

CHAPITRE 3

Espaces de bureaux gouvernementaux : planification, utilisation et transformation

Audit de performance

La Financière agricole du Québec
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Revenu Québec
Secrétariat du Conseil du trésor
Société québécoise des infrastructures

EN BREF

Afin de tirer avantage des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et les modes de travail modernes tels que le bureau sans papier et le travail collaboratif, le gouvernement a annoncé dans sa vision immobilière de 2018 son projet de transformation du milieu de travail. Cette transformation devrait notamment permettre de réduire les coûts de loyer par la réduction des espaces administratifs, et d'augmenter la productivité des employés.

Six ans après l'annonce de ce projet, seuls 7,2 % des 900 000 m² devant être transformés l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles prévues par la réduction de ses espaces de bureaux. Aussi, la cible qu'il s'est fixée dans sa Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés d'ici 4 ans, sera difficile à atteindre.

Malgré de nombreuses rencontres tenues entre la Société québécoise des infrastructures (SQI) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) afin de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement visant l'atteinte des objectifs gouvernementaux n'ont été approuvés.

D'autre part, plus de la moitié des projets de transformation complétés par la SQI n'a pas atteint les 46 % de diminution d'espace visés. Le fait que le SCT a tardé à officialiser les paramètres à cet égard peut avoir contribué à cette situation.

Finalement, bien qu'elle assure généralement le suivi individuel de chacun des projets, la SQI n'a aucun mécanisme pour suivre la performance des projets dans son ensemble en ce qui a trait au respect des paramètres initiaux, comme le coût estimé des travaux, la réduction des espaces et les économies potentielles. De plus, elle ne rend aucun compte au SCT à ce sujet.

CONSTATS

1

La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.

2

Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.

3

Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.

ÉQUIPE

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

Étienne Côté

Directeur d'audit

Marie-Hélène Boily

Annie Coulombe

Vincent Duguay

Nadia Giguère

Catherine Labbé

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin

Vérificateur général adjoint

SIGLES

ETC	Équivalent temps complet
FADQ	La Financière agricole du Québec
MTAA	Milieu de travail axé sur les activités
MEIE	Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
RQ	Revenu Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQI	Société québécoise des infrastructures

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.	11
Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.....	18
Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.	21
Recommandations.....	25
Commentaires des entités auditées	26
Renseignements additionnels.....	31

MISE EN CONTEXTE

1 En 2018, dans *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, le gouvernement concluait qu'à quelques exceptions près, les environnements de travail dans les espaces de bureaux gouvernementaux n'avaient pas beaucoup évolué depuis les années 1980 et ne permettaient pas de tirer tous les avantages des technologies et des nouveaux modes de travail tels que le bureau sans papier et le travail collaboratif.

2 Cette vision se voulait le point de départ du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail impliquant l'implantation d'aménagements selon le concept de milieu de travail axé sur les activités (MTAA). Ce projet gouvernemental vise notamment à permettre :

- de réduire les coûts de loyer en diminuant les espaces administratifs ;
- d'augmenter la productivité des employés, ainsi que d'améliorer leur attraction et leur rétention.

Milieu de travail axé sur les activités

Le milieu de travail axé sur les activités est un environnement où l'équipement et l'espace sont organisés en fonction de la diversité des activités qu'un travailleur exerce au quotidien. Dans ce milieu, on trouve notamment des postes de travail non assignés afin, par exemple, de faciliter le passage d'une activité d'apprentissage à une activité de collaboration.

Projet gouvernemental de transformation du milieu de travail : un levier important

Le projet gouvernemental de transformation du milieu de travail contribue à l'atteinte de cibles de trois grandes stratégies gouvernementales, soit :

- *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, qui visait à implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets d'aménagement¹ réalisés au 31 mars 2023.
- La Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023, qui prévoyait que 60 % des employés gouvernementaux bénéficieraient d'un milieu de travail et de façons de faire transformés.
- La Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % de la superficie à vocation administrative soit transformée par des aménagements en MTAA².

1. Il s'agit des projets d'aménagement relatifs aux espaces de 1 000 m² et plus qu'occupent individuellement les organismes publics à une adresse donnée.

2. La stratégie précédente, soit la Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023, visait à offrir des milieux de travail stimulants en concevant une organisation du travail adaptée aux nouvelles réalités. Aucune cible quantifiée n'avait alors été établie.

3 La gestion de cet important chantier incombe principalement à la Société québécoise des infrastructures (SQI). Créée en 2013, à la suite de l'adoption de la *Loi sur les infrastructures publiques*, la SQI voit centralement à la gestion des infrastructures gouvernementales, tant sur le plan du développement et du maintien du parc immobilier qu'en ce qui concerne le soutien aux organismes publics (ministères et organismes) assujettis à la loi dans la gestion de leurs projets d'infrastructure. Plus spécifiquement, elle loue des espaces de bureaux principalement aux organismes publics dans des immeubles de son parc immobilier et s'assure de la sécurité et du confort des occupants. En 2023-2024, la location de ces espaces a représenté 478 millions de dollars de revenus pour la SQI, montant qui couvre essentiellement ses coûts.

4 Quant aux organismes publics, la loi précise qu'ils doivent faire affaire exclusivement avec la SQI pour satisfaire leurs besoins en espaces locatifs ainsi qu'en matière de construction, d'entretien, d'exploitation et de gestion d'immeubles¹. Ils doivent définir leurs besoins en matière d'espace afin que la SQI puisse déterminer et mettre en place la solution immobilière la plus appropriée pour y répondre, en tenant compte, notamment, des coûts sur le plan immobilier et de l'impact sur leurs activités.

5 Finalement, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) élabore des directives établissant les normes et paramètres à respecter afin d'encadrer l'utilisation des ressources de l'État. Il doit notamment soutenir les organismes publics dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des espaces de bureaux. Il a également la responsabilité de recommander au gouvernement les investissements à prioriser dans le Plan québécois des infrastructures. Les rôles et responsabilités des entités auditées sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 En décembre 2020, la SQI évaluait à près de 2 milliards de dollars les investissements nécessaires pour transformer l'ensemble des espaces de bureaux gouvernementaux de 1 000 mètres carrés² et plus sur une période de 15 ans. Elle estimait aussi que ces travaux permettraient de faire des économies de loyers de plus de 5 milliards de dollars d'ici 2052, et ce, par une réduction des espaces de 40 %.

7 L'entrée en vigueur en avril 2022 de la Politique-cadre en matière de télétravail pour le personnel de la fonction publique, qui permet aux employés occupant des emplois admissibles d'exercer du télétravail jusqu'à trois jours par semaine, pourrait permettre de réaliser des économies d'espaces et de loyers additionnelles.

1. Le gouvernement peut toutefois, à l'égard d'un organisme public ou de l'une de ses entités administratives, exclure certaines activités immobilières et certains services de cette obligation.

2. Il s'agit de la superficie à partir de laquelle les gains potentiels seraient maximisés, selon la SQI.

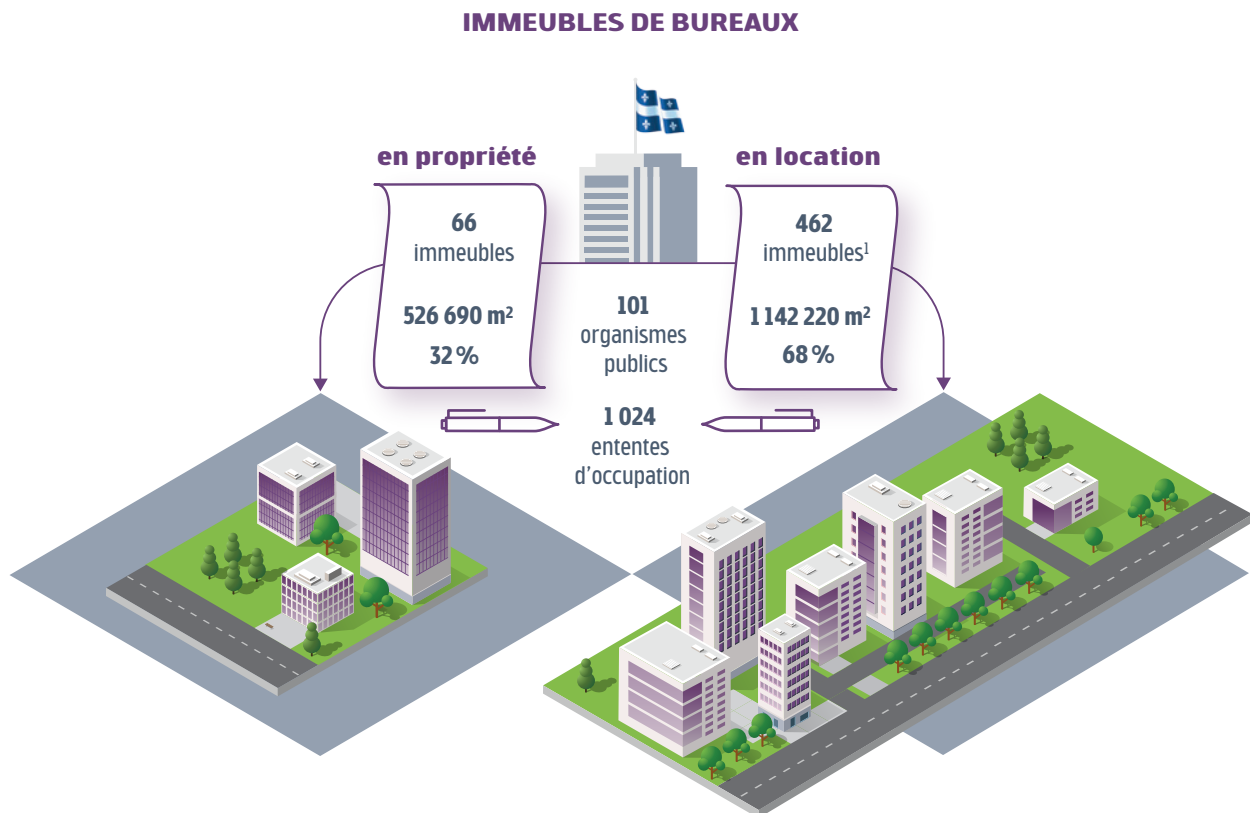
Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

- 8 Le présent audit avait entre autres comme objectif de s'assurer que la SQI gère de façon efficace et efficiente les espaces de bureaux gouvernementaux, notamment en les optimisant et en répondant adéquatement aux besoins des organismes publics. Il visait aussi à déterminer si les organismes publics établissent leurs besoins à cet égard et, finalement, si le SCT encadre correctement cette gestion.
- 9 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2024. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 10 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les espaces de bureaux gouvernementaux en bref

- 11 Au 31 mars 2024, le parc d'espaces de bureaux gérés par la SQI était composé en majeure partie d'immeubles en location, pour une superficie totale de près de 1,7 million de mètres carrés (figure 1).

FIGURE 1 Portrait des espaces de bureaux gérés par la SQI au 31 mars 2024



1. Ces immeubles abritent des espaces se rapportant à 593 baux.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

Illustration : Shutterstock.

12 À la même date, la SQI fournissait des espaces de bureaux à 101 organismes publics par le biais de 1 024 ententes d'occupation.

13 En plus de la gestion de l'ensemble des espaces de bureaux sous la responsabilité de la SQI, nous nous sommes intéressés aux espaces de bureaux de quatre organismes publics, La Financière agricole du Québec (FADQ), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), et Revenu Québec (RQ) (tableau 1).

TABLEAU 1 Données au 31 mars 2024 sur les espaces de bureaux des organismes publics audités

	FADQ	MEIE	MESS	RQ
Nombre d'édifices	27	6	169	31
Superficie				
■ Locative (m ²)	15 454	20 512	220 406	257 882
■ Utilisable ¹ (m ²)	14 088	18 061	197 264	229 142
Part des espaces situés dans des immeubles en location	40 %	93 %	89 %	98 %
Loyer annuel de l'organisme				
■ Total (M\$)	3,7	7,7	61,2	91,6
■ Par m ² de superficie locative (\$)	239	375	278	355
Équivalent temps complet (ETC)	639	582	6 675	11 610
Superficie utilisable par ETC (m ²)	22	31	22 ²	20

1. La superficie utilisable représente la superficie locative dont on retranche les espaces communs, tels que les salles de bains, les ascenseurs et les escaliers.

2. Le MESS consacre 26 % de ses espaces à des services à la clientèle, comme des bureaux libre-service et des salles d'entrevue. Ces espaces ne sont pas disponibles pour les employés et ont donc été retranchés de la superficie utilisable par ETC.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures et du Secrétariat du Conseil du trésor.

La transformation des espaces de bureaux, qui vise à réduire les coûts de loyer et à augmenter la productivité, est peu avancée.

Qu'avons-nous constaté ?

14 En mars 2024, soit six ans après l'annonce du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail, seuls 7,2 % des espaces de bureaux devant être transformés par la SQI l'ont été. Ainsi, le gouvernement tarde à profiter des économies substantielles qui proviendraient de la réduction de ses espaces de bureaux.

15 De plus, la proportion des espaces de bureaux transformés ne représente qu'une faible part de l'objectif de la Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028, qui vise à ce que 35 % de la superficie à vocation administrative soit transformée d'ici le 31 mars 2028.

Pourquoi ce constat est-il important ?

16 Les réductions majeures d'espace peuvent entraîner d'importantes économies de loyer. Par ailleurs, des aménagements fonctionnels ainsi qu'un environnement sain et sécuritaire favoriseraient la productivité et amélioreraient la capacité d'attraction et de rétention du personnel.

Ce qui appuie notre constat

Des travaux peu avancés

17 L'approche choisie par la SQI était de transformer d'abord les immeubles en propriété et certains faisant l'objet de baux à long terme pour réduire l'espace des occupants en place, et y déménager ensuite d'autres organismes installés dans des immeubles en location. Les économies proviendraient alors du non-renouvellement des baux de ceux-ci.

18 Notre analyse montre que les travaux sont peu avancés. En effet, en mars 2024, les travaux réalisés ne représentaient que 64 391 m² (tableau 2), soit 7,2 % de la superficie totale de 900 000 m² des espaces à transformer³.

TABLEAU 2 Projets complétés et projets en cours de réalisation au 31 mars 2024

	N ^{bre}	Superficie (m ²)			Coûts des travaux (M\$)		
		Réalisée	À venir	Total	Réalisés	À venir	Total
Projets complétés	17	26 911	s. o.	26 911	44,2	s. o.	44,2
Projets en cours	20	37 480 ¹	79 281	116 761	70,0	148,2	218,2
Total	37	64 391	79 281	143 672	114,2	148,2	262,4

1. Afin d'estimer cette superficie, nous avons considéré que l'avancement des projets en cours variait proportionnellement aux coûts des travaux réalisés à une date donnée sur les coûts totaux estimés. Le taux d'avancement de ces projets est donc estimé à 32,1 % (70,0 M\$/218,2 M\$) au 31 mars 2024. En appliquant ce taux d'avancement à la superficie totale des projets en cours, soit 116 761 m², il est estimé que 37 480 m² seraient réalisés à cette même date.

Source : Société québécoise des infrastructures.

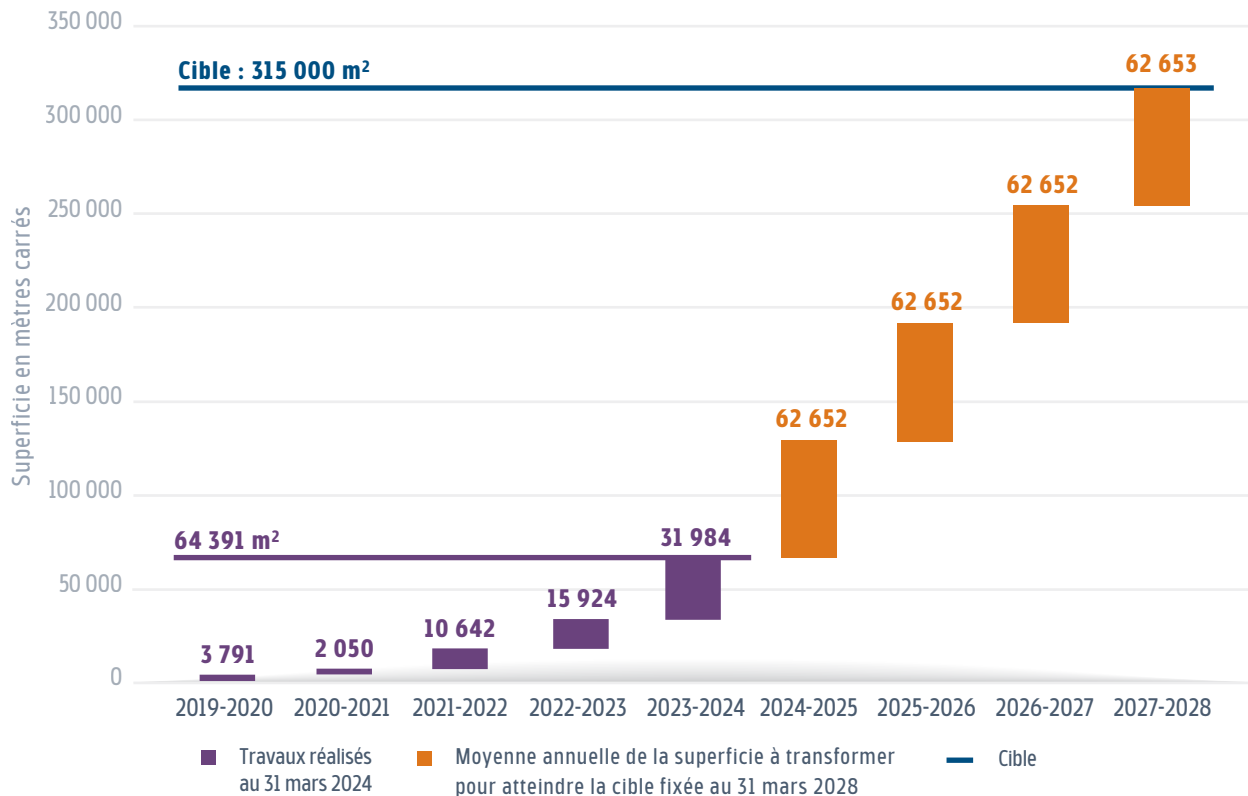
19 Rappelons de plus que la Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028 vise à ce que 35 % des espaces à vocation administrative soient transformés, et ce, d'ici 4 ans, soit avant le 31 mars 2028.

20 Afin que cette cible soit atteinte au 31 mars 2028, des travaux couvrant 315 000 m² devront avoir été achevés d'ici là, c'est-à-dire 250 609 m² additionnels⁴. Le rythme des travaux devra donc être grandement accéléré pour y arriver.

21 La figure 2 montre la proportion des travaux qui sont réalisés par rapport à ceux qui devront l'être d'ici mars 2028 pour que cette cible soit atteinte. Ainsi, au cours de chacun des 4 prochains exercices, 62 652 m² devront être transformés, ce qui représente près du double de ce qui a été réalisé au cours du meilleur exercice des 5 dernières années, soit 31 984 m².

3. Cela représente l'estimation des espaces de bureau à transformer qui est utilisée dans le suivi de la cible de la Stratégie de gestion des ressources humaines 2023-2028.

4. Cette superficie représente la totalité des espaces à transformer multipliée par 35 % moins les espaces déjà transformés.

FIGURE 2 Travaux à réaliser pour atteindre la cible de 35 %

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

22 Puisque peu de travaux sont réalisés jusqu'à maintenant, les économies relatives à la transformation des espaces de bureaux tardent à se concrétiser. De plus, les retards dans la réalisation des travaux pourraient entraîner des coûts additionnels, car, selon des prévisions du ministère des Finances de mars 2024, l'inflation dans le secteur de la construction devrait demeurer plus élevée que l'inflation générale.

23 Voici, à titre d'exemples, les économies de loyer estimées par la SQI en mai 2024 relativement à la transformation de trois importants édifices.



Québec - 675, boul. René-Lévesque Est (Complexe G)

Paramètres estimés

Coût des travaux : 123,2 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 20,9 M\$/an à partir de 2031-2032

Espaces libérés : 63 334 m² sur 120 634 m², soit 53 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2031-2032



Québec - 425, rue Jacques-Parizeau

Paramètres estimés

Coût des travaux : 46,9 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 11,2 M\$/an à partir de 2031-2032

Espaces libérés : 27 854 m² sur 58 254 m², soit 48 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2026-2027



Montréal - 500, rue Sherbrooke Ouest

Paramètres estimés

Coût des travaux : 21,7 M\$

Économies de loyer annuelles¹ : 3,7 M\$/an à partir de 2024-2025

Espaces libérés : 10 024 m² sur 18 941 m², soit 53 %

Échéancier : de 2022-2023 à 2030-2031

1. Cette somme représente le maximum d'économies annuelles prévues lorsque tous les locataires d'autres édifices auront été transférés. Ce maximum sera atteint progressivement.

Des organismes publics dans l'attente

24 La plupart des organismes publics ignorent le moment où leur projet de transformation pourrait être réalisé. En effet, en juillet 2021, le SCT et la SQI leur ont transmis une lettre conjointe indiquant que les demandes de projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces en raison du télétravail seraient traitées ultérieurement. Pendant trois ans, malgré la généralisation du télétravail au sein de la fonction publique et les bénéfices qu'il pourrait apporter en termes de réduction d'espaces, aucune autre indication ne leur a été fournie sur le moment où ces travaux pourraient être réalisés. Ce n'est qu'en juillet 2024, alors que nous finalisons nos travaux, que le SCT a transmis aux organismes publics un communiqué les informant qu'ils pouvaient à nouveau faire ce type de demande à la SQI.

25 Nos travaux auprès des quatre organismes publics audités visaient notamment à évaluer leur niveau de préparation à la transformation de leur milieu de travail. Alors que la FADQ nous a confirmé attendre que la SQI la sollicite avant d'agir, les trois autres organismes publics sont déjà avancés dans leur préparation :

- Le MESS a analysé près de la moitié de ses adresses et a déterminé qu'elles représentaient un potentiel de réduction d'espace administratif de 47 %.
- RQ a mis en place une stratégie immobilière quinquennale qui vise à réduire d'un minimum de 19 % ses espaces de bureaux d'ici 2027. D'autres possibilités de rationalisation seront planifiées par la suite.
- Le MEIE a établi un objectif de réduction de l'ensemble de ses espaces de bureaux de 33 %.
- Le MEIE et RQ ont dépersonnalisé plus de la moitié de leurs postes de travail tandis que le MESS l'a fait pour environ 10 %⁵. Voici un projet que le MEIE a entrepris dans les dernières années.

Dépersonnalisation des postes de travail

La dépersonnalisation des postes de travail consiste à enlever tous les effets personnels d'un bureau, ce qui permet la réaffectation du poste de travail à d'autres personnes lorsqu'il est vacant.

5. Selon le MESS, ce taux plus faible s'explique largement par l'importance de son parc immobilier déployé dans l'ensemble de la province. De plus, en respect des orientations du SCT, il dépersonnalise les postes de travail lorsqu'il y a une possibilité de rétrocéder de l'espace ou lorsqu'il y a un besoin urgent à combler.

Transformation d'espaces de façon autonome

En octobre 2021, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, constatant la sous-utilisation de ses espaces et souhaitant rapatrier à la même adresse tous ses employés du centre-ville de Québec, a entrepris un projet de transformation. Bien que le traitement par la SQI des projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces eût été suspendu dans le but de procéder à des travaux de planification globale, le ministère a choisi de procéder à des travaux de façon autonome en se limitant essentiellement à l'achat de nouveau mobilier. Ainsi, il n'avait pas l'obligation de faire intervenir la SQI, et il estime qu'il pourrait, avec ce projet, réduire de 4 500 m² ses espaces de bureaux au centre-ville de Québec, soit d'environ 38 %.

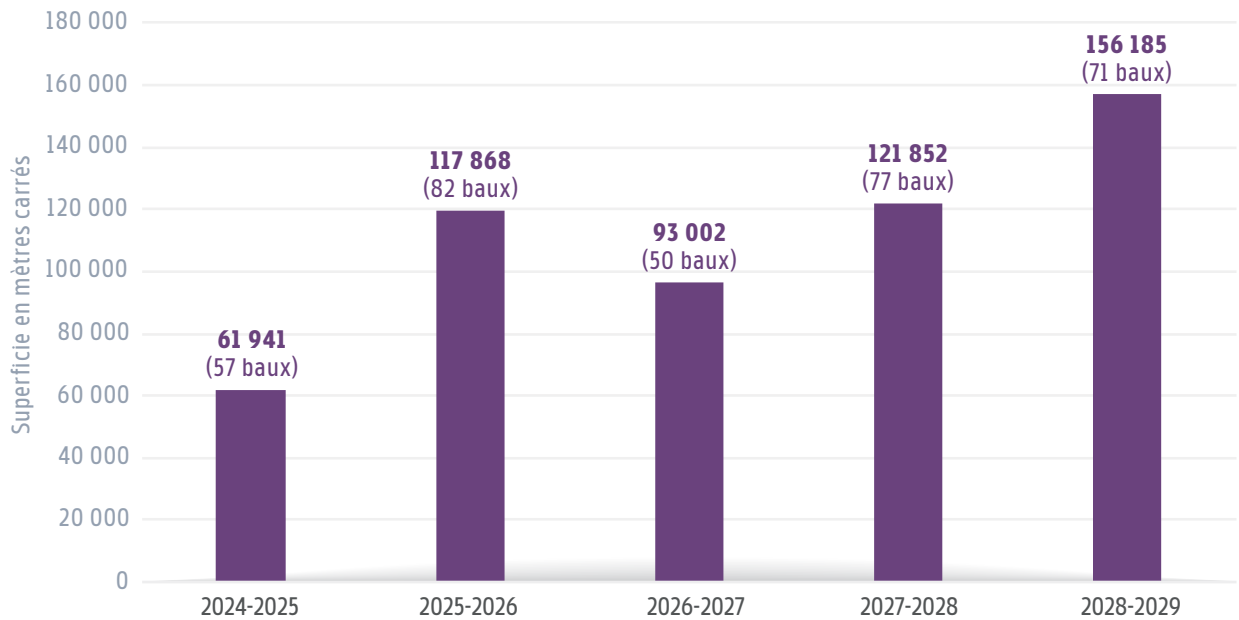
Au terme du projet, le ministère prévoit avoir investi, en mobilier et en aménagement, près de 2,7 millions de dollars et réaliser des économies annuelles de plus de 1,4 million de dollars.

Voici un aperçu du projet en cours de ce ministère qui s'inspire du concept de milieu de travail axé sur les activités :

- Les bureaux sont dépersonnalisés et non assignés. Les bureaux fermés sont maintenant occupés par deux personnes.
- De petites salles de rencontres de quatre à cinq personnes ont été aménagées et les bureaux de gestionnaires deviennent des salles de rencontres en leur absence.
- Chaque étage inclut une aire de collaboration et des aires de concentration. Des cabines insonorisées sont prévues pour réduire le bruit lors d'appels.
- Différents types de mobilier répondent aux besoins des multiples tâches à accomplir.

Enjeux liés à la hausse marquée des échéances de baux

26 Au cours des 5 prochaines années, soit entre avril 2024 et mars 2029, 337 des 593 baux (57 %) que la SQI a conclus avec des propriétaires d'immeubles viendront à échéance. Ces baux représentent 48 % de la superficie totale des immeubles de bureaux qu'elle loue (550 848 m²/1 142 220 m²). La figure 3 présente la distribution dans le temps de ces baux et leur importance en termes de superficie.

FIGURE 3 Superficie des baux venant à échéance au cours des 5 prochaines années

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

27 Si les immeubles en propriété et certains faisant l'objet de baux à long terme ne sont pas prêts à temps, la SQI se verra obligée de renouveler un grand nombre de baux bientôt échus avec des propriétaires d'immeubles. Il est aussi important de considérer que la transformation d'un immeuble prend généralement plusieurs années à se réaliser. Cette situation risque de complexifier la planification des travaux et d'affecter la rentabilité du projet gouvernemental de transformation des espaces de bureaux.

CONSTAT 2

Malgré la volonté claire du gouvernement de transformer les espaces de bureaux, aucun plan d'action et aucune stratégie de financement n'ont été approuvés.

Qu'avons-nous constaté ?

28 Depuis le début du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail, aucun des scénarios présentés au SCT au cours des années par la SQI n'a permis d'en arriver à un plan d'action et à une stratégie de financement approuvés.

29 Depuis juillet 2023, les rencontres entre le SCT et la SQI se sont intensifiées, et ce, afin d'identifier des moyens d'optimiser l'occupation des espaces et de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus. Un projet de plan d'action a été préparé à l'automne 2023, mais il n'était toujours pas approuvé en septembre 2024, et les deux organisations poursuivaient leurs discussions à cet égard.

Pourquoi ce constat est-il important ?

30 La planification de la transformation des espaces de bureaux d'une centaine d'organismes publics, actuellement répartis dans plus de 500 immeubles, est une tâche complexe et d'envergure. Pour la mener à bien, il faut prioriser et planifier adéquatement les projets, et les ressources disponibles pour les travaux doivent être établies le plus rapidement et le plus précisément possible.

31 Par ailleurs, la priorisation et la planification de tels travaux doivent reposer sur une bonne connaissance des besoins et sur des données fiables. En ce sens, dans sa vision immobilière, le gouvernement confie à la SQI le mandat de réaliser une planification des besoins immobiliers des organismes publics sur 10 ans et de revoir annuellement cette planification.

Ce qui appuie notre constat

Aucun plan d'action et aucune stratégie de financement approuvés

32 Comme mentionné dans la mise en contexte, la volonté de transformer les espaces de bureaux a été réitérée à quatre reprises depuis 2018 dans différentes stratégies gouvernementales. Afin de planifier ces travaux de transformation, la SQI a présenté au SCT trois principales estimations de coûts. Cependant, chaque fois, aucun plan d'action n'a été approuvé. Les principaux événements liés au projet de transformation du milieu de travail sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

33 Voici sommairement chacune de ces estimations : on y voit que les superficies visées diminuent au fil du temps, en raison de changements à la portée et au découpage par phases, et que les budgets autorisés sont en deçà des coûts estimés. De l'information plus détaillée pour chaque estimation est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Date de l'estimation	Période couverte	Superficie visée (m ²)	Coûts estimés par la SQI (M\$)	Budget autorisé au 31 mars 2024 (M\$)	Économies estimées
Décembre 2020	2023-2037	760 063 ¹	1 954,9	-	5,1 milliards de dollars sur 30 ans
Automne 2021	2022-2032	427 354	894,7 ²	240,4	Non déterminé
Mai 2024 (Phase 1)	2024-2029	199 542	487,7 ³	171,1 ⁴	54,8 millions de dollars/an une fois les travaux terminés

1. Il s'agit du total des superficies de 1 000 m² et plus à transformer selon la SQI.

2. L'estimation de la SQI était de 807,0 millions de dollars pour 40 projets. Nous avons ajouté 87,7 millions de dollars et une superficie de 37 531 m² pour considérer quatre projets en cours de réalisation que la SQI n'avait pas inclus dans cette période. De plus, l'estimation de la SQI ne considère qu'une partie de l'inflation.

3. L'estimation de la SQI était de 412,9 millions de dollars pour 12 projets. Nous avons ajouté 74,8 millions de dollars et une superficie de 8 253 m² pour considérer un projet en cours de réalisation que la SQI n'avait pas inclus dans cette période. De plus, l'estimation de la SQI n'inclut aucune inflation.

4. Ce montant représente une portion du budget de 240,4 millions de dollars de la ligne précédente.

34 De 2018 à 2021, soit avant l'autorisation du budget de 240,4 millions de dollars, les travaux de transformation réalisés ont été financés à même le budget annuel accordé à la SQI dans le Plan québécois des infrastructures pour réaliser des projets d'aménagement de l'administration gouvernementale. Cette enveloppe s'élevait à 39,1 millions de dollars en 2018-2019 et a diminué graduellement pour atteindre 21,4 millions de dollars en 2021-2022.

35 En novembre 2021, la SQI indiquait au SCT qu'étant donné l'envergure du projet de transformation des milieux de travail, elle ne pourrait jamais supporter l'ensemble des interventions requises à même le budget de base pour les projets d'aménagement. La SQI se proposait de poursuivre les discussions sur d'autres possibilités de financement. À ce moment, les coûts estimés pour réaliser 44 projets s'élevaient à près de 895 millions de dollars, et au 31 mars 2024 les budgets autorisés pour certains de ceux-ci étaient d'environ 240 millions de dollars.

36 Depuis juillet 2023, les rencontres entre le SCT et la SQI se sont intensifiées, et ce, afin d'identifier des moyens d'optimiser l'occupation des espaces et de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus. Ces rencontres ont mené à l'automne 2023 à l'élaboration d'un projet de plan d'action par la SQI, dont la première phase a été présentée au SCT en mai 2024. Celle-ci vise à réaménager 12 édifices en propriété ou en location à long terme des régions de Québec et de Montréal. L'estimation des coûts de ces travaux était de 488 millions de dollars alors que le budget autorisé au 31 mars 2024 était de 171 millions de dollars.

37 L'approbation de ce plan qui était prévue pour l'automne 2023 n'avait toujours pas été obtenue en septembre 2024. Les deux organisations poursuivaient leurs discussions sur les paramètres et sur le financement de ce plan.

38 Par ailleurs, le recensement des besoins immobiliers des organismes publics réalisé par la SQI est incomplet. En effet, plusieurs organismes n'ont pas répondu à la demande d'informations qui leur a été transmise, soit 13 % en 2022 et 26 % en 2023. Un portrait précis des besoins des organismes publics est un intrant essentiel à une planification optimale et adéquate des projets d'optimisation. Il est à noter qu'avec les modifications apportées à la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*⁶ en mars 2024, les organismes publics sont maintenant dans l'obligation de transmettre à la SQI les informations nécessaires à l'élaboration de ce recensement.

6. Avant mars 2024, cette directive s'intitulait *Directive concernant la gestion et l'ameublement des espaces de l'administration gouvernementale*.

CONSTAT 3

Le SCT a tardé à officialiser les paramètres de rationalisation des espaces, ce qui peut avoir contribué au fait que plusieurs projets n'y satisfont pas.

Qu'avons-nous constaté ?

39 Six ans se sont écoulés entre les changements importants annoncés dans la vision immobilière de 2018 et la publication d'une mise à jour de la directive sur la gestion et l'aménagement des espaces, en mars 2024. Ce long délai peut avoir contribué au fait que plusieurs projets réalisés jusqu'à maintenant par la SQI ont donné lieu à un pourcentage de rationalisation en deçà du taux de réduction recherché.

40 De plus, bien qu'elle assure le suivi individuel de chacun des projets, la SQI n'a pas mis en place de mécanisme afin de suivre de manière globale la performance du programme de transformation du milieu de travail. De son côté, le SCT n'a pas exigé un tel suivi.

Pourquoi ce constat est-il important ?

41 Dans le contexte d'un chantier de l'ampleur de la transformation en cours, il est important, afin de favoriser l'atteinte des objectifs, que les documents de référence définissent clairement les responsabilités de chacune des parties et qu'ils formulent des paramètres qui reflètent adéquatement les nouvelles réalités du travail et les possibilités qu'offrent les aménagements modernes.

42 Un suivi adéquat permet de juger de la performance des projets et d'apporter les ajustements nécessaires au besoin.

Ce qui appuie notre constat

Des paramètres qui ont tardé à être officialisés

43 Les paramètres que doivent respecter la SQI et les organismes publics dans leurs travaux d'aménagement sont précisés dans la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale* du Conseil du trésor. Ces paramètres font partie de la base du projet gouvernemental de transformation du milieu de travail.

44 Pourtant, six ans se sont écoulés entre les changements importants annoncés dans la vision immobilière de 2018 et la publication d'une mise à jour de la directive sur la gestion et l'aménagement des espaces, en mars 2024. Auparavant, les derniers changements significatifs remontaient à 2015. Voici quelques-uns des changements les plus importants entre la version de la directive de 2015 et celle de 2024.

	Directive de 2015	Directive de 2024
Responsabilité de la planification à long terme des besoins des organismes publics en matière d'espaces	Non spécifiée	SQI et organismes publics
Responsabilité de la détermination de la solution immobilière	SQI et organismes publics ¹	SQI
Type d'aménagement	Aménagement en aire ouverte ²	Prendre en compte les principes du MTAA
Ratio d'occupation	Maximum de 18 m ² par poste de travail	Maximum de 14 m ² par personne
Occupation journalière	Non spécifiée	70 %

1. Lorsque la Société et le ministère ne s'entendaient pas sur le choix de la solution immobilière, celle-ci était déterminée par le Conseil du trésor.

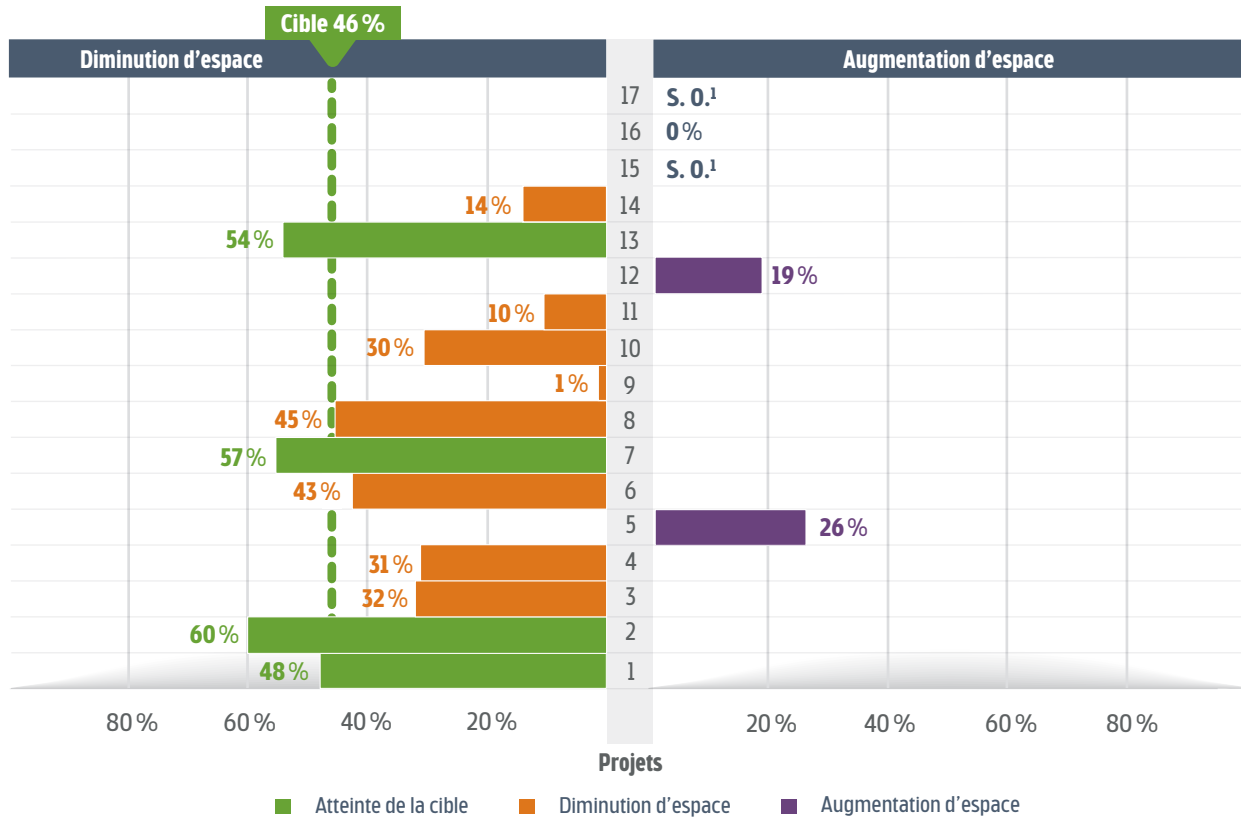
2. Des aménagements en aire fermée étaient prévus pour certains groupes de personnes et lorsque le cas le justifiait.

Source : Conseil du trésor.

45 En combinant la diminution du ratio d'occupation de 18 à 14 m² avec celui du taux de 70 % de l'effectif affecté à cet espace, on obtient une cible de rationalisation de 46 %. Par exemple, alors qu'auparavant 10 espaces de travail de 18 m² étaient nécessaires (180 m²) pour répondre aux besoins de 10 employés, dorénavant il n'en faudra que 7 de 14 m² (98 m²).

46 Le long délai avant que les paramètres relatifs à l'espace et à l'occupation journalière ne soient officialisés dans la mise à jour de la directive peut avoir contribué au fait que des projets ont donné lieu à un pourcentage de rationalisation en deçà de la réduction recherchée de 46 %. Bien que quelques-uns de ces projets soient de moins de 1 000 m², ou encore incluent des espaces de configuration atypique ou spécialisés, ce qui représente des cas où cette cible est plus difficile à atteindre, il reste tout de même que plus de la moitié des 17 projets complétés jusqu'à maintenant par la SQI n'a pas atteint ce seuil (figure 4).

FIGURE 4 Pourcentage de rationalisation des 17 projets de transformation complétés par la SQI au 31 mars 2024



1. Il s'agit d'un nouvel espace administratif. Il est donc impossible de calculer un pourcentage de rationalisation.

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

47 Par ailleurs, dans l'établissement du taux d'occupation journalière de 70 %, le SCT n'a pas été en mesure de bien considérer le nombre réel de jours de télétravail des employés gouvernementaux. Bien qu'en 2022 il ait mis en place un outil à cette fin, son analyse des données produites indique qu'elles pourraient être biaisées, voire erronées, et qu'il faudrait être prudent dans leur interprétation. Cette situation viendrait notamment du faible taux d'utilisation de l'outil et du fait que les absences (congés parentaux, vacances, maladies, etc.) sont comptabilisées comme des journées en milieu de travail. Dans le même sens, un organisme public audité nous a mentionné que l'outil du SCT ne permet pas d'extraire des rapports fiables, et deux autres nous ont indiqué utiliser un autre outil pour faire leur suivi des présences.

48 Il est à noter que le SCT réalise présentement une évaluation de la Politique-cadre en matière de télétravail pour le personnel de la fonction publique et qu'il prévoit avoir terminé celle-ci à l'automne 2024.

49 Finalement, plusieurs cibles de la vision immobilière adoptée en 2018 par le gouvernement du Québec sont échues depuis mars 2023 et nécessitent une mise à jour. Or la SQI n'a pas entamé de travaux afin de proposer une mise à jour de cette stratégie gouvernementale.

Absence de suivi du respect des paramètres initiaux et des bénéfices escomptés

50 Jusqu'en novembre 2023, le seul indicateur mis en place afin de suivre le projet de transformation gouvernementale est celui inclus dans *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, qui visait à implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets d'aménagement réalisés au 31 mars 2023⁷. Selon le rapport annuel de la SQI, c'est finalement 46,5 % de la superficie des 17 projets réalisés à cette date qui incluaient ce nouveau concept. Cependant, ce seul indicateur ne permet pas de suivre le respect des paramètres initiaux et des bénéfices escomptés.

51 La SQI assure le suivi de chacun de ses projets, mais n'a pas mis en place de mécanisme afin de suivre de manière globale la performance du programme de transformation du milieu de travail en ce qui a trait notamment au respect des paramètres initiaux, comme le coût estimé des travaux, la réduction des espaces et les économies potentielles. De son côté, le SCT ne s'est pas assuré d'obtenir un tel suivi. Pourtant, un plan de travail lié aux rencontres entre la SQI et le SCT prévoyait de se doter d'un tableau de bord à compter d'avril 2024 pour suivre les projets autorisés et les économies réalisées.

52 Nous avons analysé le respect des paramètres initiaux des 17 projets de transformation du milieu de travail terminés au 31 mars 2024. Une synthèse de cette analyse est présentée ci-dessous.

Coûts	Des 17 projets complétés, 1 seul présente un dépassement de coûts de 2 % alors que 13 autres ont généré des économies variant de 1 % à 18 %. Au total, des économies de 2,3 millions de dollars ont été réalisées par rapport à un coût estimé à 46,5 millions (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).
Échéanciers	Onze des 17 projets présentent des retards : 5 ont retardé de moins d'un mois et 6, entre un et six mois (voir la section Renseignements additionnels pour plus de détails).
Rationalisation des espaces	Quinze des 17 projets, pour lesquels nous étions en mesure de calculer un pourcentage de rationalisation des espaces, occupaient une superficie initiale de 40 478 m ² . À la suite des travaux, celle-ci a été réduite à 26 276 m ² , soit une réduction de 35 %. Ce taux est inférieur à l'hypothèse utilisée par la SQI pour estimer les économies de loyers, ainsi qu'à l'objectif de réduction de 46 % découlant des paramètres de la directive (voir figure 4).

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

53 Finalement, le SCT n'a pas prévu réaliser d'analyse pour mesurer si les bénéfices escomptés dans la vision immobilière de 2018 ont été obtenus, soit l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la capacité d'attraction et de rétention du personnel, la réduction de l'absentéisme, ainsi que la réduction des coûts de loyer.

7. Il s'agit des projets d'aménagement relatifs aux espaces de 1 000 m² et plus qu'occupent individuellement les organismes publics à une adresse donnée.

RECOMMANDATIONS

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Société québécoise des infrastructures. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor et à la Société québécoise des infrastructures

- 1 Voir à ce que soit élaboré un plan pluriannuel de transformation des milieux de travail qui tient compte des objectifs gouvernementaux et qui priorise les projets les plus pertinents, et ce, afin d'appuyer les autorités gouvernementales dans leur prise de décision.
- 2 Mettre à jour, au moment opportun, les documents encadrant la transformation des milieux de travail en fonction de l'évolution des modes d'organisation du travail et des orientations gouvernementales.
- 3 Suivre l'avancement des travaux de transformation des milieux de travail afin de s'assurer que les paramètres prévus sont respectés.

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

- 4 Analyser si les bénéfices escomptés ont été obtenus, soit l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la capacité d'attraction et de rétention du personnel, la réduction de l'absentéisme ainsi que la réduction des coûts de loyer.

Recommandation à la Société québécoise des infrastructures

- 5 Établir une planification à long terme des besoins immobiliers des organismes publics par le biais de méthodes de collecte d'informations à la fois efficaces et efficientes.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les deux entités auditées à qui nous avons fait des recommandations ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires de la Société québécoise des infrastructures

« La Société québécoise des infrastructures (SQI) prend acte des constats émis et adhère aux recommandations du Vérificateur général du Québec au terme de son audit portant sur la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux. Elle saisit également l'opportunité qui lui est offerte de commenter le présent rapport.

« Un contexte en évolution

« En lien avec le premier constat, la SQI tient d'abord à souligner que l'évolution du contexte sanitaire, réglementaire ainsi que financier, a influencé l'état d'avancement de la transformation des espaces de bureaux gouvernementaux. Aussi, bien avant que le télétravail ne fasse partie des modes de prestation du travail, la Vision immobilière du gouvernement du Québec (Vision), publiée en avril 2018, établissait parmi ses orientations celle de développer et d'implanter un concept d'aménagement soutenant la modernisation des façons de travailler dans les espaces de bureaux. En allouant une superficie unitaire réduite de 18 m² à 14 m² par personne, les nouveaux aménagements allaient permettre, en outre, de diminuer l'étendue des espaces de bureaux. Les intentions portées par la Vision auront été formalisées par la mise à jour de la Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale (Directive) en mars 2024.

« Avec la publication de la Vision, la SQI s'est engagée dans le projet gouvernemental de transformation du milieu de travail (PGTMT) en mettant en place une équipe dédiée qui s'est d'abord affairée à définir le concept même du milieu de travail axé sur les activités (MTAA), à le promouvoir, et à élaborer l'ensemble des paramètres et des outils de gestion et de priorisation pour suivre l'avancement du PGTMT. Elle a également répondu aux demandes de clients, au moment où, en l'absence d'une directive gouvernementale ajustée, seule leur adhésion aux principes de densification des espaces, de dépersonnalisation des postes de travail et de réduction des bureaux fermés, constituait un levier de réalisation des projets en cohérence avec la Vision.

« Certaines organisations publiques allaient dès 2019, au-delà des orientations de la Vision avec la planification de projets pilotes visant à encadrer le télétravail. Si la pandémie mondiale de 2020 en a propulsé le déploiement, réduisant significativement le réel besoin en espaces, cette période a été défavorable à l'avancement du PGTMT, les préoccupations de santé publique s'accordant difficilement avec la densification et le partage des postes de travail. La SQI a alors tablé sur l'élaboration d'une Stratégie immobilière adaptée ayant pour but d'assurer la performance gouvernementale de la gestion de ses espaces de bureaux.

« Au cours de cette période de transition, les ministères et organismes (MO) ont été avisés en juillet 2021 que les projets d'aménagement visant la rétrocession d'espaces en raison du télétravail étaient reportés puisque "de tels changements doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie gouvernementale quant à la gestion des espaces et dans le respect de l'organisation du travail qui sera préconisée par le gouvernement du Québec". Ainsi, bien qu'il ait pu paraître judicieux pour les MO de procéder à certaines interventions, les projets réalisés dans des espaces locatifs sans tenir compte de cet avis ont nécessité des investissements qui ne considéraient pas la planification globale de réduction des espaces.

« En 2022, la politique gouvernementale qui encadre le nombre de journées par semaine où l'employé doit réaliser ses activités professionnelles dans les espaces de bureaux a été mise en application, officialisant la réduction de l'occupation journalière des milieux de travail.

« Cette série d'événements s'est étirée sur une période au cours de laquelle la sollicitation importante des investissements de l'État (prévus au Plan québécois des infrastructures — PQI) et une hyperinflation des marchés de la construction ont renforcé la nécessité de positionner adéquatement la portée, et conséquemment le coût, du PGTMT parmi les priorités identifiées.

« La convergence de ces éléments contextuels (Vision, évolution de l'occupation des espaces de bureaux entraînée par la crise sanitaire et conséquemment du cadre réglementaire, pressions financières, etc.) a donc mené au deuxième constat du rapport, à savoir que, malgré les activités de planification, la réalisation d'aménagements transformés et la réduction d'espaces entreprise, aucun plan d'action ni stratégie de financement n'ont été approuvés. En effet, alors que les premières planifications visaient la transformation de l'ensemble des espaces de bureaux et bien que la portée des suivantes ait été plus limitée, le financement total nécessaire à la réalisation du PGTMT n'a pas été obtenu.

« Des conditions de réalisation renouvelées

« La SQI tient à mentionner que le contexte a grandement progressé au cours de la dernière année et que plusieurs actions stratégiques ont été mises en œuvre afin d'accélérer la transformation et d'optimiser la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux. Un plan d'optimisation de l'occupation et du coût des loyers du gouvernement (Plan), élaboré à l'automne 2023, se déploie graduellement et, au regard de la recommandation 3 du présent rapport d'audit, une nouvelle étape sera franchie à l'automne 2024 avec la mise en place d'un tableau de bord pour le suivi de l'avancement des travaux, lequel constituera également un mode de reddition de compte officiel et transparent.

« Le Plan est construit selon les échéances des baux, qui dictent la vitesse de déploiement et la priorisation des projets, tout en tenant compte de la capacité financière pour les réaliser. Par conséquent, les droits de rétrocession à exercer selon les clauses prévues aux baux concernés, qui permettront de diminuer les espaces occupés par le gouvernement auprès de propriétaires et de bénéficier des économies escomptées, sont considérés dans le Plan. Celui-ci tient également compte des nouvelles données de référence de la Directive, en termes de superficie allouée par personne et d'occupation journalière. Afin d'accélérer la mise en œuvre du Plan, la SQI a adapté ses orientations afin de densifier l'occupation des espaces tout en tenant compte des situations propres à chaque immeuble (contraintes patrimoniales, configuration atypique, espaces spécialisés, etc.) et en maximisant la conservation des aménagements existants, pour limiter les investissements. Malgré l'augmentation de la taille de l'administration publique ces dernières années, le Plan entraînera des économies nettes substantielles pour l'État en libérant à terme des immeubles qui pourront être requalifiés.

« La SQI est donc pleinement engagée dans la transformation des espaces à bureaux gouvernementaux qui offrira à l'État des immeubles optimisés, et aux employés un environnement qui favorise l'efficacité et la collaboration. Soulignons que les projets en cours de réalisation, une fois terminés, mèneront à l'atteinte de plus de 145k m² d'espaces transformés, soit 46 % de la cible de 315k m² visée au 31 mars 2028.

« En résumé, la situation actuelle postpandémique avec ses effets sur les modes de travail, le cadre réglementaire ajusté et le financement raisonnable et approprié pour transformer les immeubles de bureaux permettront à la SQI d'aller beaucoup plus loin dans les efforts d'optimisation que ce qui aurait été envisageable entre les années 2018 et 2023. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prend acte de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ).

« D'abord, depuis 2018, la situation pandémique a amené le gouvernement à revoir sa position sur le télétravail, à réviser ses orientations concernant la gestion des espaces et à adopter une nouvelle stratégie gouvernementale en gestion des ressources humaines, ce qui peut avoir contribué à modifier la planification des projets de transformation des espaces de travail sous la responsabilité de la Société québécoise des infrastructures (SQI). Ce contexte unique doit être pris en compte dans l'appréciation des résultats en matière de modernisation des espaces de travail.

« Ensuite, cet audit repose en partie sur des informations fournies dans le cadre des négociations entre organismes publics qui ont précédé l'approbation par le gouvernement du Plan québécois des infrastructures [PQI], lequel est ensuite déposé à l'Assemblée nationale. Le PQI prévoit la répartition des investissements en infrastructures entre les différentes missions de l'État. Lors de la préparation du PQI, les organismes publics transmettent au SCT leurs besoins qui font ensuite l'objet d'une analyse, d'une priorisation puis d'un arbitrage par les autorités selon les priorités gouvernementales. C'est dans ce contexte que la SQI a été amenée à soumettre au SCT l'évaluation de ses besoins en lien avec les investissements requis pour la modernisation des espaces de travail. Ces évaluations doivent être traitées avec prudence puisqu'en raison du contexte budgétaire actuel, le SCT a demandé à la SQI de réviser ses besoins et de faire preuve d'innovation afin d'assurer une gestion optimale des sommes prévues au PQI, l'objectif étant de réaliser les projets au meilleur coût.

« De plus, le SCT tient à préciser qu'il revient en premier lieu à la SQI de planifier, en collaboration avec les ministères et les organismes concernés, la transformation des milieux de travail en tenant compte des objectifs gouvernementaux et des ressources mises à sa disposition. Le SCT s'assurera quant à lui que la planification soit conforme aux orientations et qu'elle soit approuvée dans le cadre des processus décisionnels gouvernementaux habituels. Cette planification devra notamment tenir compte des sommes qui ont déjà été octroyées et des projets d'infrastructure présentement inscrits au Plan québécois des infrastructures qui comprennent un réaménagement des espaces de travail. Un suivi sera réalisé par le SCT dans le cadre du processus annuel d'élaboration du PQI.

« Enfin, le SCT rappelle qu'en plus de générer des économies, la transformation des milieux de travail a aussi des bénéfices sur l'attraction, la santé au travail et le bien-être des employés. Il s'agit d'un moyen parmi plusieurs autres à la disposition du gouvernement pouvant être utilisé pour mobiliser et fidéliser les employés. L'impact des milieux de travail ne peut donc être évalué indépendamment de l'ensemble des facteurs qui concourent à la mobilisation du personnel. L'analyse des bénéfices devra tenir compte de ces éléments. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Principaux événements liés au projet
de transformation du milieu de travail

Principales estimations du coût
des travaux d'aménagement

Coûts et délais de réalisation des 17 projets de
transformation complétés au 31 mars 2024

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de novembre 2024 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le SCT encadre adéquatement la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT base ses recommandations au Conseil du trésor sur une information fiable et sur les meilleures pratiques dans le domaine. ■ Le SCT propose au Conseil du trésor l'adoption d'orientations et de directives suffisantes et cohérentes, fait un suivi approprié de leur application et appuie les organismes publics dans leur mise en œuvre.
S'assurer que la SQI gère de façon efficace et efficiente les espaces de bureaux gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> ■ La SQI dispose de portraits fiables de l'utilisation des espaces de bureaux, de l'état de ses bâtiments et des besoins d'espace des organismes publics. ■ La SQI a établi des mesures qui permettent d'optimiser la gestion des espaces de bureaux gouvernementaux tout en respectant les orientations gouvernementales. ■ La SQI répond adéquatement aux besoins des organismes publics dans le respect des règles gouvernementales.
S'assurer que les organismes publics établissent adéquatement leurs besoins relatifs aux espaces de bureaux et considèrent les différentes options pour y répondre	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ils établissent un portrait et des projections fiables de l'utilisation de leurs espaces. ■ Ils tiennent compte des différentes possibilités d'aménagements ergonomiques, d'améliorations technologiques et d'adaptations liées au travail hybride pour favoriser leur productivité. ■ Ils respectent les règles gouvernementales.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 8 novembre 2024.

L'audit porte sur la façon dont la SQI répond aux besoins des organismes publics en matière d'espaces de bureaux. Nous nous sommes également attardés sur la manière dont le SCT encadre la gestion de ces espaces. Par la même occasion, nous nous sommes assurés que les organismes publics établissent leurs besoins en espaces de bureaux de façon adéquate.

Lors de notre audit, nous avons effectué des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de ces organisations. De plus, nous avons analysé plusieurs documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de la SQI et du SCT concernant les espaces de bureaux.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai 2023 à juin 2024.

Compte tenu de l'adoption, en 2018, de *La vision immobilière du gouvernement du Québec*, nos travaux portent sur les exercices 2018-2019 à 2023-2024. Toutefois, certains d'entre eux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les organismes publics ont été sélectionnés en fonction de l'importance de la superficie des espaces de bureaux qu'ils occupent, de la localisation de ceux-ci dans différents types d'immeubles (propriété ou location), de l'existence ou non de projets de réaménagement au sein de leur organisation, et du coût des projets.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des projets en cours, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

Secrétariat du Conseil du trésor

Selon la *Loi sur l'administration publique*, le SCT soutient les activités du Conseil du trésor et assiste son président dans l'exercice de ses fonctions. Il doit notamment appuyer les organismes publics dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources budgétaires et de gestion des espaces de bureaux.

De plus, selon la *Loi sur les infrastructures publiques*, le Conseil du trésor peut donner à la SQI des directives à l'égard des orientations et des objectifs généraux qu'elle doit poursuivre. Il peut faire de même à l'égard de tout aspect d'un projet de construction ou de location d'immeuble lorsqu'il estime que la nature de ce projet ou le développement d'une région le justifie.

Finalement, dans le cadre de la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*, le Conseil du trésor doit :

- autoriser la solution immobilière retenue si les investissements en immobilisations ou l'augmentation annuelle des loyers dépassent un certain seuil ;
- déterminer la solution immobilière si la SQI et l'organisme public ne s'entendent pas sur le choix de la solution. (Cette responsabilité n'apparaît plus dans la directive de 2024.)

Société québécoise des infrastructures

Les principales responsabilités de la SQI sont précisées dans la *Loi sur les infrastructures publiques* et dans des directives.

La SQI a pour mission, d'une part, de soutenir les organismes publics dans la gestion de leurs projets d'infrastructure publique et, d'autre part, de développer, maintenir et gérer un parc immobilier qui répond à leurs besoins, principalement en mettant à leur disposition des immeubles et en leur fournissant des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière.

Aux fins de sa mission de développement, de maintien et de gestion du parc immobilier des organismes publics, la SQI peut, entre autres :

- acquérir de gré à gré tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel ;
- construire, louer, entretenir et conserver tout immeuble ;
- vendre, aliéner ou donner en garantie les biens meubles ou immeubles, de même que les droits dont elle dispose ;
- pourvoir à l'aménagement et à l'ameublement des immeubles et, à cette fin, acquérir, louer, entretenir et conserver tout bien meuble.

De plus, selon la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*, les responsabilités de la SQI ont évolué au fil des différentes versions de celle-ci. Voici les principales modifications apportées à cette directive :

Directive de 2015	Directive de 2024
Mettre à la disposition de l'organisme public des locaux répondant à ses besoins, et ce, en évaluant les différentes options pour convenir avec lui de la solution immobilière la plus appropriée compte tenu, notamment, des coûts sur le plan immobilier et des impacts sur ses opérations	Déterminer et mettre en place la solution offrant le meilleur bénéfice gouvernemental avantages-coûts pour répondre aux besoins de l'organisme public tout en tenant compte de ses besoins fonctionnels et après consultation et échanges avec celui-ci
Non spécifié	Tenir compte, dans la détermination de la solution immobilière, notamment des objectifs suivants : <ul style="list-style-type: none"> ■ privilégier les espaces disponibles dans son parc immobilier ; ■ optimiser le ratio propriété-location des espaces administratifs en favorisant la propriété ; ■ respecter sa planification à long terme des besoins en espaces administratifs ; ■ optimiser les coûts d'espace, d'aménagement et de mobilier que la solution peut occasionner pour l'organisme et, le cas échéant, pour les autres organismes affectés ; ■ considérer les impacts de la solution immobilière sur les opérations de l'organisme ; ■ favoriser le développement d'environnements innovants et performants, axés sur l'adaptabilité, la flexibilité et la durabilité.
Non spécifié	Réaliser une planification à long terme des besoins des organismes en matière d'espaces en favorisant un ratio propriété-location économiquement avantageux et en conservant un faible taux d'inoccupation

Ministères et organismes concernés

Les principales responsabilités des organismes publics en matière de gestion immobilière sont établies dans la *Loi sur les infrastructures publiques* et dans des directives. Les organismes doivent faire affaire exclusivement avec la SQI⁸ :

- pour satisfaire leurs besoins en espaces locatifs ;
- pour acquérir un immeuble ou pour en disposer⁹ ;
- en matière de construction, d'entretien, d'exploitation et de gestion d'immeubles.

8. Le gouvernement peut toutefois, à l'égard d'un organisme public ou de l'une de ses entités administratives, exclure certaines activités immobilières et certains services de cette obligation.

9. L'immeuble visé ne doit être ni une infrastructure de transport ni en lien avec une telle infrastructure ou avec un projet concernant une infrastructure de transport.

Les organismes publics assument également des responsabilités en vertu de la *Directive concernant la gestion et l'aménagement des espaces de l'administration gouvernementale*. Celles-ci ont été modifiées selon les différentes versions de cette même directive.

Directive de 2015	Directive de 2024
Définir leurs besoins en matière d'espaces dans le respect des modalités prévues par le Conseil du trésor	Définir leurs besoins fonctionnels en matière d'espaces dans le respect des principes et des normes prévues par le Conseil du trésor
Convenir avec la SQI de la solution immobilière la plus appropriée, en tenant compte, notamment, des coûts sur le plan immobilier et des impacts sur leurs opérations	Responsabilité appartenant à la SQI
Non spécifié	Communiquer à la SQI les renseignements nécessaires à l'élaboration de la planification à long terme des besoins

Principaux événements liés au projet de transformation du milieu de travail

Année	Événements
2018	<p>Publication de la <i>Vision immobilière du gouvernement du Québec 2018-2023</i> : Implanter un nouveau concept d'aménagement des milieux de travail dans au moins 50 % de la superficie globale des projets réalisés au 31 mars 2023</p> <p>Publication de la <i>Stratégie de gestion des ressources humaines 2018-2023</i> : Offrir des milieux de travail stimulants en concevant une organisation du travail adaptée aux nouvelles réalités</p>
2019	<p>Publication de la <i>Stratégie de transformation numérique gouvernementale 2019-2023</i> : Procurer à 60 % des employés gouvernementaux un milieu de travail et des façons de faire transformés</p>
2020	<p>Estimation des coûts à près de 2 G\$ et prévision d'économies de loyers substantielles liées à la transformation des milieux de travail selon le concept du MTAA pour l'ensemble des espaces de bureaux de 1 000 m² et plus</p>
2021	<p>La SQI indique au SCT que l'ensemble des interventions requises ne peuvent pas continuer à être supportées à même le budget de base pour les projets d'aménagement</p> <p>Estimation des besoins de la SQI pour 2022-2032 : 807 M\$ pour 40 projets</p>
2022	<p>Plan québécois des infrastructures 2022-2032 : 105 M\$ autorisés</p>
2023	<p>Intensification des rencontres tenues entre le SCT et la SQI afin de s'entendre sur une planification pluriannuelle en fonction des bénéfices attendus</p> <p>Publication de la <i>Stratégie de gestion des ressources humaines de la fonction publique 2023-2028</i> : Transformer 35 % de la superficie à vocation administrative par des aménagements en MTAA</p>
2021 2024	<p>Plan québécois des infrastructures : 135,4 M\$ pour les travaux d'aménagement de quatre projets majeurs</p>
2024	<p>Projet de plan d'action élaboré par la SQI - 1^{re} phase : budget nécessaire de 412,9 M\$ pour 12 projets</p>

Source : Vérificateur général du Québec d'après des données du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Société québécoise des infrastructures.

Principales estimations du coût des travaux d'aménagement

Décembre 2020

Cette estimation n'a pas été faite projet par projet, mais était basée sur l'application d'un coût par mètre carré uniforme pour l'ensemble des espaces à transformer.

Les hypothèses utilisées étaient notamment basées sur des projets qui avaient été réalisés récemment et sur des comparaisons avec les méthodes de calcul et des hypothèses formulées par une autre juridiction canadienne.

Estimation réalisée par la SQI en décembre 2020 pour les projets de 1 000 m² et plus¹

Coûts

Superficie totale des espaces de 1 000 m ² et plus	1 266 771 m ²
Hypothèse de rationalisation de 40 % en ayant recours à l'aménagement de MTAA	(506 708) m ²
Espace restant à aménager	760 063 m ²
Coût d'aménagement de MTAA estimé	2 100 \$/m ²
Coût total avant indexation	1 596 132 300 \$
Coût d'indexation de 2 % pour des travaux prévus s'échelonner sur 15 ans (2023 à 2037)	358 793 852 \$
Coûts totaux prévus	1 954 926 152 \$

Économies

Pour les 15 premières années (2023 à 2037)	1 489 692 319 \$
Pour 15 années additionnelles (2038 à 2052)	3 616 927 888 \$
Économies totales sur 30 ans	5 106 620 207 \$

1. Il s'agit de la superficie à partir de laquelle les gains potentiels seraient maximisés, selon la SQI.

Automne 2021

	N ^{bre} de projets	Superficie (m ²)	Coûts prévus 2022-2032 ¹ (M\$)
Plus de 50 M\$	5	182 181	382,2
Entre 10 M\$ et 50 M\$	18	152 401	349,8
Moins de 10 M\$	17	55 241	75,0
Estimation de la SQI	40	389 823	807,0
Projets non inclus	4	37 531	87,7
Total	44	427 354	894,7

1. Pour certains projets, cette estimation n'incluait aucun coût pour prendre en compte l'inflation sur cette période de 10 ans.

Source : Société québécoise des infrastructures.

Mai 2024

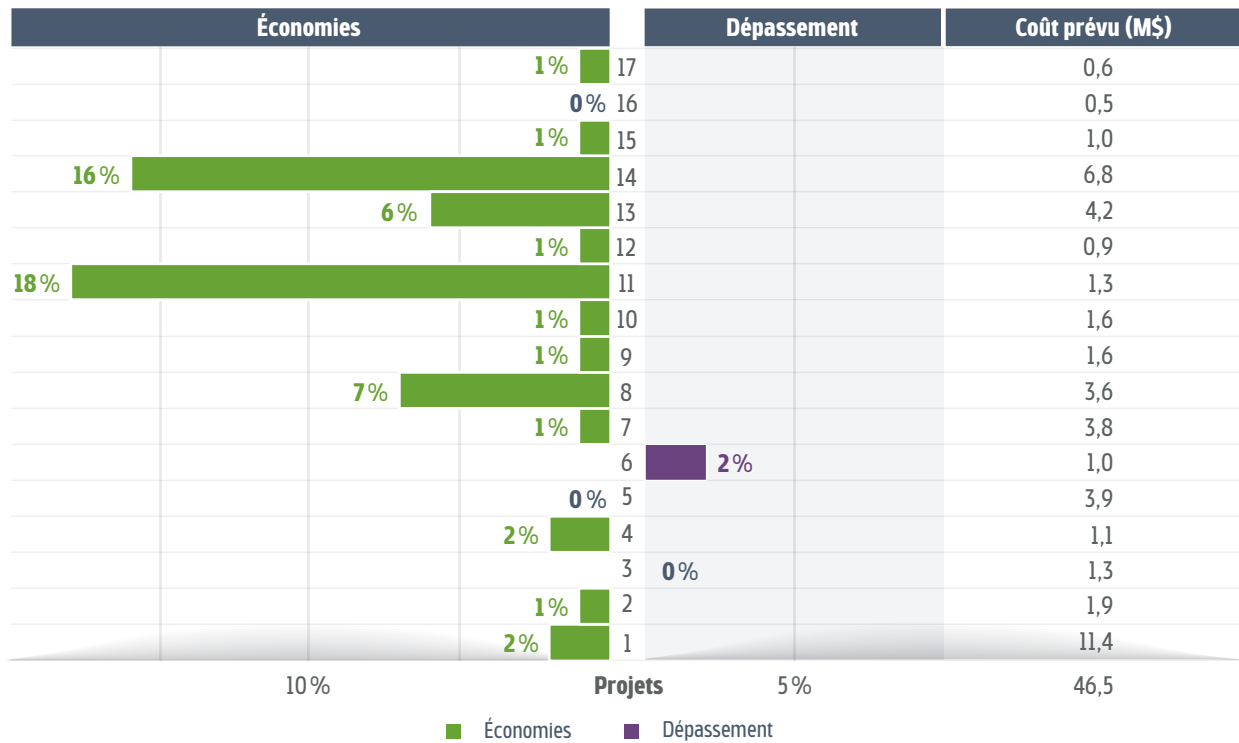
	Nb	Superficie (m ²)	Coûts prévus 2024-2029 ¹ (M\$)	Économies estimées (M\$/an)
Québec	7	136 594	299,0	42,2
Montréal	5	54 695	113,9	12,6
Estimation de la SQI	12	191 289	412,9	54,8
Projet non inclus	1	8 253	74,8	Non déterminé
Total	13	199 542	487,7	54,8

1. Les coûts estimés n'incluent aucun montant pour tenir compte de l'inflation.

Source : Société québécoise des infrastructures.

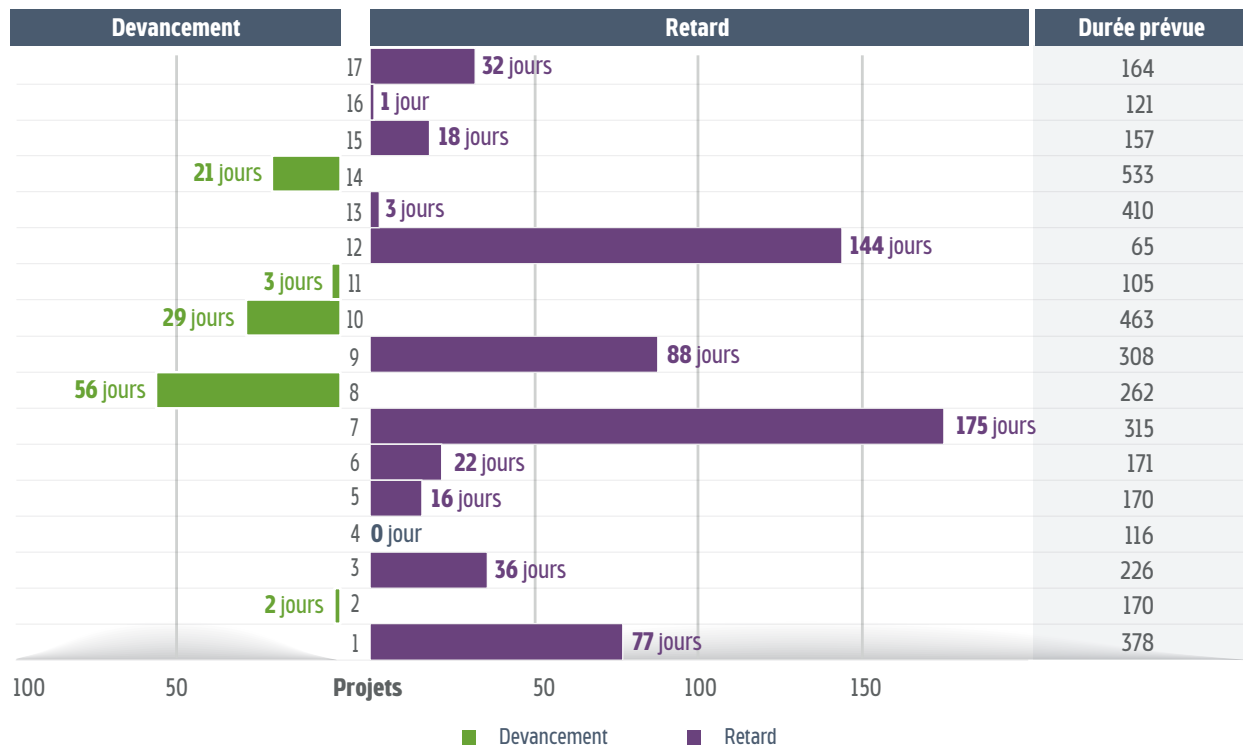
Coûts et délais de réalisation des 17 projets de transformation complétés au 31 mars 2024

Écart entre le coût réel et le coût prévu



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.

Écart entre le délai de réalisation réel et celui prévu



Source : Vérificateur général du Québec d'après des données de la Société québécoise des infrastructures.