



Rapport d'examen final

Examen des locaux du Ministère

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Bureau de la vérification et de l'évaluation

Le 31 mars 2016



Table des matières

Introduction.....	1
Contexte	1
Objectif de l'examen.....	3
Énoncé de conformité	4
Observations	4
Cadre de contrôle de la gestion	5
Cadre de gestion des locaux du Ministère	5
Responsabilisation, rôles et responsabilités	5
Processus et procédures	7
Planification	7
Mesure du rendement, y compris les normes de service	8
Optimisation des locaux.....	9
Conclusions.....	11
Recommandation	12
Réponse de la direction.....	12
Plan d'action de la gestion	12
À propos de l'examen	15

Introduction

1. Cette mission figurait dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques pour 2015-2018 de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Contexte

Responsabilités relatives aux locaux à bureaux

2. TPSGC compte 11 987 employés équivalents temps plein (ETP), dont 8185 dans la région de la capitale nationale. La fourniture de locaux à bureaux à ces employés constitue une ressource ministérielle stratégique de premier plan. Elle est partie intégrante du mandat, des valeurs et des objectifs organisationnels de TPSGC. S'ils sont bien gérés, les locaux peuvent permettre d'accroître la productivité organisationnelle et individuelle.
3. Le 30 janvier 2014, la sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada a annoncé des réorganisations internes visant à regrouper et à intégrer des fonctions semblables présentes dans plusieurs des directions générales du Ministère. Ainsi, la Direction des locaux du Ministère, qui relevait jusque-là de la Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques, a été intégrée à la Direction générale des finances pour créer la nouvelle Direction générale des finances et de l'administration (DGFA).
4. La Direction générale des biens immobiliers (DGBI) et la Direction des locaux du Ministère de la DGFA assurent toutes deux des services de gestion des locaux à TPSGC, mais à des échelles différentes. La DGBI est responsable de la gestion du portefeuille de biens du gouvernement du Canada affecté à la fourniture de quelque 6,5 millions de mètres carrés (m²) de locaux à bureaux. Chaque ministère fédéral dispose d'une enveloppe de locaux¹ provenant de ce portefeuille de biens. À TPSGC, cette enveloppe représente 373 000 m² de locaux à bureaux louables au coût de 109 millions de dollars. La Direction des locaux du Ministère en assure la gestion.
5. La DGBI a également la responsabilité d'assurer des services de gestion immobilière se rattachant à son portefeuille de biens : elle confie cette tâche à un autre fournisseur de services (l'entrepreneur tiers) avec lequel elle établit une entente. Compte tenu du pouvoir qui lui est délégué, la Direction des locaux du Ministère a toutefois la possibilité de faire appel directement à l'entrepreneur tiers si le coût du contrat relatif aux services de gestion immobilière est inférieur à 40 000 \$, conformément au programme de services aux locataires. Au cours du dernier exercice (2014-15), la prestation des

¹ Nombre total de mètres carrés louables que peut occuper un ministère durant un exercice financier, établi selon les pouvoirs conférés à TPSGC par le Conseil du Trésor.

services aux locataires que la Direction des locaux du Ministère a ainsi confiée à des tiers et dont elle a assuré la gestion était de l'ordre de 640 000 \$.

6. La Direction des locaux du Ministère comprend 16 ETP répartis entre une unité stratégique et une unité opérationnelle. L'unité stratégique a pour responsabilité de gérer l'enveloppe de locaux à l'échelle nationale et d'en assurer l'intégrité. Il lui incombe également d'élaborer des politiques et des processus, de même que d'établir des stratégies relatives aux locaux. L'unité opérationnelle a la responsabilité de gérer l'enveloppe de locaux à l'échelle nationale, ainsi que le programme de services aux locataires pour TPSGC dans la région de la capitale nationale. Son travail consiste notamment à traiter les demandes des clients au quotidien : déménagements de bureaux; réaffectation de locaux; amélioration de l'ergonomie; réparations; et coordination des télécommunications pour les projets. Bien que la Direction des locaux du Ministère se charge de gérer l'enveloppe de locaux à l'échelle nationale, la prestation des services de gestion des locaux au quotidien dans les diverses régions revient à ces dernières.

Politiques et priorités

7. La *Politique sur les services communs* et la *Politique sur la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor autorisent TPSGC (par l'intermédiaire de la DGBI) à fixer les normes relatives aux locaux à bureaux. La DGBI a établi le cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement, de même que les *Normes d'attribution des locaux* et les *Normes d'aménagement* en vue de guider la poursuite de ces activités à l'échelle de l'administration fédérale.
8. Pour faire en sorte que chacun des ministères utilise l'espace minimal nécessaire à la réalisation efficace de programmes, le Conseil du Trésor calcule la superficie qui fera l'objet du financement accordé à un ministère donné suivant le nombre d'ETP que comporte ce ministère et la nature des services qu'il offre. Ce résultat correspond à la superficie maximale que financera le Conseil du Trésor pour ce ministère (loyer non débité). Si le ministère souhaite obtenir une superficie supérieure à celle que lui a attribuée le Conseil du Trésor, il lui faudra payer l'espace supplémentaire à même son budget (loyer débité). Depuis le 31 mars 2015, TPSGC utilise une superficie totalisant 91,6 millions de dollars en loyer non débité, et 16,6 millions de dollars en loyer débité (dont 10,7 millions de dollars correspondant aux programmesⁱⁱ autofinancés).
9. En avril 2010, le premier ministre a écrit à la ministre de TPSGC et au président du Conseil du Trésor afin de leur demander que des mesures soient prises pour veiller à ce que les ministères fédéraux gèrent adéquatement les dépenses liées aux services d'immeubles et d'entretien, y compris les services de gestion des locaux du Ministère. De plus, dans le cadre du budget 2012, on a demandé à TPSGC (DGBI) d'adopter de

ⁱⁱ Les programmes autofinancés, par exemple le Bureau de la traduction, engendrent des recettes et doivent prendre à leur charge le coût des locaux à bureaux dont ils ont besoin.

nouvelles normes relatives aux locaux à bureaux en ce qui concerne les immeubles appartenant à l'État et ceux qu'occupe l'administration fédérale. Le Ministère a donné suite à cette demande, d'une part en lançant un programme visant à optimiser l'utilisation des locaux et à récupérer un maximum d'espace, d'autre part en mettant en œuvre l'initiative Milieu de travail 2.0 en vue de ramener le nombre de locaux à bureaux d'une majorité de ministères à des niveaux préétablis pour chacun suivant le nombre, la nature et l'importance des avoirs immobiliers compris dans chaque portefeuille. Cette initiative avait également pour but de réduire, à l'échelle nationale, la superficie moyenne attribuée aux locaux à bureaux à vocation générale, la faisant passer de 16 m² à 14 m² par personne d'ici 2021.

10. Chargée de mettre en œuvre le programme d'optimisation des locaux et l'initiative Milieu de travail 2.0 au nom de TPSGC, la Direction des locaux du Ministère a réalisé des progrès quant à l'évaluation et à la planification de l'optimisation des locaux. Un plan échelonné sur sept ans est en place depuis 2012 en vue de réduire l'enveloppe de locaux du Ministère. Les cibles sont établies annuellement en ayant pour objectif de parvenir à une réduction de 16 247 m² à la fin de la septième année, soit en 2019. En mars 2015, la Direction a indiqué qu'elle avait devancé les réductions projetées.
11. À l'heure actuelle, la Direction s'emploie à constituer un Bureau de gestion du projet de renouvellement des locaux afin d'axer ses efforts sur la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0 à l'échelle gouvernementale. Elle s'est fixé pour objectif de faire en sorte que tous les locaux à bureaux de TPSGC satisfassent en 2021 aux normes établies dans le cadre de cette initiative.

Objectif de l'examen

Objectifs

12. Les objectifs de l'examen consistent à déterminer si :
 - des mécanismes de contrôle adéquats sont en place pour assurer une prestation de services de gestion des locaux efficace et efficiente au Ministère; et si
 - un cadre efficace de gestion des espaces est établi en vue d'optimiser l'utilisation des locaux au sein du Ministère

Portée

13. La portée de l'examen vise à évaluer la façon dont on a composé avec les risques associés aux contrôles de la gestion en place relativement aux services de gestion des locaux en vue d'optimiser leur utilisation, pour la période du 1^{er} avril 2014 au 30 août 2015.
14. Les aspects suivants ne font pas partie de la portée de l'examen parce que d'autres groupes en assurent la gestion :

- services de gestion des locaux assurés par la DGBI
- activités de gestion du matériel portant notamment sur les démarches d'aliénation ou d'approvisionnement se rattachant à la coordination des lieux de travail physiques
- gestion du parc automobile
- gestion de l'entreposage et des stocks; et
- activités de gestion des locaux à l'échelle régionale

15. Il est à noter que les contrôles financiers établis relativement aux paiements versés au fournisseur pour la prestation de services de gestion des locaux (c'est-à-dire (c.-à-d.) demandés directement par les locataires) sont exclus de la portée, comme cela a été le cas dans les dernières années, puisque le Bureau de la vérification et de l'évaluation ayant procédé à deux examens internes (2010-802 et 2012-712) ainsi qu'à une vérification par un auditeur tiers (2010-715) directement ou indirectement liés aux opérations dont la Direction des locaux du Ministère assure la gestion. Ces aspects ne font pas partie des contrôles de gestion se rattachant aux services de gestion des locaux, lesquels sont compris dans la portée de l'examen.

16. De plus amples renseignements sur l'objectif, la portée, l'approche et les critères de l'examen figurent dans la partie du présent document intitulée « À propos de l'examen ».

Énoncé de conformité

17. L'examen est conforme aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada*, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

18. Parce qu'il conçoit des procédures, l'examen fournit un niveau d'assurance modéré : on abaisse ainsi à un niveau modéré le risque de tirer une conclusion inappropriée fondée sur les procédures de vérification utilisées. Ces procédures se limitent normalement à la demande de renseignements, à l'analyse et à la discussion. Le risque est réduit à un niveau modéré lorsque les éléments probants réunis nous permettent de conclure que le sujet est plausible dans les circonstances.

Observations

19. Les résultats préliminaires obtenus à l'étape de l'établissement de la portée ont permis de conclure qu'une vérification exhaustive n'apporterait pas, pour le moment, de valeur ajoutée au Ministère. Compte tenu des changements récents à la structure de gestion et à la structure hiérarchique, de l'amélioration prévue du Cadre de gestion des locaux du Ministère et de la création d'un Bureau de gestion du projet de renouvellement des locaux, un examen réalisé à court terme contribuera de façon plus judicieuse à l'établissement du Cadre amélioré de gestion des locaux du Ministère.

20. Les observations visent à fournir, selon les renseignements recueillis au cours de l'examen, une évaluation de la situation actuelle comparée à la portée et aux objectifs établis en date du 31 août 2015. Nous invitons la Direction générale des finances et de l'administration (DGFA) à se pencher sur les observations qui suivent et à examiner la possibilité d'adopter des mesures en vue de corriger les lacunes relevées.

Cadre de contrôle de la gestion

Cadre de gestion des locaux du Ministère

L'amélioration du Cadre de gestion des locaux du Ministère s'impose

21. Le Cadre de contrôle de la gestion définit une série d'attentes liées à de saines pratiques de gestion. Il facilite la réalisation du mandat de l'organisation. L'annexe D du Guide de la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor, Consignes aux ministères à l'égard des locaux, précise qu'il est recommandé que les ministères élaborent un cadre de gestion des locaux qui convienne à leurs besoins. Ce cadre doit au moins inclure des structures explicites de responsabilisation et de prise de décisions éclairées adaptées aux besoins organisationnels. Il doit également inclure des politiques, des normes et des consignes appropriées aux besoins en locaux. Outre le Guide de la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor, la DGBI a établi le Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement, lequel exige également que chaque ministère ou organisme locataire élabore à l'interne un cadre de responsabilisation de gestion relatif aux locaux.
22. Le 30 juin 2015, le Comité de direction du Ministère a approuvé un nouveau Cadre de gestion des locaux présenté par la DGFA. Ce document met en lumière les améliorations nécessaires dans les divers aspects de la gestion des locaux, dont la centralisation du contrôle des locaux à l'échelle nationale, l'optimisation de l'utilisation des locaux à bureaux, et une responsabilisation plus explicite parmi les intervenants. Bien qu'il dispose d'un Cadre de gestion des locaux approuvé, le Ministère doit se doter de politiques et de procédures exhaustives lui permettant de s'assurer qu'il répond aux exigences du Guide de la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor ou du Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement de la DGBI.

Responsabilisation, rôles et responsabilités

Il y aurait lieu de définir de façon plus explicite la responsabilisation, les rôles et les responsabilités de la Direction des locaux du Ministère

23. La réussite de la gestion des locaux et des espaces repose pour l'essentiel sur une définition explicite des rôles et des responsabilités qui s'y rattachent. La clarté de cette définition est d'autant plus fondamentale que la gestion des locaux relève de plusieurs intervenants, à savoir la DGBI, la DGFA, toutes les directions générales de TPSGC,

ainsi que les tiers fournisseurs de services. L'énoncé explicite des rôles et des responsabilités est le corollaire d'une coordination efficace entre toutes les parties, lesquelles influencent à leur tour la productivité et la qualité des services de gestion des locaux.

24. La responsabilité d'autoriser et de gérer les projets relatifs aux services de gestion des locaux revient à la fois à l'autorité contractanteⁱⁱⁱ et au chargé de projet^{iv}. Le coût d'un projet détermine si une même personne agira à la fois à titre d'autorité contractante et de chargée de projet. En ce qui concerne TPSGC, la DGBI délègue le rôle d'autorité contractante lorsque le coût des projets relatifs à la gestion des locaux est supérieur à 40 000 \$ mais confie ce rôle à la Direction des locaux du Ministère lorsque le coût est inférieur à ce montant. Pour ce qui est de la mise en œuvre des projets relatifs aux services de gestion des locaux, la Direction des locaux du Ministère agit à titre de chargée de projet, indépendamment des coûts associés.
25. Nous avons constaté qu'aucun document officiel n'établissait de façon explicite la responsabilisation, les rôles et les responsabilités des divers intervenants. Cette absence de définition claire a conduit à des désaccords entre la Direction des locaux du Ministère et la DGBI sur les méthodes d'attribution des tâches dans le cadre de projets de plus de 40 000 \$. En outre, comme nous l'avons indiqué au cours d'examens internes précédents, une définition plus explicite des rôles et des responsabilités contribuerait à l'amélioration des contrôles financiers visant les contrats liés aux autres formes de prestation de services, à savoir la vérification de la facturation des projets, des autorisations de modification, du suivi des paiements et de la mise à jour des données relatives au projet dans le système d'information.
26. Quant à la gestion des espaces, le rôle de la Direction des locaux du Ministère pourrait être mieux documenté et communiqué plus efficacement. La situation a créé certaines difficultés pour la Direction. Par exemple, les directions générales s'attendent à ce que les locaux qu'elles occupaient auparavant continuent de rester en leur possession et hésitent parfois à se départir des espaces excédentaires. Or, avant le 30 juin 2015, la Direction des locaux du Ministère ne disposait pas du pouvoir explicitement établi pour récupérer ces espaces excédentaires. Des entretiens nous ont révélé qu'il pourrait y avoir des preuves selon lesquelles des directions générales auraient communiqué avec la DGBI pour lui soumettre des demandes de locaux et que celle-ci aurait attribué ou promis des espaces sans en discuter avec la Direction des locaux du Ministère.
27. Nous constatons également qu'il y aurait lieu de clarifier la définition des rôles et des responsabilités relatifs à l'initiative Milieu de travail 2.0. La DGBI conçoit les normes associées à cette initiative et agit à titre d'autorité contractante dans le cadre des projets

ⁱⁱⁱ L'autorité contractante est responsable de la surveillance du contrat et doit autoriser toute modification par écrit.

^{iv} Le chargé de projet est responsable de la mise en œuvre des travaux selon la portée définie dans le cadre du contrat, laquelle ne peut être modifiée que par l'autorité contractante.

d'aménagement. La Direction des locaux du Ministère agit à titre de chargée de projet responsable de la mise en œuvre des normes de l'initiative Milieu de travail 2.0 et veille à la réussite des projets. La réalisation de l'objectif de cette initiative requiert une collaboration et une coordination soutenues de la part des intervenants.

28. Nous estimons qu'il y a lieu de définir plus explicitement la responsabilisation, les rôles et les responsabilités se rattachant aux services de gestion des locaux et des espaces, ainsi qu'à l'initiative Milieu de travail 2.0. Compte tenu du changement survenu dans les rapports hiérarchiques au sein de la Direction en janvier 2014, la DGFA a pris des mesures en vue de résoudre ces questions. Comme nous le soulignons plus haut, cette dernière a présenté au Comité de direction un Cadre amélioré de gestion des locaux du Ministère dans lequel elle propose une nouvelle approche stratégique pour gérer les locaux à bureaux et mettre en œuvre l'initiative Milieu de travail 2.0. Le principe du contrôle centralisé qu'a mis de l'avant la DGFA pour la gestion des locaux à bureaux ministériels a été approuvé. Forte de cette approbation, la Direction est désormais en mesure de définir plus clairement les rôles et les responsabilités.

Processus et procédures

Il est nécessaire d'élaborer des procédures afin de recenser et de récupérer les locaux

29. Les processus et procédures fournissent aux employés une référence faisant autorité en ce qui a trait aux activités de gestion des espaces. Si ces documents sont bien élaborés, ils pourront améliorer l'efficacité et l'uniformité de ces activités.
30. Nous avons trouvé un document interne qui résume les procédures à observer pour gérer un nouvel espace lorsqu'un programme est créé ou croît en importance. Il ne semble toutefois pas exister de processus ou de procédure sur la façon de gérer les locaux à bureaux inoccupés (c.-à-d. sur la façon de recenser, de récupérer ou de réaffecter ces espaces). Nous estimons qu'il y aurait lieu d'élaborer des procédures relatives à la récupération des locaux.

Planification

La Direction se doit d'élaborer des plans opérationnels et stratégiques

31. La planification des activités constitue pour la direction un moyen important de soutenir la gérance, la prudence financière, la responsabilisation et la réalisation du mandat de l'organisation d'une façon efficace, efficiente et coordonnée.
32. Nous avons constaté que les activités de planification officielles étaient limitées. En 2014-15, la Direction a tenté d'établir un plan opérationnel annuel relatif aux locaux : elle a demandé à toutes les directions générales de lui transmettre leurs prévisions quant aux services de gestion des locaux dont elles auraient besoin, mais aucune réponse ne

lui est parvenue. On nous a indiqué que la Direction des locaux du Ministère ne reçoit généralement pas de préavis de ses clients lorsque ceux-ci souhaitent obtenir de tels services. Cela complique la planification de son travail et l'oblige à assurer des services en réaction à la demande. Il y aurait lieu d'intégrer le processus de planification des services de gestion des locaux aux processus annuels de planification du budget et de la dotation du Ministère et des directions générales. Un tel exercice faciliterait la réalisation d'un plan opérationnel annuel.

33. Il incombe également à la Direction de concrétiser un engagement ministériel de premier plan, à savoir la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0 à l'échelle pangouvernementale, d'ici 2021. Compte tenu du rôle de prestataire de services communs et de chef de file que tient la DGBI dans la facilitation de ce changement au moyen de l'initiative Milieu de travail 2.0, la réputation et la réussite du Ministère reposent en partie sur la façon dont il procède pour mettre cette initiative en œuvre dans l'ensemble de l'organisation. Nous avons constaté qu'aucun processus intégré de planification systématique à court et à long terme n'avait été prévu pour la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0. Compte tenu de la signification de l'initiative et du nombre important d'intervenants qui y participent, nous estimons qu'il y aurait lieu d'adopter un processus de planification stratégique officiel qui permettrait de fixer les priorités, d'affecter les ressources et d'établir un mécanisme de responsabilisation des intervenants au sein du Ministère.

Mesure du rendement y compris les normes de service

Il y aurait lieu d'élaborer et de mettre en œuvre une norme de service relative au Programme des services de gestion des locaux

34. La mesure du rendement est un mécanisme utilisé pour planifier et gérer la collecte de données aux fins d'analyse et d'établissement de rapports. Cet outil importe car il permet à la direction de prendre des mesures au moment opportun pour faire en sorte que les objectifs du programme soient atteints. La direction se doit de déterminer et de surveiller le rendement réel en le comparant aux résultats prévus et aux mesures du rendement, y compris les normes de service, et de rajuster le tir au besoin.
35. Les cibles de la mesure du rendement fixées pour la Direction des locaux du Ministère figurent dans le Plan d'activités intégré de la Direction générale des finances et de l'administration pour l'exercice 2014-2015. Elles comprennent l'atteinte d'un niveau de satisfaction de la clientèle de 70 % en ce qui a trait aux services de gestion des locaux, de même que l'achèvement de trois projets liés à l'initiative Milieu de travail 2.0 et un taux d'utilisation des espaces de TPSGC ramenée à 18,4 m² par personne pour l'exercice 2014-2015.
36. Peu de renseignements ont été communiqués quant aux résultats de la mesure du rendement concernant les normes relatives aux locaux. Au début de 2015, afin de mesurer la satisfaction de la clientèle, les directions générales du Ministère ont effectué

un sondage qui comprenait notamment des questions sur les projets liés aux locaux, sur les demandes simples de services aux locataires, sur le stationnement et sur l'acquisition et la gestion des locaux à bureaux. La Direction des locaux du Ministère analyse les résultats pour décider des solutions à apporter aux questions qu'a soulevées le sondage.

37. La Direction a indiqué qu'elle avait terminé deux des projets prévus liés à l'initiative Milieu de travail 2.0 dans le Secteur de la capitale nationale. L'achèvement du troisième projet a été reporté à 2016 en raison d'un changement apporté par l'entrepreneur de la DGBI à la prestation des services de gestion immobilière. Selon l'information présentée le 30 septembre 2015 au Comité de direction, la superficie utilisée au sein du Ministère était de 18,9 m² par personne au 31 mars 2015, ces résultats excédant la cible de 18,4 m² par personne qui avait été fixée.
38. Nous avons constaté qu'aucune norme de service n'avait été établie relativement au Programme des services de gestion des locaux. Nous estimons donc qu'il y aurait lieu d'élaborer des normes de service qui permettraient aux clients de comprendre le niveau de rendement auquel ils peuvent s'attendre.

Optimisation des locaux

Il y aurait lieu d'améliorer le système ou les outils afin de saisir les renseignements de manière à faciliter l'optimisation des locaux

39. TPSGC occupe annuellement une superficie qui équivaut à environ 107 millions de dollars et représente l'une des dépenses les plus élevées après les salaires. Il importe d'occuper la moindre superficie possible en locaux à bureaux et d'optimiser l'utilisation des ressources de l'État en se dotant de locaux ministériels rentables. Conformément au Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement de la DGBI, les ministères ont la responsabilité de veiller à ce que la superficie qu'ils occupent à titre de locataires corresponde au minimum nécessaire pour assurer la prestation efficace du programme et l'utilisation la plus économique possible des ressources de l'État.
40. L'optimisation des locaux comporte deux aspects : d'une part, utiliser les immeubles en veillant à intégrer un nombre maximal de postes de travail dans une superficie donnée; d'autre part, limiter le plus possible le nombre de postes de travail inoccupés. Une bonne gestion de l'utilisation des locaux à bureaux réduit la superficie nécessaire et permet de réaliser des économies.

Nouvelle initiative ou nouveau programme

41. Dans le cadre du Plan d'action pour la réduction du déficit, la Direction a mis en place depuis 2012 un plan échelonné sur sept ans en vue de réduire l'enveloppe de locaux du Ministère. On établit les cibles annuellement en ayant pour objectif de parvenir à une réduction de 16 247,2 m² à la fin de la septième année, soit l'exercice 2018-19. La

Direction a indiqué qu'elle avait devancé son plan et réduit jusqu'à présent la surface utilisée de 8964 m² au cours des trois dernières années.

42. En plus d'assumer la responsabilité du programme de réduction de la superficie des locaux dans le cadre du Plan d'action pour la réduction du déficit, la Direction est chargée de la mise en œuvre de l'initiative Milieu de travail 2.0. Celle-ci a pour but de moderniser le milieu de travail et d'accroître l'utilisation de la superficie des immeubles à l'échelle du gouvernement. L'initiative Milieu de travail 2.0 énonce des lignes directrices sur la réduction de la superficie des locaux à bureaux qui établissent la superficie allouée à chaque employé. Les concepteurs de la Direction des locaux du Ministère se servent de ces lignes directrices afin de créer des plans d'étage qui respectent les cibles établies quant à l'utilisation de l'espace. À l'heure actuelle, la Direction prévoit réaménager toutes les tours de Portage, en recourant à une stratégie de migration par phases, laquelle sera confirmée entre le début et le milieu de 2016.
43. Comme l'initiative Milieu de travail 2.0 figure parmi les priorités du Ministère, un Bureau de gestion du projet de renouvellement des locaux a été créé pour en gérer la mise en œuvre. L'objectif consiste à implanter l'initiative d'ici 2021 pour l'ensemble du personnel du Ministère et d'en arriver à réduire la superficie utilisée à 14 m² par personne dans les locaux à bureaux.

Renseignements recueillis sur le répertoire des locaux et sur leur utilisation

44. Pour optimiser l'utilisation des locaux, il est nécessaire de disposer d'un répertoire des données sur l'occupation (locaux utilisés et locaux disponibles). Nous avons cependant constaté qu'il n'existe aucune donnée exacte et actuelle à ce sujet.
45. Deux systèmes sont utilisés pour la saisie des données sur l'occupation des locaux : Archibus et RAPSGLB. Archibus indique, pour chaque étage et pour chaque immeuble, l'état d'occupation et d'inoccupation. Ce système appartient à la DGBI et la Direction des locaux du Ministère y a recours pour effectuer le suivi des espaces. Le système n'est relié à aucun autre et ne communique pas non plus avec d'autres systèmes, par exemple celui des RH; il arrive donc que les renseignements qu'il contient ne soient pas à jour. Il est par conséquent nécessaire de procéder à des revues générales des immeubles afin de mettre à jour les données sur l'occupation. Selon les indications qui nous ont été fournies, des revues générales sont effectuées tous les deux mois à la Place du Portage et trimestriellement à l'édifice Sir Charles Tupper, mais en ce qui concerne les autres immeubles, le système n'est mis à jour que de façon irrégulière en raison du travail qu'exige l'opération. Les mises à jour peu fréquentes et exécutées à intervalles irréguliers ne renseignent pas la Direction avec exactitude sur l'état d'occupation des locaux, et risquent de lui faire perdre des occasions de réaliser des économies d'espace.
46. L'autre système d'information, RAPSGLB, comporte des données relatives aux accords d'occupation (ententes conclues entre un ministère et la DGBI pour l'utilisation d'un

emplacement physique). On nous a indiqué que le système RAPSGLB pouvait contenir des duplicata ou des incohérences. La Direction des locaux du Ministère est donc tenue de vérifier l'exactitude des renseignements avant de les utiliser. De plus, la Direction n'étant pas la principale propriétaire de ces systèmes, ceux-ci ne contiennent pas — ou ne lui permettent pas d'obtenir — à eux seuls toutes les données dont elle aurait besoin.

État d'utilisation des locaux à bureaux

47. Les initiatives de réduction de la superficie ont permis au Ministère de réaliser des progrès à cet égard. Toutefois, il lui serait possible d'accroître les économies réalisées ainsi que les taux d'utilisation de la superficie actuelle.
48. Entre les exercices 2009-10 et 2014-15, le montant du loyer débité (exclusion faite de programmes autofinancés de 10,7 millions de dollars en 2014-15) est passé de 1,7 million de dollars à 5,9 millions de dollars. La région de la capitale nationale est la principale utilisatrice du loyer débité. Il est passé dans cette région de 1,5 million de dollars en 2009-10 à 4,4 millions de dollars en 2014-15. En principe, l'enveloppe de locaux que fournit le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) avec le rajustement relatif à un élargissement ou à une contraction du programme faisant suite à une présentation au Conseil du Trésor devraient correspondre au niveau d'occupation nécessaire pour un ministère donné. Le loyer débité devrait être maintenu au minimum, puisque le SCT finance le niveau d'occupation préétabli suivant le nombre d'employés à temps plein d'un ministère. L'examen et l'analyse de cette tendance de plus en plus marquée en faveur du loyer débité aideront la Direction à en cerner les motifs et à établir des mécanismes de contrôle qui lui permettront de parvenir à une utilisation optimale des locaux.
49. Le taux d'inoccupation des locaux à bureaux constitue l'un des principaux indicateurs d'une gestion efficace des espaces. À l'heure actuelle, la région de la capitale nationale enregistre un taux moyen d'inoccupation des postes de travail de 24 %, alors que celui des autres régions se situe à 11 %. La moyenne nationale est de 19 % en ce qui concerne le Ministère. Comme il a été souligné dans l'exposé présenté au Comité de direction le 30 septembre 2015, la DGFA est consciente de la nécessité de réduire le taux d'inoccupation des postes de travail au sein du Ministère. La Direction générale s'emploie actuellement à mettre en œuvre un projet de renouvellement des locaux visant à améliorer l'utilisation de la superficie globale et à réduire le coût total des espaces.

Conclusions

50. La gestion des locaux et des espaces constitue une ressource ministérielle stratégique de premier plan. Elle fait partie intégrante du mandat, des valeurs et des objectifs du Ministère. Elle a des répercussions sur la productivité individuelle et ministérielle. Compte tenu de la priorité du gouvernement de renouveler le milieu de travail et la pression de réduire les coûts de fonctionnement, TPSGC a absolument besoin d'élaborer

et de mettre en œuvre un cadre de gestion des locaux efficace pour qu'il puisse respecter son obligation de rendre des comptes.

51. Dans l'ensemble, l'examen a permis de déceler des lacunes potentielles et des possibilités d'améliorer les mécanismes de contrôle relatifs à la responsabilisation, aux rôles et responsabilités, aux politiques et procédures, à la planification des locaux, à la mesure du rendement et à la gestion des espaces.
52. Compte tenu des changements récents à la structure de gestion et à la structure hiérarchique, de l'amélioration prévue du Cadre de gestion des locaux du Ministère et de la création d'un Bureau de gestion du projet de renouvellement des locaux, la DGFA est en mesure de régler les problèmes et de mettre en œuvre les changements qui s'imposent.

Recommandation

53. Il est recommandé que le dirigeant principal des finances de la DGFA tienne compte des problèmes soulevés par l'examen au moment de rédiger le plan d'action visant l'amélioration du cadre de gestion ministériel et des contrôles en matière de gestion relatifs aux locaux du Ministère.

Réponse de la direction

54. La direction a eu l'occasion d'examiner le rapport de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation sur l'examen des locaux du Ministère, et elle est d'accord avec les conclusions et les problèmes indiqués dans ce rapport.
55. Le rapport d'examen tombe à point puisque nous sommes en train de mettre en œuvre notre Cadre de gestion des locaux du Ministère, qui vise à assurer un meilleur soutien de la haute direction, et à préciser les rôles et responsabilités des partenaires et des intervenants du Ministère. Parmi les principales mesures prises à ce jour, notons la création et l'approbation d'un cadre détaillé, l'élaboration d'une charte de programme relative à l'initiative Milieu de travail 2.0 avec la DGBI, la création d'une directive sur les demandes de projet de services aux locataires et la simplification des processus. Pendant que nous continuons nos activités de transformation, les conclusions du rapport d'examen indiquent clairement les problèmes à examiner et à régler. Les mesures prévues figurent au plan d'action détaillé de la gestion.

Plan d'action de la gestion

Cadre de gestion des locaux du Ministère

- 1.1 Le modèle du Cadre de gestion des locaux du Ministère aux fins de la transformation a été créé et approuvé en juin 2015.

- 1.2 Terminer l'élaboration et la mise en œuvre des éléments du cadre.

Responsabilisation, rôles et responsabilités

- 2.1 Élaborer une structure de gouvernance comprenant le cadre de référence établi afin de préciser les rôles et responsabilités associés à la modernisation prévue par l'initiative Milieu de travail 2.0.
- 2.2 Élaborer, avec la DGBI, la charte de programme relative à l'initiative Milieu de travail 2.0.
- 2.3 Terminer la description des rôles et responsabilités et l'ajouter aux politiques, aux procédures et aux directives internes associées dans le cadre.

Processus, et procédures

- 3.1 Élaborer des principes relativement à la réception des demandes de gestion de toutes les installations.
- 3.2 Élaborer une directive sur les demandes de projet de services aux locataires (arbre décisionnel).
- 3.3 Mettre à jour les politiques et les procédures, obtenir l'approbation officielle et les communiquer.

Planification des locaux

- 4.1 Rédiger un plan stratégique national de gestion des locaux aux fins de planification des espaces (plan quinquennal).

Remarque : Approche progressive pour le plan global (se termine en décembre 2016).

Mesure du rendement y compris les normes de service

- 5.1 Rassembler les pratiques exemplaires d'autres ministères en matière des normes de service et mesure du rendement.
- 5.1.1 Consigner les normes de service actuelles, créer des normes au besoin et établir des indicateurs de rendement clés à l'intention de TPSGC; et
- 5.1.2 Mettre en œuvre les normes de service et les mesures du rendement.

Optimisation des locaux

Examen des locaux du Ministère
Rapport d'examen final

- 6.1 Terminer l'examen des données et des renseignements pertinents sur les locaux provenant de l'ensemble des sources et les intégrer à un système ou à un mécanisme unique et approprié de suivi et d'établissement de rapports.

À propos de l'examen

Autorité

56. La mission figurait dans le Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques pour 2015-2018 de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Objectif

57. Les objectifs de l'examen consistent à déterminer si :
- des mécanismes de contrôle adéquats sont en place pour assurer une prestation de services de gestion des locaux efficace et efficiente au Ministère
 - un cadre efficace de gestion des espaces est établi en vue d'optimiser l'utilisation des locaux au sein du Ministère

Portée et approche

58. La portée de l'examen vise à évaluer la façon dont on a composé avec les risques associés aux contrôles de la gestion en place relativement aux services de gestion des locaux et en vue d'optimiser leur utilisation, pour la période du 1^{er} avril 2014 au 30 août 2015.

59. Les aspects suivants ne font pas partie de la portée de l'examen parce que d'autres groupes en assurent la gestion :
- services de gestion des locaux assurés par la DGBI
 - activités de gestion du matériel portant notamment sur les démarches d'aliénation ou d'approvisionnement se rattachant à la coordination des lieux de travail physiques
 - gestion du parc automobile
 - gestion de l'entreposage et des stocks
 - activités de gestion des locaux à l'échelle régionale

60. Il est à noter que les contrôles financiers établis relativement aux paiements versés au fournisseur pour la prestation de services de gestion des locaux (c.-à-d. demandés directement par les locataires) sont exclus de la portée, comme cela a été le cas dans les dernières années. Le Bureau de la vérification et de l'évaluation ayant procédé à deux examens internes (2010-802 et 2012-712) ainsi qu'à une vérification par un auditeur tiers (2010-715) directement ou indirectement liés aux opérations dont la Direction des locaux du Ministère assure la gestion. Ces aspects ne font pas partie des contrôles de gestion se rattachant aux services de gestion des locaux, lesquels sont compris dans la portée de l'examen.

Critères

61. Les critères utilisés dans le cadre de l'examen sont tirés des résultats de l'évaluation détaillée des risques. Ils ont été établis à l'aide du document Critères de vérification liés au Cadre de responsabilisation de gestion : outil à l'intention des vérificateurs internes du SCT, de l'annexe D du Guide de la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor : Consignes aux ministères à l'égard des locaux, du Cadre de gestion des locaux à bureaux et des services de logement de la DGBI ainsi que d'autres politiques, directives et guides pertinents du SCT.

62. Les critères suivants ont été évalués dans le cadre de l'examen :

- Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs liés à la prestation des services de gestion de locaux sont définis convenablement et sont communiqués clairement
- Il existe des plans opérationnels pluriannuels et annuels qui aident la Direction à s'acquitter de son obligation d'atteindre les objectifs et de respecter les normes d'optimisation de l'espace du gouvernement
- Il existe des politiques et des procédures ministérielles applicables liées aux activités ministérielles de gestion des locaux. Celles-ci sont à jour et invariablement mises en application
- Des mesures du rendement et de la productivité sont établies et surveillées dans une volonté de garantir la réalisation efficiente, efficace et conforme des activités de gestion des locaux
- Des renseignements pertinents et exacts relatifs à l'utilisation de l'espace sont consignés en temps opportun aux fins de la planification des locaux et de la prise de décisions

Fin des travaux d'examen

63. Les travaux d'examen sur place étaient en grande partie achevés en août 2015.

Équipe d'examen

64. L'examen a été réalisé par des membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la supervision du directeur de la vérification continue et des services consultatifs et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation.

65. L'examen a été vérifié par l'équipe d'évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.