Rapport final - version Internet

Examen du cadre de contrôle de gestion de l'intégrité des biens immobiliers

2001-06-27

Projet 2000-640

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Vérification et Examen

Public Works and Government Services Canada

Audit and Review

Canada

Table des Matières

Sommaire 1
1 Introduction 4
1.1 Autorisation du projet 4
1.2 Objectifs 4
1.3 Portée 4
1.4 Contexte 5
2 Questions examinées 6
3 Constatations, conclusions et recommandations 7
3.1 Facteurs et influences externes 7
3.2 Organisation et responsabilités 8
3.3 Règles, facteurs et influences internes 9
3.4 Culture et climat 10
3.5 Planification 10
3.6 Exécution et suivi 11
3.7 Évaluation 13
4 Conclusions 13
5 Plan d'action 14

Sommaire

Autorisation du projet

La présente vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le cadre du Plan de vérification et d'examen de 2000-2001.[1]

Objectif

Le projet avait pour objectif d'évaluer l'efficacité du cadre de contrôle de gestion (CCG) destiné à assurer l'intégrité des biens immobiliers appartenant à l'État et obtenus par bail-achat, dont TPSGC a la garde.

Portée

La vérification a porté sur le CCG destiné à assurer l'intégrité de tous les biens immobiliers dont TPSGC a la garde, y compris ceux dont la gestion courante a été donnée à contrat dans le cadre de l'initiative relative aux autres formes de prestation de services (AFPS). Des entrevues sur place et d'autres activités de vérification ont été menées à la Direction générale des services immobiliers (DGSI), tant dans le secteur de la capitale nationale que dans les régions de l'Ontario et du Pacifique. Des entrevues téléphoniques ont également été réalisées avec des membres du personnel des régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Ouest.

Contexte

La DGSI est chargé de fournir, à des prix abordables, des locaux propices à la productivité et des services connexes, notamment à des clients et locataires fédéraux. Un grand nombre de locaux occupés par des fonctionnaires fédéraux sont loués, mais une proportion importante du portefeuille immobilier est composée d'immeubles appartenant à l'administration fédérale. La DGSI assure la garde d'environ 400 immeubles à bureaux et autres installations fédérales (immeubles d'utilisation commune, patrimoine national, barrages, ponts, quais et routes) appartenant à l'État ou obtenus par bail-achat un peu partout dans le pays. En 1998, la DGSI a donné à contrat la gestion courante d'environ 75 p. 100 des immeubles à bureaux, le reste étant directement géré par la DGSI et les bureaux régionaux de TPSGC.

À la section III, *Plans, résultats et ressources*, de la partie III du *Budget principal des dépenses 2000-2001 (Rapport sur les plans et les priorités)*, on reconnaît la valeur des biens immobiliers

[1] Le projet a été exécuté suivant les lignes directrices de l'ancienne politique du Conseil du Trésor en matière d'examen, de vérification interne et d'évaluation, qui a été en vigueur jusqu'au 31 mars 2001.

fédéraux et on considère que l'un des principaux résultats visés par les engagements consiste à « conserver l'intégrité des biens immobiliers ». Suivant les *Résultats prévus* à la section III, les Services immobiliers doivent concentrer leurs efforts sur une gestion rentable des biens immobiliers axée sur un souci de sécurité, de santé, d'accessibilité et de productivité, tenant compte du développement durable et d'autres initiatives fédérales et assurant un rendement optimal des investissements immobiliers de l'État.

Principales constatations

Il existe un ensemble complet de politiques, de règlements, de responsabilités, de délégations de pouvoirs et d'autres instruments permettant de gérer efficacement l'intégrité des biens immobiliers appartenant à l'État et obtenus par bail-achat, dont TPSGC a la garde.

Même si la vérification n'a révélé aucune lacune importante dans la conception globale du cadre de contrôle de gestion, il y a des faiblesses dans l'application du cadre et dans l'information disponible pour appuyer la planification de l'intégration des biens. De plus, des facteurs externes pourraient avoir des incidences sur la capacité future de gestion des biens de la DGSI. Dans tous les cas, cependant, la direction de la DGSI est consciente des problèmes et a entrepris d'élaborer ou de mettre en oeuvre des stratégies destinées à éliminer ou à réduire les risques possibles pour l'organisation.

Les principales questions qui se posent en matière d'intégrité des biens sont les suivantes :

- Les documents de planification des biens n'ont pas été mis à jour conformément aux règles de la DGSI. De plus, les entrevues ont révélé que la qualité des produits de planification n'est pas uniforme. Une importante initiative actuellement en cours vise à assurer la mise à jour des documents de planification requis pour assurer l'intégrité des biens. Les entrevues ont également indiqué que les changements organisationnels apportés dans le cadre du Modèle de gestion d'entreprise (MGE) des Services immobiliers ont permis une meilleure intégration des documents de planification. Des efforts sont aussi déployés pour améliorer le cadre de contrôle de la qualité de la planification.

- Au moment de l'examen, la DGSI ne disposait pas de moyens quantifiables d'évaluation de l'intégrité des biens au niveau du portefeuille pour appuyer une gestion à caractère plus stratégique de l'intégrité. De ce fait, la planification et l'approbation des projets ne se faisaient pas dans une perspective globale visant l'ensemble du portefeuille. La DGSI procède actuellement à des essais de logiciels en vue de choisir des outils de gestion pouvant faciliter une perspective à l'échelle du portefeuille et permettre la modélisation des compromis financiers liés au report de travaux d'entretien et de réparation.

- La DGSI a défini des indicateurs de rendement clés (IRC) liés à l'intégrité des biens qui devaient permettre de mesurer le rendement de l'entrepreneur dans le cadre des marchés portant sur d'autres formes de prestation de services (AFPS). Les entrevues ont indiqué que ces IRC présentaient des lacunes qui, à moins d'être corrigées, pourraient entraîner à long

terme des problèmes sur le plan de l'intégrité des biens. Les IRC font actuellement l'objet d'un examen visant à établir de meilleurs moyens de mesure du rendement des biens. Par ailleurs, la mesure du rendement dans le cas des biens gérés par TPSGC ne se fonde pas sur des IRC quantifiables semblables à ceux qui s'appliquent aux marchés AFPS. Même s'il est possible de surveiller l'état des biens grâce aux Rapports sur l'état des immeubles fondés sur des inspections annuelles, cette surveillance est surtout axée sur les systèmes de « santé et sécurité » et ne permet pas de mesurer le rendement global des biens d'une manière quantifiable. La DGSI travaille également dans ce domaine.

- Dans l'évaluation des projets relatifs à l'intégrité de biens, l'évaluation des risques a traditionnellement été axée sur la responsabilité à l'égard de la santé et de la sécurité. Il semble cependant que, depuis quelque temps, une gestion élargie des risques est entreprise dans le cadre du processus décisionnel.

- Il y a un cadre structuré de gestion de l'état environnemental des biens immobiliers, qui comprend les critères environnementaux de base actuels.

- La DGSI fait face à d'importantes difficultés dans ses efforts visant à affecter suffisamment de ressources humaines qualifiées à la gestion de l'intégrité des biens. On reconnaît en général que les départs à la retraite et autres départs survenus dans les années 1990, les nouvelles responsabilités confiées à beaucoup d'employés depuis la mise en oeuvre du MGE des SI ainsi que le volume de travail croissant venant des ministères gardiens ont imposé de sérieuses contraintes aux capacités en ressources humaines. Des initiatives reliées entre elles sont actuellement en cours de réalisation à la DGSI et au Secteur de la gestion des immeubles et des installations (SGII) en vue de définir des critères de compétence et de déterminer les mécanismes pouvant attirer, perfectionner et maintenir en fonction les ressources humaines dont le Ministère aura besoin à l'avenir.

Incidence et conclusion

La DGSI et les régions ont adopté, pour la gestion de l'intégrité des biens, une démarche 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 DGSI est en train d'élaborer ou de mettre en oeuvre 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.

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

La présente vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'examen de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le cadre du Plan de vérification et d'examen de 2000-2001.[2]

1.2 Objectif

Le projet avait pour objectif d'évaluer l'efficacité du cadre de contrôle de gestion (CCG) destiné à assurer l'intégrité des biens immobiliers appartenant à l'État et obtenus par bail-achat, dont TPSGC a la garde.

1.3 Portée

La vérification a porté sur le cadre de contrôle de gestion (CCG)[3] destiné à assurer l'intégrité de tous les biens immobiliers dont TPSGC a la garde, y compris ceux dont la gestion courante a été donnée à contrat dans le cadre de l'initiative relative aux autres formes de prestation de services (AFPS). Nous avons plus particulièrement examiné les secteurs d'intérêt ci-dessous compris dans le cadre de contrôle de gestion.

- Lois, règlements, politiques, responsabilités, délégations de pouvoirs et autres instruments régissant l'intégrité des biens immobiliers;
- Mécanismes stratégiques et opérationnels de planification, de surveillance et d'établissement de rapports régissant l'intégrité des biens immobiliers;
- Gestion des risques liés à l'intégrité des biens immobiliers;
- Méthodes de gestion de l'état environnemental des biens immobiliers, y compris les critères environnementaux de base;
- Contexte opérationnel et relations avec les clients et les autres intervenants;
- Conception générale des modes de prestation utilisés pour assurer l'intégrité des biens immobiliers, y compris la définition des rôles et des responsabilités des employés qui exécutent les travaux, ainsi que l'étendue des responsabilités et les mesures de contrôle visant à assurer la conformité aux politiques et aux procédures;
- Mesure du rendement en ce qui concerne l'atteinte des objectifs établis en vue d'assurer l'intégrité des immeubles et des autres biens immobiliers.

---

[2] Le projet a été exécuté suivant les lignes directrices de l'ancienne politique du Conseil du Trésor en matière d'examen, de vérification interne et d'évaluation, qui a été en vigueur jusqu'au 31 mars 2001.

[3] *Un cadre de contrôle de gestion est constitué de politiques, de procédures et de structures établies par la direction pour que* l'organisation puisse atteindre ses objectifs. Il englobe les processus de définition des orientations, de planification opérationnelle, d'élaboration de politiques, de prise de décisions, d'organisation et de reddition de comptes, d'élaboration de processus, de déploiement et de gestion des ressources, de gestion de l'information et de la technologie, de contrôle du rendement, de coordination et de communication.

On a procédé à des entrevues à l'examen de documents aux Services de gestion des biens et des installations, aux Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers ainsi que dans les unités de service à la clientèle du Secteur de la capitale nationale de la Direction générale des services immobiliers. On a aussi procédé à des examens sur place dans les régions de l'Ontario et du Pacifique. En outre, on a mené des entrevues téléphoniques avec des membres du personnel ayant des responsabilités à l'égard des biens immobiliers dans les régions de l'Atlantique, du Québec et de l'Ouest. En tout, une soixante de personnes ont donné des renseignements à l'équipe de vérification au cours d'entrevues personnelles ou dans le cadre de groupes de discussion.

1.4 Contexte

La DGSI est chargée de fournir, à des prix abordables, des locaux propices à la productivité et des services connexes, notamment à des clients et locataires fédéraux. Un grand nombre de locaux occupés par des fonctionnaires fédéraux sont loués, mais une proportion importante du portefeuille immobilier est composée d'immeubles appartenant à l'administration fédérale. La DGSI assure la garde d'environ 400 immeubles à bureaux et autres installations fédérales (immeubles d'utilisation commune, patrimoine national, barrages, ponts, quais et routes) appartenant à l'État ou obtenus par bail-achat un peu partout dans le pays. En 1998, la DGSI a donné à contrat la gestion courante d'environ 75 p. 100 des immeubles à bureaux, le reste étant directement géré par la DGSI et les bureaux régionaux de TPSGC.

À la section III, *Plans, résultats et ressources*, de la partie III du *Budget principal des dépenses 2000-2001 (Rapport sur les plans et les priorités)*, on reconnaît la valeur des biens immobiliers fédéraux et on considère que l'un des principaux résultats visés par les engagements consiste à « conserver l'intégrité des biens immobiliers ». Suivant les *Résultats prévus* à la section III, les Services immobiliers doivent concentrer leurs efforts sur une gestion rentable des biens immobiliers axée sur un souci de sécurité, de santé, d'accessibilité et de productivité, tenant compte du développement durable et d'autres initiatives fédérales et assurant un rendement optimal des investissements immobiliers de l'État.

2 Questions examinées

L'examen du CCG[4] de l'intégrité des biens a été effectué en tenant compte à la fois des activités de contrôle de gestion et des facteurs environnementaux qui influent sur la façon d'appliquer les activités de contrôle, suivant le modèle ci-dessous.

Facteurs environnementaux

- Facteurs et influences externes.
- Organisation et responsabilités.
- Règles, facteurs et influences internes.
- Culture et climat.

Facteurs opérationnels

- Planification.
- Exécution et surveillance.
- Évaluation.

[4] Le cadre général de contrôle de gestion utilisé pour cet examen est tiré du livre de Robert Anthony, John Deardon et Vijay Govindarajan, *Management Control Systems*, Boston, Irwin Press, 1965.

3 Constatations, conclusions et recommandations

3.1 Facteurs et influences externes

La croissance du volume d'activité venant des ministères gardiens a des incidences sur la capacité de la DGSI d'assurer l'intégrité des biens.

La DGSI connaît actuellement une augmentation de son volume d'activité provenant des ministères gardiens. Le gouvernement a annoncé, dans le budget de février 2000, qu'il affectait 200 millions de dollars de nouveaux fonds à l'amélioration de l'infrastructure fédérale, afin de répondre à des préoccupations concernant la sécurité et de maintenir les services assurés à la population canadienne. Dans les demandes adressées au Conseil du Trésor pour accéder à ces fonds, les ministères gardiens doivent démontrer qu'ils ont un cadre de planification immobilière semblable à celui de TPSGC. Toutefois, beaucoup se rendent compte qu'ils n'ont pas les ressources internes nécessaires pour établir un tel cadre et s'adressent donc à la DGSI pour obtenir d'elle ce service. Par conséquent, les cadres des Unités de service à la clientèle trouvent très difficile de prévoir leurs volumes d'activités futurs et, partant, l'effectif nécessaire pour offrir aux clients les services dont ils auront besoin de façon continue.

Tous les groupes interrogés conviennent en général que la charge de travail actuelle dépasse déjà la capacité des ressources internes. Il y a plus de travail que de personnes pouvant le faire dans le temps imparti. On s'inquiète donc beaucoup des incidences possibles du nouveau travail qui pourrait venir des ministères gardiens et des initiatives en matière de revitalisation des biens.

Il y a donc des préoccupations au sujet de la capacité du Ministère d'attirer à la fois les ressources de remplacement nécessaires et les nouvelles requises pour faire face à la croissance du volume d'activité.

Comme la DGSI a des caractéristiques démographiques semblables à celles du reste de la fonction publique, on peut s'attendre à ce qu'un nombre important d'employés soient admissibles à la retraite dans les prochaines années. Même si les personnes admissibles ne partent pas toutes, beaucoup le feront. Ces départs à la retraite vont aggraver les incidences de la baisse des effectifs subie par la DGSI dans les années 1990 par suite du Programme d'encouragement à la retraite anticipée et du Programme de prime de départ anticipé, ainsi que les effets de l'impartition des activités de gestion courante à des entrepreneurs AFPS, qui a entraîné la perte d'une importante partie de la « mémoire institutionnelle » relative à la majorité des immeubles de la DGSI.

Les départs et les promotions accordées pour remplir les postes vacants ont déjà occasionné un important roulement, notamment dans les postes de gestionnaire des biens (GB) et de gestionnaire des immeubles et des installations (GII). Comme le nombre de postes à combler dépasse le nombre de candidats internes, la DGSI recrute activement à l'extérieur du Ministère aux niveaux AS-2 à AS-5, mais elle doit affronter à cet égard la concurrence du marché, surtout dans les grandes agglomérations.

La DGSI reconnaît qu'elle fait face à d'importants défis dans ses efforts visant à maintenir suffisamment de ressources humaines qualifiées pour assurer la gestion de l'intégrité des biens. Des initiatives sont actuellement en cours de réalisation à la DGSI en vue de définir des critères de compétence et de déterminer des mécanismes pouvant attirer, perfectionner et maintenir en fonction les ressources humaines dont le Ministère aura besoin à l'avenir.

3.2 Organisation et responsabilités

La structure organisationnelle et de responsabilisation actuellement en place pour assurer l'intégrité des biens partout dans le pays est conforme au Modèle de gestion d'entreprise (MGE) des SI de 1996.

Les principaux groupes responsables de l'intégrité des biens à la DGSI et dans les régions sont les Services de gestion des locaux à bureaux et Biens immobiliers (SGLBBI), les Services de gestion des biens et des installations (SGBI) et les unités de service à la clientèle (USC). Les Services d'architecture et de génie appuient le maintien de l'intégrité des biens en réalisant des projets et des travaux d'inspection particuliers à la demande de la SGBI ou du propriétaire-investisseur.

Les SGLBBI, à titre de propriétaire-investisseur, ont la responsabilité ultime des biens gardés et doivent fournir le financement nécessaire pour assurer ou améliorer l'intégrité des biens. Le propriétaire-investisseur compte sur les SGBI et les USC pour déterminer le travail requis grâce au processus d'établissement du budget et de planification. Il approuve les documents de planification clés relatifs à chaque bien immobilier ainsi que les projets particuliers dont la valeur dépasse un certain seuil.

Les USC partagent avec les SGBI la responsabilité de l'approbation des Plans de gestion des biens immobiliers (PGBI) et des Plans annuels de gestion des immeubles (PGI). De plus, les USC doivent tenir compte à la fois de la satisfaction du client et des exigences en matière d'intégrité des biens, lorsqu'elles approuvent ou recommandent au propriétaire-investisseur (dans la limite de leurs pouvoirs) des projets relatifs aux biens.

Au niveau du centre d'expertise national, les SGBI sont responsables de l'élaboration des politiques, procédures, conseils fonctionnels et pratiques exemplaires à l'appui de l'intégrité des biens. Dans les organisations opérationnelles des SGBI du pays, il y a des gestionnaires d'immeubles et d'installations, et des gestionnaires de biens chargés des activités opérationnelles courantes liées à l'intégrité des biens directement gérés par l'État. De plus, compte tenu de la nécessité de gérer le rendement dans le cadre des marchés AFPS, les organisations des SGBI comprennent des gestionnaires des biens (GB) et des gestionnaires des immeubles et des installations (GII) responsables des biens dont la gestion a été confiée à des entrepreneurs AFPS.

Dans le cadre de la mise en oeuvre du MGE des SI, la responsabilité d'établir des PGBI a été transférée du propriétaire-investisseur aux gestionnaires, Immeubles et installations, de même qu'aux GB et aux GII, afin d'assurer une meilleure intégration des documents de planification.

Même si on convient en général que le transfert de responsabilités a permis de se rapprocher de l'objectif, on se demande si les agents en cause s'occupent assez souvent des PGBI pour les connaître suffisamment ou pour savoir ce qu'il est possible d'attendre ou d'exiger d'une tierce partie chargée de les établir. Pour répondre à cette préoccupation, plusieurs régions ont chargé un spécialiste du centre d'expertise régional des SGBI de participer à l'élaboration des PGBI en obtenant les données nécessaires du gestionnaire, Immeubles et installations, ou du GB (et/ou du GII), dans le cas des biens confiés à des entrepreneurs AFPS.

3.3 Règles, facteurs et influences internes

La conformité aux codes du bâtiment, à la politique gouvernementale et aux exigences relatives à la santé et à la sécurité est la première priorité des SGBI.

Les entrevues ont indiqué que la conformité aux codes du bâtiment, à la politique gouvernementale et aux exigences relatives à la santé et à la sécurité continue d'avoir une importance de premier plan dans la planification et la surveillance de l'intégrité des biens. Le personnel des SGBI examine régulièrement, d'une manière intégrée, les systèmes de sécurité des personnes dans les immeubles. L'Inspection annuelle d'immeubles (IAI) et le Rapport sur l'état des immeubles (REI), qui est établi périodiquement, sont conçus pour mettre en évidence les cas de non-conformité.

D'importants efforts ont été déployés, au cours des dernières années, pour mettre à jour les politiques, les procédures et les outils électroniques relatifs à l'intégrité des biens.

Une politique révisée et des lignes directrices à jour concernant le PGBI ont été établies au cours de l'été 2000. Des projets de procédures d'exploitation uniformisées ont été élaborées à l'égard des biens gérés par les entrepreneurs AFPS. On a aussi établi un guide de gestion des immeubles et des installations qui, de l'avis de beaucoup des personnes consultées, constitue une excellente source de renseignements, surtout pour les agents récemment nommés.

Dans le Système de gestion de projet et des activités (SGPA), un module PGI a été créé et mis en service à l'automne 2000. Les entrevues ont révélé, qu'au niveau opérationnel, la première version de ce module est jugée insatisfaisante. Un groupe responsable du module PGI, qui comprend des représentants des régions, transmet les commentaires de ce genre à l'équipe nationale de mise en oeuvre du SGPA, dans le cadre du processus de gestion des problèmes établi pour le Système.

De plus, la DSGI examine actuellement des outils électroniques permettant de mieux suivre l'intégrité des biens dans tout le portefeuille et de déterminer où des immobilisations sont nécessaires.

3.4 Culture et climat

Dans les dix dernières années, on s'est attaché à réaliser les réparations et les remises en état absolument essentielles au fonctionnement des immeubles plutôt que d'adopter une approche fondée sur le cycle de vie des biens.

Les entrevues ont révélé que, par suite des restrictions budgétaires appliquées pendant cette période, on a eu tendance à recourir à des solutions à court terme qui permettaient de limiter les dépenses à effectuer durant un exercice donné.

Le centre d'expertise national des SGBI favorise une vision plus globale de la gestion des biens grâce à la formation et à l'élaboration d'outils de gestion. D'après les résultats des entrevues, on adopte de plus en plus une perspective fondée sur l'évaluation des risques pour appuyer des recommandations relatives à des projets, ce qui aide les autres à comprendre les besoins.

Les difficultés découlant du transfert de la gestion d'à peu près les trois quarts du portefeuille immobilier de TPSGC à des entrepreneurs AFPS sont en voie d'être aplanies.

Un grand nombre de personnes interrogées ont indiqué que la gestion des marchés AFPS exigeait une main-d'oeuvre abondante. On s'inquiète aussi d'une insuffisance possible des ressources opérationnelles nécessaires pour surveiller le rendement des entrepreneurs.

De nombreux GB et GII n'assument pas leurs responsabilités actuelles depuis longtemps, et ils ont encore besoin de temps pour s'adapter à leurs fonctions. Même s'il s'agit souvent d'anciens gestionnaires immobiliers, qui s'occupaient de questions opérationnelles, on leur demande désormais de gérer des contrats. Dans certaines régions, les GII sont responsables d'un territoire très étendu, ce qui réduit la fréquence des visites sur place. Il faut donc compter encore plus sur l'information fournie par le gestionnaire immobilier local AFPS.

La plupart des personnes interrogées ont admis que les relations entre TPSGC et les entrepreneurs AFPS évoluent dans le cadre des marchés actuels fondés sur les résultats. Des cours sont donnés aux GII. Des conférences téléphoniques périodiques permettent de discuter avec les gestionnaires nationaux et régionaux des SGBI des problèmes liés à l'administration des marchés actuels et d'envisager les besoins futurs.

3.5 Planification

Il y a un cadre officiel de planification pour le maintien de l'intégrité des biens. Les principaux éléments de ce cadre sont le Plan de gestion des biens immobiliers (PGBI), le Plan de gestion des immeubles (PGI) et le Rapport sur l'état des immeubles (REI).

Le PGI est établi chaque automne sur la base du PGBI et de l'Inspection annuelle d'immeubles (IAI). Le PGI expose l'état général du bien, les questions de santé et de sécurité qui y sont liées et la stratégie de réparation prévue. On y trouve également les frais de fonctionnement et d'entretien et les immobilisations de l'année précédente, de l'année courante et des quatre années suivantes, ainsi qu'un résumé de tous les projets prévus dans l'horizon de planification de quatre ans. Le PGI doit être approuvé par le gestionnaire des biens et par le directeur de l'USC responsable du bien. Le lien entre le PGI et le PGBI s'est amélioré parce que la direction demande plus régulièrement des explications sur la façon dont des projets particuliers se rattachent au PGBI.

Les PGBI et les REI sont ordinairement établis sur un cycle quinquennal. Le REI, qui est préparé juste avant le PGBI, est fondé sur un examen pluridisciplinaire de l'immeuble et contient d'importants renseignements permettant d'en évaluer l'état. Des examens plus détaillés sont effectués au besoin pour compléter l'information figurant dans le REI. Le PGBI est fondé sur le REI, la Stratégie d'investissement locale et les plans à long terme relatifs au bien en cause. Toutes les parties responsables de l'intégrité du bien (Propriétaire-investisseur, SGBI et USC) doivent approuver le PGBI avant qu'il ne soit soumis à l'approbation du Conseil régional de gestion des investissements.

Un peu partout dans le pays, les PGBI n'ont pas été mis à jour aussi souvent que l'exige la politique ministérielle et beaucoup remontent donc à plus de cinq ans. D'après les entrevues réalisées avec le personnel du centre d'expertise national, la qualité des plans serait également inégale. Une importante initiative est actuellement en cours en vue de la mise à jour des documents de planification appuyant l'intégrité des biens, dans le cadre du cycle de planification du PGBI. Des efforts sont en outre déployés pour améliorer le cadre de contrôle de la qualité de la planification. Certaines régions ont mis l'accent sur une approche collective faisant intervenir le propriétaire-investisseur, le GB, le GII et le conseiller, Services aux clients (CSC) dans l'élaboration du PGBI. Il est possible, grâce à ce processus, d'assurer une compréhension commune des plans à long terme relatifs à chaque bien.

Dans l'évaluation des projets relatifs à l'intégrité de biens, l'évaluation des risques a traditionnellement été centrée sur la responsabilité à l'égard de la santé et de la sécurité. Il semble cependant que, depuis quelque temps, une gestion élargie des risques est entreprise dans le cadre du processus décisionnel.

3.6 Exécution et suivi

Les Rapports sur l'état des immeubles (REI) périodiques ainsi que les inspections annuelles constituent les principaux mécanismes utilisés pour suivre l'intégrité de tous les biens du portefeuille immobilier de TPSGC.

Les REI périodiques établis avant l'élaboration des PGBI sont le principal mécanisme permettant à la DGSI d'évaluer l'intégrité d'un bien. Au moment de l'établissement du rapport, une équipe pluridisciplinaire détermine si l'immeuble était conforme au code du bâtiment lors de sa construction et la mesure dans laquelle il est conforme aux codes en vigueur. Le rapport comprend également une section sur l'état environnemental de l'immeuble. D'autres inspections approfondies, pouvant comprendre des essais destructifs, peuvent en outre servir à évaluer l'intégrité des différents éléments de la structure.

Les rapports d'inspection annuels fournissent des renseignements sur les problèmes urgents évidents, mais ne sont généralement pas assez détaillés pour permettre une évaluation de l'intégrité du bien.

Les renseignements recueillis dans le cadre des inspections périodiques et détaillées sont conservés sur papier, ce qui limite la possibilité pour la DGSI de déceler des problèmes qui se posent pour l'ensemble du portefeuille immobilier ou de justifier la décision de réaliser des projets « horizontaux » d'application générale (ascenseurs, toitures, etc.). Deux projets pilotes sont actuellement en cours pour déterminer s'il est possible de recourir à des outils électroniques à cette fin.

Un cadre détaillé à été mis au point pour mesurer en permanence le rendement des entrepreneurs AFPS dans plusieurs domaines, notamment la qualité de l'entretien des immeubles, des systèmes, du matériel et des terrains.

Huit des 32 indicateurs de rendement clés (IRC) définis pour évaluer le rendement des entrepreneurs AFPS en matière de gestion immobilière et de mise en oeuvre de projets se rapportaient à l'intégrité des biens. Des éléments particuliers des immeubles ont été notés avant le transfert de la responsabilité de la gestion à l'entrepreneur. L'évaluation de l'intégrité de chaque bien est basée sur l'IAI qui est faite en novembre de chaque année, puis vérifiée par TPSGC. L'inspection permet d'attribuer une cote de 1 à 5 (1 désignant un élément neuf et 5, un élément à remplacer parce que sa durée utile est dépassée) à chaque élément important de l'immeuble. Les entrevues ont indiqué que les IRC des AFPS présentaient des lacunes qui, à moins d'être corrigées, pourraient entraîner à long terme des problèmes sur le plan de l'intégrité des biens. Les IRC font actuellement l'objet d'un examen visant à établir de meilleurs moyens de mesure du rendement des biens.

Ce cadre ne s'applique pas actuellement aux biens dont la gestion est directement assurée par la DGSI. Dans ce cas, l'état des biens est suivi grâce aux REI et aux inspections annuelles, généralement axées sur les systèmes de « santé et sécurité ». Des travaux ont été entrepris dans ce domaine pour établir des moyens plus généraux de mesure de l'intégrité des biens fondés sur une

approche quantifiable. Les moyens examinés devraient permettre des examens intégrés à l'échelle du portefeuille ainsi que la modélisation des compromis financiers associés au report de travaux d'entretien et de réparation, de façon à adopter une approche de gestion de l'intégrité des biens ayant un caractère plus stratégique.

Des critères environnementaux de base ont été établis pour tous les immeubles gérés par un entrepreneur AFPS. Chaque fois qu'un projet est entrepris dans une installation, on se sert d'une liste de contrôle pour s'assurer que les travaux n'ont pas eu d'effets négatifs sur ces critères. De plus, on détermine annuellement le degré de conformité aux règlements environnementaux dans le cadre des exigences relatives aux IRC. Dans le cas des biens directement gérés, la conformité aux règlements environnementaux est évaluée lors de l'établissement du REI périodique.

Le compte rendu sur les biens (CRB) fournit à la haute direction des renseignements périodiques sur le rendement financier des biens.

La DGSI a mis au point un CRB fondé sur le modèle du tableau de bord équilibré (Balanced Score Card[5]). Ce document, qui a remplacé le Rapport sur le contrôle du rendement financier des biens, établit essentiellement une comparaison entre le rendement financier des biens à l'intérieur d'une région ou entre les régions. Même si le CRB ne contient pas d'observations directes relatives à l'intégrité des biens, son analyse peut révéler des anomalies attribuables à une diminution de cette intégrité.

3.7 Évaluation

Plusieurs groupes de travail nationaux ont été formés au cours des dernières années pour établir les outils et les processus requis pour assurer l'intégrité des biens.

Des groupes de travail réunissant des membres du personnel du centre d'expertise national (SGBI) et des représentants de toutes les régions ont été formés pour examiner différents processus et outils pouvant faciliter le processus de planification ou fournir à la Direction générale une meilleure information sur l'intégrité de ses biens. Ces initiatives comprenaient la définition des besoins d'information pour la surveillance du rendement des biens, la mise au point d'un indice du rendement des immeubles et l'élaboration d'un outil électronique commun pour l'établissement des PGI et le stockage des données correspondantes. De façon générale, on considérait que ces initiatives constituaient des moyens utiles de remettre en question le statu quo et de créer un contexte propre à favoriser l'amélioration continue des processus.

À l'échelle nationale, les SGBI travaillent à l'élaboration d'un cadre d'assurance de la qualité des PGBI.

[5] Robert S. Kaplan et David P. Norton, ?The Balanced Scorecard C Measures That Drive Performance@, *Harvard Business Review*, janvier-février 1992, p. 71-79.

4 Conclusions

Il existe un ensemble complet de politiques, de règlements, de responsabilités, de délégations de pouvoirs et d'autres instruments permettant de gérer efficacement l'intégrité des biens immobiliers appartenant à l'État et obtenus par bail-achat, dont TPSGC a la garde.

Même si la vérification n'a révélé aucune lacune importante dans la conception globale du cadre de contrôle de gestion, il y a des faiblesses dans l'application du cadre et dans l'information disponible pour appuyer la planification de l'intégrité des biens. De plus, des facteurs externes pourraient avoir des incidences sur la capacité future de gestion des biens de la DGSI. Dans tous les cas, cependant, la direction de la DGSI est consciente des problèmes et a entrepris d'élaborer ou de mettre en oeuvre des stratégies destinées à éliminer ou à réduire les risques possibles pour l'organisation.

La DGSI et les régions ont adopté, une démarche proactive pour la gestion de l'intégrité des biens, 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 DGSI est en train d'élaborer ou de mettre en oeuvre 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.

5 Plan d'action

Recommandation

Aucune recommandation n'est formulée dans le présent rapport.

Plan d'action

Aucun plan d'action n'est requis.