qu'on continuait de mettre au point la répartition des rôles et des responsabilités entre le Ministère et le prestataire de services, dans leur relation relativement nouvelle. Voici les principales constatations de cet examen :

- la rigueur et le détail du modèle des IRC et la possibilité de le perfectionner pour éliminer les pénalités involontaires;
- la reconnaissance du caractère essentiel de l'information de base dans la surveillance de l'intégrité des biens;
- la confirmation d'une importance considérable des niveaux budgétaires dans les questions relatives à l'intégrité des biens;
- la reconnaissance de l'intégrité des biens comme aspect à mesurer à plus long terme et du caractère prématuré des conclusions qu'on aurait pu tirer à la date de l'Examen de la mise en œuvre des AFPS.

En mai 2001, le Corporate Research Group (CRG) a procédé à un examen opérationnel des AFPS. Cet examen ne portait pas sur l'intégrité des biens en soi, mais il a abordé la question dans la rubrique plus générale « Évaluation du rendement et structure et processus de gestion ». Dans ce chapitre, on reprenait un certain nombre de préoccupations en ce qui concerne la mesure du rendement en général.

En résumé, dans son examen, le CRG faisait observer que le régime des IRC et la série de rapports connexes tenaient compte des nombreux aspects de la relation de TPSGC avec le prestataire de services. Ce rapport évoquait également les opinions divergentes des personnes interviewées, qui affirmaient d'une part que le modèle des IRC était trop lourd et qui estimaient d'autre part qu'il permettait de faire preuve de diligence raisonnable.

Ce rapport comportait des recommandations qui touchaient directement l'intégrité des biens. Nous paraphrasons ci-après certaines de ces recommandations :

- réduire le nombre d'éléments constituant les IRC;
- s'assurer que l'échantillonnage aléatoire du processus des IRC est valable sur le plan statistique;
- améliorer les guides de formation et d'utilisation à l'intention des praticiens sur le terrain;

- transférer éventuellement, au prestataire de services, la responsabilité et la surveillance de la qualité;
- archiver les données dans les bases de données relationnelles afin de simplifier la production des rapports et le fonctionnement du CGB.

La Division de la vérification et de l'examen a également examiné, en juin 2001, le Cadre de contrôle de gestion (CCG) pour l'intégrité des biens. Cet examen portait sur le CCG pour l'intégrité des biens pour l'ensemble des immeubles dont TPSGC assure la garde, y compris ceux pour lesquels la gestion immobilière courante est confiée en sous-traitance dans le cadre de l'initiative des AFPS.

Cet examen ne faisait pas la distinction, dans ses constatations et conclusions, entre les biens faisant l'objet des AFPS et ceux qui en étaient exclus. Toutefois, dans les observations, on donnait des renseignements utiles sur le contexte, la culture et la conjoncture dans lesquels le CCG de l'intégrité des biens s'appliquait. Nous paraphrasons ci-après certaines de ces constatations :

- l'augmentation du volume d'activités des organismes clients, gardiens d'immeubles, a imposé des contraintes significatives à la capacité des SI à préserver l'intégrité de leurs propres biens immobiliers;
- l'attrition causée par le PERA et le PDA privait les SI d'une expérience inestimable dans les secteurs liés à l'intégrité des biens, ce qui constituait un motif d'inquiétude;
- au cours des dernières années, on a consacré des efforts considérables à la mise à jour des politiques, des procédures et des outils électroniques applicables à l'intégrité des biens;
- durant la décennie écoulée, on a mis l'accent sur les travaux de réparation et de réaménagement qui étaient essentiels au maintien des opérations, au lieu de suivre la démarche axée sur le cycle de vie.

Dans ce rapport, on précisait en guise de mise en garde qu'il fallait améliorer l'application du cadre et corriger les lacunes d'information. De même, on reconnaissait que la direction des SI élaborait et mettait en œuvre des stratégies pour prévenir et/ou atténuer les risques potentiels de l'organisme. Dans ce rapport, on tire les conclusions suivantes :

> « La DGSI [Direction générale] et les régions ont adopté, pour la gestion de l'intégrité des biens, une approche proactive largement axée sur le travail d'équipe. Compte tenu de la conception globale du cadre de contrôle de gestion et des initiatives actuellement en cours, il devrait être possible d'assurer d'une manière adéquate l'intégrité des biens appartenant à l'État et obtenus par bail-achat, dont TPSGC a la garde.
>
> Comme la DGST est en train d'élaborer ou de mettre en œuvre des solutions pour corriger des faiblesses décelées dans l'application du cadre de contrôle de gestion, nous n'avons pas jugé utile de formuler des recommandations dans le présent rapport. »
>
> *Vérification du CCG de l'intégrité des biens immobiliers (juin 2001)*

Constatations
Dans leurs commentaires, les personnes interviewées ont généralement reconnu que l'intégrité des biens comportait deux aspects essentiels : l'entretien des installations (opérations) et la protection de l'investissement (propriété).

Entretien des installations

Dans l'accord contractuel, le prestataire de services doit mettre en œuvre un programme d'entretien des installations jusqu'au 1er octobre 2002, et les SI devaient administrer un cadre très détaillé de l'IRC, en plus d'assumer la responsabilité de la surveillance de la qualité.

Dans la section 3.2.4, nous décrivons l'évolution du cadre des IRC à partir du lancement des AFPS, en mai 1998. Parmi les éléments constitutifs du modèle des IRC, l'intégrité des biens constitue l'une des trois grandes catégories de ce modèle. Avant la version la plus récente du modèle des IRC, les six indicateurs de l'intégrité des biens étaient établis d'après 400 données environ. La plupart de ces données avaient un caractère binaire (1 ou 0) et permettaient de calculer les notes de base. On faisait également appel à l'échantillonnage aléatoire dans les portefeuilles pour calculer les résultats de la carte de pointage. Selon le point de vue adopté, on pourrait considérer que ce modèle est soit excessivement lourd, soit extrêmement rigoureux.

Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, ce modèle était très sensible à la mesure de certains éléments. Cette affirmation se vérifiait en particulier lorsque la cote de pondération d'une réponse dans un algorithme précis donnait lieu à un échec pour un élément complet des IRC.

Bien qu'on ait remanié certains algorithmes en publiant la version 1.1 des IRC, cela n'a pas permis de corriger significativement le problème. Après la première année, les notes attribuées à l'intégrité des biens pendant toute la durée de l'existence des AFPS maintenaient une note de passage moyenne à l'échelle nationale. Toutefois, la liste de vérification utilisée pour réunir la plupart des intrants selon le principe du succès ou de l'échec pour chaque donnée était loin d'être efficace comme outil de gestion des contrats.

Les changements apportés à la version la plus récente (2.0) des IRC donnaient directement suite aux recommandations découlant des examens et des consultations antérieurs et des commentaires transmis par les praticiens et les intervenants.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente de ce rapport, la version la plus récente des IRC (2.0) a eu pour effet de réorienter la structure des IRC en réduisant le nombre d'intrants élémentaires et en répartissant plus équitablement la pondération. L'importance consacrée aux données quantifiables dans l'établissement de la carte de pointage des IRC et les changements apportés à la pondération paraissent donner une plus grande objectivité à la méthode en général.

Les aspects majeurs du remaniement de la version 2.0 des IRC portent sur les transferts de la gestion de la qualité entre les SI et le prestataire de services. Dans le modèle révisé, le prestataire de services assume la responsabilité des éléments des intrants qui doivent être traités directement et de manière plus rationalisée. La norme ISO 9002 est le gage de l'exactitude de cette approche. La section précédente renferme de plus amples explications à cet égard.

Sous tous les angles de cette question, les parties prenantes paraissaient optimistes à l'égard de cette approche et ont salué dans plusieurs cas, comme une amélioration opportune, la « gestion des problèmes de non-conformité ». Cette nouvelle fonction apporte un élément de confiance fondé sur la compétence et devrait se révéler une mesure nettement plus efficiente pour assurer la qualité.

Protection des investissements

La responsabilité de cet aspect de l'intégrité des biens revient entièrement aux SI. La participation du gestionnaire de portefeuille du prestataire des services au moment de l'inspection annuelle des immeubles constitue le seul point d'intervention commun. Les SI doivent commander les rapports sur l'état des immeubles, élaborer les plans de gestion des biens immobiliers et établir les plans de gestion immobilière. À ce titre, la question de l'état (matériel) des biens est essentiellement du ressort des SI, puisque cette direction générale est à la fois propriétaire et contrôleur des budgets de réparation et de réaménagement.

Dans différentes divisions des SI, les praticiens ont rapidement reconnu que le CGB n'était pas à jour, surtout en dehors de la RCN. Le problème existait avant les AFPS et a sans doute été exacerbé par les mesures d'austérité et de compression de la décennie précédente. Les entrevues avec d'autres intervenants en gestion immobilière au sujet de leur approche en matière d'intégrité des biens dans le contexte des investissements font ressortir un contraste intéressant. Dans un cas, selon le point de vue du propriétaire, il fallait consacrer à la question des efforts en fonction du risque correspondant : ainsi, on affectait 50 % des ressources disponibles à 15 % du portefeuille, puisque dans ces cas, les temps d'arrêt constituaient les risques les plus sérieux. Le reste du portefeuille, soit 85 % était plus prévisible, et on accordait moins d'attention à la gestion de la durée utile des biens.

Dans un autre cas, tous les biens immobiliers, sauf les immeubles fleurons, étaient, selon la description qu'on en donnait « exploités jusqu'à ce qu'ils deviennent hors service ». Dans ce cas, on faisait preuve de diligence dans la gestion des installations; toutefois, on considérait que les biens étaient aliénables aussitôt qu'il fallait y affecter des investissements nouveaux et substantiels.

L'orientation stratégique des organismes semble varier en fonction des priorités correspondantes attribuées à leurs activités essentielles. Les SI occupent un créneau dans ce secteur d'activité. Ils appartiennent à une catégorie de propriétaires-investisseurs qui assument des responsabilités fiduciaires publiques. Ces organismes mettent en équilibre différentes responsabilités à titre de gardiens de biens publics, de gestionnaires des pratiques exemplaires et de régisseurs lorsqu'il s'agit de faire respecter de manière exemplaire les normes établies par les lois.

Les entrevues et les documents publiés au sein des SI ont révélé qu'on avait pris des mesures considérables pour donner suite aux recommandations antérieures en ce qui concerne le rattrapage à effectuer pour ce qui est du cadre d'établissement des rapports sur le CGB. À cet égard, on réalise actuellement deux initiatives. On a fait l'acquisition d'un outil informatique normalisé dans le commerce et doté d'une puissante base de données relationnelle. On adapte actuellement cet outil et on l'étoffe pour y intégrer des indicateurs et des outils adaptés aux besoins des SI. Parallèlement, on effectue une analyse des lacunes dans les données, en commençant par la RCN, afin d'enregistrer les données manquantes et les archiver pour pouvoir établir des rapports à l'aide d'un modèle commun. Les données manquantes devraient être transposées dans la base de données relationnelle d'ici à la fin de l'exercice financier 2003-2004 au plus tard.

En outre, il existe des indices pour mesurer le caractère relatif de l'intégrité des biens, pour les différents immeubles comme pour les divers portefeuilles. Ces indices apporteront aussi des renseignements connexes sur les composants majeurs. On songe également à doter ce système de fonctions d'établissement de rapports diagnostiques et pronostiques.

D'importantes initiatives en voie de réalisation promettent de corriger des lacunes dans les rapports et de mettre à jour les archives de données pour la RCN d'ici la fin de l'exercice financier 2002-2003 et, pour l'ensemble du parc immobilier national, d'ici la fin de l'année civile 2003. Lorsqu'elle aura été montée, la base de données relationnelle nationale devrait apporter des renseignements très utiles pour les besoins de la gestion du cycle de vie des biens.

Le logiciel de gestion de l'intégrité des biens existe depuis plus de cinq ans. Un utilisateur-répondant a avancé, en spéculant que ce logiciel n'était pas plus largement accessible parce que l'information sur l'intégrité des biens est exclusive de par sa nature même. Les abonnés des associations de l'industrie ont accès à des statistiques sur les frais d'exploitation et à d'autres données liées à ce secteur d'activité sous la forme de données homogènes et anonymes. Toutefois, l'information sur l'intégrité des biens est tellement confidentielle qu'elle serait réservée à l'usage interne ou échangée discrètement avec les clients. Soit dit en passant, les SI ont pris des dispositions pour construire un site protégé d'accès sur le Web, qu'ils prévoient de mettre à la disposition de leurs clients d'après des droits d'accès restreints.

Conclusions

Les normes de base ont été difficiles à déterminer et à réunir pour tous les domaines d'application du contrat. Le cycle quinquennal du Rapport sur l'état des immeubles et certaines lacunes d'information évoquées dans le Rapport de vérification de juin 2001 expliquent probablement l'indisponibilité de l'information sur l'intégrité des biens. Ce cycle et ces lacunes pourraient également expliquer les raisons pour lesquelles les indicateurs permettant strictement de comparer l'intégrité des biens avant et après les AFPS ne sont pas faciles d'accès. En outre, on n'aurait pas pu faire d'évaluation ponctuelle, et ces indicateurs n'auraient pas été évidents à la date à laquelle les AFPS ont été mis en œuvre.

Dans les examens antérieurs, on a fait des commentaires sur les particularités du modèle des IRC. En outre, la Vérification interne du Cadre de contrôle de gestion pour l'intégrité des biens

faisait état des lacunes relevées dans l'application du CGB. Les SI ont déjà corrigé le problème des IRC en y apportant des révisions significatives et tiennent résolument à faire du rattrapage dans l'information nécessaire à l'établissement des rapports sur les biens immobiliers.

Les résultats de ces deux efforts devraient permettre d'améliorer considérablement la gestion de l'intégrité des biens. Pour répondre à la question posée à l'origine, dans la mesure ou on tiendrait compte des attentes dans le cadre des IRC, l'entrepreneur obtient en moyenne, dans l'ensemble du pays, la note de passage au chapitre de l'intégrité des biens pour toutes les années des contrats portant sur les AFPS, sauf la première. Par conséquent, le prestataire de services a sans doute atteint les objectifs pour ce qui est du rendement des AFPS. En outre, les indicateurs visant à mesurer le rendement dans ce secteur ont été considérablement perfectionnés depuis leur mise en œuvre.

Toutefois, si on étend la question afin de savoir si l'intégrité des biens est meilleure ou pire après la mise en œuvre des AFPS, pour répondre aux attentes, la réponse n'est pas concluante. On n'a jamais pu évaluer l'intégrité des biens au niveau des portefeuilles au sein des SI. En fait, la capacité qui permettrait de pratiquer cette forme de mesure est nouvelle dans ce secteur d'activité. Les techniques et les outils n'existent que depuis cinq ans à peu près. Les SI ont adopté la technologie et l'adaptent à leurs besoins particuliers.

(L'Annexe D présente une démonstration de l'intégrité des biens en s'inspirant de l'exemple de l'immeuble Sir-Charles-Tupper.)

Dans les examens antérieurs, on conclut que rien ne permet de croire que l'intégrité des biens soit pire qu'avant les AFPS. À tout le moins, on mettra en œuvre incessamment des fonctions très importantes de mesure, et il est justifié d'affirmer que l'initiative des AFPS a apporté un concours positif à ce perfectionnement et à d'autres perfectionnements analogues.

Recommandation

Dans le cadre de sa stratégie pour le lancement d'un nouvel appel d'offres, le Ministère devrait envisager de renforcer sa relation avec son prestataire de services éventuel. Il devrait modifier la portée des travaux pour prévoir la préparation d'un rapport sur l'état des immeubles (REI) annuel afin de remplacer l'inspection des immeubles qu'on effectue chaque année. Pour ce faire, le Ministère intégrerait un modèle dans la nouvelle base de données que l'on créait à la date de la rédaction de ce rapport.

En guise de garantie dans la préparation des REI, on confierait au prestataire de services la responsabilité de fournir une information exacte et complète dans la planification des travaux de réparation recommandés. Pendant l'exercice financier de la période de planification, s'il se produit une panne que l'on peut expliquer par une omission dans la planification des projets, le prestataire de services devrait supporter les frais de remplacement ou de réparation pour permettre d'assurer l'exploitation jusqu'à l'exercice financier suivant.

3.4.2 Satisfaction des locataires

En se demandant si les clients sont satisfaits de l'initiative des AFPS, il est utile de faire la distinction entre les locataires, soit ceux qui occupent les immeubles, et les clients, soit les ministères où ces locataires travaillent. La question suivante de l'évaluation porte sur la satisfaction des locataires; dans la section ci-après, nous évaluons la satisfaction des clients dans le cadre du régime des AFPS.

Q.8 DANS QUELLE MESURE LES AFPS ATTEIGNENT-ELLES LEURS OBJECTIFS DE RENDEMENT EN CE QUI A TRAIT À LA SATISFACTION DES LOCATAIRES?

CONCLUSION : le rendement mesuré selon les IRC était en quelque sorte inférieur à l'objectif pour les 18 premiers mois de la mise en œuvre; par la suite, le rendement s'est amélioré de manière spectaculaire. Depuis, les SI ont institutionnalisé la mesure de la satisfaction des locataires, en élaborant des techniques de sondage et des indicateurs adaptés expressément à leur clientèle et à leurs opérations. Ils ont étoffé cette capacité pour l'étendre à tous les biens qui ne font pas l'objet des AFPS. Les données du Centre national d'appels de service sont également utiles dans la prise de décisions stratégiques. Dans l'ensemble, malgré des débuts lents, les progrès accomplis par les SI dans ce domaine ont été supérieurs aux attentes.

Contexte

Pour évaluer la satisfaction des locataires, on s'en remet à l'information relative à l'opinion de ces locataires (à titre d'occupants des locaux). En se rappelant ce principe, notre exposé sur cette question portera essentiellement sur les résultats des sondages sur la satisfaction des locataires, de même que sur les constatations des examens antérieurs. Le « Centre national d'appels de service » est un autre outil important pour assurer la satisfaction de la clientèle. Il sera question, plus loin dans cette section, de ce centre, qui offre un service téléphonique gratuit (1 800).

Ce n'est qu'en novembre 1999 qu'on a lancé les sondages sur la satisfaction des locataires. Dans son rapport de septembre 1999, le vérificateur général du Canada a évoqué le retard qu'on accusait dans la mise en œuvre de ces sondages dans le contexte d'indicateurs de rendement incomplets, ce qui expliquait les problèmes de gestion des contrats.

Malgré un début lent, les SI ont accompli des progrès constants depuis que l'initiative a été lancée. On a effectué jusqu'à maintenant quatre sondages sur la satisfaction des locataires : deux ont été réalisés par Insite Real Estate Information Systems et les deux autres par Statistique Canada. Le sondage le plus récent vient d'être lancé[7].

En 1999, on a demandé à Insite Real Estate Information Systems de réaliser le premier sondage sur la satisfaction des locataires au nom des SI pour tous les immeubles visés par les AFPS. Insite a utilisé notre propre questionnaire exclusif, qu'elle a adapté et elle a ajouté des questions sur l'efficience et l'efficacité du Centre national d'appels de service de TPSGC. Les employés

[7] Sondages d'Insite Real Estate Information Systems en novembre 1999 et en mars 2001; et sondages de Statistique Canada en juin 2002; le dernier sondage a été lancé en décembre 2002.

responsables du nettoyage ont déposé systématiquement les questionnaires sur les bureaux des locataires dans tous les immeubles faisant l'objet des AFPS. Les résultats d'une étude indépendante réalisée au Canada auprès d'occupants d'immeubles ont constitué les points de repère pour la comparaison. Les résultats de ce sondage étaient statistiquement significatifs à l'échelle nationale : au total, 8 586 personnes y ont répondu (ce qui représente un taux de réponse de 18 %).

En septembre 2000, la direction des SI avait constaté une meilleure application potentielle des résultats des sondages, non seulement pour mesurer la satisfaction des locataires dans le contexte des AFPS, mais aussi, plus généralement, pour donner des lignes directrices utiles aux gestionnaires en ce qui concerne les orientations à adopter. On a pris la décision d'étendre le sondage aux immeubles de TPSGC qui n'étaient pas confiés en sous-traitance dans le cadre des AFPS. Toutefois, parce qu'il aurait fallu consacrer beaucoup de temps à l'élaboration d'un sondage plus vaste, les SI ont décidé de conclure un contrat avec Insite pour un deuxième sondage limité aux immeubles faisant l'objet des AFPS. Ce deuxième sondage pour l'exercice financier 2000-2001 a été complété en mars 2001. Au total, 9 632 locataires (ou 23 %) y ont répondu, ce qui donne à nouveau des résultats statistiquement significatifs à l'échelle nationale.

En collaboration avec Statistique Canada, les SI ont mené, entre décembre 2001 et juin 2002, un troisième sondage plus vaste. À la date de la rédaction de ce rapport, Statistique Canada procède à un autre sondage sur la satisfaction des locataires; il s'agit du quatrième sondage réalisé par les SI depuis le lancement des AFPS, en 1998. Les sondages de Statistique Canada sont différents et permettent d'améliorer les deux sondages précédents, à savoir :

- ils s'étendent désormais à tous les immeubles relevant de TPSGC, et non seulement aux immeubles visés par les AFPS;
- au lieu d'utiliser les progiciels normalisés dans le commerce, développés dans le secteur privé et adaptés, le sondage de Statistique Canada a été réaménagé pour mieux tenir compte des inquiétudes des locataires du secteur public (soit l'hygiène, les problèmes de santé et de sécurité et les services de restauration) et pour mieux les mesurer;
- au lieu de déposer le questionnaire sur les postes de travail, ce qui donne lieu à un taux de réponse de 18 % à 23 %, Statistique Canada a fait appel à la méthode de l'entrevue téléphonique, ce qui a permis d'obtenir un taux de réponse de 90 % (soit 30 500 répondants) dans le troisième sondage. Dans les immeubles gérés dans le cadre des AFPS, le taux de réponse a même été supérieur, soit 93 % (ce qui représente 9 672 locataires).

Le Cadre des IRC tient compte de la satisfaction des clients, dont l'évolution est exposée dans les détails dans une section précédente de ce rapport. Il s'agit du principal moyen qu'on utilise pour établir la rémunération du prestataire de services dans le contrat fondé sur le rendement.

On a toujours fait un suivi de la satisfaction des locataires grâce au cadre d'indicateurs; toutefois, ce critère est devenu plus important à la longue, surtout dans la dernière révision du cadre. De plus, au lieu de s'en remettre massivement à des évaluations qualitatives et à l'évaluation subjective du personnel des SI, les dernières révisions accordent plus d'importance aux

indicateurs quantitatifs, par exemple les résultats des sondages sur la satisfaction des locataires et les statistiques du Centre national d'appels de service. Dans les révisions les plus récentes :

- TPSGC énonce des lignes directrices pour mesurer dix services essentiels (soit le déneigement, l'aération et le nettoyage des bureaux ou des zones communes). Il s'inspire de cet exercice pour formuler des questions qui sont reproduites dans le troisième sondage auprès des locataires. Les résultats des sondages ont aujourd'hui pris plus d'importance et entrent formellement en ligne de compte dans l'évaluation de l'exploitation et de l'entretien des immeubles, du nettoyage des édifices et de la satisfaction des locataires à l'égard des services d'immeubles. Auparavant, les résultats des sondages comptaient pour un IRC général, et l'évaluation de l'entretien et du nettoyage des immeubles se fondait sur les commentaires des SI;
- désormais, on se sert des statistiques du Centre d'appels pour mesurer deux IRC distincts, à savoir le « délai de réponse aux appels de service » et la « satisfaction à l'égard des appels de service ». Avant la révision de 2002, on se servait de ces statistiques pour calculer un indicateur global pour les appels de service, qui tenait compte de différents éléments, dont le niveau d'effort consacré par le prestataire de services pour donner suite aux demandes du Centre d'appels, la capacité d'adaptation aux besoins des clients et la satisfaction des demandeurs.

Constatations

La satisfaction du locataire était en quelque sorte une conclusion prévisible avant les AFPS. Cela ne veut pas dire qu'il s'agissait d'une considération sans importance. En fait, cette question n'était tout simplement pas intégrée dans la structure de la politique sur les services communs à l'époque. Les SI obéissaient alors essentiellement aux exigences de leur mission : répondre aux besoins des clients; optimiser les ressources financières; préserver la confiance du public; et respecter de manière exemplaire les exigences des lois, à titre de gestionnaire des biens publics.

À cet égard, il n'est pas possible de comparer les indicateurs de rendement avant et après les AFPS; toutefois, comme nous verrons ci-après, il n'en existe pas moins certaines comparaisons utiles. En réalité, il vaut la peine d'attirer l'attention sur l'incidence positive des AFPS dans l'examen des pratiques; auparavant, on ne comparait pas les pratiques de manière aussi contrastée.

Pour établir le lien entre cette question et le Modèle des IRC, disons que trois indicateurs clés, correspondant à trois questions distinctes dans les sondages, apportent cette information. Nous résumons, dans le tableau ci-après, les résultats des sondages correspondant à ces questions, en présentant un point de vue pour corroborer les faits.

Tableau 2
Indicateurs clés de la satisfaction globale des locataires

	Premier sondage Nov. 1999 – Insite	Deuxième sondage Mars 2001 – Insite	Troisième sondage Juin 2002 – Statistique Canada

	AFPS	Repères sectoriels	AFPS	Repères sectoriels	AFPS	AFPS et hors du cadre des AFPS
Locataires très satisfaits ou assez satisfaits	65 %	83 %	66 %	83 %	92 %	90 %
Nette amélioration du rendement de la gestion immobilière par rapport à il y a 12 mois	-2 %	+12 %	+4 %	+9 %	Cf. la note[8]	Cf. la note
Locataires extrêmement satisfaits; il est très probable qu'ils recommandent de rester dans l'immeuble.	54 %	62 %	57 %	63 %	Question non posée dans le sondage	Question non posée dans le sondage

[8] On ne peut pas comparer les résultats du troisième sondage de Statistique Canada avec les résultats des deux premiers sondages d'Insite. Le sondage de Statistique Canada a été remanié selon un modèle différent, et l'ordre des questions est également différent. Certaines questions ont été modifiées, et d'autres ont été ajoutées ou retranchées. Le modèle de présentation était également différent : on a demandé aux locataires de participer à des entrevues téléphoniques, au lieu de remplir eux-mêmes des questionnaires. De plus, dans le sondage de Statistique Canada, au lieu de demander à tous les locataires s'ils avaient constaté une nette amélioration du rendement de la gestion immobilière au cours des 12 mois écoulés, on se contentait de leur demander (lorsqu'ils étaient également prestataires de services immobiliers ou clients bien informés) s'ils étaient satisfaits de la capacité de l'équipe de gestion immobilière à répondre aux besoins opérationnels. Dans l'ensemble, 87,6 % des clients bien informés ont fait savoir qu'ils étaient très satisfaits ou assez satisfaits. Ce chiffre a augmenté pour passer à 89,5 % dans le cas des clients bien informés dans les immeubles gérés dans le cadre des AFPS.

On peut paraphraser comme suit les résultats du sondage.

- Dans l'ensemble, la satisfaction des locataires dans les immeubles gérés dans le cadre des AFPS s'est améliorée entre 1999 et 2001. Les trois indicateurs clés ont tous montré des améliorations entre ces deux périodes.
- Entre 1999 et 2001, les immeubles de TPSGC gérés dans le cadre des AFPS ont affiché un rendement inférieur aux points de repère sectoriels pour les trois indicateurs clés.
- Le niveau de satisfaction des locataires dans les immeubles gérés dans le cadre des AFPS a non seulement dépassé la moyenne globale de TPSGC mais s'est également inscrit au premier rang pour tous les types d'immeubles gérés par TPSGC.

Le Centre national d'appels de service

Le Centre d'appels est un instrument très important dans la gestion des attentes des locataires. L'importance de ce centre n'a sans doute pas été évidente au cours des premières étapes de la transition; elle s'est toutefois révélée lorsqu'on a finalement fait connaître les commentaires des intervenants à propos du rendement de ce centre. C'est ce qu'ont permis de constater les examens de la mise en œuvre et des opérations. Ainsi, l'examen de la mise en œuvre a permis de constater ce qui suit :

> « On a exprimé des inquiétudes en ce qui concerne l'uniformité des rappels du Centre d'appels de TPSGC, la capacité bilingue du service et les connaissances techniques des préposés aux services... On était également d'avis que le délai d'attente était trop long, puisqu'il atteignait parfois dix minutes. On a posé des questions sur le bien-fondé du réacheminement des appels à partir de l'établissement jusqu'au Centre d'appels de TPSGC, puis jusqu'au centre d'appels de BLJC, et finalement les retourner au gestionnaire immobilier de l'établissement. »
>
> *Examen de la mise en œuvre des AFPS pour les services de gestion immobilière (juin 2000)*

On constate une nette évolution de l'opinion des locataires, comme en font foi les résultats des deux premiers sondages. Nous résumons ci-après cette information.

Tableau 3
Centre national d'appels de service : connaissance, utilisation et satisfaction

	Premier sondage Nov. 1999 – Insite	Deuxième sondage Mars 2001 – Insite
Connaissance de l'existence du Centre d'appels	33 %	44 %
Connaissance et utilisation du Centre d'appels	57 %	55 %

	Premier sondage Nov. 1999 – Insite	Deuxième sondage Mars 2001 – Insite
Utilisation du Centre et satisfaction très élevée ou assez grande	88 %	89 %
Utilisation du Centre et réception d'un appel de suivi	67 %	79 %

Les résultats de ces deux sondages ont révélé que :

- parmi les locataires des immeubles gérés dans le cadre des AFPS qui ont fait appel au Centre, près de 90 % étaient très satisfaits ou assez satisfaits. Soixante-dix-neuf pour cent de ces locataires ont fait savoir qu'ils avaient reçu un appel de suivi du Centre dans le deuxième sondage, ce qui représente une hausse par rapport à 67 % dans le premier sondage;
- les SI n'aurient peut-être pas encore profité pleinement de ce centre. Bien qu'un nombre relativement plus élevé de locataires connaissaient l'existence du Centre en 2001 par rapport à 1999, seulement 44 % des locataires en connaissaient l'existence en 2001. Parmi les locataires qui connaissaient l'existence de ce centre, un peu plus de la moitié y ont fait appel.

Le volume d'activités du Centre d'appels augmente constamment depuis quelques années; à l'heure actuelle, ce centre reçoit 140 000 appels par an. Le tableau ci-dessous comprend des données sur la répartition des appels par type et en pourcentage et donne un aperçu du point de vue des locataires à propos des problèmes de gestion immobilière.

Tableau 4
Répartition des appels pour l'exercice financier 1999-2000

D'après un volume total de 120 000 appels	
Nature des appels	Volume en pourcentage
Nettoyage	25 %
Chauffage, ventilation et climatisation	28 %
Électricité	10 %
Plomberie	12 %
Structures	8 %
Sécurité-incendie et protection des personnes	3 %
Divers	14 %

Le Centre national d'appels de service s'est révélé un instrument indispensable dans la gestion des problèmes des locataires. Par-dessus tout, c'est un moyen de permettre l'analyse des problèmes et d'apporter un concours à l'orientation stratégique de l'ensemble des SI.

Conclusions

Les AFPS ont certes éveillé l'intérêt à l'égard de la satisfaction des locataires comme on ne l'avait pas vu auparavant au sein des SI. Le Centre national d'appels de service joue un rôle prépondérant à cet égard depuis la date d'entrée en vigueur des contrats (soit le 28 mai 1998). Depuis l'arrivée des AFPS, des sondages nationaux ont été lancés, et le Cadre des IRC a évolué parallèlement, pour tenir compte de cet aspect des activités dans l'assurance de la qualité des relations avec l'entrepreneur.

- Bien que le Ministère ait commencé lentement à utiliser un outil de mesure formel pour assurer un suivi de la satisfaction des locataires, les SI font un effort soutenu depuis le lancement du premier sondage. Les SI disposent désormais d'un sondage adapté à leurs besoins et tiennent une base de données de série temporelle, grâce à laquelle le Ministère peut faire un suivi de la satisfaction des locataires avec un degré de confiance élevé pour l'ensemble des portefeuilles constituant les AFPS. Depuis qu'on a étendu la portée de ce sondage, la base de données renferme également des données très utiles pour établir des comparaisons de rendement entre les immeubles gérés dans le cadre des AFPS et ceux qui sont gérés hors de ce cadre.
- Les données ci-dessus semblent avoir été très utiles, puisqu'elles ont permis de mieux apprécier le nouveau régime de « gestion immobilière ».
- Le premier sondage auprès des locataires dans le cadre des AFPS a permis d'encourager l'utilisation des sondages dans les autres immeubles non gérés dans le cadre des AFPS. Les résultats de ces sondages constituent, pour la direction, des assises fiables pour prendre des décisions stratégiques.

Les résultats des sondages révèlent que, dans l'ensemble, la satisfaction des locataires s'améliore à la longue.

3.4.3 Relations avec la clientèle

Q.9 TPSGC A-T-IL GÉRÉ EFFICACEMENT LES RELATIONS AVEC LA CLIENTÈLE DANS LE CADRE DES AFPS? QUELLES AMÉLIORATIONS POURRAIT-ON APPORTER?

CONCLUSION : la gestion des relations avec la clientèle s'est développée suivant le principe de l'« apprentissage graduel » et grâce à des entrevues et à une rétroaction anecdotique pour les deux premières années d'application des AFPS. Il a été difficile de recommander des lignes de conduite et de tirer des leçons à partir des conclusions établies. Les libellés des examens précédents étaient ponctués de notes de mise en garde à propos des commentaires anecdotiques et des opinions contradictoires. Le lancement du sondage sur la satisfaction des clients a apporté de l'objectivité et donné une orientation précise à l'évaluation. Les données quantitatives ont attiré l'attention sur les problèmes épineux des clients, fait ressortir les mesures correctives prioritaires à prendre et établi les assises des analyses à venir.

Contexte

Dans l'Examen de la mise en œuvre (mai 2000), CVC attire l'attention sur un certain nombre de problèmes de transition constatés pendant les entrevues avec les gestionnaires des installations des clients. À l'époque, on n'avait pas encore réalisé de sondages auprès des locataires, et en l'absence de ces derniers, il semble que l'on soumettait les problèmes des locataires au gestionnaire des installations ou au gestionnaire des biens pour les solutionner. Ces premières constatations reposaient toutes sur des faits anecdotiques et mettaient souvent en opposition les opinions sur le service à l'époque et l'expérience qu'on se rappelait avoir vécue, auparavant, dans la prestation des services. Cette information est teintée par les partis pris habituels, et notamment par la résistance fondamentale au changement. Toutefois, les opinions exprimées alors paraissaient s'articuler autour de certains thèmes, à savoir :

- la clarté des rôles et des responsabilités;
- la communication;
- la capacité de s'adapter aux besoins des clients.

Comme nous l'avons expliqué dans la section précédente sur la satisfaction de la clientèle, les gestionnaires des installations des clients ont fait savoir qu'ils auraient apprécié de pouvoir participer davantage aux préparatifs de la mise en œuvre. Certains répondants étaient d'avis qu'ils étaient plutôt isolés et qu'ils avaient la responsabilité de combler les vides dans la transition. Les opinions sur la facilité ou la difficulté de la transition avec les AFPS semblent avoir varié en fonction de la capacité et de l'état de préparation du nouveau prestataire de services et des équipes de « repli » des SI.

Les références anecdotiques tiennent compte de presque tous les aspects imaginables de la relation avec la clientèle. Toutefois, si on devait retenir un seul thème pour représenter les leçons retenues à ce jour, ce pourrait être celui de la « gestion des attentes ». Cette affirmation se vérifierait pour tous les intervenants qui ont pu participer à l'initiative des AFPS. Il semble qu'il soit impossible de se préparer suffisamment bien pour assurer une transition harmonieuse, peut-être à cause des nombreux mythes et des nombreuses idées fausses qui circulent à propos de cette transition.

En mai 2001, le CRG s'est penché sur la question des relations avec la clientèle en préparant l'Examen opérationnel des AFPS. Cet examen consistait à évaluer les AFPS essentiellement dans le contexte du passage à la sous-traitance. Pour évaluer la satisfaction de la clientèle, l'examen comptait largement sur les commentaires anecdotiques des personnes interviewées. Ces commentaires semblent toujours s'accompagner d'une mise en garde : ils sont en effet limités par l'étendue de l'échantillon des répondants. Les commentaires portaient essentiellement sur les questions relatives aux préparatifs des AFPS et à la gestion de la transition.

Les opinions étaient très différentes et semblaient correspondre au degré de confiance individuel des répondants à l'égard de la relation entre eux-mêmes, les SI et le prestataire des services. Les personnes interviewées ont également fait savoir qu'elles étaient plus conscientes des préoccupations suscitées par l'optimisation des ressources. Le rapport a révélé que la gestion des projets de services aux locataires suscitaient un intérêt particulier. Les commentaires des clients

laissaient entendre que ces derniers s'attendaient à ce que les SI assument une fonction de « représentation et de protection » dans ce domaine.

Les examinateurs étaient généralement favorables à la promotion de l'initiative des AFPS auprès des clients, afin d'accroître les chances de succès de l'initiative. Dans ce commentaire à ce propos, le rapport évoquait également une inquiétude à propos de la continuité et de l'obligation de maintenir une masse critique de gens compétents afin de protéger la connaissance des normes et des impératifs particuliers du gouvernement. Cette inquiétude a été exprimée dans le contexte du lancement de nouveaux appels d'offres pour la sous-traitance.

Pour ce qui est des leçons retenues dans les relations avec la clientèle, l'Examen opérationnel précisait que dorénavant :

- on pourrait améliorer la transition en en prolongeant la durée;
- on devrait adopter une stratégie plus soutenue en matière de relation avec la clientèle;
- il faudrait élaborer, pour l'équipe de surveillance, des outils normalisés et des stratégies plus vastes de formation et d'encadrement.

Constatations

Les répondants représentant les SI et les clients expriment toujours des opinions différentes quant aux niveaux actuels de satisfaction. Les relations individuelles entre le personnel des unités de service à la clientèle des SI et les gestionnaires des installations des clients semblent avoir beaucoup d'importance. Les projets de services aux locataires suscitaient un certain intérêt, et les gestionnaires d'installations des clients interviewés, qui étaient relativement peu nombreux, exprimaient des opinions analogues. Tous paraissaient très satisfaits de la capacité du prestataire de services de s'adapter aux besoins de sa clientèle et de son efficience. Toutefois, on croyait aussi que ces améliorations avaient un prix.

À l'automne 1999, les SI ont fait appel aux services de Circum Network Inc. pour les aider à lancer un projet pilote visant à mesurer la satisfaction de la clientèle. Les SI étaient favorables à cette initiative à cause de l'expérience positive vécue auparavant dans le cadre des sondages auprès des locataires.

La méthode de sondage comportait certaines difficultés en ce qui concerne la sélection des candidats compétents. À la différence des questions posées dans les sondages auprès des locataires, qui ont un caractère plus généralisé, les questions posées cette fois s'adressaient à des répondants « informés ». On a attentivement restructuré le projet pilote pour contrôler les hypothèses et s'assurer que la rétroaction serait très utile. Le sondage prévoyait des entrevues avec des employés des SI, ce qui donnait l'occasion de comparer les opinions des SI et celles des clients. Selon l'approche adoptée, on devait évaluer quatre « piliers », à savoir la capacité d'adaptation aux besoins des clients, la facilité d'exécution des opérations, la qualité des services et l'optimisation des ressources financières.

On cotait ces « piliers » selon la satisfaction (d'après un barème de 1 (très mécontent) à 5 (très satisfait)) et l'importance (d'après un barème de 1 (sans importance) à 5 (extrêmement important)).

À l'été 2001, on a réalisé à grande échelle un sondage sur les relations avec la clientèle. Plus de 750 questionnaires ont été envoyés par la poste à des répondants ciblés. Le taux de réponse s'est élevé à 33 %; les constatations faites dans le cadre de ce sondage expliquent que bien qu'on ait pu prévoir des taux de réponse supérieurs, en mettant l'accent sur les clients « bien informés », certains ont pu penser qu'ils n'étaient pas suffisamment compétents pour y répondre. Pendant l'évaluation sommative, on a également signalé que le taux de réponse réduit pouvait probablement s'expliquer par la période de l'année au cours de laquelle on a réalisé ce sondage, soit la période estivale.

On peut paraphraser comme suit les résultats du sondage de 2001 :

- aucun aspect important pour les clients n'a à lui seul donné lieu à un degré de satisfaction extrêmement faible, ce qui indique que les SI respectent généralement les valeurs de leurs clients;
- la « facilité d'exécution » et l'« optimisation des ressources » sont les piliers qui ont donné lieu au taux de satisfaction le moins élevé; ce sont également ceux auxquels on a également attribué les cotes d'importance les plus faibles, ce qui révèle qu'il ne devrait *pas* s'agir de priorités pour les SI;
- la capacité de s'adapter aux besoins de la clientèle est la qualité la plus importante aux yeux des clients : les SI se démarquent par leur « facilité d'accès »; toutefois, la promptitude est également un facteur prépondérant;
- la « qualité des services » ou la « réalisation des engagements » pourrait être améliorée et devrait constituer des priorités;
- on relève des écarts entre les opinions du personnel des SI et celles des clients :
  - on surestime parfois le degré de satisfaction des clients;
  - dans d'autres cas, on sous-estime l'importance que les clients accordent à différentes caractéristiques des services (par exemple la capacité de profiter des économies réalisées).

Conclusions

Il a été difficile d'évaluer les relations avec la clientèle, comme le démontre l'Examen de la mise en œuvre de CVC et l'Examen des opérations du CRG. En outre, cette question avait tendance à constituer la source des problèmes transactionnels de toutes catégories et de toutes conséquences, ce qui explique les impressions plutôt vagues et globales à propos des relations avec la clientèle. L'*Examen opérationnel* a effectivement encouragé les SI à exercer des activités à caractère plus promotionnel, « pour convaincre leurs clients du bien-fondé des AFPS ».

L'initiative visant à établir des indicateurs pour la satisfaction de la clientèle était le fruit d'une décision judicieuse. Cette initiative apportait une part d'objectivité et permettait d'orienter les

sondages. Déjà, tout indique qu'on pourrait mettre au jour les points qui préoccupent le plus les clients. Le sondage de base de 2001 constituera un point de repère utile pour les autres sondages.

Des plans d'action sur mesure ont été ou sont en voie d'être élaborés, pour toutes les régions et la plupart des clients importants, afin de répondre à leurs préoccupations particulières. Le plan stratégique 2002-2003 des SI comportait des mesures précises, par exemple la promptitude, le développement du potentiel et la prestation de services intégrés. La restructuration organisationnelle du Ministère est en fait un nouveau modèle de prestation de services, qui se fonde sur la prestation de services intégrés et continus à l'intention des clients de TPSGC.

En outre, la Gestion stratégique fait savoir que le sondage sur les relations avec les clients sera repris tous les deux ans. Par conséquent, le prochain sondage est prévu pour l'été 2003.

Enfin, il s'agit probablement de l'exemple le plus éloquent du transfert des pratiques exemplaires et de l'innovation qui s'inspire directement des AFPS. Toute la notion de l'évaluation de la satisfaction des clients et de la définition des outils de mesure doit son existence à la dynamique qui découle des AFPS.

3.4.4 Priorités de l'État

Pour continuer de respecter l'ensemble des politiques et des priorités de l'État dans la prestation des services, il faut faire appel à une formule de sous-traitance comme les AFPS; le Ministère doit en outre faire preuve de diligence raisonnable pour s'assurer que c'est effectivement le cas. Dans cette section, nous passons en revue l'initiative des AFPS sous l'angle des langues officielles, de la santé et de la sécurité, ainsi que de l'environnement et du développement durable.

Q.10 A-T-ON PRIS LES MESURES VOULUES POUR RESPECTER LES EXIGENCES CONCERNANT LES LANGUES OFFICIELLES DU CANADA? QUELLES AMÉLIORATIONS POURRAIT-ON APPORTER À CE TITRE, LE CAS ÉCHÉANT?

CONCLUSION : on a prévu des mesures pertinentes pour faire respecter les exigences en matière de langues officielles au Canada. Toutefois, on peut améliorer encore la mesure du rendement. Les statistiques font état de niveaux de conformité satisfaisants, et les fonctionnaires responsables ont signalé que le prestataire de services s'était adapté rapidement et de manière satisfaisante aux exigences en matière de langues officielles.

RECOMMANDATION : dans le nouvel appel d'offres qui sera lancé, il faudrait traiter plus systématiquement la question des langues officielles, en intégrant des indicateurs de surveillance dans l'EDT du contrat et dans le cadre des IRC.

Contexte

L'Examen de la mise en œuvre de CVC ou l'Examen des opérations du CRG ne mettait pas en évidence la question des langues officielles. Cette exigence contractuelle repose sur les contrats eux-mêmes, plutôt que sur les autres besoins de l'accord sur les AFPS, qui sont exprimés dans la

portée des travaux. La clause de l'EDT se rapportant aux langues officielles est libellée comme suit.

> **17.** Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que, tant au Canada qu'à l'étranger, les services offerts au public par des tiers pour leur compte le soient, et à ce qu'il puisse communiquer avec ceux-ci, dans l'une ou l'autre des langues officielles dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues, au titre de la présente partie, à une telle obligation.

Le texte principal des contrats faisait état de cette exigence relative aux langues officielles, bien que cette exigence soit assez vague selon le point de vue de l'« Examen ». On traite souvent de cette manière la question des langues officielles pour les besoins des contrats.

Constatations

Des entrevues avec des représentants du Ministère et des organismes centraux ont confirmé la pertinence d'assurer la protection des langues officielles, comme le prévoit la clause reproduite ci-dessus. Il convient peut-être de mentionner que la *Loi sur les langues officielles* vise à protéger les fonctionnaires (en vertu de la Partie IV – Langue de travail) et le grand public en vertu d'une autre partie (Partie V – Communications avec le public et prestation des services).

La clause reproduite dans les contrats AFPS s'adresse au grand public. Toutefois, les fonctionnaires deviennent des membres du grand public à cette fin chaque fois qu'ils sont en rapport avec les responsables de la gestion immobilière en tant qu'individus, plutôt qu'en tant qu'employés. (Pour exprimer cette réalité, on pourrait aussi dire que les fonctionnaires deviennent des membres du grand public en dehors du cadre de leurs fonctions.) Cette distinction prend encore plus d'importance dans les grands complexes immobiliers qui abritent les bureaux des différents locataires et qui deviennent généralement des établissements plus commerciaux et d'autres établissements publics.

Pendant les discussions, les spécialistes des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor ont fait observer que bien que les dispositions des contrats AFPS en matière de langues officielles soient pertinentes, elles devraient sans doute être reproduites dans la portée des travaux de ces contrats. Autrement dit, elles feraient partie du Cadre des IRC et, par conséquent, de la fiche de pointage du rendement.

Résultats quantifiés

Le Commissariat aux langues officielles est habilité à se pencher sur les plaintes portant sur le non-respect de la *Loi sur les langues officielles*. Ce commissariat a été particulièrement vigilant dans le cadre des autres formes de prestation des services pour s'assurer que les normes fédérales sont respectées. Ses dossiers font état, dans l'ensemble, de six plaintes portant sur les AFPS de TPSGC de 1998 jusqu'en septembre 2002, à savoir :

1998 3 plaintes Calgary

1999	aucune plainte	-
2000	aucune plainte	-
2001	2 plaintes	Région de la capitale nationale
2002	1 plainte	Région de la capitale nationale

Le Commissariat a fait enquête sur ces six plaintes, pour constater qu'elles n'étaient pas fondées. Toutes ces plaintes portaient sur la communication passive en anglais seulement (quatre plaintes sur des panneaux indicateurs, une plainte sur un avis transmis par courriel et une plainte sur un message diffusé dans un système de communication vocale). Dans tous les cas, on en a informé le prestataire de services qui a pris des mesures correctives à la satisfaction du Commissariat.

Pour donner suite aux questions portant sur l'ampleur et l'importance statistique des plaintes, le Commissariat a déclaré qu'elles ne constituaient pas de motif de préoccupation particulier à propos des AFPS de TPSGC. Toutefois, il a pris soin de préciser qu'il fallait interpréter avec circonspection les statistiques sur les plaintes. Il a effectivement fait observer qu'il était important que le prestataire de services ait pris au sérieux toutes ces plaintes et qu'il y ait apporté une solution dans les plus brefs délais. En tenant compte des mises en garde qui ont été faites à propos de l'interprétation, on dépose chaque année, en moyenne, sept plaintes sur les langues officielles en ce qui concerne les SI dans la catégorie du « service au public ».

Conclusions

Les dispositions des contrats AFPS sur les langues officielles sont jugées adéquates; on peut toutefois les améliorer. Les statistiques fournies par le Commissariat aux langues officielles ne constituent pas des motifs de préoccupation graves. Les quelques plaintes déposées ont été réglées rapidement et de manière satisfaisante, ce qui fait honneur au prestataire des services.

Recommandation

Dans le prochain appel d'offres qui sera lancé, on peut sans doute traiter plus systématiquement les questions relatives aux langues officielles. Les SI devraient améliorer la surveillance du respect des exigences en matière de langues officielles en ajoutant des indicateurs à cette fin dans le cadre des IRC. On pourrait peut-être ajouter aux exigences relatives aux lois, un ou plusieurs articles pour définir une norme de mesure et pour en faire un critère de rendement. Il faudrait préserver l'existence actuelle d'une clause contractuelle sur les langues officielles.

Q.11 L'INITIATIVE DES AFPS RESPECTE-T-ELLE LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE SANTÉ, DE SÉCURITÉ, D'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE? Y A-T-IL DES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER?

CONCLUSION : il semble que les priorités du gouvernement en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de développement durable soient respectées dans le cadre du programme des AFPS. On a déjà examiné les questions de santé et de sécurité en rapport avec le nouvel appel d'offres qui sera lancé et de l'amélioration de la formation et de la sensibilisation. On peut supposer que l'environnement et le développement durable feront l'objet d'autant d'attention.

Contexte
Dans son Examen de la mise en œuvre, CVC ne parle pas des questions de santé, de sécurité et d'environnement (QSSE); ces questions sont à peine évoquées dans l'Examen opérationnel. Dans ce dernier examen, on laisse entendre que les QSSE ont plus d'importance dans le cadre des indicateurs de rendement clés.

Constatations
Les répondants ont fait savoir que l'application des exigences des lois avait eu pour effet dès le début de protéger les QSSE. Le prestataire de services a dû suivre une courbe d'apprentissage, et il a fallu apporter des remaniements opérationnels pour respecter les normes des SI. Les QSSE sont des priorités absolues au sein des SI. Le profil des syndicats dans la fonction publique, ainsi que des effectifs professionnels, établit une norme rigoureuse dans ce secteur d'activité. À titre de gestionnaire, le gouvernement devient un modèle dans cette catégorie des facteurs de rendement.

Pour répondre à ces deux questions, les représentants des SI qui ont été interviewés ont fait savoir que le rendement était satisfaisant et que ni l'un ni l'autre de ces critères de rendement n'étaient menacés. Il faudrait surveiller les rapports annuels sur l'environnement, même si on produit tous les trois ans un rapport sur la Stratégie de développement durable.

En 1999, les SI ont également publié le Guide pour la gestion des AFPS – Procédures d'exploitation uniformisées pour la santé et la sécurité au travail.

Résultats des IRC
Le tableau reproduit à la page suivante fait état des résultats des IRC pour les exercices financiers 1999-2000 et 2000-2001 dans la Région de la capitale nationale[1].

Tableau 5

Notes des IRC – RCN – 1999-2000 et 2000-2001

Notes des IRC dans la RCN				Notes des IRC dans la RCN			
Pour les portefeuilles gérés par BLJC dans la RCN				Pour les portefeuilles gérés par BLJC dans la RCN			
Exercice financier 1999-2000				Exercice financier 2000-2001			
APM5-C Exigences en matière de santé et de sécurité				**APM5-C Exigences en matière de santé et de sécurité**			
	Nombre d'immeubles visités	**Nombre total d'inspec-tions**	**Note[1]**		**Nombre d'immeubles visités**	**Nombre total d'inspec-tions**	**Note[1]**
Portefeuille 6 (RCN – 1)	10	28	27	Portefeuille 6 (RCN – 1)	9	27	27,00
Portefeuille 7 (RCN – 2)	7	79	72	Portefeuille 7 (RCN – 2)	7	70	70,00
Portefeuille 8 (RCN – 3)	17	41	40	Portefeuille 8 (RCN – 3)	15	38	38,00
SPM – 2 Engagements en matière de développement durable				SPM – 2 Engagements en matière de développement durable			
	Nombre d'immeubles visités[2]	Note réelle[3]	Note finale[4]		Nombre d'immeubles visités[2]	Note réelle[3]	Note finale[4]
Portefeuille 6 (RCN – 1)	5	45,06	100	Portefeuille 6 (RCN – 1)	7	43,71	125
Portefeuille 7 (RCN – 2)	3	11,98	100	Portefeuille 7 (RCN – 2)	1	8,96	125
Portefeuille 8 (RCN – 3)	6	13,92	100	Portefeuille 8 (RCN – 3)	10	46,06	125

[1] Chaque inspection donne lieu à une note de succès ou d'échec; la « note » correspond au nombre d'inspections réussies.

[2] L'échantillonnage permet de s'assurer qu'on visite au moins une fois, sur une période de trois ans, chaque immeuble du portefeuille (fréquence normalisée d'examen des Services environnementaux de TPSGC).

[3] La note réelle correspond à l'écart moyen en pourcentage entre l'examen environnemental précédent et l'examen environnemental actuel; un résultat positif révèle une progression.

[4] À cause des changements apportés à la formule de calcul des IRC, la note maximale attribuée pour les engagements en matière de développement durable était de 100 en 1999-2000 et de 125 en 2000-2001.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les notes de tous les IRC relatifs aux QSSE pour les deux exercices s'inscrivent dans la fourchette des notes de passage. De plus, le prestataire de services a obtenu les notes de passage pour tous les autres portefeuilles dans l'ensemble du pays.

Dans le premier cas, on interprète l'IRC pour la santé et la sécurité (APM5-C) en calculant la note totale pour l'ensemble des inspections; on attribue la note de 1 ou de 0 pour chaque inspection.

Dans le deuxième cas, on attribue une note complète aux IRC pour les engagements en matière de développement durable (SPM-2) pour les écarts positifs lorsqu'on mesure les notes d'un exercice au suivant. (La note 4 explique l'évolution des notes maximales pour les deux exercices financiers représentés ci-dessus.)

Dans le cadre des AFPS, le prestataire de services doit également respecter, pour ce qui est des questions environnementales, la Politique ministérielle 74 de TPSGC, qui constitue la norme du Ministère pour la gestion environnementale. En outre, la méthodologie des IRC dans le cadre des AFPS vise à étoffer la Stratégie de développement durable 2000 de TPSGC (qui est mise à jour tous les trois ans). Le prochain rapport doit être déposé au Parlement en décembre 2003.

Les changements apportés récemment dans la version 2.0 des IRC permettront d'améliorer la mesure du rendement dans les deux secteurs des QSSE. Le nouveau principe de « surveillance de la conformité » des IRC devrait faire rejaillir des avantages dans la gestion de ces deux secteurs du rendement.

Dans un document de principe provisoire sur les AFPS (rédigé en prévision du lancement d'un nouvel appel d'offres pour les AFPS), on recommande de donner une formation plus solide aux employés des SI dans le domaine de la santé et de la sécurité.

Conclusions

Il semble que l'on respecte comme il se doit, dans le cadre du programme des AFPS, les priorités de l'État en matière de santé et de sécurité, d'environnement et de développement durable. On a déjà examiné les questions de santé et de sécurité en prévision du lancement d'un nouvel appel d'offres et pour améliorer la formation et la sensibilisation. On peut penser que l'environnement et le développement durable feront l'objet d'un examen comparable.

3.4.5 Développement de l'entreprise

L'un des objectifs implicites d'une initiative fédérale comme celle des AFPS consiste à favoriser le développement de l'entreprise canadienne. Nous exposons ci-après la mesure dans laquelle les AFPS ont permis de développer l'entreprise.

Q.12 L'INITIATIVE DES AFPS A-T-ELLE CONTRIBUÉ AU DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE? QUELLES SONT LES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER À CE TITRE, LE CAS ÉCHÉANT?

CONCLUSION : On a assez bien réussi à développer l'entreprise dans le cadre des AFPS, dans la mesure où les AFPS permettent de le faire, compte tenu de leurs objectifs en ce qui concerne l'« intérêt public » et des impératifs gouvernementaux prépondérants. Les AFPS ont très certainement contribué au développement de l'entreprise, grâce à leur capacité de répondre aux exigences relatives à la sensibilisation, à l'équité et à la confiance du public dans le dialogue plus vaste qui se déroule avec les intervenants. De plus, ils ont permis d'offrir un rendement exemplaire dans certains secteurs et de s'acquitter des responsabilités dans tous les secteurs. Les activités éventuelles dans le domaine des marchés publics devraient viser à respecter cette norme rigoureuse.

Constatations

Pour les besoins de cet exposé, les intervenants qui constituent « l'entreprise » sont les prestataires de services éventuels, les syndicats, les sous-traitants spécialisés et les associations de l'industrie. Ces intervenants représentent de vastes intérêts, et la portée de cette évaluation sommative comporte des limites; par conséquent, notre exposé ne porte que sur les faits saillants qui caractérisent les points de vue de chacun de ces intervenants. L'ensemble de ces faits représentent les constatations liées à cette question.

L'entreprise

La Building Owners and Managers Association (BOMA) représente l'une des grandes associations de l'industrie et a des affiliations partout dans le monde. La BOMA Canada a fait des commentaires sur la question fondamentale posée dans cette catégorie et a répondu affirmativement, mais en émettant des réserves. Pour paraphraser sa position, dans la mesure où la sous-traitance de la gestion immobilière était bien établie et a connu une croissance exponentielle durant les années 1990, TPSGC a été le chef de file de ce mouvement dans le secteur public au Canada. Le Ministère a certes contribué à la vigueur de ce pilier de l'entreprise.

Pour répondre aux questions à propos des statistiques comparatives sur la sous-traitance, la BOMA a déclaré qu'elle ne tenait pas de statistiques de ce genre pour le Canada, et les demandes de renseignements adressées à son siège international ont confirmé qu'il n'existait pas non plus de données pour l'Amérique du Nord. La BOMA était d'avis qu'il s'agissait de renseignements essentiellement confidentiels, qui ne peuvent donc pas être diffusés.

Dans son Examen opérationnel des AFPS, le CRG donne un aperçu des AFPS et expose un autre principe adopté il y a longtemps.

> Dans le cadre des AFPS, le Ministère a apporté un concours énorme au développement et au raffermissement de l'entreprise dans les services immobiliers. Dans une large mesure, cela a permis de dissiper l'idée fausse selon

> laquelle le gouvernement concurrence le secteur privé dans les services que ce secteur est en mesure d'assurer.

L'Examen opérationnel du CRG fait également état, avec concision, d'un autre point de vue qui s'est fait jour sous des aspects et des thèmes différents :

> « En fait, certains collaborateurs considéraient que l'énoncé des travaux, caractérisé par un ensemble très détaillé d'exigences prescriptives, liées à des processus et élaborées par le Ministère, pourrait décourager les intéressés à réaliser l'objectif défini. Comme on le fait observer dans le rapport sur les tendances de l'industrie, "cet énoncé limite les deux parties et donne lieu à des prix établis par rapport à une liste de services, au lieu d'encourager le prestataire de services à analyser essentiellement l'ensemble du programme des services et à se demander comment l'améliorer". »

Prestataires de services éventuels

On n'a pas tenté d'obtenir directement les commentaires de ces intervenants; on peut toutefois réunir cette information grâce à d'autres moyens. Dans les examens antérieurs des AFPS, on a fait valoir les vertus des efforts déployés par les SI pour assurer la transparence et l'équité du marché attribué à l'origine. Nous le mentionnons ici parce que tous les observateurs ont fait des commentaires à ce sujet à l'époque où l'appel d'offres a été lancé.

Syndicats

Le syndicat de la fonction publique le plus touché par les AFPS a fait preuve de leadership et s'est empressé de confirmer le caractère exemplaire du traitement réservé, dans le cadre des AFPS, à ses 400 anciens membres et plus. Le respect des employés était primordial dans le processus de transition, et les syndicats l'ont souligné même s'ils ont hésité à accepter la décision de recourir aux AFPS en premier lieu. Selon les représentants syndicaux interviewés, la communication avec les dirigeants et les membres a été essentielle au succès de la gestion de la transition.

Les inquiétudes actuelles exprimées par les syndicats portent sur le « traitement *a posteriori* » de leurs membres. L'expérience de la sous-traitance a enseigné aux syndicats qu'il faut assurer le suivi auprès des membres même après la transition. Bien que cela puisse paraître en quelque sorte contraire à l'intuition première en ce qui concerne la sous-traitance, les syndicats ont réussi, dans d'autres cas, à devenir des courtiers dans l'échange de l'information complémentaire, pour l'analyse et la formulation des politiques.

Bien qu'ils soient généralement très satisfaits de la transition avec les AFPS, les syndicats auraient apprécié qu'on leur donne l'occasion de collaborer à l'échange continu de l'information sur les possibilités de carrière de leurs anciens membres.

Sous-traitants spécialisés
Les associations d'entrepreneurs spécialisés qui ont été contactées à l'échelle nationale et à l'échelon local ont reconnu qu'au début, il y avait plus d'amertume dans la RCN, après la mise en œuvre des AFPS. Le prestataire de services a reconnu les problèmes qui correspondaient surtout au changement de pratiques spécialisées et à un processus de sous-traitance « plus opaque » comparativement aux pratiques de TPSGC.

Le prestataire de services a commencé à tenir un registre des sous-traitants, qui semble avoir résolu une grande partie du problème.

Conclusions
Le développement de l'entreprise a été assez bien assuré dans le cadre des AFPS, dans la mesure où cette formule permet de le faire, compte tenu de ses objectifs d'« intérêt public » et des impératifs prépondérants du gouvernement. Les AFPS ont très certainement contribué au développement de l'entreprise, à toutes fins utiles. En outre, on a réussi à fournir un rendement exemplaire dans certains secteurs et à assumer les responsabilités dans tous les domaines. Il faudrait tâcher de continuer d'en faire autant dans le cadre des activités éventuelles liées à des marchés publics.

3.4.6 Enjeux stratégiques

L'initiative des AFPS s'inscrivait dans le cadre d'un repositionnement complet de la Direction générale des SI, qui, au lieu de continuer de fournir chaque jour des services de gestion immobilière, devenait le « conseiller stratégique du gouvernement pour les services immobiliers ». Cette question de l'évaluation porte sur le succès remporté par les SI dans ce domaine.

Q.13 L'INITIATIVE DES AFPS A-T-ELLE PERMIS AU PERSONNEL DES SI DE CONSACRER PLUS DE TEMPS ET D'EFFORTS AUX QUESTIONS STRATÉGIQUES (PAR OPPOSITION AUX QUESTIONS OPÉRATIONNELLES)? POURRAIT-ON AMÉLIORER CE POINT?

CONCLUSION : l'équipe de CVC a examiné cette question pendant toutes les entrevues avec les représentants de la haute direction du Ministère, ainsi qu'avec BLJC. Bien que la plupart des personnes interviewées étaient d'accord pour dire que les SI avaient adopté une orientation plus stratégique, l'impact de l'initiative des AFPS sur cette réalité par rapport à d'autres facteurs n'est pas toujours évident. Toutefois, il existe des éléments de preuve substantiels confirmant que les AFPS, qui constituent en soi une entreprise stratégique de taille, et les autres progrès signalés ont été réalisés pendant la durée de l'application des AFPS. Il est évident qu'il y a encore du travail à faire, et les documents de planification de la Direction générale confirment les engagements sur cette voie.

Contexte

Comme nous l'avons mentionné dans la première section de ce rapport, certains changements, qui se sont produits dans un délai relativement court, ont modifié l'orientation stratégique des SI[9] :

- l'Examen des programmes (phases I et II de 1994 à 1996) a obligé à mettre l'accent sur les activités essentielles, et notamment à rationaliser les opérations et à réduire les effectifs;
- en juin 1995, le Ministère a créé la Direction générale des services immobiliers, en regroupant plusieurs directions générales. À l'automne 1995, la Région de la capitale nationale a fusionné avec l'administration centrale;
- en 1995-1996, on a mis sur pied les unités de service à la clientèle, secondées par les centres d'expertise, afin d'améliorer la capacité de répondre aux besoins des clients et d'établir des relations professionnelles à long terme;
- on a de nouveau examiné les activités essentielles et non essentielles avant de prendre la décision de lancer l'initiative des AFPS;
- le PERA et le PDA étaient en vigueur pendant la transition avec les AFPS.

Il faut également signaler que la décision de recourir à une formule hybride, en regroupant les biens faisant l'objet des AFPS et les biens gérés hors du cadre des AFPS, a constitué un facteur qui a entraîné certaines conséquences.

Constatations

Bien qu'il ne soit pas possible d'établir une relation de cause à effet en bonne et due forme entre les AFPS et les autres changements intervenus dans les activités de la Direction générale, on peut affirmer que grâce aux AFPS, on a pu progresser dans la prestation de services plus stratégiques sur au moins trois fronts importants :

- les AFPS ont permis de libérer des ressources qu'on a pu réinvestir dans d'autres activités plus stratégiques;
- les gestionnaires pouvaient consacrer à d'autres activités l'énergie et l'attention qu'ils consacraient auparavant aux détails opérationnels courants (par exemple les appels d'offres ou les mesures à prendre pour réagir à des crises dans l'entretien) et aux responsabilités connexes dans la gestion d'effectifs considérables (par exemple la dotation);

[9] L'Examen des programmes et des opérations de mai 2001 a mis au jour un certain nombre de facteurs qui ont déterminé l'orientation stratégique des SI : pour donner suite à l'Examen des programmes de 1994, les SI ont pris la décision stratégique de confier en sous-traitance les services immobiliers courants, afin d'éliminer, en réalité ou en apparence, toute concurrence avec le secteur privé; dans leur Plan d'affaires de 1995, les SI ont commencé à mettre l'accent sur leur rôle de conseiller en immobilier et à délaisser la prestation des services opérationnels et transactionnels; ce plan ouvrait également la voie à l'examen des services essentiels; enfin, dans l'Examen des services essentiels de 1996, on a tenu compte de plusieurs facteurs (soit la mission, la gestion du programme, la stratégie, la gestion des risques et l'assurance de la qualité) afin de définir les services non essentiels dans le cadre des AFPS.

- les AFPS ont contribué à l'évolution culturelle qui sous-tend cette transformation, en amenant les employés à se consacrer à la gestion, plutôt qu'à l'exécution.

Les AFPS constituaient en soi une orientation stratégique majeure, qui a suscité ou encouragé un certain nombre d'activités « opérationnellement » stratégiques; toutes ces activités avaient pour but d'appuyer une transformation qui consistait non plus à « exécuter des opérations », mais plutôt à « gérer des résultats ». En voici les plus importantes :

- élaboration et maintien des rouages nécessaires à la gestion des 13 contrats fondés sur le rendement dans le cadre des AFPS;
- adaptation et enrichissement des méthodes de sondage des locataires découlant des engagements contractuels relatifs aux AFPS;
- élaboration d'indicateurs de satisfaction de la clientèle applicables à l'ensemble de la clientèle des services de gestion immobilière, dans le cadre des AFPS ou non;
- création d'une base de données sur mesure et d'outils d'évaluation nécessaires à l'analyse opérationnelle et à la planification des investissements immobiliers.

On peut constater, dans certains documents de planification de la Direction générale, l'orientation adoptée par cette dernière au cours des récentes années pour offrir des services plus stratégiques. Dans le Plan d'affaires des SI de 1996, l'orientation stratégique consistait à « repositionner les SI pour qu'ils puissent s'affirmer comme les experts et les conseillers en immobilier auprès des clients et du gouvernement, ainsi que par rapport au secteur privé ». Ce plan d'affaires apporte d'autres précisions sur cinq résultats visés par les SI :

- faire reconnaître la valeur ajoutée apportée à la réalisation des objectifs des clients et du gouvernement :
  - en créant des partenariats avec les clients dans la réalisation des programmes;
  - en redéfinissant les locaux de travail du gouvernement fédéral;
  - en rationalisant le parc immobilier fédéral;
  - en constituant un guichet unique pour les services de TPSGC;
  - en participant à la réalisation des grands objectifs de l'État;
- promptitude et caractère abordable des services;
- se rapprocher des clients :
  - s'affirmer comme les conseillers en immobilier auprès des clients et du gouvernement;
  - gravir avec les clients l'« échelle des besoins des clients » pour adopter une orientation plus stratégique;
- repositionner les SI par rapport au secteur privé :
  - faire reconnaître le concours apporté à l'entreprise canadienne au pays et à l'étranger;
  - réaliser un équilibre harmonieux entre les activités que le gouvernement devrait exercer et celles qui devraient l'être par le secteur privé;
- régénérer les activités et renouveler les effectifs des SI :
  - en s'assurant que les effectifs sont motivés et possèdent les compétences voulues;
  - en adoptant des principes innovants en offrant des services immobiliers de pointe.

En septembre 1997, le Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation reprenait les objectifs des SI :

- fournir des locaux adéquats et des services à valeur ajoutée connexes, dont des conseils stratégiques pour les locataires fédéraux et les clients, et optimiser l'investissement consacré par le gouvernement fédéral aux biens immobiliers;
- offrir aux clients, aux tarifs du marché, des services communs liés à l'immobilier.

En mai 2001, dans l'Examen des programmes et des opérations[10], on faisait observer que « le Ministère est aujourd'hui mieux en mesure de se consacrer à sa mission essentielle de conseiller stratégique auprès du gouvernement en matière de services immobiliers ». Cet examen précisait en outre qu'« il reste encore beaucoup de travail à faire à cet égard ». L'Énoncé d'orientation des SI (2001-2004) renforce et étoffe l'orientation stratégique adoptée en 1995 pour :

- que les SI soient les experts et les conseillers stratégiques en immobilier auprès des clients et du gouvernement;
- offrir à la clientèle une approche plus stratégique et mieux concertée;
- collaborer aux services fournis aux clients;
- étendre son rôle dans l'élaboration des politiques;
- mettre l'accent sur la fidélisation et le perfectionnement du personnel.

Les SI ont reconcentré leurs efforts en ce sens en remportant un succès nuancé[11]. En ce qui concerne les deux premiers points, ils ont lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer leur approche stratégique et leur rôle consultatif. Par exemple :

- les directeurs de certaines unités de service à la clientèle ont été invités à prendre place à la table des représentants de la clientèle et de la direction. Ils peuvent ainsi participer à la planification stratégique des besoins des clients, avoir dès le début une idée de l'évolution des tendances dans les secteurs d'activité des clients qui auront une incidence sur les besoins en locaux et donner des conseils éclairés au besoin;
- les SI offrent aussi, dans la gestion des locaux, un processus enrichi de planification initiale, grâce auquel les clients interviennent massivement dans le processus de planification de leurs propres locaux;
- les sondages sur la satisfaction de la clientèle permettent aux SI de connaître rapidement les problèmes et de proposer aux clients une intervention concertée, au nom de TPSGC.

Dans le cadre du partenariat créé pour la prestation des services à la clientèle, les SI collaborent avec le prestataire de services afin d'améliorer la satisfaction des locataires, la communication et

[10] Corporate Research Group, Autres formes de prestation des services (AFPS) pour les Services immobiliers, Examen des programmes et des opérations, Rapport final, mai 2001

[11] Information réunie dans le cadre des entrevues avec la haute direction et puisée dans le Plan stratégique 2001-2004 et dans le Plan de travail des activités 2001-2002 (décembre 2001) des Services de gestion des biens et des installations

les services offerts. La Région de l'Ouest a également fait observer qu'on fait plus de planification en collaboration avec les organismes communautaires et professionnels. Dans son rapport récent, le vérificateur général a signalé qu'on élabore, dans les collectivités, les régions et dans l'ensemble du pays, les besoins de la Direction générale pour lui permettre de prendre des décisions d'investissement[12]. Au sein de TPSGC, les SI élaborent actuellement des méthodes intégrées de gestion de locaux et de technologies avec les SGTI et collaborent avec la Direction générale du service des approvisionnements à la rationalisation des processus d'attribution des marchés, ce qui montre que le Ministère a adopté une approche plus stratégique et concertée avec ses clients[13].

Dans le cadre de leur rôle plus vaste dans l'élaboration des politiques, les SI déploient des efforts concertés à l'amélioration des compétences en services-conseils dans le domaine de l'immobilier. Malgré certains problèmes notés dans le rapport le plus récent du vérificateur général, ce domaine de compétences continuera d'être plus important qu'auparavant. Les SI apportent leur concours à l'élaboration des politiques officielles sur la propriété des biens immobiliers fédéraux et sur la gestion des investissements qui y sont affectés[14]. Ils conçoivent également une expérience contrôlée visant à mettre à l'essai la technologie nouvelle pour le « milieu de travail de demain » (qui permet de réaliser l'objectif prioritaire de l'État en ce qui concerne le mieux-être au travail), en plus d'être les copromoteurs du développement durable dans les opérations gouvernementales, avec Ressources naturelles Canada et Environnement Canada[15].

Toutefois, c'est sans doute dans la gestion des ressources humaines qu'on peut constater l'impact le plus direct de l'initiative des AFPS sur l'évolution des SI dans le cadre de leur orientation plus stratégique. La transformation du profil de l'effectif des SI s'explique par une orientation plus stratégique et moins opérationnelle. Comme l'indique le graphique ci-après[16], de mars 1998 à mars 2002, la catégorie des Services opérationnels[17] a diminué, pour passer de près de 30 % du total des effectifs des SI à 15,3 %. La catégorie des Services techniques[18] est restée très stable, alors que la catégorie scientifique et professionnelle[19] a augmenté légèrement, pour passer de 15,7 % à 19,6 % des effectifs. C'est dans la catégorie du Service administratif et extérieur[20] que

[12] Bureau du vérificateur général du Canada, Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – L'acquisition de locaux à bureaux, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, décembre 2002, p. 6

[13] Information réunie dans le cadre des entrevues avec la haute direction et puisée dans le Plan stratégique 2001-2004 et le Plan de travail des activités 2001-2002 (décembre 2001) des Services de gestion des biens et des installations

[14] Plan stratégique 2001-2004 et Plan de travail des activités 2001-2002 (décembre 2001) des Services de gestion des biens et des installations

[15] Op. cit.

[16] Information provenant des documents publiés pendant quelques années par la Direction générale des ressources humaines de TPSGC sous le titre « Bilan social des SI »

[17] Cette catégorie comprend les opérateurs de centrale de chauffage et d'électricité et d'installations fixes (HP), les Services généraux (GS), et la Main-d'œuvre générale et les corps de métier (GL)).

[18] Cette catégorie comprend le Soutien technique et scientifique (EG), les Services techniques généraux (GT), l'Électricité (EL) et le Dessin (DD).

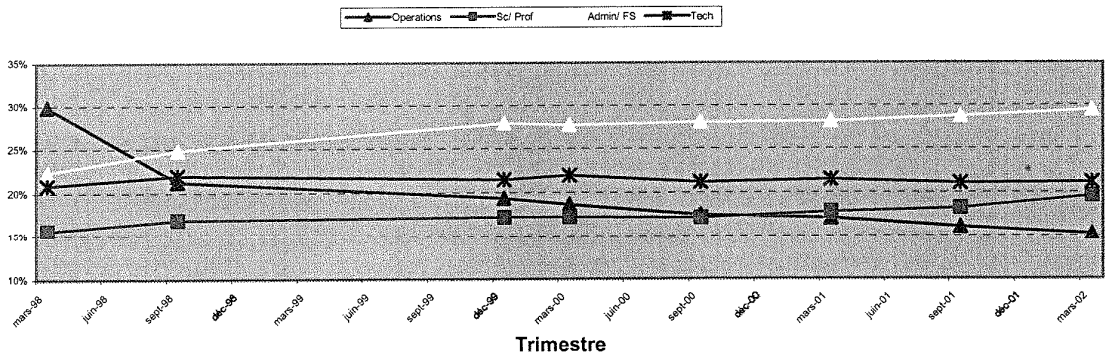
[19] Cette catégorie comprend les architectes (AR), les ingénieurs (ENG) et les économistes (ES).

[20] Cette catégorie comprend les Services administratifs (AS) et les stagiaires en gestion (MM).

l'on relève l'augmentation la plus importante des effectifs, puisque la part de cette catégorie est passée de 22,4 % à 29,5 %.

Dans la catégorie des services opérationnels, la forte réduction des effectifs au début s'explique par le départ d'employés en raison des AFPS. Toutefois, les SI ont compensé cette baisse par la dotation de la catégorie scientifique et professionnelle et de la catégorie du service administratif et extérieur, afin d'accroître leurs effectifs dans les secteurs les plus aptes à soutenir son orientation stratégique; ces catégories comprennent par exemple des employés qui se consacrent à des dossiers plus vastes, comme les coûts de la durée utile et la gestion des projets, au lieu de se préoccuper de la gestion de l'entretien, comme on le faisait avant les AFPS.

Pourcentage du total des effectifs des SI par catégorie professionnelle de mars 1998 à mars 2002, par trimestre



[Traduction]

Operations	=	Opérations
Operators	=	Opérateurs
Sc/Prof	=	Scientifique et professionnel
Admin/PS	=	Service administratif et extérieur
Tech	=	Technique
10%	=	10 %

Une partie de la stratégie visant à reconstituer les effectifs a consisté à recruter les gens compétents nécessaires à l'extérieur de la fonction publique dans certains secteurs d'activité. Grâce à cette stratégie, le pourcentage des nouveaux venus recrutés au sein de la Direction générale et provenant de l'extérieur a augmenté pour passer de 6,2 % en 1998-1999 à 38,5 % en 2001-2002[21]. Le recours accru au Programme de stagiaires en gestion, à des étudiants et à des travailleurs à temps partiel, a permis de recruter de jeunes travailleurs qui constitueront la main-d'œuvre spécialisée de demain. En outre, parce qu'on a constaté l'importance de

[21] En pourcentage du total des arrivées à la Direction générale dans le Profil de l'effectif des SI, juillet 2002

fidéliser des effectifs compétents, on a davantage mis l'accent sur les plans d'apprentissage et sur la formation des employés déjà en poste[22].

Conclusions
Bien que le lien de cause à effet entre l'initiative des AFPS et la capacité des employés des SI à consacrer plus de temps et d'efforts aux questions stratégiques ne soit pas évident, la décision de confier en sous-traitance une part importante de la fonction d'entretien s'inscrit dans cette transformation stratégique et l'appui.

Pourrait-on faire plus à cet égard? Nous en sommes presque certains. La transformation stratégique doit être considérée comme une évolution continue, et les SI en sont toujours aux premières étapes de cette évolution. Il leur a également fallu un certain temps pour apprendre à gérer l'initiative afin de pouvoir réorienter leurs efforts plus stratégiquement. Par exemple, ils sont toujours dotés d'un important programme de gestion de l'entretien pour gérer la tranche de leur charge de travail qui n'a pas été confiée en sous-traitance. Les récentes initiatives des gestionnaires ont pour but d'améliorer le réinvestissement des ressources dans des secteurs plus stratégiques; par exemple, les gestionnaires immobiliers exerceront d'autres activités, comme l'établissement de rapports sur l'analyse des investissements et les fonctions de gestion des biens.

Il a fallu réaliser une vaste transformation de la culture pour apprendre à « gérer » plutôt qu'à « exécuter » et les employés des SI continuent de faire ce qu'il faut pour relever ce défi.

3.4.7 Systèmes financiers

* 69(1) de la LAI *

Q.14 LES SYSTÈMES FINANCIERS ACTUELS DE TPSGC APPORTENT-ILS LES DONNÉES NÉCESSAIRES POUR L'ÉTABLISSEMENT DE TOUS LES COÛTS RELATIFS À LA RÉALISATION DU PROGRAMME DES AFPS? SINON, A-T-ON MIS EN PLACE DES PLANS POUR MODIFIER, AMÉLIORER OU DÉVELOPPER LES SYSTÈMES NÉCESSAIRES?

CONCLUSION : d'après les discussions qui ont eu lieu avec les employés et selon un examen des documents, l'équipe de CVC est d'avis que les données nécessaires pour établir la totalité des coûts relatifs au programme des AFPS et aux programmes immobiliers sont disponibles. Toutefois, les données et les détails justificatifs sont actuellement dispersés entre les différentes sources d'information dans la Région de la capitale nationale, dans les autres régions et auprès du prestataire de services.

RECOMMANDATIONS : CVC recommande de centraliser toutes les données actuellement dispersées parmi les divers systèmes et participants dans le cadre du

[22] Profil de l'effectif des SI, juillet 2002

processus des AFPS, pour qu'on puisse facilement consulter l'information sur la gestion de l'ensemble du programme.

La gestion qu'il convient d'assurer pour élaborer la méthodologie de partage des données et le répertoire de données nécessaire pour réunir les renseignements nécessaires en premier lieu sont essentiels à l'établissement de la capacité évoquée ci-dessus. Il faudrait désigner un maître d'oeuvre pour veiller à produire ces résultats le plus rapidement possible et de la manière la plus pratique qui soit.

Contexte

Les politiques sur la conservation des données financières et leur organisation en information de gestion utile découlent des textes des politiques financières les plus fondamentaux, en commençant par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le programme actuel du gouvernement, défini dans l'ouvrage *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, oblige les ministères à améliorer leur gestion financière et à intégrer l'information financière et non financière sur le rendement.

La gestion financière est un élément indispensable à l'efficience et à l'efficacité des opérations dans le cadre des programmes et des projets du gouvernement fédéral. L'importance et la rigueur de la gestion financière doivent être déterminées en fonction de l'importance et des risques financiers de ces programmes et projets. Le projet des AFPS est un programme financièrement important, qui représente des risques majeurs pour le Ministère.

Le contrôleur général du Canada a défini la fonction de contrôleur en disant qu'il s'agit « des procédés administratifs dont toute organisation a absolument besoin pour :

- gérer les risques financiers;
- comprendre les répercussions financières des décisions avant qu'elles ne soient prises;
- bien observer les opérations financières et les résultats de toutes les décisions financières et en rendre dûment compte;
- se protéger contre la fraude, la négligence, la violation des règles et des principes financiers et la perte des biens. »

La fonction de contrôleur moderne est une réforme de la gestion axée sur la saine administration des ressources et la prise de décisions efficaces. Cette fonction fait intervenir non seulement les agents financiers, mais aussi tous les gestionnaires ministériels, et elle déborde le cadre de la responsabilisation financière. Quatre des nombreux éléments de la fonction de contrôleur moderne sont primordiaux :

- l'information intégrée sur le rendement (données financières et non financières, rétrospectives et prospectives);
- des principes rigoureux en matière de gestion des risques;
- des systèmes de contrôle adéquats;
- un ensemble commun de pratiques et de valeurs éthiques, au delà de la conformité aux lois.

La fonction de contrôleur moderne est devenue l'une des six priorités du programme de gestion moderne du gouvernement.

Constatations

Les données nécessaires à l'analyse stratégique et tactique sont disponibles; toutefois, leur archivage n'est pas centralisé : ces données existent dans différents systèmes, soit auprès du prestataire de services, soit dans les régions, soit dans la Région de la capitale nationale. Les données qui sont finalement regroupées au niveau de la Direction générale sont généralement trop globales et ne comprennent pas les détails qui permettraient de faire une analyse significative.

Dans le cadre du contrat, TPSGC a accès aux données détaillées sur les opérations conservées par le prestataire de services; toutefois, les SI n'ont pas demandé ces données dans le cadre du processus continu de transfert et d'établissement des rapports financiers du prestataire de services.

Bien que les données nécessaires existent, il faudra faire d'autres travaux pour définir les catégories et l'importance des détails qu'il faudrait enregistrer et regrouper sur l'ensemble du programme afin de pouvoir suivre le coût véritable de l'Initiative des AFPS selon un point de vue global de gestion financière intégrée.

Afin de vérifier l'existence et la disponibilité de l'information essentielle, on a procédé à un examen général des sources d'information potentielles. L'Annexe F donne un aperçu, sous la forme d'un graphique, des différents systèmes exploités par TPSGC pour suivre l'information financière et non financière.

Coûts directs

À l'heure actuelle, certaines données sur les coûts de l'initiative des AFPS sont archivées dans différents systèmes financiers à TPSGC en particulier.

Le Système de répertoriage de l'information et de rapports (SRIR), soit l'application qui a été développée expressément pour réunir les données du prestataire de services dans le cadre des AFPS, renferme des données financières qui sont compilées d'après les qualificateurs de coûts suivants :

- nettoyage;

- entretien et réparations mineures;
- services publics;
- chemins, terrains et sécurité;
- honoraires du prestataire de services;
- administration;
- projets de 5 k$ à 200 k$.

BLJC transmet chaque mois l'ensemble des données financières sur les coûts selon ces sept qualificateurs. Cette information est extraite de sa propre application financière, Oracle Financials, qui est en fait une puissante base de données financières et qui constitue actuellement l'une des applications financières approuvées au gouvernement fédéral. Dans le cadre du contrat AFPS, le cabinet Deloitte & Touche procède chaque année à la vérification de l'initiative des AFPS, pour s'assurer que les clauses et les conditions du contrat sont respectées du point de vue financier.

Le SGPA, soit le système d'application qui sert à gérer les projets et les activités, comprend les mêmes données, mais plus détaillées, que le SRIR pour les opérations « internes » de TPSGC. On compile dans ce système les données générales sur les coûts des AFPS qui sont cumulées pour les grandes catégories et pour les portefeuilles. Cette information est chargée dans le SGPA grâce à une interface automatisée avec le SRIR. Le SGPA permet de produire des rapports portant sur les AFPS en particulier en ce qui a trait aux *plans de gestion immobilière* (en plus de comprendre de l'information sur les coûts des projets).

Le Système de gestion financière 28/Système financier ministériel commun (SGF 28/SFMC) comprend également des données générales sur les comptes clients et les comptes fournisseurs dans le cadre de cette initiative.

Le Système de rapports sur la gestion de l'information (SRGI), soit l'outil d'établissement de rapports d'information sur l'archivage des données de gestion de l'ensemble de la Direction générale, comprend aussi des données globales sur les coûts des AFPS, qui sont téléchargées grâce à une interface automatisée avec le SRIR.

Le SRGI permet d'établir des rapports prédéfinis, que l'on peut compiler à différents niveaux. Bien qu'on ne puisse pas exécuter de rapports expressément pour les AFPS, les archives de données font effectivement la différence entre les AFPS et les autres projets, ce qui permet de produire des rapports pour les catégories générales de coûts se rapportant aux AFPS. En plus des rapports prédéfinis, le SRGI permet de produire des rapports sur mesure.

Coûts liés au soutien du programme

Cette catégorie comprend les coûts de gestion et de soutien administratif des SI, par exemple le perfectionnement professionnel, la formation, les compétences stratégiques et techniques que

l'on peut attribuer à l'initiative des AFPS et la gestion directe des contrats, par exemple le Groupe des services AFPS aux Services immobiliers.

À l'heure actuelle, il existe des données aux SI pour déterminer les coûts du soutien du programme de la Direction générale; toutefois, on n'a pas pensé à attribuer ces coûts de façon plus précise, par exemple à des directions, des sous-groupes ou des initiatives de gestion comme les AFPS.

TPSGC possède des connaissances et des compétences en gestion des coûts et des finances pour développer un modèle adéquat d'établissement des coûts, ce qui lui permettrait de connaître l'ensemble des coûts de gestion et d'administration des SI dans le cadre de l'initiative des AFPS.

Frais généraux ministériels et administratifs

Cette catégorie comprend les frais généraux ministériels de TPSGC pour les services comme les ressources humaines, les finances, la technologie de l'information, les communications et la sécurité, que l'on pourrait attribuer aux extrants et aux services fournis dans le cadre des AFPS.

Le Modèle de répartition des coûts du ministère (MRCM) est un modèle de données sur les coûts qui permet d'imputer les frais généraux ministériels et administratifs aux SI. On débite aux SI leur quote-part du MRCM pour l'ensemble du Ministère. Comme dans le cas du soutien du programme, le MRCM ne comprend pas de répartitions plus précises, ce qui ne permet pas d'estimer la quote-part des AFPS dans les frais généraux ministériels et administratifs.

Les secteurs de gestion des coûts et des finances de TPSGC doivent, comme le secteur de soutien du programme, être dotés des connaissances et des compétences permettant d'améliorer le modèle de données existant pour le calcul des coûts, afin d'affecter les coûts aux AFPS.

À l'heure actuelle, les différents systèmes financiers de TPSGC renferment des données sur les coûts directs du programme. Or, on ne classe pas uniformément l'information financière détaillée qui est enregistrée pour les immeubles faisant l'objet des AFPS et pour ceux qui sont gérés hors du cadre des AFPS. Il faudrait normaliser, dans toute la mesure du possible, le niveau de détail afin de permettre d'établir des comparaisons et des analyses sans avoir chaque fois à manipuler l'information.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de base ni de système qui archive toutes les données nécessaires pour faire rapport avec promptitude et de façon conviviale des coûts véritables de l'initiative des AFPS.

L'équipe du SRGI a mis à l'essai, à titre de prototype, un nouvel outil Cognos (Metrics Manager). Cet outil vise à permettre d'établir des rapports stratégiques grâce auxquels on pourra faire connaître à la direction le rendement financier d'une direction générale ou d'une initiative à l'aide d'une interface du type « tableau de contrôle ». Cet outil permettra de fournir de l'information sur le succès global d'une direction générale, d'un programme ou d'une initiative en faisant appel à la méthode des indicateurs de rendement pour connaître les secteurs

auxquels il faut être attentif lorsque les résultats sont proches des seuils de rendement établis ou les dépassent. Pour que cet outil soit vraiment utile, il faudra réunir, dans le SRGI, des données à la fois meilleures et détaillées, en plus de définir un ensemble d'indicateurs de rendement.

Conclusion

D'après des discussions avec les employés et un examen des documents, l'équipe de CVC est d'avis que les données nécessaires pour connaître l'ensemble des coûts du programme des AFPS et des programmes immobiliers sont disponibles. Toutefois, les données et les détails à l'appui sont actuellement dispersés parmi la Région de la capitale nationale, les autres régions et le prestataire de services.

Afin de produire de l'information financière stratégique et tactique, il faudra réaliser d'autres travaux pour définir correctement les besoins détaillés en information sur la gestion financière. Lorsque les besoins auront été définis et approuvés, il faudra également développer les processus nécessaires pour réunir et archiver les données dans un répertoire central. L'information devrait être disponible globalement, avec des données à l'appui, à des niveaux clairement définis (par exemple les immeubles, les portefeuilles et les programmes), puis être convertie pour calculer les coûts unitaires dans toute la mesure du possible, afin de faciliter et d'accélérer les travaux d'analyse, de calcul et de comparaison.

Les données devraient apporter de l'information sur les coûts et les dépenses internes et de sous-traitance ci-après :

- les frais de personnel partout au Canada, en tenant compte des catégories des SGI, des SRP et des PSL, ainsi que de la gestion et/ou du soutien de la gestion des contrats;
- les dépenses de fonctionnement et d'entretien avec les sous-ensembles des qualificateurs 1 à 5 et les projets de 5 k$ à 25 k$ et de 25 k$ à 200 k$;
- les dépenses d'immobilisations avec les sous-ensembles des projets de 25 k$ à 200 k$;
- les frais généraux de soutien des programmes.

Recommandations

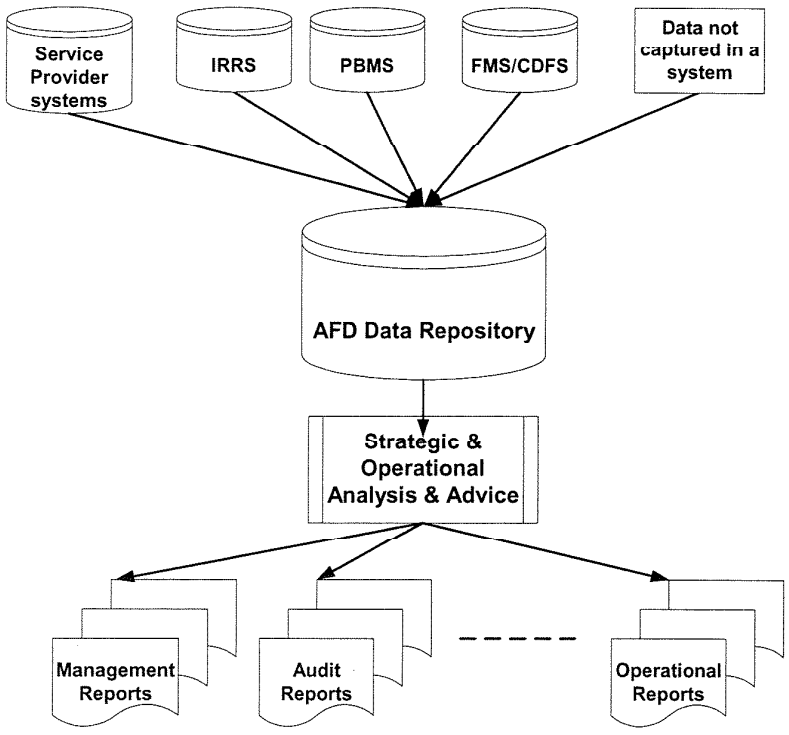
CVC recommande de trier toutes les données actuellement dispersées parmi les différents systèmes et participants dans le cadre des AFPS soient saisies et emmagasinées dans un répertoire national afin de rendre facile d'accès l'information sur la gestion. On pourrait ainsi fournir couramment à la direction des renseignements opérationnels et stratégiques sous la forme d'analyses et de conseils établis d'après des modèles prédéfinis.

Premièrement, la gestion nécessaire à l'élaboration de la méthodologie d'échange de données et au développement du répertoire de données indispensable pour réunir les renseignements voulus en premier lieu est vitale pour établir la capacité évoquée ci-dessus. Il faudrait désigner le maître d'œuvre pour veiller à produire ces résultats le plus rapidement possible et de la manière la plus pratique qui soit.

Deuxièmement, il faudrait désigner un fiduciaire national des AFPS, qui présenterait couramment à la direction des analyses et des conseils stratégiques. Lorsqu'on aura mis en place un régime fiable d'établissement de rapports renfermant de l'information stratifiée en bonne et due forme et des analyses de sensibilité automatisées, un secrétariat constitué de quelques employés devrait être en mesure d'assurer cette capacité. Ces employés devraient provenir des établissements existants.

Enfin, la restructuration actuelle du Ministère, qui est essentiellement « fondée sur une convergence » et le lancement prochain d'un nouvel appel d'offres pour les AFPS se conjuguent et constituent une bonne occasion d'instituer ces réformes. De plus, à cause de la pluralité éventuelle des prestataires de services dans le cadre des AFPS, il faudra se doter de moyens plus perfectionnés pour l'analyse du rendement.

Cheminement proposé de l'information sur les AFPS



[Traduction]

Service ... systems	=	Systèmes du prestataire de services
IRRS	=	SRIR
PBMS	=	SGPA
FMS/CDFS	=	SGF/SFMC
Data ... system	=	Données non enregistrées dans un système
AFD ... Repository	=	Répertoire de données sur les AFPS
Strategic ... Advice	=	Analyses et conseils stratégiques et opérationnels
Management Reports	=	Rapports de gestion
Audit Reports	=	Rapports de vérification
Operational Reports	=	Rapports opérationnels

3.4.8 Contrôles exercés sur les dépenses des projets de réparation et de construction

Q.15 A-T-ON MIS EN PLACE DES CONTRÔLES SUFFISANTS POUR S'ASSURER QUE LES DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS RÉPONDENT AUX BESOINS RÉELS DES INSTALLATIONS? Y A-T-IL DES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER?

CONCLUSION : nos constatations confirment l'opinion selon laquelle il existe des contrôles suffisants pour éviter que le prestataire de services augmente les dépenses consacrées aux projets sans qu'elles soient contrôlées. Les gestionnaires des immeubles et des installations (GII) affectés aux installations non visées par les AFPS et les gestionnaires immobiliers (GI) affectés aux installations visées par les AFPS font connaître chaque année les besoins relatifs à l'entretien et à la réparation des immeubles dans le Plan de gestion des immeubles (PGI) et/ou dans le processus de planification annuelle de gestion des immeubles (PAGI). Généralement, la demande est supérieure aux ressources disponibles. Toutefois, les séances d'affectation de fonds prévues régulièrement permettent de réattribuer des fonds tout au long de l'année. Les décisions finales en ce qui touche les dépenses additionnelles pour des projets sont prises par les directeurs des USC.

RECOMMANDATIONS : CVC recommande que le contrat qui sera attribué ultérieurement précise clairement les coûts du prestataire de services compris dans les frais imputables au contrat.

Il faudrait obliger le prestataire de services à fournir des renseignements plus détaillés dans les rapports financiers qu'il remet au Ministère, ce qui permettrait aux SI d'analyser les coûts réels de la prestation des services et de comparer et d'analyser les tendances avec le temps. Ces détails pourraient également permettre au Ministère de s'assurer que les fournisseurs de services ne gonflent pas les factures pour les services de gestion immobilière et de réalisation de projets dans les immeubles visés par les AFPS.

Contexte

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont fait savoir avec inquiétude que les contrôles visant à s'assurer que le prestataire de services actuel engage des dépenses d'immobilisations pour répondre avec diligence aux besoins des installations pourraient être insuffisants. Ils ont fait observer que la structure actuelle des honoraires de gestion est perçue comme un obstacle, puisque plus les dépenses d'immobilisations sont élevées, plus les honoraires du prestataire augmentent. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a donc donné pour directive aux SI de s'assurer que, dans l'évaluation finale des AFPS, on prévoit des indicateurs simples et précis pour contrôler les dépenses d'immobilisations répercutées.

Méthodologie

L'équipe d'évaluateurs de CVC a examiné le plan de gestion immobilière, ainsi que les pratiques d'affectation budgétaire et de gestion de la trésorerie dans le cadre des AFPS pour savoir si les instruments de contrôle actuels était adéquats et pour évaluer les pouvoirs discrétionnaires exercés par le prestataire de services dans la détermination et le calcul du montant des dépenses affectées aux projets d'entretien et de réparation. Nous nous sommes intéressés aux dépenses des projets, sans égard à l'origine du financement (dépenses de fonctionnement et d'entretien ou dépenses d'immobilisations). Dans la pratique, il n'y a guère de distinction, dans les processus, entre les projets de fonctionnement et d'entretien dont la valeur est comprise entre 5 000 $ et 200 000 $ et les projets d'immobilisations dont la valeur est comprise entre 5 000 $ et 200 000 $. Par conséquent, les préoccupations exprimées devraient viser les deux catégories de projets.

Constatations

Rien ne permet de croire que le prestataire de services peut exercer une influence disproportionnée ou faire en sorte qu'on réalise plus de projets que le nombre nécessaire. Le prestataire de services doit préparer un Plan annuel de gestion des immeubles (PAGI), qui est présenté au gestionnaire des biens des SI et approuvé par le directeur de l'USC. Le PAGI doit être préparé selon le modèle du Plan de gestion immobilière (PGI), qui est établi par le personnel interne pour les immeubles gérés à l'interne, en plus de reprendre les mêmes lignes directrices.

Comme nous le mentionnons ailleurs dans ce rapport, les SI appliquent une méthode hybride dans la gestion des projets d'AFPS et des projets internes. Nous décrivons ci-après les processus applicables dans les deux cas.

Processus du PGI

Pour les AFPS comme pour les projets internes, la Lettre d'appel nationale portant sur le Plan de gestion des immeubles (PGI) fait état des objectifs et des priorités dont on doit tenir compte à l'échelle nationale, ainsi que des lignes directrices pour l'élaboration du PGI annuel pour les installations appartenant à l'État, louées à bail et en location-acquisition de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (PGI) dans le cadre du Programme des services immobiliers.

Les PGI sont des plans complets, qui sont établis pour gérer l'exploitation et les travaux de réparation et d'amélioration des immeubles. Ils font état des priorités et des options à examiner par le gardien des immeubles pour ce qui est des investissements immobiliers. Préparés en fonction du Plan de gestion des biens immobiliers (PGBI), ils renferment des renseignements très utiles pour l'élaboration des PGBI. Le PGI portent sur une période de six ans, soit l'exercice financier écoulé et l'exercice en cours, l'année de planification immédiate et les trois années de planification suivantes. Toutefois, ils sont révisés chaque année, après la publication de la Lettre d'appel nationale.

Processus interne pour l'établissement des PGI

Avec le concours des Services d'architecture et de génie (SAG) et des Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI), les Services de gestion des biens et des installations (SGBI) sont chargés de préparer chaque année la Lettre d'appel nationale. Cette lettre précise les objectifs nationaux dont il faut tenir compte et les lignes directrices à suivre dans l'élaboration des PGI. Elle est transmise à tous les gestionnaires d'immeubles et d'installations (GII) aux unités de service à la clientèle (USC) de l'ensemble du pays.

Avec le concours du conseiller, Services aux clients (CSC) et des gestionnaires de projet des SAG, le GII est chargé de préparer le PGI, qui comprend un plan de travail pour le fonctionnement et les services publics (F et SP), le plan des projets, une section consacrée à l'analyse de la gestion, une section portant sur le compte rendu environnemental et une section donnant un aperçu du PGBI.

À titre de gardien, TPSGC délivre son approbation définitive pour le PGI et est responsable de l'affectation de fonds. Lorsqu'il est approuvé, le PGI est retourné à l'USC pour être mis en œuvre.

Processus d'établissement des PGI dans le cadre des AFPS

Le processus appliqué dans le cadre des AFPS s'apparente au processus interne : avec le concours des SAG et des SGLBBI, les SGBI transmettent la Lettre d'appel nationale au gestionnaire des biens (GB) de chaque portefeuille. Les GB doivent ensuite faire parvenir la Lettre d'appel au prestataire de services.

Le prestataire de services doit préparer un Plan annuel de gestion des immeubles (PAGI) et un Plan de gestion du portefeuille (PGP) conformément aux modalités du contrat. Le PAGI porte sur les activités prévues pour le fonctionnement et l'entretien et sur les projets planifiés; on prépare une analyse de gestion pour chaque immeuble. Le PGP vise à rationaliser les différents PAGI en fonction des priorités attribuées aux projets et des niveaux de référence budgétaire projetés pour le portefeuille.

Le GB examine le PAGI et le PGP et complète le PGI avec le concours des CSC et des gestionnaires de projet des SAG. À titre de gardien et de propriétaire-investisseur, TPSGC est responsable de l'approbation définitive et de l'affectation des fonds.

Le GII joue un rôle de soutien auprès du gestionnaire des biens dans l'exercice des fonctions de ce dernier et surveille le rendement du prestataire de services. En outre, il coordonne la participation des différents spécialistes des centres d'expertise (CE) qui interviennent dans le processus de gestion du rendement d'après les indicateurs de rendement clés (IRC).

Le prestataire de services met en œuvre les projets indiqués dans le PGP et dont la valeur est inférieure à 25 k$ après avoir déposé un Rapport de justification de projets. Les travaux de réparation en bloc dont la valeur est inférieure à 5 k$ n'ont pas à être justifiés. Les projets dont la valeur est inférieure à 5 K$ font partie des frais de F&E. Pour tous les projets proposés dans le PAGI et dont la valeur est estimée à plus de 25 k$, le prestataire de services prépare un Rapport d'analyse des investissements (RAI) au nom du chef de projet, avant la mise en œuvre. Le RAI est en fait une analyse de rentabilisation qui fait état des enjeux, des options, des coûts du projet et des solutions de rechange pour le financement (lorsqu'on remplace certains projets par d'autres). Ce rapport constitue, pour le GB, une ligne de conduite recommandée.

Processus applicable aux projets de services aux locataires (PSL)

Les PSL sont lancés par le client et leur valeur peut varier. Dans les installations visées par les AFPS, les PSL qui sont lancés par l'intermédiaire de l'USC ne peuvent pas dépasser 200 k$. Si un ministère client décide de faire affaire directement avec le fournisseur de services sans passer par l'USC pour des PSL, il sera limité seulement pas les pouvoirs de dépenser attribués à ce ministère client. Il n'y a pas de plafond fixé à la valeur des PSL dans les immeubles non visés par les AFPS si ce n'est la volonté et la capacité du client de payer pour les services.

Processus applicable aux services aux locataires dans les installations non visées par les AFPS

L'USC évalue le besoin du client et gère tous les aspects du projet, dont la sous-traitance au besoin. Une fois que les services ont été fournis, l'USC se fait rembourser par le client.

Processus applicable aux services aux locataires dans le cadre des AFPS

Lorsque le ministère client choisit de passer par l'USC, il communique avec cette dernière. L'USC contacte alors le fournisseur de services. L'USC s'occupe de l'assurance de la qualité contre rémunération. Une fois le travail terminé, le fournisseur de services envoie la facture à l'USC par l'intermédiaire du contrat AFPS. TPSGC se fait ensuite rembourser par le client.

Cette façon de procéder avec les PSL a un impact direct sur l'ensemble des pouvoirs de passation de marchés AFPS car le PSL est ajouté au volume de services fournis au gouvernement dans le cadre du contrat AFPS.

Si le locataire demande un service directement au fournisseur de services, alors le fournisseur facture directement le locataire et les services ne font pas partie du contrat entre TPSGC et le fournisseur de services.

Conclusion

Nous croyons que cette question soulève une hypothèse qui préoccupe le SCT : étant donné que les honoraires de gestion pour les travaux réalisés dans le cadre des projets sont établis en fonction d'un pourcentage de l'ensemble des débours des projets, il se peut que le fournisseur de services augmente les dépenses du projet pour accroître ses recettes.

Les travaux d'entretien et de réparation d'immeubles à effectuer sont indiqués chaque année dans les PGI et/ou les PAGI. Les instructions à suivre dans la préparation de ces documents sont très claires, et les priorités à attribuer aux différents types de projets de réparation ou d'entretien sont établies. Chaque année, les GII et les GI dressent la liste des projets, par ordre de priorité, peu importe combien d'entre eux seront financés en bout de ligne. La décision à prendre quant aux projets à approuver revient au directeur de l'USC, qui est secondé par les gestionnaires des biens, les gestionnaires de projet des SAG et les CSC.

À notre avis, il existe des contrôles suffisants qui permettent d'éviter que le fournisseur de services augmente les dépenses des projets à notre insu.

Recommandation

Dans le cadre de l'examen des données financières relatives aux services de réalisation des projets (SRP) et aux projets de services aux locataires (PSL), dans les sections de cette évaluation consacrées à la rentabilité et aux systèmes financiers, CVC recommande de préciser clairement, dans tous les contrats éventuels, les coûts que le prestataire de services doit inclure dans ses honoraires de gestion et les coûts qui peuvent entrer dans le calcul des frais imputables dans le cadre du contrat, par exemple les salaires et les frais d'administration.

À l'heure actuelle, le prestataire de services indique les frais de salaires internes pour les travaux consacrés à des projets dans les détails des rapports d'analyse des investissements (RAI) pour les projets dont la valeur est comprise entre 25 k$ et 200 k$. Le prestataire ne fait pas connaître ailleurs, ni à un autre moment, les frais des salaires internes pour les SRP ou les PSL. Ces frais de salaires internes ne sont jamais regroupés de manière à calculer le coût véritable des services du prestataire. En demandant au prestataire de rendre compte de ces détails dans les rapports financiers qu'il soumet au Ministère, les SI pourraient analyser les coûts et comparer les tendances, en plus de vérifier que le Ministère ne paie pas un prix trop élevé pour des ressources affectées aux services de gestion de projets dans des immeubles visés par les AFPS.

3.4.9 Succès global

Pour évaluer l'ensemble du succès remporté dans le cadre de l'initiative des AFPS, le Cadre d'évaluation comportait la question suivante. Pour répondre à cette question, nous nous sommes inspirés d'une compilation de tous les travaux de recherche réalisés pour cette étude.

Q.16 DANS L'ENSEMBLE, QUEL A ÉTÉ LE SUCCÈS DE CETTE INITIATIVE?

CONCLUSION : sous tous leurs aspects, les AFPS ont constitué une initiative fructueuse. Il s'agit d'une initiative en évolution qui a déjà permis d'atteindre la plupart des différents objectifs fixés. Elle constitue une nouvelle méthode de travail efficace pour les SI. La transformation a été vaste et les changements continuent de se faire sentir. Il faut d'ores et déjà s'assurer qu'on a facilement accès à l'information sur l'ensemble du programme pour la surveillance continue et la gestion stratégique de cette initiative. Cette amélioration est essentielle dans la préparation du nouvel appel d'offres.

Contexte

Les AFPS devaient permettre de réaliser de nombreux objectifs, qui ont été établis d'après la politique prépondérante du gouvernement et selon les objectifs de planification des opérations du Ministère. En outre, les AFPS s'inscrivaient dans le cadre d'une évolution plus vaste des méthodes de travail de TPSGC; par-dessus tout, elles faisaient partie d'un changement encore plus vaste au chapitre des méthodes de travail du gouvernement fédéral.

L'*Examen des programmes et des opérations*, qui faisait état de la convergence des « facteurs » qui sous-tendent cette initiative, a permis d'évaluer les AFPS par rapport aux objectifs des politiques de l'État, les objectifs de TPSGC et des SI et des objectifs définis pour cette initiative même. Dans tous les cas, cet examen a permis de constater que les AFPS ont été relativement fructueux.

- Ils ont contribué à la rationalisation des opérations du gouvernement, en mettant l'accent sur les activités opérationnelles essentielles et en éliminant la concurrence directe avec le secteur privé (orientations stratégiques dans le cadre de la refonte du rôle de l'État *repenser le rôle de l'État*).
- Ils ont permis de repositionner la Direction générale par rapport au secteur privé et de revitaliser les effectifs (Plan d'affaires de 1996).
- Ils ont permis de faire fructifier au maximum les perspectives d'emploi permanent (objectifs des AFPS).

Toutefois, ni l'Examen opérationnel, ni l'une des autres études antérieures qui ont porté sur les AFPS n'ont permis de conclure que cette initiative avait permis d'atteindre l'objectif essentiel qui consistait à réaliser des économies. Dans notre évaluation, nous nous sommes penchés sur cette question, en plus d'évaluer l'efficacité globale du programme.

Constatations
L'initiative des AFPS est plus rentable que les services de gestion immobilière internes. Nos recherches ont révélé que le modèle des AFPS coûte environ 12 millions de dollars de moins (d'après les données de 2001-2002) que les mêmes services assurés en faisant appel aux ressources de TPSGC. Compte tenu de ces constatations, il est tout à fait logique d'affirmer que l'extension des AFPS apporterait des économies supplémentaires.

En plus de permettre de réaliser des économies, l'initiative des AFPS a :

- préservé l'intégrité des biens de TPSGC;
- maintenu et même augmenté le taux de satisfaction des locataires;
- respecté les priorités de l'État en ce qui a trait aux langues officielles, à la santé et à la sécurité, à l'environnement et au développement durable.

En outre, de par leur existence même, les AFPS ont aidé le Ministère à devenir le gestionnaire des services courants, plutôt que le prestataire de ces services. Ainsi, les SI ont pu se consacrer de plus en plus aux questions stratégiques. Les AFPS favorisent le développement d'instruments permettant de mieux évaluer les besoins des clients et la capacité de répondre à ces besoins. Ils aident le Ministère à se repositionner et à s'affirmer comme conseiller stratégique auprès de ses clients.

L'initiative des AFPS n'a pas seulement permis d'éliminer la perception selon laquelle on faisait concurrence au secteur privé. Elle a aussi contribué au développement de ce secteur. Elle a institué un climat de concurrence très sain parmi un certain nombre de prestataires de services potentiels, dans le cadre d'un processus exemplaire dans sa transparence et son équité. En outre, cette initiative a permis de promouvoir une relation avec une entreprise nouvelle, malgré les difficultés et les contraintes réciproques qui caractérisent une opération nouvelle de cette envergure.

Depuis, le prestataire de services a conquis la clientèle d'autres grands organismes. Le marché des AFPS a au début quadruplé le portefeuille de gestion du prestataire et, depuis, son portefeuille a plus que doublé. Le prestataire a augmenté son portefeuille de gestion, qui s'est enrichi d'une clientèle d'entreprises de haute technologie, de banques, de sociétés d'État et de commerces de détail, et détient une part de marché estimée à 35 %.

Conclusion
Bien que les SI aient éprouvé de nombreuses difficultés liées à la transition et à la gestion des contrats dans le cadre de cette initiative, ils ont pris des mesures pour les résoudre et continuent d'améliorer la situation.

L'initiative des AFPS a également servi de catalyseur dans l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de mesure qui permettent de comprendre de mieux en mieux la gestion des biens et des services dans le cadre des AFPS et en dehors de ce cadre, en y apportant plus de rigueur. Il s'agit

d'une incidence positive très importante de cette initiative, même s'il ne s'agissait pas d'un objectif à l'origine. Si on pouvait prévoir l'avenir avec certitude, ces résultats pourraient, à eux seuls, justifier largement la décision d'amorcer un changement de cette ampleur.

Toutefois, la compilation, l'analyse et l'utilisation de l'information sur la gestion comportent encore des lacunes en dépit des nombreuses démonstrations du succès de cette initiative. Nos travaux de recherche nous ont permis de constater que bien que les données nécessaires à l'évaluation et à la gestion des AFPS existent réellement, elles sont dispersées dans différents systèmes, documents et modèles et à différents niveaux de détail, et sont gérées au Ministère, par divers groupes, dont les objectifs et les besoins en données sont différents. Voilà pourquoi ces données ne sont jamais compilées et utilisées pour la gestion de l'ensemble de cette initiative. Nous recommandons que TPSGC s'engage immédiatement à corriger ce problème.

À cet égard, nous recommandons également d'exiger que le prestataire de services fournisse des données supplémentaires pour s'assurer que le Ministère peut gérer efficacement les services de réalisation des projets dans le cadre des AFPS.

3.5 Solutions de rechange

À l'origine, cette section du rapport ne comportait qu'une question liée aux solutions de rechange, pour savoir s'il existe d'autres solutions rentables afin de remplacer la sous-traitance des services de gestion immobilière du gouvernement fédéral (Q.18 ci-après). Nous avons déplacé la deuxième question à propos de l'extension possible de cette initiative, qui figurait auparavant dans la section 3.1 sur la justification, puisqu'il paraissait plus opportun de la présenter sous la présente rubrique.

3.5.1 Nature et portée des travaux

Q.17 DEVRAIT-ON MODIFIER LE NOMBRE, LA NATURE OU LA PORTÉE DES TRAVAUX À CONFIER EN SOUS-TRAITANCE DANS LE CADRE DES AFPS?

CONCLUSION : compte tenu du soutien interne solide et des économies que l'on pourrait éventuellement réaliser, TPSGC devrait envisager sérieusement d'étendre les AFPS en fonction de ces trois éléments :

- il faudrait réévaluer et, dans toute la mesure du possible, inclure dans le nouvel appel d'offres les immeubles qui ne feront pas déjà partie de cette initiative, en particulier les installations non essentielles protégées;
- après une nouvelle analyse, il faudrait augmenter le seuil de réalisation des projets, à la condition que l'entrepreneur fournisse à intervalles réguliers des renseignements plus détaillés sur les frais de réalisation des projets (cf. la section 3.4.8);

- il faudrait analyser plus attentivement l'application du modèle de sous-traitance des AFPS pour les autres services non essentiels de TPSGC.

Constatations
Nous avons examiné cette question pour savoir si on peut étendre l'initiative actuelle des AFPS (nombre et nature des installations et seuils des projets) et si on peut appliquer le principe (de sous-traitance avec le secteur privé) pour d'autres activités et services de TPSGC (services immobiliers).

Nombre et nature des installations
L'*Examen opérationnel* a consisté à examiner d'autres immeubles ou d'autres types d'installations pour savoir si on peut les confier en sous-traitance selon le modèle des AFPS. Les auteurs de cet examen ont formulé les constatations et les recommandations suivantes.

- Certains immeubles de bureaux à vocation générale dans les régions, et encore plus d'édifices dans la RCN, ont été exclus des portefeuilles établis à l'origine pour les AFPS, en partie pour des raisons de volume et de complexité, mais aussi à cause des préférences des locataires[23]. Les auteurs de cet *examen* ont recommandé que TPSGC intègre éventuellement ces immeubles dans le nouveau marché qui sera attribué, de concert avec les locataires de ces édifices.
- Les AFPS excluaient des immeubles dont d'autres ministères étaient les gardiens désignés; nombre de ces immeubles sont des installations à vocation particulière, par exemple des laboratoires. Alors qu'on pourrait probablement en intégrer certains dans les AFPS sans difficulté, par exemple des entrepôts, d'autres, comme les laboratoires de recherche, représentent un risque beaucoup plus important. Dans ces installations, le prestataire de services et l'utilisateur doivent avoir des relations très solides; la continuité des rapports revêt une importance cruciale; le risque de panne est beaucoup plus élevé que dans les immeubles de bureaux, et les conséquences des pannes peuvent être considérables. Par conséquent, les compétences des prestataires de services éventuels du secteur privé doivent être beaucoup plus solides et plus spécialisées que dans les installations à vocation générale. L'Examen opérationnel a révélé que bien que ces compétences existent, elles sont plus limitées que celles qui se rapportent aux immeubles de bureaux.

  Par conséquent, les auteurs de cet examen ont recommandé que TPSGC examine la possibilité d'intégrer les installations à vocation particulière dans les AFPS, mais qu'il s'abstienne d'adopter cette orientation tant qu'il n'aura pas acquis plus d'expérience dans le cadre du contrat actuel AFPS et qu'on n'aura pas démontré clairement la valeur ajoutée apportée par ce principe. Le Ministère devrait tâcher de recenser les occasions de lancer des projets pilotes pour mettre ce principe à l'essai, afin de le développer.

[23] L'*Examen des programmes et des opérations* a permis de recenser, dans les régions, huit installations qui pourraient se prêter aux AFPS et de constater que dans la RCN, leur nombre justifie la création d'un autre portefeuille dans le cadre des AFPS.

- Les critères définis à l'origine pour l'exclusion des immeubles ayant une « importance spéciale » aux quatre coins du pays restent valables aujourd'hui.

Nos travaux de recherche et nos entrevues ont généralement permis de confirmer ces recommandations. Dans l'ensemble du pays, les cadres supérieurs sont très favorables à l'intégration d'autres immeubles et d'autres types d'installations dans l'initiative des AFPS; certains étaient d'avis qu'il faudrait même confier en sous-traitance les immeubles ayant une « importance spéciale ». Les personnes interviewées ont également repris nos constatations en ce qui a trait au modèle hybride actuel pour les services de gestion immobilière, en affirmant que ce modèle est à la fois onéreux, difficile à gérer et peu rentable.

Nous tenons à préciser, comme on le fait dans l'*Examen opérationnel*, que l'intégration d'autres immeubles dans les AFPS doit se faire de concert avec les clients visés et qu'il faut tenir compte de toutes les « leçons retenues » dans le cadre de ce type de transition, par exemple la nécessité de communiquer constamment, de préparer des outils et d'assurer la formation.

Seuil pour la valeur des projets

Le contrat des AFPS comprend la réalisation des projets de réparation et d'aménagement dont la valeur est inférieure à 200 000 $. La question de savoir s'il s'agit d'un seuil adéquat est un sujet de discussion constant au sein des SI et a été traitée en particulier dans l'*Examen opérationnel*.

Notre étude nous a permis de constater qu'un grand nombre, mais non la totalité des répondants aux sondages souhaitent que ce seuil de 200 000 $ soit porté à une somme comprise entre 500 000 $ et un million de dollars. Ces derniers ont également conclu que de solides raisons opérationnelles justifient qu'on adopte cette orientation, en particulier dans la RCN, où l'envergure et le coût des projets ont rapidement dépassé le niveau admissible dans le cadre des AFPS. Parallèlement, leurs travaux de recherche ont permis de relever un certain nombre de préoccupations et de questions relatives au relèvement de ce seuil, comme en témoignent leurs recommandations. Les auteurs de l'*Examen des programmes et des opérations* conseillent :

- de porter à une somme comprise entre 500 000 $ et un million de dollars le seuil fixé pour la réalisation des projets, à la condition que ces limites ne contreviennent pas aux obligations du Canada dans le cadre des accords commerciaux;
- de donner aux gestionnaires des biens des pouvoirs discrétionnaires pour opérationnaliser ce nouveau seuil dans leur région, en respectant les paramètres ministériels prédéfinis et en fonction de la nature des projets, des besoins locaux, de la conjoncture économique et des compétences de l'entrepreneur;
- d'obliger, dans les nouveaux marchés éventuels, le soumissionnaire retenu à démontrer qu'il possède une expérience confirmée, un système adéquat de réalisation de projets, des normes rigoureuses pour la dotation des postes de gestion de projets clés et exclusifs et un programme d'assurance de la qualité pour appuyer la réalisation des projets. Ces exigences devraient être exprimées clairement, être appliquées rigoureusement et faire l'objet d'un barème de cotation en points approprié dans une nouvelle DDP.

À nouveau, nos travaux de recherche et nos entrevues étayent la conclusion selon laquelle le seuil fixé pour la valeur des projets devrait être augmenté, mais confirment également que cette augmentation doit être appliquée avec circonspection. En outre, il faut procéder à d'autres analyses et travaux de planification pour déterminer le nouveau seuil qu'il conviendrait d'instituer. Cette analyse devrait permettre d'établir une démarcation plus précise entre les travaux mineurs d'aménagement et de réparation et les grands projets d'immobilisations, d'évaluer la capacité de l'entrepreneur à réaliser de grands projets et d'analyser l'impact potentiel du relèvement du seuil des AFPS sur l'ensemble du secteur d'activité.

Certains clients interviewés, qui préfèrent toujours le contrôle plus rigoureux du régime qui a précédé les AFPS, pourraient très bien s'opposer à ce changement. Si l'on apporte des modifications essentielles aux seuils, nous préconisons fortement d'adopter un plan de communication mûrement réfléchi.

Sous-traitance des autres services immobiliers

Dans l'*Examen opérationnel*, on a également tenu compte de la question de savoir si le modèle des AFPS – soit la sous-traitance avec un entrepreneur du secteur privé – devrait s'étendre à d'autres services immobiliers non essentiels. Cet examen a permis de conclure que la Direction générale était favorable à l'étude de cette extension pour d'autres activités opérationnelles, techniques et transactionnelles, en se rappelant qu'il faut conserver une « masse critique » de ressources internes pour préserver ses compétences essentielles, son savoir-faire et son rôle d'« acheteur bien informé ». Les recommandations faites dans le cadre de cet examen tenaient compte du fait qu'il faut procéder à une analyse complémentaire substantielle avant de pouvoir étendre ce modèle.

- Le Ministère devrait analyser les possibilités et les incidences de l'intégration d'autres services immobiliers dans le modèle des AFPS, en portant toute l'attention voulue à la préservation des responsabilités essentielles des SI à titre de conseiller stratégique, de courtier des services, de garant de la qualité et de point de recours pour leurs clients.
- En prévision de l'extension de la portée des services, le Ministère devrait procéder à un examen complet pour déterminer l'étendue des fonctions supplémentaires qui pourraient être confiées en sous-traitance selon le modèle des AFPS, en tenant compte de la masse critique de compétences nécessaires à l'interne, de la capacité du secteur privé, des coûts et des avantages, des risques et de la volonté des clients à adopter cette orientation.
- Il faut être prudent dans la sous-traitance des services immobiliers supplémentaires selon le modèle des AFPS, tout en examinant, éventuellement dans le cadre d'un projet pilote, les possibilités permettant d'acquérir de l'expérience dans l'extension de la portée des travaux.

Nos constatations concordent parfaitement avec celles de l'*Examen opérationnel*. Le succès de l'ensemble de l'initiative des AFPS, ainsi que l'appui des cadres supérieurs dans l'ensemble du pays laissent entendre que ce modèle pourrait s'appliquer efficacement à d'autres services immobiliers liés aux transactions. Les personnes interviewées ont suggéré un certain nombre de services qui pourraient être confiés en sous-traitance, dont la gestion des installations, les

services de location à bail et les activités de construction. Elles ont également insisté sur la nécessité de procéder à une analyse rigoureuse avant de prendre quelque décision que ce soit.

Conclusions

Des éléments de preuve et des faits importants militent en faveur de l'extension de l'initiative des AFPS, surtout en ce qui a trait au nombre et à la nature des installations à intégrer dans ce modèle de prestation de services. Il va de soi que cette extension devrait être réalisée de concert avec les clients touchés, en profitant des nombreuses « leçons retenues » grâce à la mise en œuvre et à l'exploitation des AFPS existantes.

De même, on est très favorable au relèvement des seuils actuels établis pour la valeur des projets à réaliser. Il faut cependant faire une analyse complémentaire afin de déterminer le montant adapté à un nouveau seuil. En outre, notre recommandation (dans la section 3.4.8) selon laquelle l'entrepreneur devrait fournir des renseignements plus détaillés sur les coûts de réalisation des projets sera encore plus importante si ce seuil est relevé.

En ce qui concerne l'extension du modèle de sous-traitance des AFPS à d'autres services non essentiels de TPSGC, nos travaux de recherche et des études antérieures appuient fermement cette décision; ces recherches et ces études reconnaissent toutefois que cette initiative devrait être justifiée par une évaluation rigoureuse du recours à l'interne ou à la sous-traitance.

3.5.2 Solutions de rechange pour la sous-traitance des services de gestion immobilière du gouvernement fédéral

Q.18 EXISTE-T-IL DES SOLUTIONS DE RECHANGE RENTABLES POUR REMPLACER LES AFPS DANS LA PRESTATION DES SERVICES DE GESTION IMMOBILIÈRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

CONCLUSION : étant donné le succès actuel et l'amélioration continue du modèle de sous-traitance des AFPS, rien ne justifie, immédiatement ou impérieusement, l'analyse d'autres solutions de rechange.

Nous n'avons jamais eu l'intention d'examiner cette question dans les moindres détails, puisque la portée et le calendrier de notre évaluation ne nous permettaient pas de le faire. Toutefois, nous avons demandé à des cadres supérieurs participant à cette initiative leur point de vue sur les solutions de rechange.

Nous n'avons pas été étonnés de constater qu'on accepte généralement la décision de « ne pas revenir en arrière ». Bien que certains gestionnaires aient évoqué la possibilité de créer des partenariats avec les provinces et/ou les municipalités, d'autres ont fait savoir que la plupart des provinces n'ont pas la capacité nécessaire ou ne sont pas intéressées, ou encore que cette alliance est contraire aux objectifs du soutien à apporter à l'entreprise privée au Canada. Quelques personnes interviewées ont laissé entendre que la location à bail, plutôt que la propriété des

immeubles, pourrait être plus rentable; cela représenterait toutefois une transformation très radicale du rôle du Ministère.

En conclusion, nos constatations sur le succès de l'initiative et sur l'appui témoigné pour l'extension du modèle actuel laissent entendre qu'il n'est pas particulièrement utile, du moins pour l'instant, de se pencher sur les grandes solutions de rechange afin de remplacer la sous-traitance avec le secteur privé.

4.0 Conclusions et recommandations

Justification du programme

Q.1 A-T-ON TOUJOURS BESOIN DE L'INITIATIVE DES AFPS?

CONCLUSION : parce que le gouvernement fédéral continue de s'intéresser aux autres formes de prestation des services pour la réalisation de ses programmes et la prestation de ses services et que les intervenants appuient substantiellement, à l'interne, les AFPS, de solides raisons militent en faveur de la poursuite de cette initiative.

Conception et réalisation des programmes

Q.2 DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS DE PLANIFICATION A-T-IL ÉTÉ EFFICACE ET EFFICIENT?

CONCLUSION : on peut constater l'efficacité et l'efficience du processus de planification des AFPS dans le fait que les SI ont pu mettre en œuvre cette initiative à la fois vaste et complexe dans un délai très strict. Le processus de planification innovateur, global et complet a joué un rôle prépondérant dans ce succès.

Q.3 DANS QUELLE MESURE LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DU CONTRAT A-T-IL ÉTÉ EFFICACE ET EFFICIENT?

CONCLUSION : compte tenu des éléments de preuve substantiels et constants relevés dans les évaluations antérieures qui ont porté sur l'initiative des AFPS, nous en concluons que le processus d'attribution du contrat a été efficace et efficient. Les SI ont mis au point un contrat novateur, qui a été mis en œuvre de manière équitable, transparente et avec promptitude.

Q.4 CETTE INITIATIVE S'EST-ELLE BIEN DÉROULÉE?

CONCLUSION : dans la mise en œuvre des AFPS, on a éprouvé des « problèmes de croissance » importants et affronté des difficultés par rapport à certains éléments constitutifs du contrat. Toutefois, nous avons bon espoir que des mesures seront prises pour corriger ces problèmes dans le cadre du contrat AFPS qui sera relancé.

Q.5 DANS QUELLE MESURE LA GESTION DU RENDEMENT A-T-ELLE ÉTÉ EFFICACE DANS L'INITIATIVE DES AFPS?

CONCLUSION : malgré les différentes difficultés et les divers « problèmes de croissance » qu'ils ont éprouvés au début, les SI s'adaptent constamment et

perfectionnent leur démarche dans la gestion du contrat AFPS. On a révisé et amélioré considérablement, avec l'évolution des AFPS, l'EDT, les exigences de la mesure et du compte rendu du rendement et la surveillance de ce rendement.

Rentabilité

Q.6 L'INITIATIVE DES AFPS REPRÉSENTE-T-ELLE UNE MÉTHODE RENTABLE POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE GESTION IMMOBILIÈRE? POURRAIT-ELLE ÊTRE PLUS RENTABLE?

CONCLUSION : notre analyse nous a permis de constater qu'au bas mot, les AFPS ont permis de réaliser des économies de l'ordre de 12 millions de dollars en 2001-2002 (soit l'exercice financier faisant l'objet de l'analyse). En fonction des économies de personnel et de frais d'exploitation seulement, on peut en toute logique conclure que les économies réalisées en 2001-2002 l'ont également été en 1999-2000 et en 2000-2001. Le lecteur trouvera dans l'Annexe E des détails sur la méthodologie, les hypothèses et les calculs utilisés pour déterminer les économies réalisées dans le cadre des AFPS. En outre, on a constaté que les avantages de l'initiative des AFPS pourraient être maximisés si TPSGC devait l'étendre en définitive à la totalité ou à la plupart des immeubles de son parc immobilier actuel.

Sans égard à ces constatations, on dispose d'une marge de manœuvre considérable pour améliorer l'élaboration des systèmes d'information et les méthodes se rapportant aux AFPS. Bien que les résultats justifient une réponse affirmative à la question 6, l'absence de rapports de gestion faciles d'accès pour permettre de faire cette évaluation constitue un motif de préoccupation.

Q.7 DANS QUELLE MESURE LES AFPS ONT-ELLES ATTEINT LEURS OBJECTIFS DE RENDEMENT EN CE QUI A TRAIT À L'INTÉGRITÉ DES BIENS?

CONCLUSION : dans la mesure où le prestataire de services exploite le programme d'entretien des installations, tous les objectifs ont été atteints comme le confirment les notes des IRC. L'intégrité des biens est une question complexe. Les SI exercent des activités nombreuses pour perfectionner leurs processus d'évaluation et préserver leur situation dominante. Ils ont fait l'acquisition de logiciels perfectionnés et soumettent à des essais des prototypes de logiciels sur mesure pour répondre à leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATION : dans le cadre de sa stratégie pour le relancement de l'appel d'offres portant sur les AFPS, le Ministère devrait éventuellement renforcer sa relation avec son prestataire de services éventuel. Il devrait songer à modifier la portée des travaux pour tenir compte de la préparation d'un rapport sur l'état des immeubles (REI) qui serait établi chaque année et qui remplacerait l'inspection annuelle des immeubles,

qu'on effectue actuellement. Ce rapport serait constitué d'un modèle dans la nouvelle base de données créée à la date de la rédaction du présent document.

Q.8 DANS QUELLE MESURE LES AFPS ATTEIGNENT-ELLES LEURS OBJECTIFS DE RENDEMENT EN CE QUI A TRAIT À LA SATISFACTION DES LOCATAIRES?

CONCLUSION : le rendement mesuré selon les IRC était en quelque sorte inférieur à l'objectif pour les 18 premiers mois de la mise en œuvre; par la suite, le rendement s'est amélioré de manière spectaculaire. Depuis, les SI ont institutionnalisé la mesure de la satisfaction des locataires, en élaborant des techniques de sondage et des indicateurs adaptés expressément à leur clientèle et à leurs opérations. Ils ont étoffé cette capacité pour l'étendre à tous les biens qui ne sont pas visés par les AFPS. Les données fournies par le Centre national d'appels de service sont également utiles dans la prise de décisions stratégiques. Dans l'ensemble, malgré des débuts lents, les progrès accomplis par les SI dans ce domaine ont été nettement supérieurs aux attentes.

Q.9 TPSGC A-T-IL GÉRÉ EFFICACEMENT LES RELATIONS AVEC LA CLIENTÈLE DANS LE CADRE DES AFPS? QUELLES AMÉLIORATIONS POURRAIT-ON APPORTER?

CONCLUSION : la gestion des relations avec la clientèle s'est développée suivant le principe de l'« apprentissage graduel » et grâce à des entrevues et à une rétroaction anecdotique pour les deux premières années d'application des AFPS. Il a été difficile de recommander des lignes de conduite et de tirer des leçons à partir des conclusions établies. Les libellés des examens précédents étaient ponctués de notes de mise en garde à propos des commentaires anecdotiques et des opinions contradictoires. Le lancement du sondage sur la satisfaction des clients a apporté de l'objectivité et donné une orientation précise à l'évaluation. Les données quantitatives ont attiré l'attention sur les problèmes épineux des clients, fait ressortir les mesures correctives prioritaires à prendre et établi les assises des analyses à venir.

Q.10 A-T-ON PRIS LES MESURES VOULUES POUR ASSURER LE RESPECT DES EXIGENCES CONCERNANT LES LANGUES OFFICIELLES DU CANADA? QUELLES AMÉLIORATIONS POURRAIT-ON APPORTER À CE TITRE, LE CAS ÉCHÉANT?

CONCLUSION : on a prévu les mesures pertinentes pour assurer le respect des exigences en matière de langues officielles du Canada. Toutefois, on peut améliorer encore la mesure du rendement. Les statistiques font état de niveaux de conformité satisfaisants, et les fonctionnaires responsables ont signalé que le prestataire de services s'était adapté rapidement et de façon satisfaisante aux exigences en matière de langues officielles.

RECOMMANDATION : dans le nouvel appel d'offres qui sera lancé, il faudrait traiter plus systématiquement la question des langues officielles, en intégrant des indicateurs de surveillance dans l'EDT du contrat et dans le cadre des IRC.

Q.11 L'INITIATIVE DES AFPS RESPECTE-T-ELLE LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE SANTÉ, DE SÉCURITÉ, D'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE? Y A-T-IL DES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER?

CONCLUSION : il semble que les priorités du gouvernement en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de développement durable soient respectées dans le cadre du programme des AFPS. On a déjà examiné les questions de santé et de sécurité sous l'angle du nouvel appel d'offres qui sera lancé et de l'amélioration de la formation et de la sensibilisation. On peut supposer que l'environnement et le développement durable feront l'objet d'autant d'attention.

Q.12 L'INITIATIVE DES AFPS A-T-ELLE CONTRIBUÉ AU DÉVELOPPEMENT DE L'ENTREPRISE? QUELLES SONT LES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER À CE TITRE, LE CAS ÉCHÉANT?

CONCLUSION : oui, on a assez bien réussi à développer l'entreprise dans le cadre des AFPS, dans la mesure où les AFPS permettent de le faire, compte tenu de leurs objectifs en ce qui concerne l'« intérêt public » et des impératifs gouvernementaux prépondérants. Les AFPS ont très certainement contribué au développement de l'entreprise, grâce à leur capacité de répondre aux exigences relatives à la sensibilisation, à l'équité et à la confiance du public dans le dialogue plus vaste qui se déroule avec les intervenants. De plus, ils ont permis d'offrir un rendement exemplaire dans certains secteurs et de s'acquitter des responsabilités dans tous les secteurs. Les activités éventuelles dans le domaine des marchés publics devraient viser à respecter cette norme rigoureuse.

Q.13 L'INITIATIVE DES AFPS A-T-ELLE PERMIS AU PERSONNEL DES SI DE CONSACRER PLUS DE TEMPS ET D'EFFORTS AUX QUESTIONS STRATÉGIQUES (PAR OPPOSITION AUX QUESTIONS OPÉRATIONNELLES)? POURRAIT-ON AMÉLIORER CE POINT?

CONCLUSION : l'équipe de CVC a examiné cette question pendant toutes les entrevues avec les représentants de la haute direction du Ministère, ainsi qu'avec BLJC. Bien que la plupart des personnes interviewées étaient d'accord pour dire que les SI avaient adopté une orientation plus stratégique, l'impact de l'initiative des AFPS sur cette réalité par rapport à d'autres facteurs n'est pas toujours évident. Toutefois, il existe des éléments de preuve substantiels confirmant que les AFPS, qui constituent en soi une entreprise stratégique de taille, et les autres progrès signalés ont été réalisés pendant la durée des AFPS. Il est évident qu'il y a encore du travail à faire, et les documents de planification de la Direction générale confirment les engagements sur cette voie.

Q.14 LES SYSTÈMES FINANCIERS ACTUELS DE TPSGC APPORTENT-ILS LES DONNÉES NÉCESSAIRES POUR L'ÉTABLISSEMENT DE TOUS LES COÛTS RELATIFS À LA RÉALISATION DU PROGRAMME DES AFPS? SINON, A-T-ON MIS EN PLACE DES PLANS POUR MODIFIER, AMÉLIORER OU DÉVELOPPER LES SYSTÈMES NÉCESSAIRES?

CONCLUSION : d'après les discussions qui ont eu lieu avec les employés et selon un examen des documents, l'équipe de CVC est d'avis que les données nécessaires pour établir la totalité des coûts relatifs au programme des AFPS et aux programmes immobiliers sont disponibles. Toutefois, les données et les détails justificatifs sont actuellement dispersés entre les différentes sources d'information dans la Région de la capitale nationale, dans les autres régions et auprès du prestataire de services.

RECOMMANDATIONS : CVC recommande de centraliser toutes les données actuellement dispersées parmi les divers intervenants dans le cadre du processus des AFPS, pour qu'on puisse facilement consulter l'information sur la gestion de l'ensemble du programme.

La gestion qu'il convient d'assurer pour élaborer la méthodologie de partage des données et le répertoire de données nécessaire pour réunir les renseignements nécessaires en premier lieu sont essentiels à l'établissement de la capacité évoquée ci-dessus. Il faudrait désigner un maître d'oeuvre pour veiller à produire ces résultats le plus rapidement possible et de la manière la plus pratique qui soit.

Q.15 A-T-ON MIS EN PLACE DES CONTRÔLES SUFFISANTS POUR S'ASSURER QUE LES DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS RÉPONDENT AUX BESOINS RÉELS DES INSTALLATIONS? Y A-T-IL DES AMÉLIORATIONS QUE L'ON POURRAIT APPORTER?

CONCLUSION : nos constatations confirment l'opinion selon laquelle il existe des contrôles suffisants pour éviter que le prestataire de services augmente les dépenses consacrées aux projets sans qu'elles soient contrôlées. Les gestionnaires des immeubles et des installations (GII) affectés aux installations non visées par les AFPS et les gestionnaires immobiliers (GI) affectés aux installations visées par les AFPS font connaître chaque année les besoins relatifs à l'entretien et à la réparation des immeubles dans le Plan de gestion des immeubles (PGI) et/ou dans le processus de planification annuelle de gestion des immeubles (PAGI). Généralement, la demande est supérieure aux ressources disponibles. Toutefois, les séances d'affectation de fonds prévues régulièrement permettent de réattribuer des fonds tout au long de l'année. Les décisions finales en ce qui touche les dépenses additionnelles pour des projets sont prises par les directeurs des USC.

RECOMMANDATIONS : CVC recommande que le contrat qui sera attribué précise clairement les coûts du prestataire de services compris dans les honoraires de gestion et les frais qu'il peut répercuter dans le cadre du contrat, par exemple les salaires internes et les frais d'administration.

Il faudrait obliger le prestataire de services à fournir des renseignements plus détaillés dans les rapports financiers qu'il remet au Ministère, ce qui permettrait aux SI d'analyser les coûts réels de la prestation des services et de comparer et d'analyser les tendances avec le temps. Ces détails pourraient également permettre au Ministère de s'assurer que les fournisseurs de services ne gonflent pas les factures pour les services de gestion immobilière et de réalisation de projets dans les immeubles visés par les AFPS.

Q.16 DANS L'ENSEMBLE, QUEL A ÉTÉ LE SUCCÈS DE CETTE INITIATIVE?

CONCLUSION : sous tous leurs aspects, les AFPS ont constitué une initiative fructueuse. Il s'agit d'une initiative en évolution qui a déjà permis d'atteindre la plupart des différents objectifs fixes . Elle constitue une nouvelle méthode de travail efficace pour les SI. La transformation a été vaste, et les changements continuent de se faire sentir. Il faut d'ores et déjà s'assurer qu'on a facilement accès à l'information sur l'ensemble du programme pour la surveillance continue et la gestion stratégique de cette initiative. Cette amélioration est essentielle dans la préparation du nouvel appel d'offres.

Q.17 DEVRAIT-ON MODIFIER LE NOMBRE, LA NATURE OU LA PORTÉE DES TRAVAUX À CONFIER EN SOUS-TRAITANCE DANS LE CADRE DES AFPS?

CONCLUSION : compte tenu du soutien interne solide et des économies que l'on pourrait éventuellement réaliser, TPSGC devrait envisager sérieusement d'étendre les AFPS en fonction de ces trois éléments :

- il faudrait réévaluer et, dans toute la mesure du possible, inclure dans le nouvel appel d'offres les immeubles qui ne feront pas déjà partie de cette initiative, en particulier les installations non essentielles protégées;
- après une nouvelle analyse, il faudrait augmenter le seuil de réalisation des projets, à la condition que l'entrepreneur fournisse à intervalles réguliers des renseignements plus détaillés sur les frais de réalisation des projets (cf. la section 3.4.8);
- il faudrait analyser plus attentivement l'application du modèle de sous-traitance des AFPS pour les autres services non essentiels de TPSGC.

Q.18 EXISTE-T-IL DES SOLUTIONS DE RECHANGE RENTABLES POUR REMPLACER LES *AFPS DANS LA PRESTATION DES SERVICES DE GESTION IMMOBILIÈRE* DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL?

CONCLUSION : étant donné le succès actuel et l'amélioration continue du modèle de sous-traitance des AFPS, rien ne justifie, immédiatement ou impérieusement, l'analyse d'autres solutions de rechange.

Annexe A

Évaluation sommative des AFPS
Cadre d'évaluation révisé (2002)

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
JUSTIFICATION			
1. **A-t-on toujours besoin de l'initiative des AFPS?**	• La politique et le programme des AFPS se justifient toujours. • Les intervenants (au gouvernement fédéral, dans les provinces et dans le secteur privé) sont favorables au maintien des AFPS.		• Examen de la politique sur la DMPS • Entrevues avec le SCT • Entrevues avec les SI, le SA, l'entrepreneur et les associations de l'industrie • Entrevues avec les cadres supérieurs et les gestionnaires de TPSGC
CONCEPTION ET RÉALISATION DU PROGRAMME			
2. **Dans quelle mesure le processus de planification a-t-il été efficace et efficient?**	• TPSGC a fait des commentaires ponctuels à l'entrepreneur. • TPSGC et l'entrepreneur ont traité les changements efficacement et dans les plus brefs délais. • L'entrepreneur a facilement pu apporter des changements aux niveaux de référence.	• Rapport sur la transition avec les AFPS • Étude sur la mise en œuvre	• Nous examinerons ces rapports et en extrairons l'information pertinente. Il pourrait se révéler nécessaire de faire un certain suivi, qui sera toutefois réduit au minimum.
3. **Dans quelle mesure le processus d'attribution du contrat a-t-il été efficace et efficient?**	• Les contrats ont été finalisés dans les délais. • Ils ont pu être remaniés facilement.	• Rapport sur la transition avec les AFPS • Rapport du BVG en 1999 • Étude sur la mise en oeuvre • Documents de principe	
4. **Cette initiative s'est-elle bien déroulée?**	• Les relations ont été harmonieuses. • Les rôles et les responsabilités ont été diffusés clairement et ont été compris. • Les contrats ont été bien gérés. • Tous les différends ont été réglés efficacement et dans les plus brefs délais.	• Étude du BVG en 1999 • Étude sur la mise en oeuvre • Tendances et pratiques du secteur privé • Examen des programmes et des opérations • Documents de principe	

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
5. **Dans quelle mesure la gestion du rendement a-t-elle été efficace?**	• On a surveillé les contrats à intervalles réguliers et avec suffisamment de rigueur. • On a fourni à TPSGC des renseignements exacts et pertinents sur la surveillance. • On s'est inspiré des conseils de TPSGC pour améliorer le rendement et/ou la prestation des services. • On a institué un processus rigoureux d'assurance de la qualité.	• Étude du BVG en 1999 • Étude sur la mise en oeuvre • Tendances et pratiques du secteur privé • Examen des programmes et des opérations • Documents de principe	
RENTABILITÉ			
6. **L'initiative des AFPS représente-t-elle une méthode rentable pour la prestation des services de gestion immobilière (et de réalisation des projets)? Pourrait-elle être plus rentable?**	• Le coût des AFPS est comparable à celui des services de gestion immobilière et de réalisation des projets assurés grâce à d'autres méthodes (secteur privé, contrats avec les provinces ou recours aux ressources internes). • La promptitude des services dans le cadre des AFPS est comparable à celle des autres méthodes de prestation des services. • Le fardeau administratif est comparable à celui des solutions de rechange.		• Étude sur le recours aux ressources internes ou à la sous-traitance établissant une comparaison des méthodes de sous-traitance et de recours à l'interne dans la prestation des services de gestion immobilière pour ce qui est du coût et de la rentabilité
EFFICACITÉ DU PROGRAMME			

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
7. **Dans quelle mesure les AFPS ont-elles atteint leurs objectifs de rendement en ce qui a trait à l'intégrité des biens?**	• L'intégrité des biens est préservée ou améliorée. • Les clients et les locataires sont satisfaits.	• Examen des programmes et des opérations	• Résultats du sondage sur l'examen • Examen des rapports sur l'état des immeubles, des comptes rendus sur les biens et des plans de gestion des biens immobiliers • Examen du Cadre de gestion du rendement et des IRC pertinents • Examen des données du Centre d'appels • Entrevues avec les SI, le SA, l'entrepreneur et les DUSC
8. **Dans quelle mesure les AFPS atteignent-elles leurs objectifs de rendement en ce qui a trait à la satisfaction des locataires?**	• Les locataires sont satisfaits.	• Examen des programmes et des opérations	• Examen des résultats des sondages • Examen des données du Centre d'appels • Examen du Cadre de gestion du rendement et des IRC pertinents • Entrevues avec les SI, le SA, l'entrepreneur et les DUSC
9. **TPSGC a-t-il géré efficacement les relations avec la clientèle dans le cadre des AFPS? Quelles améliorations pourrait-on apporter?**	• Les clients sont satisfaits. • Les intervenants sont satisfaits du processus et des résultats.	• Étude sur la mise en œuvre • Examen des programmes et des opérations	• Résultats des sondages sur l'examen • Examen des données du Centre d'appels • Entrevues avec les SI, le SA l'entrepreneur et les DUSC

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
10. A-t-on pris les mesures voulues pour assurer le respect des exigences en matière de langues officielles du Canada? Quelles améliorations pourrait-on apporter à ce titre, le cas échéant?	• L'EDT des AFPS fait état des exigences du gouvernement en matière de langues officielles. • L'entrepreneur respecte les exigences exprimées (par exemple en assurant les services dans les deux langues officielles et en veillant à appliquer les mécanismes de recours adéquats). • Les clients et les locataires sont satisfaits des dispositions en matière de langues officielles. • Tous les incidents relatifs aux langues officielles sont traités rapidement et efficacement.		• Examen de l'EDT • Examen des résultats des sondages • Entrevues avec l'ertrepreneur, les représentants des locataires, les SI, le SA, les DUSC et le groupe des langues cfficielles du Ministère • Examen des produits connexes (par exemple le mécanisme de recours) • Examen des données du Centre d'appels concernant les plaintes
11. L'initiative des AFPS respectait-elle les priorités du gouvernement en matière de santé, de sécurité, d'environnement et de développement durable? Y a-t-il des améliorations que l'on pourrait apporter?	• L'EDT et les contrats portant sur les AFPS font état des priorités du gouvernement dans ces secteurs. • L'entrepreneur respecte les exigences exprimées (par exemple, les installations sont dotées de plans de protection de l'environnement et de plans de santé et de sécurité). • Les clients et les locataires sont satisfaits de l'état des établissements de travail. • Tous les incidents liés à l'environnement ou à la sécurité des installations sont traités rapidement et efficacement.		• Examen de l'EDT • Examen des résultats des sondages • Entrevues avec l'entrepreneur et des membres du personnel de TPSGC • Examen des produits connexes (à savoir les plans environnementaux et les plans de santé et de sécurité) • Examen des données du Centre d'appels à propos des plaintes • Examen des rapports sur l'état des immeubles
12. L'initiative des AFPS a-t-elle contribué au développement de l'entreprise? Quelles sont les améliorations qu'on pourrait apporter à ce titre, le cas échéant?	• Le secteur privé est plus important et/ou plus varié (nombre de travailleurs, importance du marché et envergure et nature des entreprises). • Les intervenants estiment que le secteur privé est solide et concurrentiel.	• Tendances et pratiques dans le secteur privé • Examen des programmes et des opérations	• Examen des statistiques du secteur privé • Entrevues avec l'entrepreneur, les associations de l'industrie, d'autres prestataires de services, les SI et le SA

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
13. **L'initiative des AFPS a-t-elle permis au personnel des SI de consacrer plus de temps et d'efforts aux questions stratégiques (par opposition aux questions opérationnelles)? Pourrait-on améliorer ce point?**	• Les employés des SI interviennent peu dans les problèmes opérationnels des installations faisant l'objet des AFPS. • La nature des travaux aux SI est plus stratégique depuis le lancement des AFPS.		• Entrevues avec les cadres supérieurs des SI et de TPSGC • Examen de la documentation portant sur les responsabilités et les activités des SI avant et depuis le lancement des AFPS (plans d'affaires, rapports annuels, DDP, plans stratégiques, organigrammes, RMR et ainsi de suite)
14. **Les systèmes financiers actuels de TPSGC fournissent-ils les données nécessaires pour l'établissement de tous les coûts relatifs à la réalisation du programme des AFPS? Sinon, a-t-on mis en place des plans pour modifier, améliorer ou développer les systèmes nécessaires?**	• Les systèmes financiers de TPSGC permettent de produire les données nécessaires sur les coûts des AFPS. • À l'heure actuelle, les systèmes fournissent ou pourraient être modifiés pour fournir les rapports nécessaires sur les coûts. • Sinon, il existe des plans permettant de modifier ou d'améliorer les systèmes.		• Examen des systèmes financiers • Entrevues avec le SCT, la Direction des finances de TPSGC, les SI et le SA • Étude sur le recours aux ressources internes ou aux sous-traitants
15. **A-t-on établi des contrôles suffisants pour s'assurer que les dépenses d'immobilisations répondent aux besoins réels des installations? Y a-t-il des améliorations que l'on pourrait apporter?**	• Le processus de définition et de réalisation des projets spéciaux est rigoureux, objectif et global.		• L'étude comparative comprendra un examen du processus pour le calcul et l'approbation des dépenses d'immobilisations. • Entrevues avec les SI et le SA

Questions de l'évaluation	Indicateurs de rendement	Études et examens	Collecte de données supplémentaires
16. Dans l'ensemble, quel a été le succès de cette initiative?	• Les objectifs (de la politique du gouvernement, du Plan d'affaires de TPSGC et des AFPS) ont été atteints. • Les intervenants estiment que cette initiative est très valable. • Les AFPS sont rentables.	• Étude du BVG en 1999 • Étude sur la mise en œuvre • Tendances et pratiques dans le secteur privé • Examen des programmes et des opérations • Documents de principe	• Entrevues avec les SI, le SA, les cadres supérieurs de TPSGC, l'entrepreneur et les associations de l'industrie • Étude comparative
SOLUTIONS DE RECHANGE			
17. Devrait-on modifier le nombre, la nature ou la portée des travaux à confier en sous-traitance dans le cadre des AFPS?	• On pourrait augmenter les critères servant à déterminer les services essentiels et non essentiels. • On pourrait augmenter les critères servant à déterminer les installations et les ministères clients. • Les intervenants sont favorables au changement.	• Examen des programmes et des opérations	• Entrevues avec les cadres supérieurs des SI et de TPSGC
18. Existe-t-il des solutions de rechange rentables pour remplacer les AFPS dans la prestation des services de gestion immobilière du gouvernement fédéral?	• D'autres méthodes de prestation des services de gestion immobilière constituent des moyens plus efficaces et/ou rentables pour assurer les services. • Les solutions de rechange sont viables.	• Étude sur le recours aux ressources internes ou aux sous-traitants	• Entrevues avec les cadres supérieurs des SI et de TPSGC

Annexe B

Liste des personnes interviewées et des documents examinés

Personnes interviewées

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Administration centrale

Roxanne Anderson	Conseillère principale, Planification des ressources humaines
Carol Beal	SMA des SI
Ian Bennett	Directeur, Opérations de la capitale nationale
John Biard	Gestionnaire principal de l'entretien, AFPS
Jane Billings	SMA de la DGSA
André Bouchard	Analyste principal des systèmes, Mise en place nationale du SGPA (rapports)
François Brazeau	DG des SGBI
Roberto Brun del Re	Directeur, Direction de la gestion financière
George Butts	Directeur, Direction de l'attribution des marchés immobiliers
Mark Campbell	Directeur, Unité de service à la clientèle nationale
Brian Carroll	Gestionnaire de contrats, Direction des projets d'AFPS
Alfred Chalhoub	Conseiller financier, Services immobiliers, OCN
Janet Clark	Gestionnaire, Affaires environnementales
Ann Condon	Directrice, Ressources humaines, Services immobiliers
Denis Cuillerier	Directeur, Direction des langues officielles
Jim Davison	Directeur exécutif, Secteur des unités de service à la clientèle nationale
Bruce Duncan	Directeur, Environnement, santé et sécurité ministériels
Rosalee Edwards	Directrice, Services stratégiques et consultatifs d'affaires
Jules Fugère	Directeur, Solutions d'information d'affaires, SI
Hélène Gauthier	Gestionnaire des biens par intérim, AFPS 7
Michael Hawkes	DG, Gestion stratégique
Laura Jackson	DG, Secteur de la gestion des ressources et du cadre stratégique
Roger Laprise	Conseiller principal en gestion financière, OCN, Services immobiliers
Bruce Lorimer	DG, Services d'architecture et de génie
Nicole Martin	Gestionnaire, Projet national du SRIR
Brian MacDonell	Gestionnaire, Mise en place nationale du SGPA
Paul McCarthy	Gestionnaire de programme, DGBI
Angela McCarthy-Lafond	Gestionnaire d'installations, DGBI
Tim McGrath	DG, Services de gestion des locaux à bureaux et Services immobiliers
Lorraine Morin	Agent financier principal, OCN, Services immobiliers
Mike Nurse	SM associé
Wayne Pownall	Gestionnaire, Assurance de la qualité, AFPS
Debbie Racicot	Analyste, Services stratégiques et consultatifs d'affaires, SI
Guylaine Rheault	Analyste, Services stratégiques et consultatifs d'affaires, SI
Ursula Ruppert	DG, Groupe de travail sur l'information d'affaires
Marlene Thicke	Gestionnaire, Projet national du SRGI, SI
Stephen Twiss	Gestionnaire, Initiatives stratégiques
Hank van der Linde	Conseiller spécial auprès de la SMA des SI
Joanne Volmer	Gestionnaire, Gestion des ressources du SCN, SGBI
Man-Lai Wong	Directeur, Direction de la gestion des coûts

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Régions

Jean Boissonneault	Gestionnaire, GBI, Région du Québec
Normand Couture	DGR – Québec
Gerry Davy	DGR – Ontario
Bonnie MacKenzie	DGR – Pacifique
Brendan McDonald	DGR – Atlantique
Heather Peden	DGR – Ouest
Shirley Jen	Directrice, Unité de service à la clientèle 10
Richard Marleau	Directeur, Unité de service à la clientèle
Robert Rassam	Gestionnaire, GII, Unité de service à la clientèle 10

Autres organismes gouvernementaux

Claude Béland	Analyste principal, Portefeuille de TPSGC, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Kelly Collins	Directeur, Recherche, planification stratégique et développement des politiques, Direction des langues officielles, SCT
Marc Côté	Superviseur de la gestion des installations, BVG
Howard Dudley	Directeur, Gestion des installations, Industrie Canada
Bea Hertz	Directrice, Gestion des installations, ministère de la Justice du Canada
Robert Tremblay	Gestionnaire, Administration, Industrie Canada

Autres organismes

Deb Cross	Vice-présidente directrice générale, BOMA
Bernard Forestell	Expert-conseil
David Glass	Président, BLJC
Jacques Haché	Opérations, BLJC
Mark Marquis	Vice-président du commerce électronique et de l'intégration des systèmes pour BLJC
Barry McGladry	Coordonnateur de projets de BLJC
David Patton	Expert-conseil [ex-président de la BOMA]
Art Silverman	BLJC
	IPFPC
Mark	AFPC
	Association canadienne de la construction
	Association de la construction d'Ottawa

Documents examinés

Documents généraux

1. Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 18 – TPSGC, Autres formes de prestation de services : l'implantation des services de gestion immobilière, septembre 1999
2. Conseils et Vérification Canada, Examen de la mise en œuvre des autres formes de prestation de services de gestion immobilière, Points de vue des intervenants, septembre 2000
3. Secrétariat du Conseil du Trésor, Réponse du gouvernement : au treizième rapport du comité permanent des comptes publics, " La gestion en partenariat : la reddition de comptes menacée "
4. Secrétariat du Conseil du Trésor, Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes, 1995
5. Secrétariat du Conseil du Trésor, Repenser le rôle de l'État – Un gouvernement pour les Canadiens, le 20 février 1997
6. Secrétariat du Conseil du Trésor, Lignes directrices pour le recours à l'interne ou à la sous-traitance, 1999
7. * 69(1) de la LAI *
8. Lettre d'Alfred Tsang (directeur, Division du portefeuille et des services de TPSGC, SCT) à Carol Beal (SMA, Services immobiliers) en ce qui concerne les observations sur le mandat proposé pour l'évaluation des AFPS dans le cadre des services de gestion immobilière, mai 2002
9. Mandat de l'Étude d'évaluation finale des AFPS, septembre 2002
10. Notes sommaires de la réunion entre TPSGC et le SCT en ce qui concerne la portée de l'examen du programme des AFPS, août 2002
11. Notes sommaires de la réunion entre TPSGC et le SCT en ce qui concerne les principes à adopter pour les présentations à déposer par les SI à l'automne

Documentation générale des SI de TPSGC

1. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Présentation au Bureau du vérificateur général, avril 2002
2. * 69(1) de la LAI *
3. * 69(1) de la LAI *
4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Cadre d'évaluation, septembre 1998
5. Vision et valeurs communes pour l'alliance entre TPSGC et BLJC, mai 2002
6. Services immobiliers, Liste des documents pour le BVG en ce qui a trait aux AFPS, août 2002
7. Plan d'affaires des Services immobiliers, juin 1996
8. Services immobiliers, Modèle de gestion des opérations, septembre 1996
9. Services immobiliers, Cadre d'obligation de rendre compte pour la gestion des marchés dans le cadre des AFPS, août 2001
10. Présentation sur la gestion des ressources aux DUSC et aux gestionnaires d'affaires, mai 2002

Documentation des SI de TPSGC sur les systèmes financiers

1. Portée et structure de l'information pour l'ensemble des coûts des AFPS
2. Systèmes nationaux des SI (représentation graphique), septembre 2002
3. Profil des coûts des contrats d'AFPS
4. Affectation budgétaire du Programme des services immobiliers 2001-2002, avril 2001
5. Cadre financier des Services immobiliers, Principes, processus et conseils pratiques, décembre 2000
6. Guide des AFPS – Procédure d'exploitation uniformisée, information et rapports, juin 2000
7. Fonctions du SGF traitées par projet, mai 2002
8. États de concordance des coûts, 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001 et 2001-2002

Documentation de la Direction générale des ressources humaines touchant les Services immobiliers

1. Bilan social, 30 septembre 2002
2. Bilan social, 31 mars 2002
3. Bilan social, 30 septembre 2001
4. Bilan social, 31 mars 2001
5. Bilan social, 30 septembre 2000
6. Bilan social, 31 mars 2000
7. Bilan social, 31 décembre 1999
8. Profil de l'effectif des Services immobiliers, juillet 2002

Documentation sur le SRIR

1. Exigences relatives aux rapports d'information du SRIR pour les AFPS de TPSGC, mai 2002
2. Circuit d'acheminement des données du SRIR, janvier 2002
3. Procédures du SRIR pour la gestion des données mensuelles transmises par les entrepreneurs dans le cadre des AFPS, février 2002
4. Liste des rapports des utilisateurs du SRIR, décembre 2002
5. Intégrité des données du SRIR
6. Didacticiel en direct du SRIR, novembre 2002
7. Catalogue de la base de données Impromptu du SRIR, version 1.9
8. Fichier d'interface de BLJC avec le SRIR (données brutes)
9. Modèle de données pour le fichier d'interface de BLJC avec le SRIR (données brutes)
10. Concordance des résultats réels entre le SGF et le SRIR, exercice financier 1998-1999, le 29 mai 2002
11. Concordance des résultats réels entre le SGF et le SRIR, exercice financier 1999-2000, le 13 mai 2002
12. Concordance des résultats réels entre le SGF et le SRIR, exercice financier 2000-2001, le 22 août 2002

Documentation sur le SGPA

1. Modèle de données du SGPA
2. Module des rapports du SGPA, octobre 1999
3. Module des projets du SGPA, septembre 2002

Documents de principe en prévision du lancement d'un nouvel appel d'offres

N° 03 – Durée du contrat et options de renouvellement
N° 05 – Programme d'incitatifs axés sur le rendement
N° 07 – Méthode pour l'établissement des rapports dans le cadre des AFPS
N° 09 – Ligne de démarcation entre les frais répercutés et les honoraires de gestion
N° 10-1 – Révision du plafond pour la réalisation des projets dans le cadre des AFPS (additif n° 1)
N° 11 – Portée des services à inclure dans les contrats éventuels d'AFPS
N° 12 – Immeubles supplémentaires à inclure dans les contrats éventuels d'AFPS
N° 13 – Gestion des contrats éventuels d'AFPS
N° 16 – Opérations portant sur les recettes
N° 20 – Respect des obligations de compte rendu en matière de santé et de sécurité dans les immeubles faisant l'objet des AFPS
N° 29 – Seuil des projets de moins de 200 000 $

Annexe C

Secteurs faisant l'objet des services de gestion immobilière - Démonstration

Secteurs faisant l'objet des services de gestion immobilière

- Inspection annuelle d'immeubles
- Plans annuels de gestion des immeubles (PAGI)
- Plans de gestion du portefeuille (PGP)
- Nettoyage des immeubles
- Fonctionnement des immeubles
- Entretien des immeubles
- Gestion du matériel
- Protection et conservation de l'environnement
- Exigences relatives à la santé et à la sécurité
- Préparatifs d'urgence
- Services d'entretien et de paysagement des terrains
- Services de sécurité matérielle
- Administration de la gestion immobilière
- Gestion de l'information
- Rapports et surveillance
- Autres services immobiliers

Annexe D

Intégrité des biens – Immeuble Sir-Charles-Tupper

Annexe D

Intégrité des biens – brève démonstration de la capacité actuelle et planifiée des SI

Contexte

- En mars 2002, les SI ont fait l'acquisition d'une licence pour le logiciel RECAPP® (Re-engineering the Capital Asset Priority Plan). Physical Planning Technologies Inc. (PPTI), entreprise qui a développé le logiciel RECAPP, vante la capacité de ce logiciel dans la « modélisation de la détérioration actuelle et éventuelle des biens immobiliers ». Ce logiciel permet de prévoir exactement l'incidence de l'état futur des biens sur le financement. Pour ce faire, ce logiciel utilise un indice normalisé dans ce secteur d'activité pour mesurer l'état des biens, appelé « Indice de l'état des installations (IEI) ». Le logiciel RECAPP permettra également de connaître les incidences du report des projets sur les systèmes connexes. C'est ce que l'on appelle couramment les « dommages subsidiaires ».

On peut se servir de cette indice pour mesurer l'intégrité des biens et, ce qui est plus utile dans ce contexte, le rythme de détérioration des biens à la longue selon les points de vue rétrospectif et prospectif.

Le PPTI se réclame également d'une clientèle vaste et croissante parmi les gouvernements, les organismes gouvernementaux et les entreprises privées. Selon les affirmations de PPTI, les utilisateurs de RECAPP représentent « un vaste ensemble de secteurs institutionnels, dont les commissions scolaires, les universités, les cégeps, les municipalités, les établissements de soins de santé et les entreprises industrielles, financières, de communication et de gestion immobilière ».

- D'après une consultation sommaire de la documentation pertinente, cette méthodologie générique est appliquée depuis un certain temps dans la gestion des biens sur les campus universitaires et dans les organismes municipaux. PPTI a été constituée en société incorporée en Ontario en 1996. Il semble que son seul concurrent soit la Verband Forshender Arzneimitellersteller, appelée simplement, en Amérique du Nord, VFA qui a son siège à Boston.

Expérience vécue à la Société canadienne des postes

La Société canadienne des postes a été l'un des premiers clients de PPTI au Canada. Le représentant interviewé auprès de la Société canadienne des postes a confirmé l'utilité de l'IEI et des autres rapports que l'on peut produire grâce à la base de données relationnelle Oracle de RECAPP. La Société canadienne des postes fait massivement appel à ce système pour ses quelque 150 biens immobiliers importants, qui représentent 50 % de ses budgets

d'immobilisations. Les 3 000 autres biens immobiliers de la Société sont des installations modestes et uniformes de construction standard, regroupées dans environ six catégories de superficie. Ces petites installations représentent un risque très limité, et les dépenses d'immobilisations à consacrer à leur durée utile sont très prévisibles. Les temps d'arrêt dans les installations de traitement, qui peuvent donner lieu à des pertes journalières de plus de 100 000 $ dans certaines installations, constituent l'un des principaux critères de risque de la Société.

La Division de l'immobilier de la Société canadienne des postes a un avantage sur les autres « organismes de gestion immobilière », puisqu'elle ne sert qu'un client et qu'elle peut exercer l'autocontrôle nécessaire. En outre, ses opérations sont très prévisibles et ses activités de planification de la gestion des locaux sont également stables. Quoi qu'il en soit, elle a intégré les extrants du logiciel RECAPP dans ses processus de gestion stratégique. Ses indices sont devenus des éléments de référence standard qui étayent toutes les présentations portant sur le financement des immobilisations et déposées auprès de la haute direction de la Société; ces indices font désormais partie du vocabulaire spécialisé de la Société.

- En outre, la Société canadienne des postes confie en sous-traitance ses services de gestion immobilière et de réalisation des projets pour tous les biens portés sous sa garde. Les prestataires de services de la Société gèrent toutes les données immobilières grâce au logiciel RECAPP.

- BLJC est l'un des prestataires de services de la Société canadienne des postes et enregistre directement les données immobilières dans le logiciel RECAPP. Elle doit également produire un budget annuel faisant état des activités d'entretien et de réparation et des dépenses d'immobilisations. Dans le cadre de ses opérations d'entretien préventif, BLJC doit procéder à l'évaluation de la durée utile restante pour les différents éléments des immeubles. Le seuil fixé pour la valeur des activités à enregistrer dans RECAPP s'établit à 1 000 $.

Capacité des SI

À l'heure actuelle, les SI accélèrent l'enrichissement de leur base de données, afin de respecter la date visée, soit le 31 mars 2003, pour l'achèvement de cette activité dans la RCN. On estime au bas mot que l'on pourra terminer à la fin de l'année civile 2003 le travail d'enrichissement de la base de données nationale. Pour réaliser ce programme accéléré d'enrichissement, on fait appel à certains outils et à certaines techniques de modélisation.

À l'heure actuelle, on élabore des indices permettant de mesurer l'état des éléments constituant les immeubles; ces indices seront intégrés dans des rapports qui seront adaptés aux besoins des SI. Le système sera également doté d'une fonction permettant d'offrir aux gestionnaires des installations des clients, des droits d'accès protégés à Internet sur le réseau Web. Ces gestionnaires pourront consulter certains renseignements sur les biens immobiliers; cette fonction du système constituera également un portail unique pour l'échange de l'information avec les

clients et la consultation de la clientèle sur les questions se rapportant à la planification stratégique des locaux.

Dans les pages suivantes, nous donnons un aperçu de la capacité du système dans l'utilisation des données en direct pour un immeuble de la RCN occupé auparavant par TPC avant la fusion, à l'époque où les SI étaient connus sous cette appellation. Les premières pages représentent des extraits de l'évaluation de l'état de l'immeuble Sir-Charles-Tupper, document qui représente 100 pages.

> ***Note importante :*** *les données sont accessibles en direct; toutefois, on met actuellement à jour la méthodologie permettant d'élaborer les intrants, et un nouvel ensemble de données sera accessible à la fin de la phase de l'enregistrement accéléré des données dans la RCN. Quoi qu'il en soit, cette démonstration donne effectivement une bonne idée des vastes fonctions du logiciel RECAPP.*

Le lecteur trouvera à la page 4 de cette annexe de l'information et des explications sur l'IEI de l'immeuble visé.

PWGSC/TPSGC

Condition Assessment (No Pictures)

SIR CHARLES TUPPER BLDG Ottawa 520069

Construction Year	1960
Area	36,145.50

Executive Summary

Property is composed of two sections: building with five narrow wings joined at right angles in a 'herringbone' configuration and parking lot, one on either side of Heron Road. Facility is generally well suited to continued federal
office use, but some elements of main mechanical & electrical systems require work to extend useful life. Total planned
investment in repairs & capital expenses over the 25-year plan period is $33,942,450. Recommended Strategy: Continue
to repair the building as required until new tenants are secured, at which time a comprehensive retrofit of each new
tenant's space can be initiated.

Positive Building Attributes:

ROI - ROI's over initial 5-year plan period are significantly positive in all but YR 4 during which major renovations are scheduled.

BOMA Indicators - Cleaning, energy and grounds costs at the subject building are substantially lower than BOMA benchmarks for private sector buildings.

Client Satisfaction - Occupants express satisfaction with convenient location in terms of place of residence and public transit availability. No negatives are noted in the AMP.

Environmental Compliance - Environmental Report Card completed March 1995. BCR identified asbestos & PCB materials in building lighting; asbestos removal program recently completed.

The Sir Charles Tupper building is located at 2720 Riverside Drive in the Confederation Heights federal government employment node, in the south-central area of the City of Ottawa. The asset was constructed in 1958 and originally conceived for use as a Hospital for the Department of Veteran Affairs. It was never used for this purpose, rather it has always been utilized as an office building. It is currently occupied by Heath Canada, and Public Works and Government Services Canada.

The site area is spread over two locations: a parking area located on the north side of Riverside Drive comprising 3.23 hectares (715 surface parking stalls), and the office building and associated lands located on the south side of Riverside Drive comprising 6.33 hectares (31,297.5 m2 rentable building area). Both uses comply with prevailing zoning by-laws. The office building is "herringbone-shaped" comprising 5 wings (A through E) and is "Recognized" by FHBRO. The office building site is significantly under-utilized, in terms of the allowable development capacity of the site (by more than 20,000 m2 rentable).

The building finishes are dated and inconsistent, with exception of some newly renovated Health Canada and some PWGSC space. In addition, building systems are reaching the end of their economic life and many require replacement within the next five years to meet the accommodation requirements of the federal government. The building is not fully compliant with the National Building Code, the National Fire Code of Canada, and accessibility requirements.

The building requires considerable capital improvements to ensure it meets the federal government's standards of accommodation.

A review and study of the options available to the government to ensure the proper strategy is followed was undertaken. The options studied are:

Option 1 - Asset Retention with BCR Recommended Repairs including a Retrofit in 5 Years: This option involves completion of repairs and capital upgrades as per the Building Condition Report and is premised on a major renovation taking place in approximately five years.

Option 2 - Asset Retention with Demolition and Rebuild: This option involves demolition of the existing structure and construction of a new building on the same site. (sub-options are included to assess varying building sizes/development densities).

Option 3 - Asset Disposal and Lease Elsewhere: This option involves disposal of the office asset and excess lands, and leasing equivalent space in the marketplace, from a third party landlord.

TRADUCTION :

PWGSC = TPSGC
Condition Assessment (No Pictures) = Évaluation de l'état (sans photo)
SIR CHARLES TUPPER BLDG Ottawa 520069 = IMMEUBLE SIR-CHARLES-TUPPER Ottawa 520069

Construction Year 1960 = Année de construction 1960
Area 36,145.50 = Superficie 36 145,50

(bas de page)
PWGSC = TPSGC
SIR CHARLES TUPPER BLDG Ottawa 520069 = IMMEUBLE SIR-CHARLES-TUPPER Ottawa 520069
Page 1 of 100 = Page 1 de 100
Printed On: 2002/12/19 = Imprimé le : 19-12-2002

TRADUCTION :

Executive Summary = Résumé

Cette propriété comprend deux parties : un immeuble doté de cinq ailes étroites, aménagées perpendiculairement dans une configuration en forme d'« arête » et un terrain de stationnement, de part et d'autre du chemin Héron. En règle générale, cet immeuble est bien adapté pour continuer d'y aménager des locaux à bureaux fédéraux; toutefois, il faut moderniser certains éléments des principaux systèmes mécaniques et électriques pour en prolonger la durée utile. Pour la durée du plan de 25 ans, on prévoit de consacrer au total des dépenses de 33 942 450 $ aux travaux de réparation et aux immobilisations. Stratégie recommandée : continuer de réparer cet immeuble dans les cas nécessaires, jusqu'à ce que l'on recrute de nouveaux locataires, puis lancer des travaux complets de réaménagement dans les locaux de tous les nouveaux locataires.
Caractéristiques positives de l'immeuble
RDI – Le RDI pour la durée initiale du plan de cinq ans est très positif dans toutes les années de ce plan, sauf la quatrième année, au cours de laquelle on prévoit des travaux importants de rénovation.
Indicateurs de la BOMA : les frais de nettoyage, d'énergie et d'entretien des terrains de l'immeuble visé sont nettement inférieurs aux points de repère de la BOMA pour les immeubles du secteur privé.
Satisfaction de la clientèle : les occupants se disent satisfaits de la commodité des lieux, aussi bien pour ce qui est de l'établissement de travail que de l'accessibilité des transports en commun. On ne relève pas de commentaires négatifs dans le PGBI.
Conformité aux lois environnementales : on a établi la Fiche environnementale en mars 1995. Le REI indique qu'il y a de l'amiante et des BPC dans l'éclairage de l'immeuble; on a récemment achevé le programme d'enlèvement de l'amiante.

L'immeuble Sir-Charles-Tupper est situé au 2720 de la promenade Riverside, au cœur du quartier de l'emploi du gouvernement fédéral, dans le secteur Confederation Heights, au centre-sud de la ville d'Ottawa. Construit en 1958, il était conçu, à l'origine, pour servir d'hôpital au ministère des Anciens Combattants. Il n'a jamais été utilisé comme hôpital; il a plutôt toujours été exploité comme immeuble de bureaux. À l'heure actuelle, il est occupé par Santé Canada et par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
La superficie du site est divisée en deux : une zone de stationnement aménagée du côté nord de la promenade Riverside et s'étendant sur 3,23 hectares (715 places de stationnement en surface) et l'immeuble de bureaux et les terrains connexes, du côté sud de la promenade Riverside, sur une superficie de 6,33 hectares (superficie louable de 31 297,5 m^2 pour les bureaux). Ces deux vocations respectent les règlements de zonage en vigueur. L'immeuble de bureaux est aménagé sous la forme d'une « arête » et comprend cinq ailes (de A à E); il est « reconnu » par le BEEFP. Le site de l'immeuble est nettement sous-exploité sous l'angle de la capacité d'aménagement admissible du site. (La tranche sous-exploitée représente plus de 20 000 m^2 louables.)
Les revêtements de l'immeuble datent d'il y a longtemps et manquent d'uniformité, à l'exception de certains locaux rénovés récemment pour Santé Canada et de certains autres locaux de TPSGC. En outre, les systèmes de l'immeuble sont sur le point d'atteindre la fin de leur durée utile; il faudra remplacer la plupart de ces systèmes au cours des cinq prochaines années pour respecter les besoins en locaux du gouvernement fédéral. L'immeuble n'est pas parfaitement conforme au Code national du bâtiment, au Code national de prévention des incendies du Canada et aux exigences relatives à l'accessibilité.
Il faudra apporter des améliorations considérables aux immobilisations de l'immeuble afin de s'assurer qu'il répond aux normes de gestion des locaux du gouvernement fédéral.

On a procédé à un examen et à une étude des options qui s'offrent au gouvernement pour s'assurer que l'on adoptera la bonne stratégie. Voici les options étudiées.

Option 1 : conservation de l'immeuble et exécution des travaux de réparation recommandés dans le REI, dont des travaux de réaménagement sur cinq ans : cette option consiste à réaliser les travaux de réparation et à moderniser les immobilisations conformément au Rapport sur l'état de l'immeuble; selon l'hypothèse retenue pour cette option, les travaux de rénovation majeurs s'étendront sur une durée approximative de cinq ans.

Option 2 : conservation de l'immeuble pour le démolir et le reconstruire : cette option consiste à démolir la structure existante et à construire un nouvel immeuble sur le même site. (Elle comprend des options secondaires, qui consistent à évaluer les différents taux de densité pour la superficie et l'aménagement de l'immeuble.)

Option 3 : aliénation de l'immeuble et location de locaux dans d'autres immeubles : cette option consiste à se défaire de cet immeuble à bureaux et des terrains excédentaires et à louer des locaux équivalents sur le marché, auprès d'un locateur tiers.

Asset Condition

General: Overall, the building is considered to be in Fair condition. The major problems are a poor thermal building
envelope, poor windows, ongoing drainage pipe failures, inefficient lighting fixtures and electrical wiring at the end of
its useful life.
Architectural: - Exterior walls are generally good, but windows require replacement in very near future. Re-roofing
will be required within the next five years. Wide quality variance in interior finishes.
Mechanical: - Mechanical systems in reasonably good condition, however, changes in occupancy standards and user
expectations will require major upgrading. Some of the equipment has reached the end of its normal life.
Electrical: - Systems in good condition, except wiring at the end of its useful life. All electrical systems will require
upgrading with the addition of new tenant fit-ups.
Structural: - Good condition (as per AMR)
Elevators: - Single freight elevator and six passenger elevators; disabled lift at main entrance. All are operating efficiently.

TRADUCTION :

Asset Condition = État de l'immeuble

Généralités : dans l'ensemble, on considère que cet immeuble est en bon état. L'enveloppement thermique de mauvaise qualité, les problèmes de fenestration, le colmatage constant des tuyaux de drainage, l'éclairage peu économique et l'obsolescence du câblage électrique, qui a atteint la fin de sa durée utile, constituent les principaux problèmes de cet immeuble.
Architecture : les murs extérieurs sont généralement en bon état; toutefois, il faudra remplacer les fenêtres dans un très proche avenir. Il faudra aussi refaire la toiture au cours des cinq prochaines années. On relève d'importants problèmes de qualité dans les revêtements intérieurs.
Mécanique : les systèmes mécaniques sont en assez bon état; toutefois, il faudra procéder à des travaux importants de modernisation à cause de l'évolution des normes d'occupation des locaux et des attentes des utilisateurs. Certains biens d'équipement ont atteint la fin de leur durée utile.
Électricité : les systèmes sont en bon état, à l'exception du câblage, qui a atteint la fin de sa durée utile. Tous les systèmes électriques devront être modernisés dans le cadre des travaux d'aménagement réalisés pour les nouveaux locataires.
Structures : les structures sont en bon état (selon le RGBI).
Ascenseurs : l'immeuble est équipé d'un monte-charge et de six ascenseurs; l'entrée principale de l'immeuble est dotée d'un appareil de levage pour les fauteuils roulants. Tous ces biens d'équipement fonctionnent efficacement.

PWGSC/TPSGC

Facility Condition Indices

Printed On: 2002/12/20

Name	F.C.I.	Gross Area	Construction Year	Total Cost of Events	Asset Replacement Value
Sir Charles Tupper - presentation data	2.55%	36,146	1960	$2,179,000	$85,348,513

TRADUCTION :

PWGSC = TPSGC
Facility Condition Indices = Indices de l'état des installations

Nom	IEI	Superficie brute	Année de construction	Coût total des activités	Valeur à neuf de l'immeuble
Sir-Charles-Tupper – données de présentation	2,55 %	36 146	1960	2 179 000 $	85 348 513 $

Définition de l'Indice de l'état des installations (IEI)

- Dans son application pratique, l'IEI constitue un système de cotation chiffrée qui permet de convertir les résultats de l'évaluation visuelle de l'état d'une installation en des chiffres rationnels qui indiquent l'importance de l'entretien reporté et qui permettent d'évaluer l'état des installations. L'IEI est un indicateur dont se servent de nombreuses institutions dans le cadre du processus de planification de leurs immobilisations.

- On peut définir l'IEI selon l'équation suivante.

$$\frac{\text{Entretien reporté (\$)}}{\text{Valeur de reconstruction à neuf (\$)}}$$

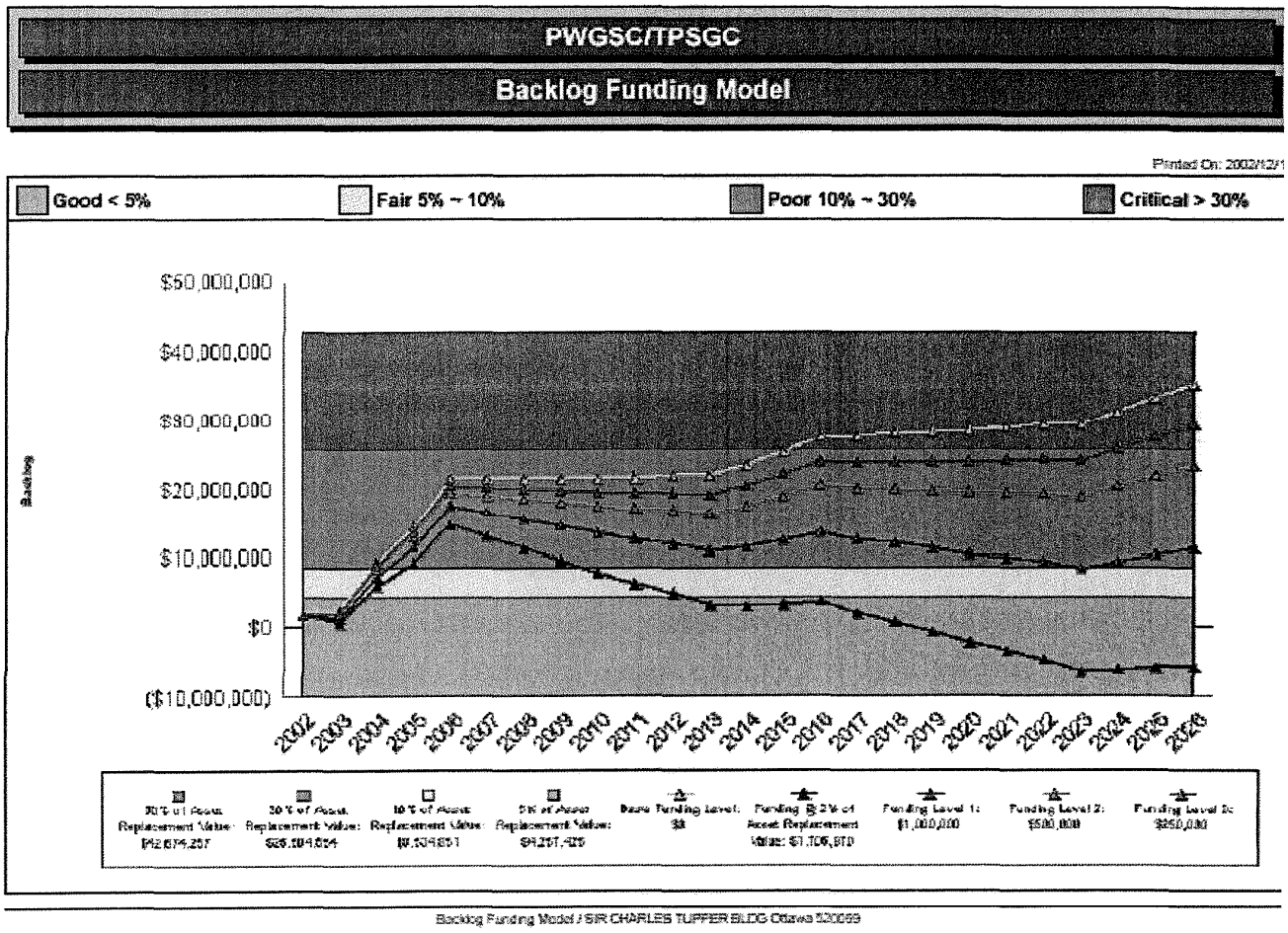
Définition de l'entretien reporté

Valeur globale, en dollars, des principaux travaux de réparation et d'entretien à effectuer et des opérations de renouvellement des éléments, selon une vérification intégrée de l'état des immeubles, des terrains, des biens d'équipement fixes et des besoins en infrastructures. Cette valeur ne tient pas compte des travaux projetés d'entretien et de remplacement ou des autres types de travaux, par exemple l'amélioration des programmes ou les nouveaux travaux de construction; ces articles sont considérés comme des besoins distincts en immobilisations.

IEI pour l'immeuble Sir-Charles-Tupper *(Remarque : données en cours de révision)*

- On calcule l'IEI de 2,55 % en divisant le total des coûts des activités par la valeur à neuf de l'immeuble (VANI). Cet indice laisse entendre que l'immeuble est en bon état. Il soulève également une inquiétude : en effet, l'IEI doit être supérieur à 2,55 %, d'après la connaissance que nous avons de cet immeuble. Dans ce cas, les activités relatives aux immobilisations sont trop peu nombreuses, et leur valeur est insuffisante.

- On constate une différence entre la valeur à neuf et le coût de la reconstruction. Étant donné l'âge du portefeuille immobilier des SI, la valeur à neuf ne tient pas fidèlement compte du coût de construction, puisque l'on suppose que les éléments ou les systèmes de l'immeuble sont conformes aux normes actuelles. Le coût de reconstruction à neuf représente le coût réel de l'immeuble, en tenant compte de l'élimination de la dépréciation inhérente d'un immeuble construit il y a plus de 30 ans.



TRADUCTION :

PWGSC = TPSGC
Backlog funding Model = Modèle de financement de l'arriéré

Good < 5% = Satisfaisante < 5 %
Fair 5% - 10% = Passable 5 % - 10 %
Poor 10% - 30% = Médiocre 10 % - 30 %
Critical > 30% = Critique > 30 %

Backlog = Arriéré

50 000 000 $
40 000 000 $
30 000 000 $
20 000 000 $
10 000 000 $
0 $
(10 000 000 $)

50 % de la valeur à neuf du bien : 42 674 257 $
30 % de la valeur à neuf du bien : 25 504 554 $
10 % de la valeur à neuf du bien : 8 534 851 $
5 % de la valeur à neuf du bien : 4 257 425 $
Niveau de financement de base : 0 $
Financement de 2 % de la valeur à neuf du bien : 7 706 870 $
Niveau de financement 1 : 1 000 000 $
Niveau de financement 2 : 500 000 $
Niveau de financement 3 : 250 000 $

Modèle de financement de l'arriéré / Immeuble Sir-Charles-Tupper Ottawa 520069

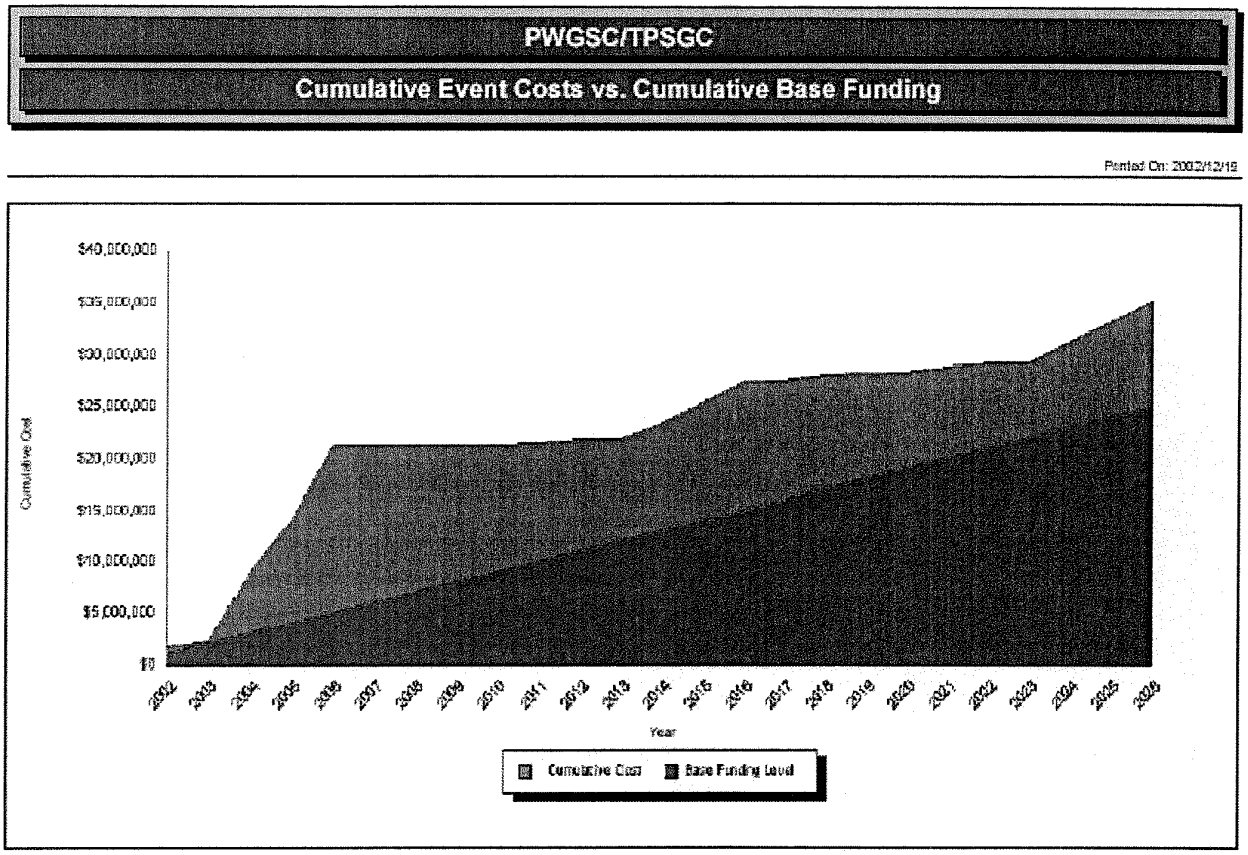
Financement de l'arriéré *(Remarque : données en cours de révision)*

- Ce graphique fait état des incidences de différents scénarios de financement du remplacement des immobilisations sur l'IEI. Plus particulièrement, il démontre nettement les incidences causées par le report des activités de remplacement.

- Les quatre lignes pleines du graphique révèlent l'accroissement des coûts annuels et représentent les valeurs de l'IEI (satisfaisante, passable, médiocre et critique).

- Les cinq courbes représentent des investissements annuels de 2 % dans la VANI (1,7 M$ dans ce cas) et des valeurs symboliques de 1 M$, de 500 k$, de 250 k$ et de 0 $.

- Dans cet exemple, un investissement annuel de 2 % a pour effet de stabiliser l'IEI dans la fourchette des valeurs « satisfaisantes » après 11 ans; dans tous les autres scénarios, l'IEI reste dans la fourchette des valeurs « médiocres » ou devient même « critique ».



TRADUCTION :

PWGSC = TPSGC
Cumulative Event Costs vs. Cumulative Base Funding = Coûts cumulatifs des activités et financement de base cumulatif

Printed on: 2002/12/19 = Imprimé le : 19-12-2002
Cumulative cost = Coûts cumulatifs

40 000 000 $
35 000 000 $
30 000 000 $
25 000 000 $
20 000 000 $
15 000 000 $
10 000 000 $
5 000 000 $
0 $

Year = Année
Cumulative Cost = Coûts cumulatifs
Base Funding Level = Niveau du financement de base

Cumulative Event costs/Cumulative Base Funding/SIR CHARLES TUPPER BLDG Ottawa 520069 = Coûts cumulatifs des activités/Financement de base cumulatif/Édifice Sir-Charles-Tupper Ottawa 520069

Coûts cumulatifs des activités et financement de base cumulatif

- Le graphique du financement cumulatif fait état de l'écart de financement d'après les activités recensées dans la vérification de l'état de l'immeuble. Le rouge indique les besoins financiers réels et le bleu, le financement que l'on peut effectivement consacrer à l'immeuble. La partie supérieure correspond à l'écart de financement.

Annexe E
Méthode de rentabilisation

Méthodologie

Les représentants des SI ont fourni toute l'information réunie pour analyser la rentabilité dans le cadre de cette évaluation. Les rapports de vérification de Deloitte & Touche sur les sommes versées aux prestataires de services, le Système de gestion financière (SGF), le Système de répertoriage d'information et de rapports (SRIR) et le Système de gestion de projet et d'activités (SGPA), ainsi qu'un certain nombre d'entrevues clés avec des gestionnaires et les SI, ont constitué les principales sources d'information. La liste des personnes interviewées est reproduite dans l'Annexe B. *Dans certains cas, il n'a pas été possible d'obtenir dans un court délai, auprès* des régions, l'information financière. Dans ces cas, nous avons établi des approximations pour les proportions ou les parts de marché à partir de l'information provenant de la RCN.

La méthodologie du SCT pour le recours à l'interne ou à la sous-traitance comprend quatre grandes étapes :

1. la définition des extrants à calculer;
2. la détermination des coûts qu'on aurait économisés en cessant d'assurer les services à l'interne;
3. le calcul des coûts consacrés à l'achat des services auprès du secteur privé;
4. la comparaison de la différence entre les coûts nets des deux options.

Le SCT a défini trois principes essentiels pour l'analyse du recours à l'interne ou à la sous-traitance.

1. **Pertinence des coûts**
   Seuls les coûts différents entre les deux options doivent entrer en ligne de compte dans l'analyse.

2. **Justesse de la comparaison**
   Les coûts sont inclus ou exclus pour s'assurer que la comparaison entre la prestation par des ressources internes et par des sous-traitants est le plus juste possible.

3. **Comparaison du même niveau de service**
   Les sous-traitants et les ressources internes doivent assurer le même niveau et le même volume de services dans le cadre de l'évaluation.

Hypothèses

- En nous inspirant des principes énoncés ci-dessus, nous avons adopté les hypothèses suivantes dans la réalisation de cette analyse.

- Nous avons décidé de ne pas tenir compte de tous les frais répercutés qui sont identiques dans les deux scénarios. Par conséquent, l'analyse ne tient pas compte des services publics, des contrats de service, des matériaux utilisés pour le fonctionnement des immeubles et des dépenses des projets, sauf les frais de salaires internes.
- Pour assurer la justesse de la comparaison dans les deux scénarios, on n'a pas tenu compte de certains éléments de coûts, par exemple les frais d'occupation du personnel interne dans le cadre des opérations internes des SI, puisque le prestataire de services occupe souvent des locaux qui étaient vacants à la date du lancement des AFPS.
- Selon l'hypothèse retenue en ce qui a trait au même niveau de service, le prestataire de services respecte les exigences exprimées dans le contrat en ce qui a trait à la qualité, ce qui correspond au niveau de service assuré dans le cadre des opérations internes avant les AFPS.

Les éléments de coûts et les services suivants ont été inclus ou exclus dans le cadre de l'analyse.

Nature des coûts (qualificateurs de la COC)	Inclus	Exclus	Sources d'information
Salaires des préposés, nettoyage à l'interne (1A)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Contrats de services, nettoyage (1B)		X	
Fournitures et matériaux, nettoyage (1C)		X	
Enlèvement des ordures (1D)		X	
Salaires, F et E et réparations mineures (2A)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Contrats de services de transport vertical et horizontal (2B)		X	
Contrats de services de chauffage, de ventilation et de climatisation (2C)		X	
Contrats de services d'électricité (2D)		X	
Contrats de services pour les structures et la toiture (2E)		X	
Contrats de services de plomberie (2F)		X	
Sécurité-incendie et protection des personnes (2G)		X	
Autres fournitures d'entretien des immeubles (2H)		X	
Salaires internes pour l'entretien préventif (2I)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Réparations mineures de moins de 5 000 $ (2J)		X	
Essais sur l'eau potable (2K)		X	
Tous les services publics (3A à 3G)		X	
Salaires internes pour l'entretien des chemins et des terrains (4A)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Contrat de services pour l'entretien des chemins et des terrains (4B)		X	

Nature des coûts (qualificateurs de la COC)	Inclus	Exclus	Sources d'information
Chemins et terrains – Autres dépenses (4C)		X	
Salaires pour la sécurité interne (4D)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Contrats de services de sécurité (4E)		X	
Autres dépenses de sécurité (4F)		X	
Réparations mineures de moins de 5 000 $, chemins, terrains et sécurité (4G)		X	
Salaires des gestionnaires des installations et des autres membres du personnel administratif (5A)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Honoraires de gestion immobilière	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Honoraires professionnels (5C)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Autres dépenses administratives (5D)	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Salaires des employés du prestataire de services pour la réalisation des projets (SRP) et les projets de services aux locataires (PSL)	X		Approximation établie en analysant 55 rapports d'analyse des investissements (RAI) déposés par des gestionnaires des biens des USC pour différents projets
Honoraires de gestion pour les SRP et les PSL	X		Deloitte & Touche pour le scénario des AFPS
Salaires et frais de fonctionnement de la Direction des AFPS	X		SGF 2001-2002
Frais de soutien et de gestion du SRIR (salaires et exploitation)	X		SGF 2001-2002
Frais de gestion des contrats – Heures comptabilisées par les employés des SI et du SA par rapport aux immeubles faisant l'objet des AFPS	X		SGPA 2001-2002
Salaires internes des SI pour les SGP	X		Tableau préparé par CVC pour les postes touchés
Salaires internes des SI pour les SRP et les PSL	X		Tableau préparé par CVC pour les postes touchés et résultats des entrevues
Avantages sociaux, quote-part de l'employeur	X		Secrétariat du Conseil du Trésor
Formation du personnel interne	X		Approximation établie d'après les résultats des entrevues
Frais de fonctionnement et d'entretien pour les opérations internes	X		Approximation établie d'après une moyenne de l'information financière de 2001-2002 pour les autres services internes des SI
Frais généraux ministériels et administratifs	X		Entrevues et approximations, en plus des

Nature des coûts (qualificateurs de la COC)	Inclus	Exclus	Sources d'information
			documents et des rapports antérieurs
Frais généraux du soutien des programmes	X		Entrevues et approximations

Parce qu'il est très difficile d'obtenir les renseignements financiers pour chaque exercice et que certains coûts sont sensibles à l'inflation, les données financières utilisées porteraient sur l'exercice 2001-2002 si elles étaient disponibles.

Bien que les coûts des projets de services aux locataires soient recouvrés par les ministères clients, nous en avons tenu compte dans l'analyse pour savoir si les AFPS sont rentables dans l'ensemble du gouvernement, et non seulement pour les SI et TPSGC au détriment des ministères clients.

Étape 1 – Définition des extrants

Les lignes directrices du SCT précisent que la définition des extrants constitue une étape importante, puisque les extrants représentent des objectifs pour tous les coûts et qu'ils déterminent généralement le processus de calcul des coûts. Les caractéristiques doivent être le plus claires possible.

L'équipe de CVC a examiné un certain nombre de documents existants, en plus de tenir quelques entrevues, pour bien comprendre les services de gestion immobilière (SGI), les services de réalisation des projets (SRP) et les projets de services aux locataires (PSL) compris dans l'initiative des AFPS. *La liste des documents qui ont été examinés est reproduite dans* l'Annexe A du présent rapport.

CVC a établi des plans comparatifs de processus qui font état des intervenants et du déroulement du travail dans les services internes et dans les services offerts dans le cadre des AFPS, pour permettre à l'équipe de bien comprendre exactement les services compris dans les AFPS, les différences entre les processus d'exécution dans chaque scénario et les liens de dépendance entre les divers intervenants. Ces plans comparatifs sont reproduits dans la pièce 1.

Bien que le nombre d'immeubles compris ou retranchés dans les portefeuilles d'AFPS au cours des quatre dernières années et demie ait évolué, on a constaté que cette évolution n'avait pas produit d'incidences importantes sur l'ensemble des résultats de cette analyse après avoir compilé, à l'échelle nationale, les renseignements financiers et non financiers. La pièce 2 comprend un tableau faisant état de cette évolution par mètre carré de superficie louable.

Le volume d'affaires des projets est un secteur qui accuse des différences importantes par rapport aux estimations préparées en 1997. Ce volume a été estimé, pour les SRP et les PSL, à 21 459 800 $ et 9 737 900 $ respectivement dans la préparation de l'« assiette des coûts » en 1997. Les montants déclarés dans les rapports de vérification de Deloitte & Touche pour les SRP et les PSL dans le cadre des AFPS en 2001-2002 s'établissaient respectivement à 75 451 536 $ et 18 504 535 $. Le lecteur trouvera dans la pièce 3 le sommaire des résultats vérifiés par Deloitte & Touche, qui met en évidence les différences relevées dans les dépenses des services de gestion immobilière, des services de réalisation des projets et des projets de services aux locataires pour les quatre années de réalisation des AFPS.

Le lecteur trouvera dans la pièce 8 les tableaux établis à l'origine pour l'« assiette des coûts » et la « proposition estimative », qu'on a également appelés « scénario 12 ».

Étape 2 – Calcul des coûts que l'on aurait économisés en cessant d'assurer les services à l'interne

2.1 Frais de personnel

2.1.1 Salaires

La première étape consiste à établir l'estimation des salaires qui auraient été versés aux employés affectés directement à la prestation des services dans le cadre des AFPS. Les lignes directrices indiquent qu'il faut calculer proportionnellement les salaires du personnel de supervision directe, dans la mesure où ce personnel consacre son temps à la supervision des employés qui assurent les services.

Pour calculer l'ampleur du travail à consacrer à la production des mêmes extrants que ceux que produit le prestataire de services, l'équipe de CVC a examiné les documents préparés en 1997 pour la Demande de qualification et précisant le travail estimatif à exécuter. On a établi la liste des postes et des classifications en tenant compte de tous les employés de TPSGC qui étaient essentiellement affectés aux immeubles visés par les AFPS. CVC a créé un tableur des postes par portefeuille et leur a affecté les salaires les plus récents d'après les conventions collectives en cours. La liste des postes est reproduite dans la pièce 5 ci-jointe pour les services de gestion immobilière; les postes des services de réalisation des projets (SRP) et des projets de services aux locataires (PSL) sont indiqués dans les espaces grisés dans cette pièce jointe.

Services de gestion immobilière (SGI)

Il faut 499 postes pour assurer les SGI dans les immeubles faisant l'objet des AFPS dans l'ensemble du Canada. D'après les conventions collectives en vigueur, on estime à 20 552 259 $ les frais de salaires.

Services de réalisation des projets (SRP) et projets de services aux locataires (PSL)

D'après l'estimation du volume de travail et les postes affectés aux SRP et aux PSL et dont les titulaires se consacraient essentiellement aux immeubles faisant l'objet des AFPS en 1997, il fallait 201 postes, soit une masse salariale globale de 11 473 633 $ (moyenne de 57 083 $).

L'ampleur du travail a été calculée d'après l'estimation du volume d'affaires des projets de 21 456 800 $ pour les projets du type SRP dont la valeur est comprise entre 5 000 $ et 200 000 $ en 1997 pour l'exercice financier 1998-1999. En 2001-2002, le volume d'affaires des projets de SRP dont la valeur est comprise entre 5 000 $ et 200 000 $ et exécutées par le prestataire de services a été évalué à 75 451 536 $, selon les rapports de vérification de Deloitte & Touche.

Les dépenses consacrées aux projets de SRP et de services aux locataires ont également augmenté à peu près au même rythme dans les immeubles gérés à l'interne par TPSGC. Selon les gestionnaires des SI responsables des ressources internes affectées aux SGI, aux SRP et aux PSL,

l'augmentation des dépenses des projets les a obligés à augmenter d'environ 33 % le nombre de personnes-ressources affectées à la gestion et à la coordination des projets.

Une augmentation de 33 % du volume de SRP et de PSL aurait pour effet de porter à 15 259 932 $ l'estimation des salaires affectés aux SRP et aux PSL. D'après le salaire moyen du personnel des SRP et des PSL, le nombre estimatif d'ETP s'établit à 267 (15 259 932 $ / 57 083 $).

Le total des salaires pour les services internes = 35 812 191 $

Avantages sociaux
Les lignes directrices du SCT indiquent que les avantages sociaux courants se calculent en majorant les frais de salaires directs. D'après les « Coûts des avantages financiers et horaires pour le PSSRA 1-1 des employés actifs pour l'exercice financier 2000-2001 », document préparé par la Rémunération, Division de la planification, Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor, le total des avantages financiers, à l'exclusion des paiements rétroactifs (équité salariale) et des heures supplémentaires, est égal à 27,99 %. Le tableau fourni par le SCT est reproduit dans la pièce 4.

Quote-part de l'employeur dans les avantages sociaux = 10 023 832 $
Salaires d'après la section 1.1.1 : 35 812 191 $ X 27,99 % = 10 023 832 $

2.1.2 Formation
La Direction générale centralise la gestion des budgets de formation dans le cadre des programmes internes de formation et de perfectionnement professionnel. À partir de discussions avec les gestionnaires des SI, il a été entendu qu'une estimation de 2 000 $ par ETP constituerait une hypothèse valable pour le calcul des frais de formation. Cette somme tient compte de la formation ministérielle qui est débitée à la Direction générale, par exemple pour les ateliers sur le règlement des conflits, la formation sur les logiciels et la formation propre à certains corps de métier ou à certaines professions.

2 000 $ X (499 ETP SGI +267 ETP SRP/PSL) = 1 532 000 $

Total des frais de personnel : 35 812 191 $ pour les salaires
+ 10 023 832 $ pour les avantages sociaux
+ 1 532 000 $ pour la formation
47 368 023 $

2.2 Frais de fonctionnement et d'entretien (matériel et fournitures, entretien et réparation, voyages et communication)

Les SI centralisent la gestion de certains frais de F et E afin de réduire le fardeau administratif. D'autres frais de F et E sont comptabilisés dans le cadre du processus d'établissement des plans de gestion immobilière (PGI) et sont attribués aux différents immeubles et clients. Afin d'éviter

de compter en double ces dépenses dans le calcul des frais de soutien des programmes, CVC propose de recourir à des approximations établies à partir de la moyenne des coûts de F et E par ETP. Ces sommes ne sont pas calculées deux fois, puisque les dépenses actuelles consacrées au soutien des programmes sont établies d'après le scénario des AFPS et que les estimations des frais de F et E viennent s'ajouter aux dépenses actuelles. D'après le tableur établi par l'unité de gestion opérationnelle des SI (pièce 7), les SAG, les SGBI et le centre de coûts du directeur exécutif ont dépensé 16 757 000 $ dans la RCN pour l'exercice financier qui a pris fin le 31 mars 2002. CVC a pris cette somme, qu'il a divisée par le nombre d'ETP dans chacune des divisions notées ci-dessus (1 075 ETP) pour établir le montant par ETP à inclure dans l'estimation des frais de F et E internes pour les extrants des AFPS.

16 757 000 $ pour les frais de fonctionnement / 1 075 ETP = 15 590 $ par ETP

Estimation des frais de fonctionnement et d'entretien
15 590 $ X (499 ETP SGI + 267 ETP SRP/PSL) = 11 941 940 $

2.3 Frais d'occupation (loyers et services publics)

Les loyers sont les frais que le gouvernement doit consacrer à la location des locaux qui correspondent au prix actuel du marché pour des locaux comparables appartenant au gouvernement. Parce que, dans de nombreux cas, le prestataire de services occupe actuellement les locaux libérés par le personnel des SI touché par les AFPS, on ne tient pas compte des frais d'occupation dans cette comparaison ou dans cette analyse du recours aux ressources internes ou à des sous-traitants.

2.4 Frais généraux

Selon une ligne directrice portant sur le recours aux ressources internes ou à des sous-traitants, ces frais comprennent la tranche des frais généraux ministériels et administratifs de chaque ministère et les frais généraux du soutien des programmes au sein de l'unité responsable de la prestation des services, que l'on peut s'attendre d'économiser lorsqu'une fonction est confiée au secteur privé.

2.4.1 Frais généraux ministériels et administratifs

Ces frais sont engagés à l'extérieur des directions générales (opérationnelles) chargées de la réalisation des programmes, pour permettre de réaliser les programmes et d'exercer les activités d'exploitation. Ils peuvent comprendre les frais de fonctions comme la gestion générale, la communication, l'administration, le personnel, les finances et l'informatique. Cette analyse ne doit tenir compte que de la tranche des coûts susceptible de représenter un facteur déterminant dans la décision de lancer un appel d'offres en régime de concurrence.

Afin d'évaluer l'incidence qu'une décision de ne pas lancer un nouvel appel d'offres entraînerait sur les services actuels (pour ce qui est des frais généraux ministériels et administratifs), CVC

s'est réuni avec les directeurs des unités ministérielles responsables des services à fournir aux SI dans la gestion des ressources humaines, des finances, des approvisionnements et de l'informatique. Nous avons demandé à chaque directeur d'estimer l'incidence qu'entraînerait le recrutement de 766 ETP sur leurs services.

CVC a examiné la documentation préparée à l'époque du lancement des AFPS. Deux documents étaient particulièrement intéressants. Dans un document où l'on estimait les économies que l'on pourrait réaliser grâce aux AFPS sur les frais généraux ministériels, on a déterminé que 181 postes seraient touchés dans l'ensemble du Canada. Nous croyons savoir qu'après des négociations avec les services touchés, il a été convenu d'indiquer que 101 postes seraient touchés. À l'époque, la répartition ministérielle (selon le MRCM) des SI a été réduite de 4,9 millions de dollars, soit 49 000 $ environ par ETP. On n'avait rien prévu au titre des avantages sociaux et des frais de fonctionnement et d'occupation pour ces postes. Bien que l'affectation établie selon le MRCM ait été réduite, les postes n'ont pas nécessairement été éliminés, puisqu'à l'époque, TPSGC se préparait à appliquer la Stratégie d'information financière (SIF) et l'initiative de conformité à l'an 2000.

D'après les résultats des entrevues et en tenant compte des études effectuées à l'origine et qui ont permis de déterminer l'impact produit sur les services ministériels et administratifs, CVC a calculé qu'il faudrait recourir à 121 personnes supplémentaires environ pour assurer le soutien ministériel et administratif des SI si on ne lance pas un nouvel appel d'offres pour les AFPS. Voici la répartition des personnes-ressources supplémentaires :

Ressources humaines	20 ETP
Technologie de l'information	32 ETP
SA - Approvisionnements	20 ETP
Administration et sécurité	20 ETP
Finances	29 ETP[1]
Total	121 ETP

On a établi à 12 364 264 $ les frais supplémentaires en salaires, en avantages sociaux et en frais de formation, d'occupation, de fonctionnement et d'entretien pour ces 121 ETP supplémentaires.
121 ETP X 60 000 $ (salaire moyen pour les professionnels des RH, des TI et des Finances) = 7 260 000 $
7 260 000 $ X 27,99 % pour les avantages sociaux = 2 032 074 $
121 ETP X 2 000 $ pour la formation = 242 000 $
7 260 000 $ X 13 % pour les frais d'occupation (loyers et services publics) = 943 800 $
121 ETP X 15 590 $ (frais de fonctionnement et d'entretien, ordinateurs et immobilisations) = 1 886 390 $

[1] L'estimation de 29 ETP pour les services de gestion des finances est nettement inférieure aux 74 postes ciblés lorsqu'on a lancé les AFPS. Depuis 1997, l'essentiel du traitement des paiements dans la RCN a été transféré aux SI, alors qu'il était confié auparavant au groupe des finances du Ministère. Ce groupe continue de fournir, dans les régions, des services complets de traitement et de paiement

Total des frais généraux ministériels et administratifs = 12 364 264 $

2.4.2 Frais généraux du soutien des programmes

Dans la Région de la capitale nationale, la gamme des services Locaux et avoirs fédéraux comprend 1 627 ETP (pièce 7). Parmi ces ETP, 104 sont affectés à la coordination des programmes, essentiellement au sein des SGLBBI et au bureau du SMA; 639 ETP assurent la coordination des services et la gestion et l'administration des services; 884 ETP sont affectés à la prestation des services. Si on devait mettre fin aux AFPS, CVC estime qu'on ajouterait 330 ETP au personnel affecté à la prestation des services dans la RCN et que les autres ETP, soit 436, seraient répartis parmi les régions.

À notre connaissance, il n'y a jamais eu de documents ni de rapports qui ont traité de l'incidence des AFPS sur la fonction de soutien des programmes à la Direction générale. En fait, CVC n'a pas pu obtenir de renseignements financiers antérieurs, puisque la structure et le cadre financier de la Direction générale ont changé au cours des quatre dernières années et demie. Nous croyons savoir qu'il y a eu de profonds remaniements dans la fonction de coordination des services et de gestion et d'administration des services de la Direction générale et qu'il serait quasiment impossible de tâcher d'établir les ressources et la capacité que les AFPS auraient permis de libérer lorsque cette initiative a été mise en œuvre.

CVC s'est réuni avec des cadres supérieurs des SI pour connaître l'impact de la décision de ne pas lancer un nouvel appel d'offres pour les AFPS sur la fonction de soutien des programmes à la Direction générale. Lorsqu'on les a interrogés sur l'incidence que produiraient 766 ETP supplémentaires sur la coordination des services et sur la gestion et l'administration des services (soutien des programmes), certains cadres supérieurs ont affirmé qu'il n'y aurait guère d'impact, si on affectait à la Direction générale les personnes-ressources qui se consacrent actuellement à la gestion des contrats, afin d'assurer le soutien des programmes.

Certains gestionnaires des SI ont fait savoir qu'il faudrait plus de personnes-ressources que les 75 ETP qui gèrent actuellement les contrats d'AFPS, surtout en ce qui a trait au soutien de la gestion et de la supervision et au soutien de la gestion des aspects techniques et des programmes, par exemple les fonctions des gestionnaires des biens et les fonctions spécialisées comme celles qu'exercent les évaluateurs d'incidences environnementales. La fonction de gestion des opérations, qui comprend actuellement 11 ETP traitant toutes les opérations relatives aux trois portefeuilles et contrats d'AFPS dans la RCN, constitue un autre secteur auquel il faut affecter des ressources supplémentaires dans cette région. On a fait savoir qu'en l'absence des contrats d'AFPS, le nombre d'employés qui se consacrent au traitement des opérations d'exploitation et de projet et des autres renseignements opérationnels liés aux immeubles serait nettement supérieur.

On a indiqué qu'il fallait consacrer plus de ressources aux secteurs suivants : soutien de la supervision, coordination de la gestion des affectations et des ressources, coordination et

présentation des programmes de formation, et traitement des données financières et non financières pour toutes les activités qui ne font plus l'objet des contrats existants dans le cadre des AFPS. On estime que les 13 contrats, bien qu'ils soient plus complexes à traiter que les accords contractuels normaux, n'en ont pas moins permis d'éliminer environ 70 000 opérations de toutes sortes chaque année. Le soutien à apporter dans le lancement des appels d'offres, l'évaluation des propositions, le traitement des paiements et les contrôles d'assurance de la qualité des activités des autres entrepreneurs, soutien qui est actuellement offert par le prestataire de services dans le cadre des AFPS, sont les autres secteurs auxquels il faut affecter des ressources supplémentaires.

Les représentants des SI qui étaient d'avis qu'il fallait plus de ressources ont estimé qu'il faudrait affecter au soutien des programmes, dans l'ensemble du Canada, de 90 à 100 ETP (dont les 75 ETP qui débitent actuellement des heures aux activités des AFPS).

Le système actuel de gestion de l'information du Ministère (SGPA) indique que 75 ETP ont été débités aux activités relatives à la gestion ou au soutien des extrants des AFPS. D'après les résultats des entrevues et parce que 639 ETP assurent actuellement le soutien de 884 ETP affectés à la prestation des services dans la RCN, CVC estime qu'il faudrait affecter au bas mot 90 ETP au soutien supplémentaire des programmes, non seulement dans la RCN, mais aussi dans l'ensemble du Canada. Les coûts estimatifs de ce soutien supplémentaire dans le cadre des programmes s'établissent à 9 196 560 $.

90 ETP X salaire moyen de 50 000 $ = 4 500 000 $
4 200 000 $ X 27,99 % pour les avantages sociaux = 1 259 550 $
90 ETP X 2 000 $ pour la formation = 180 000 $
5 400 000 $ X 13 % pour les frais d'occupation (loyers et services publics) = 585 000 $
90 ETP X 15 590 $ pour les frais de fonctionnement et d'entretien, les ordinateurs et les immobilisations = 1 403 100 $

Total des coûts pour le soutien des programmes = 7 927 650 $

Extrait de la pièce 7
Frais de personnel et d'exploitation pour la coordination des services et pour la gestion et l'administration des services

SAG	6,1 M$ + 5,3 M$
SGBI	7,1 M$ + 10,7 M$
Directeur exécutif (USC et gestion des affaires)	8,9 M$ + 0,7 M$
Gestion de l'information	3,9 M$ + 30,7 M$
Total	73,4 M$

2.5 Total des frais de prestation à l'interne

Total des frais de personnel	47 368 023 $
Frais de fonctionnement et d'entretien	11 941 940 $
Total des frais généraux ministériels et administratifs	12 364 264 $
Total des coûts de soutien des programmes	7 927 650 $
Total des coûts de prestation à l'interne	79 601 877 $

Étape 3 – Calcul des frais d'acquisition des services

Les rapports de vérification de Deloitte & Touche, qui font état des sommes versées au prestataire de services, constituent les principales sources de données financières qui ont servi à calculer les frais d'acquisition des services. Les autres sources d'information complémentaires sont les états du SRIR qui présentent la répartition des débours pour les qualificateurs 1 à 5 des SI au sens défini dans la Lettre d'appel nationale pour les plans de gestion des immeubles et le SGPA, qui renferme des données sur les employés des SI qui ont débité des heures à la gestion des contrats.

3.1 Administration des contrats

Le gouvernement engage des coûts pour s'assurer que les deux parties exécutent les contrats en bonne et due forme. Cinq groupes d'employés des SI et du Ministère engagent essentiellement des coûts dans la gestion des contrats. À l'heure actuelle, quatre personnes travaillent à la Direction des AFPS et donnent des conseils stratégiques et techniques aux gestionnaires des biens dans les USC. Les employés de la Direction de l'informatique qui gèrent le Système de répertoriage d'information et de rapports (SRIR) constituent les 70 ETP qui débitent jusqu'à maintenant leurs heures aux extrants des AFPS partout au Canada. Ces 70 ETP représentent 636 000 $ pour le SA et les onze ETP de la fonction de gestion des affaires qui traitent les paiements et les données financières se rapportant aux AFPS. Il importe de signaler que ces 70 ETP ne représentent pas 70 employés; il s'agit plutôt du nombre d'employés et des frais d'exploitation établis à partir de la compilation des centaines d'heures débitées aux différentes activités des AFPS. Ces éléments de coût sont présentés dans la pièce 6 (Frais de main-d'œuvre et de fonctionnement des SI).

3.1.1 Personnel (salaires, avantages sociaux et formation)

À partir de l'information apportée par le SGPA et le SGF, nous avons calculé les frais de salaires suivants.

Salaires	
Direction des AFPS	268,004 $ (2 AS7, 1 AS5 et 1 AS1)
SRIR	209,439 $
Personnel des SI (portefeuilles)	3,455,805 $ (70 ETP)

Gestionnaire d'affaires	54,141 $ (1 AS4)[2]
Total des salaires	3,987,389 $

Avantages sociaux

Tel que mentionné dans la section 2.1.2, les lignes directrices du SCT indiquent que les avantages sociaux courants se calculent en majorant les frais de salaires directs. D'après les « Coûts des avantages financiers et horaires pour le PSSRA 1-1 des employés actifs pour l'exercice financier 2000-2001 », document préparé par la Rémunération, Division de la planification, Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor, le total des avantages financiers, à l'exclusion des paiements rétroactifs (équité salariale) et des heures supplémentaires, est égal à 27,99 %. Le tableau fourni par le SCT est reproduit ci-joint dans la pièce 4.

Salaires de 3 987 389 $ X 27,99 % = 1 116 070 $

Formation
75 ETP X 2 000 $ = 150 000 $

Total des frais de personnel pour la gestion des contrats = 5 253 459 $

Frais d'occupation (loyers et services publics)

TPSGC établit les frais d'occupation en pourcentage des frais de salaires.

3 987 389 $ X 13 % = 518 361 $

3.1.2 Frais de fonctionnement et d'entretien

D'après l'information apportée par le SGF, on dispose de données sur les frais de fonctionnement et d'entretien pour la Direction des AFPS et pour l'unité du SRIR.

Direction des AFPS	2 100 294 $
SRIR	1 384 667 $
Personnel des SI (70 ETP)	1 091 300 $*
Gestionnaire d'affaires	15 590 $
Total	4 591 851 $

*70 ETP X 15 590 $; même approximation que dans la section 2.2

Coût total de gestion des contrats

Frais de personnel	**5 253 459 $**
Frais d'occupation	**518 361 $**

[2] À l'heure actuelle, trois gestionnaires d'affaires sont affectés aux portefeuilles des AFPS dans la RCN, mais ne consacrent pas 100 % de leur emploi du temps aux AFPS. Un seul AS-4 a été affecté exclusivement aux trois portefeuilles à l'époque où l'on a mis en œuvre les AFPS.

Frais de F et E	**4 591 851 $**
Total	**10 363 671 $**

3.2 Frais d'exécution des contrats

Les contrats d'AFPS précisent que les frais du personnel opérationnel, jusqu'au niveau du gestionnaire immobilier et du soutien technique y compris, qui est affecté directement aux immeubles n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul des honoraires de gestion. (Autrement dit, ces frais sont comptabilisés comme des salaires internes pour les activités des SGI (*qualificateurs 1 à 5 de la COC*).) On voulait en effet que les honoraires de gestion tiennent compte de tous les coûts « indirects », par exemple les salaires des gestionnaires au delà du niveau du gestionnaire immobilier, les ressources humaines, les assurances, les technologies de l'information et les coûts des infrastructures de gestion, de même que les frais généraux et la marge bénéficiaire.

3.2.1 Salaires

Les rapports de vérification de Deloitte & Touche pour 2001-2002 indiquent qu'on a versé au prestataire de services 28 215 456 $ pour les SGI (qualificateurs 1 à 5 de la COC).

Le prestataire de services a également facturé des salaires internes pour les extrants des SRP et des PSL. Cette information n'est ni enregistrée, ni compilée à quelque niveau que ce soit. Le prestataire de services fournit des détails sur les salaires des projets dans les différents rapports d'analyse des investissements (RAI); toutefois, cette information n'est pas comptabilisée en dehors de ces rapports. D'après une analyse effectuée par la Direction des AFPS sur 55 RAI choisis au hasard et déposés par les gestionnaires des immeubles et des installations dans la RCN en 2001, le prestataire de services compte en moyenne 6 % du total des coûts des projets, à l'exclusion des honoraires de gestion, pour les salaires. Cette moyenne de 6 % se compare à environ 16 % pour les services internes des SI. Bien que l'échantillon des RAI soit très modeste, CVC estime que le prestataire de services a touché environ 5 637 364 $ en salaires dans le cadre des projets pour les SRP et les PSL (75 451 536 $ pour les débours des SRP + 18 504 535 $ pour les débours des PSL selon les rapports de vérification de Deloitte & Touche pour les AFPS).

Liste des postes et des classifications pour les estimations internes X 6 %

Services de gestion immobilière	28 215 456 $
Services de réalisation des projets et projets de services aux locataires	5 637 364 $
Total des salaires dans le cadre des contrats	33 852 820 $

3.2.2 Honoraires de gestion

Les rapports de vérification de Deloitte & Touche révèlent que le prestataire de services a touché les sommes suivantes, en 2001-2002, pour les honoraires de gestion.

Honoraires de gestion immobilière	8 808 880 $
Honoraires des services de réalisation des projets	3 772 604 $
Honoraires des projets de services aux locataires	925 230 $
Total des honoraires de gestion	13 506 714 $

3.2.3 Administration

Les rapports de vérification de Deloitte &Touche ne comprennent pas de détails sur les débours des activités des SGI distinctes des salaires et des honoraires. Selon les rapports du SRIR pour l'exercice financier 2001-2002, on a versé 8 808 880 $ au prestataire de services pour les autres dépenses administratives liées au fonctionnement et à l'entretien des immeubles (par exemple les téléavertisseurs, les radios et les voyages).

Total des frais d'administration	8 808 880 $

3.2.4 Programme d'incitation

Les contrats AFPS précisent qu'on doit verser au prestataire de services des sommes d'argent en fonction de son rendement et de sa capacité à respecter les budgets indiqués dans les plans annuels de gestion des immeubles et les plans de gestion des portefeuilles. Les rapports de vérification de Deloitte & Touche indiquent qu'on a versé au prestataire de services 628 602 $ à ce titre en 2001-2002.

Taxes de vente provinciales

On a versé la somme de 443 153 $ au prestataire de services pour les taxes de vente provinciales. Les administrations provinciales n'interprètent pas toutes de la même manière les contrats AFPS avec le gouvernement fédéral. La Direction des AFPS s'est mise en rapport avec les gouvernements provinciaux qui ne reconnaissent pas le prestataire de services comme un mandataire du gouvernement fédéral. Entre-temps, on compte effectivement au prestataire de services certaines taxes de vente provinciales, qu'il répercute sur les comptes de TPSGC.

Total des frais d'exécution des contrats

Salaires internes du prestataire de services	**33 852 820 $**
Honoraires de gestion	**13 506 714 $**
Frais d'administration	**8 808 880 $**
Programme d'incitation	**628 602 $**
Taxes de vente provinciales	**443 153 $**
Total des frais d'exécution des contrats	**57 240 169 $**

3.3 Total des coûts de sous-traitance

Frais de gestion des contrats	10 363 671 $
Frais des contrats	57 240 169 $
Total des coûts de sous-traitance	**67 603 840 $**

Étape 4 – Comparaison de la différence entre les coûts nets des deux options

Total des coûts pour la prestation des services à l'interne	**79 601 877 $**
Total des coûts de la sous-traitance	**67 603 840 $**
Différence	**11 998 037 $**

Conclusion

La sous-traitance des SGI et de certains SRP et PSL représente une démarche rentable dans la prestation des services. L'analyse du recours aux ressources internes ou à des sous-traitants démontre qu'on a économisé au moins 12 millions de dollars, en 2001-2002, en faisant appel aux AFPS, au lieu de produire les mêmes extrants grâce à des ressources internes.

Dans la comparaison des coûts, il est possible de comparer les honoraires de gestion et les frais de gestion des contrats avec les frais généraux ministériels et administratifs et les coûts de soutien des programmes portant sur des activités assez comparables. Les résultats de cette comparaison révèlent qu'il n'y a guère de différences entre ces activités.

Frais de gestion et frais généraux

Honoraires de gestion	13 533 714 $
Frais de gestion des contrats	10 363 671 $
Total	23 897 385 $
Frais généraux ministériels et administratifs	12 364 264 $
Soutien des programmes	7 927 650 $
Total	20 291 914 $

Différence pour ce qui est des frais de gestion et généraux : 3 605 471 $ de plus dans le modèle des AFPS. On peut établir le même type de comparaison en examinant les frais de personnel et d'administration.

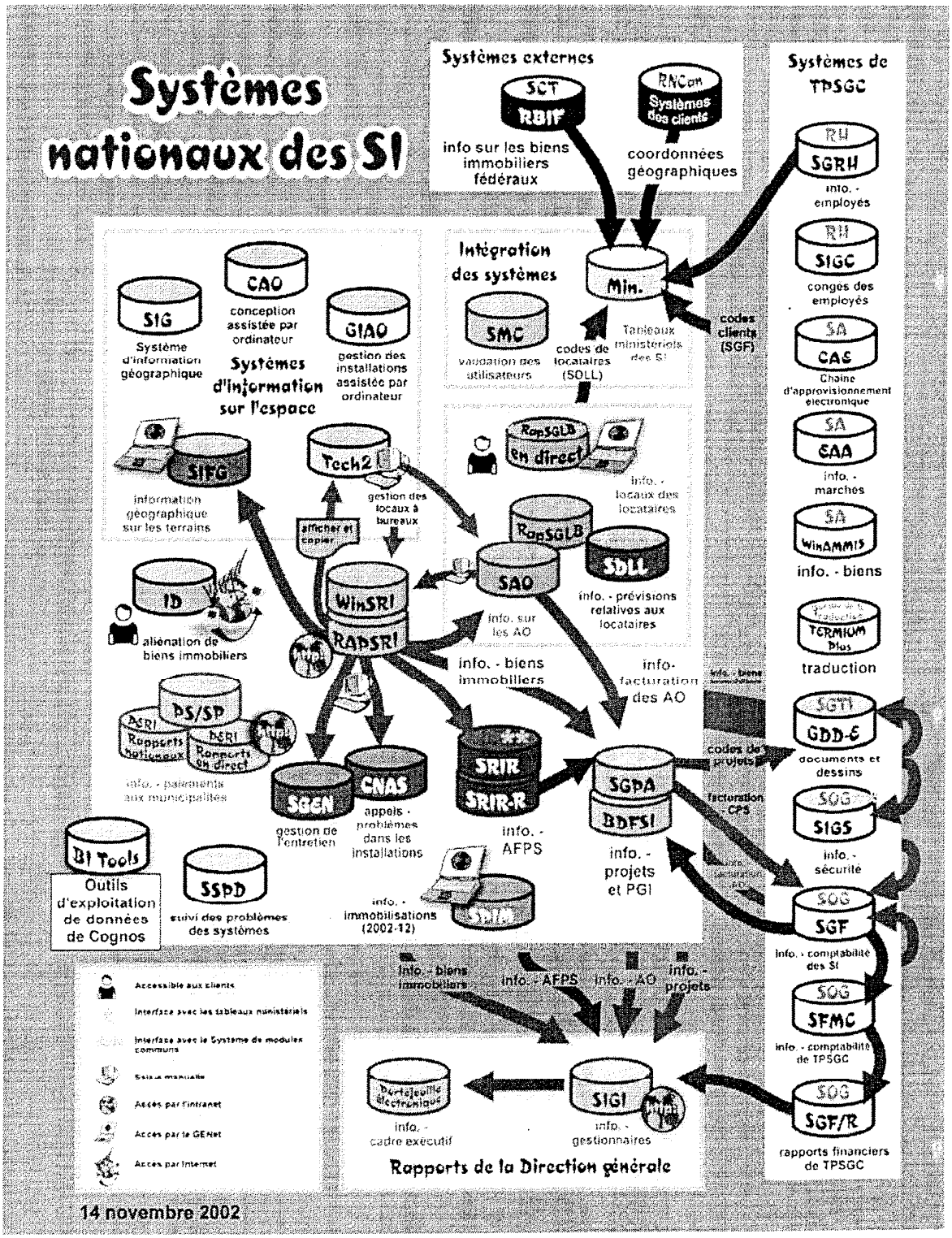
Salaires du prestataire de services	33 852 820 $
Frais d'administration	8 808 880 $
Total	42 661 700 $
Frais de personnel estimatifs des SI	47 368 023 $
Frais de fonctionnement	11 941 940 $

Total	59 309 963 $

Différences dans les frais de personnel et d'administration : 16 648 263 $ de plus dans le modèle interne

Annexe F

Systèmes nationaux des SI



ANNEXE F - PAGE 51