

## Chapitre 3

### Section 3.10

# Société immobilière de l'Ontario – Services de gestion des immobilisations et des locaux

## Contexte

La Société immobilière de l'Ontario (la Société) a été constituée en société de la Couronne en 1993 en vertu de la *Loi de 1993 sur le plan d'investissement*. La Société fournit des services de gestion de biens et de projets immobiliers à la plupart des ministères et organismes de l'Ontario et, depuis juin 2005, elle relève du ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique.

La gestion des immobilisations et des locaux est partagée entre le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (le Ministère), la Société et ses ministères et organismes clients, qui sont tous responsables de leurs décisions respectives, de la planification stratégique et de l'utilisation économique et efficace des locaux. En tant que fournisseur de services, la Société même ne possède aucun bien immobilier. La plupart des biens sont gérés par la Société pour le compte du propriétaire, représenté par le Ministère, qui lui fournit des directives et des fonds et approuve les décisions importantes concernant ces biens.

La Société offre les services suivants aux ministères et organismes clients :

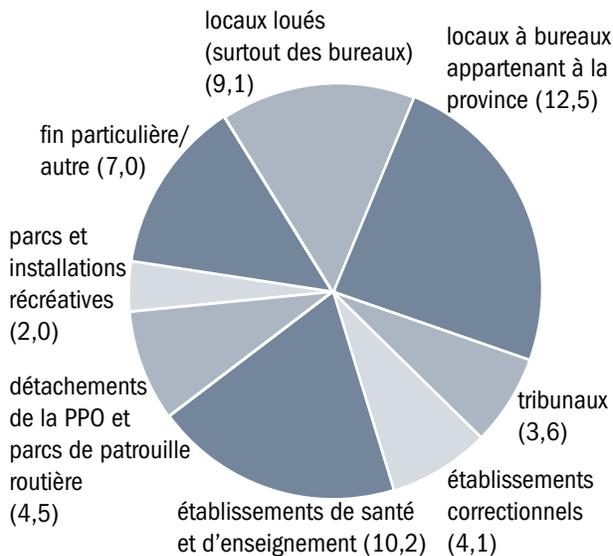
- élaboration de politiques, de stratégies et de plans de mise en oeuvre pour maximiser l'utilisation des portefeuilles immobiliers existants;
- ventes et acquisitions de terrains et d'immeubles;
- location immobilière au besoin pour compléter l'inventaire de locaux possédés;
- gestion immobilière, y compris les travaux quotidiens d'entretien et de réparation des installations possédées ou louées;
- gestion de grands projets d'immobilisations.

La Société gère un des plus vastes portefeuilles immobiliers du Canada, qui comprend plus de 38 000 hectares (95 000 acres) de terrains et 6 000 immeubles abritant des locaux de plus de 4,6 millions de mètres carrés (50 millions de pieds carrés) (conformément aux normes de l'industrie, nous utiliserons les mesures impériales plutôt que métriques dans le reste du rapport). Quarante-vingt et un pour cent (81 %) du portefeuille appartient au gouvernement de l'Ontario, et le reste est loué. Les types de locaux administrés par la Société sont illustrés à la Figure 1.

Le portefeuille immobilier contient deux grandes catégories de biens :

**Figure 1 : Portefeuille des biens immobiliers gouvernementaux utilisés qui sont gérés par la Société immobilière de l'Ontario, 2005-2006 (en millions de pieds carrés louables)**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario



- les immeubles utilisés par les ministères ou organismes pour offrir des programmes;
- les biens-fonds excédentaires, y compris les ceintures de verdure, les réserves foncières, les fermes et les autres propriétés que la province a mis ou envisage de mettre en vente ou qu'elle a acquis en vue d'une utilisation ultérieure.

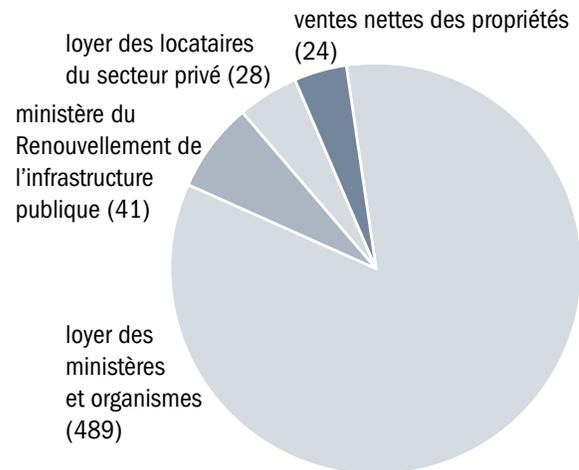
Outre les terrains, les biens immobiliers comprennent à peu près 1 300 immeubles d'habitation, bâtiments agricoles et immeubles commerciaux, dont beaucoup sont loués à des locataires du secteur privé, générant des revenus annuels d'environ 28 millions de dollars.

La Société, qui a son siège social à Toronto, compte quatre bureaux régionaux et trois bureaux de secteur répartis à travers la province. En 2005-2006, elle employait environ 300 personnes.

La Société doit générer des revenus de près de 600 millions de dollars par an afin de couvrir les dépenses engagées pour gérer le portefeuille et répondre aux besoins en locaux de ses clients. La vaste majorité de ces revenus proviennent des

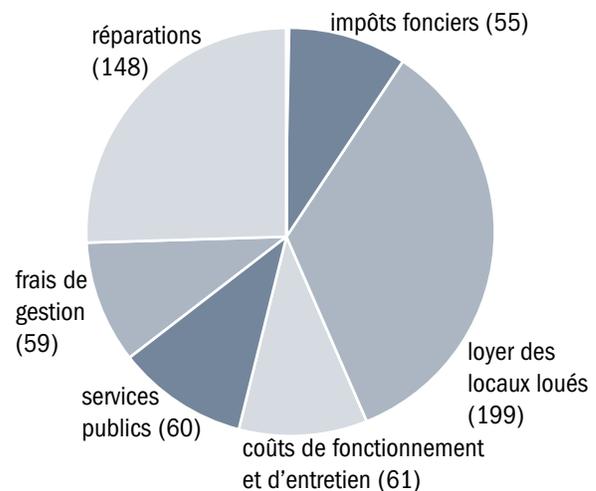
**Figure 2 : Revenus du portefeuille immobilier pour les propriétés gérées par la Société immobilière de l'Ontario, 2005-2006 (en millions de dollars)**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario



**Figure 3 : Coûts d'entretien du portefeuille immobilier du gouvernement géré par la Société immobilière de l'Ontario, 2005-2006 (en millions de dollars)**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario



loyers payés par les clients. La Société reçoit également un financement annuel du Ministère. Les revenus du portefeuille immobilier de la Société sont répartis par source à la Figure 2. La Société utilise les revenus de son portefeuille pour payer les coûts de location, les impôts fonciers, les travaux de réparation et d'entretien, les services publics et les autres services, comme le montre la Figure 3.

## Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Société immobilière de l'Ontario avait mis en place des procédures et systèmes adéquats pour s'assurer que :

- les biens immobiliers sont acquis, gérés et aliénés dans un souci d'économie et dans l'intérêt public;
- les besoins en locaux du gouvernement sont satisfaits de manière économique;
- le rendement de la Société est mesuré et communiqué de façon à permettre une évaluation réaliste de ses activités et réalisations.

Notre vérification ne s'étendait pas à la gestion des grands projets d'immobilisations par la Société. Nous avons décidé d'exclure cet aspect parce que nous avons déjà examiné plusieurs grands projets d'immobilisations gérés par la Société pour la construction ou la réparation de palais de justice, comme l'explique notre *Rapport annuel 2003*. En outre, le service de vérification interne de la Société s'était récemment penché sur cette question.

Nos travaux de vérification sur place comprenaient un examen des dossiers, paiements, politiques administratives et rapports pertinents, ainsi que des entrevues avec le personnel du siège social et de deux des quatre bureaux régionaux de la Société. Nous avons visité des propriétés, tenu des discussions avec des représentants du Ministère et de plusieurs ministères clients, et visité les bureaux d'un important fournisseur de services pour y mener des entrevues et examiner leurs dossiers. Nous avons également profité des recherches effectuées par la Société et le Ministère sur les pratiques en vigueur dans d'autres administrations. Notre travail sur place était terminé pour l'essentiel au 31 mars 2006.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant

l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Nous avons également examiné les travaux pertinents réalisés par le service de vérification interne de la Société, établi il y a trois ans. Ce service a effectué un certain nombre de vérifications, notamment sur les activités de location et le recours à des fournisseurs de services et des entrepreneurs, ce qui nous a permis de réduire l'étendue de nos travaux dans plusieurs domaines.

## Résumé

La Société immobilière de l'Ontario a récemment amélioré ses systèmes et procédures régissant les activités de location, la vente et l'acquisition des propriétés, ainsi que le recrutement et la surveillance des fournisseurs de services de gestion d'immeubles. Elle doit toutefois continuer de travailler avec le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (le Ministère) et ses ministères et organismes clients pour s'assurer que :

- les locaux gérés sont utilisés de façon efficace;
- l'entretien des propriétés est rendu possible par des investissements appropriés dans l'entretien et la réparation des immeubles tout au long du cycle de vie;
- ses systèmes d'information de gestion fournissent des renseignements pertinents et fiables aux décideurs.

Le Ministère a récemment déterminé plusieurs facteurs qui avaient entravé la gestion efficace et la rationalisation du portefeuille immobilier de la province – comme les processus de gestion des propriétés excédentaires ou sous-utilisés. Notre examen du portefeuille immobilier de la Société et des propriétés vendues au cours des dernières années

a confirmé cette conclusion. En 1999, par exemple, la province a autorisé la Société à vendre 330 propriétés; sept ans plus tard, celle-ci en avait aliéné un peu moins de la moitié. La Société doit améliorer les systèmes et procédures employés pour déterminer les propriétés pouvant être rationalisées ou vendues, par exemple en améliorant les systèmes d'information et en élaborant des plans stratégiques pour l'utilisation éventuelle de chaque propriété.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- Les mesures de contrôle ne permettaient pas de consigner et de suivre les montants pouvant être recouvrés par suite de la vente de propriétés. Après notre vérification, la Société a récupéré environ 265 000 \$ qui restait dû sur le prix d'une propriété vendue et qui était à sa disposition depuis avril 2004.
- Nous avons repéré une propriété vendue par la Société pour 2,6 millions de dollars en mars 2002, que l'acheteur a revendue sept mois plus tard pour 4,2 millions de dollars, ou 60 % de plus. En conséquence, les vérificateurs internes de la Société surveilleront désormais les ventes subséquentes de propriétés gouvernementales, ce qui les aidera à reconnaître les situations semblables et à évaluer les circonstances susceptibles de rapporter un bénéfice de revente si élevé.
- En général, lorsque l'inventaire de locaux possédés ne suffit pas à la demande, la Société loue des locaux sans nécessairement évaluer la rentabilité de solutions de rechange telles que la construction, la réinstallation, la location-achat ou l'achat tout court.
- Rien ne garantissait à la Société que ses clients faisaient une utilisation efficiente des locaux. L'examen récemment effectué par le Ministère soulevait d'ailleurs la question de la relation entre la Société et ses clients, particulièrement le contrôle exercé par certains clients sur les décisions immobilières.
- La Société imposait des pratiques exemplaires et des normes élevées à ses deux principaux fournisseurs de services de gestion d'immeubles, notamment en ce qui concerne la rémunération liée au respect des normes de rendement. Elle avait toutefois des attentes moins rigoureuses pour la gestion directe des propriétés par ses propres employés.
- D'après les estimations de la Société, les charges reportées pour la réparation, le renouvellement et la modernisation des immeubles appartenant à la province s'élevaient à 382 millions de dollars au 31 mars 2006. Plus de 40 % des immeubles gérés ont au moins 40 ans et, selon son évaluation de 582 immeubles en service, 148 d'entre eux — soit le quart du total — sont en mauvais état ou en état défectueux.
- La base de données immobilières de la Société contenait de nombreuses erreurs concernant l'état actuel des propriétés. L'établissement et la mise en commun d'un inventaire électronique complet des biens immobiliers possédés et contrôlés par le gouvernement nécessitent également une plus grande collaboration de la part des autres ministères et organismes.
- Les rapports publics de la Société sur ses mesures de rendement ne comprenaient pas les indicateurs de rendement détaillés et fiables requis pour évaluer de façon appropriée son efficacité à gérer le portefeuille immobilier de la province et à répondre à ses besoins en locaux.
- L'établissement il y a trois ans d'une fonction de vérification interne qui rend compte à un comité de vérification indépendant a amélioré le processus global de gouvernance et de surveillance et contribué à des examens continus plus rigoureux des systèmes et procédures.
- Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous avons noté que, dans le cas des grands projets d'immobilisations tels que la construction de palais

de justice, la Société n'avait pas pour pratique de conclure des contrats à prix fixe, de lancer des appels d'offres ou d'obtenir l'autorisation du gouvernement. Nous ne sommes pas revenus là-dessus cette année, mais, d'après les résultats des travaux effectués par les vérificateurs internes de la Société en décembre 2005, nos préoccupations antérieures n'ont pas encore été réglées de façon satisfaisante.

## Constatations détaillées de la vérification

La directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les biens immobiliers et les locaux (la directive) fournit un cadre à l'appui des efforts déployés par le gouvernement pour acquérir, gérer et aliéner les biens immobiliers et les locaux de façon efficace et efficiente. Elle désigne la Société immobilière de l'Ontario (la Société) comme étant l'agence immobilière avec laquelle la plupart des ministères et certains organismes doivent faire affaire et qu'ils doivent payer selon le principe de la rémunération des services. La directive exige de la Société qu'elle assure l'optimisation des ressources :

- en utilisant un processus concurrentiel pour l'acquisition des biens immobiliers et des locaux;
- en optimisant l'utilisation des biens immobiliers et des locaux du gouvernement;
- en maximisant le produit de l'aliénation des biens excédentaires de la Couronne.

Les clients soumettent des plans de logement à la Société dans le cadre de leur processus de planification annuel, et la Société les aide à trouver des propriétés excédentaires potentielles grâce à son processus annuel d'examen des actifs et de planification du portefeuille.

Lorsque des biens immobiliers ou des locaux sont jugés excédentaires aux besoins du ministère ou de l'organisme :

- ils peuvent être transférés à la Société en vue de leur réattribution à un autre ministère ou organisme;
- le bail peut être résilié;
- la Société peut les ajouter à ses actifs immobiliers excédentaires, en vue de leur vente éventuelle à d'autres organismes gouvernementaux du secteur parapublic ou au public.

La Société prépare des plans de vente annuels pour les propriétés excédentaires ou sous-utilisées. Ces plans doivent être approuvés par son conseil d'administration et par le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (le Ministère), et chaque vente proposée doit être formellement autorisée par décret.

Comme le montre la Figure 4, la Société vend des propriétés excédentaires depuis dix ans. Les quelques propriétés acquises durant cette période étaient surtout des terrains achetés pour des projets d'expansion routière.

**Figure 4 : Tendances sur dix ans des ventes de propriétés**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario

Exercice	Valeur brute des ventes (en millions de dollars)	Nombre de propriétés vendues
1996-1997	59,3	193
1997-1998	79,5	175
1998-1999	109,5	146
1999-2000	111,3	153
2000-2001	103,6	80
2001-2002	46,8	78
2002-2003	112,0	84
2003-2004	29,5	44
2004-2005	17,6	40
2005-2006	47,7	20

## EXAMEN MINISTÉRIEL DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

En 2005, le Ministère a examiné les processus liés au système de gestion des biens immobiliers du gouvernement et réalisé qu'il y avait d'importants obstacles à éliminer. Il a notamment soulevé les points suivants :

- Une proportion importante du portefeuille immobilier de la province, y compris quelques propriétés à fort potentiel de développement, était excédentaire ou sous-utilisée.
- Aucun plan formel n'avait été élaboré et aucune évaluation n'avait été faite afin de déterminer ce que la province devrait faire des nombreuses propriétés excédentaires ou sous-utilisées pour lesquelles elle continue d'engager des coûts.
- On ne savait pas exactement qui était responsable de quoi, particulièrement qui devait prendre les décisions stratégiques concernant, par exemple, l'opportunité de conserver, de vendre ou de réaménager une propriété.
- La province engageait des négociations complexes avec des municipalités et d'autres organismes du secteur parapublic sur l'aliénation ou la réutilisation d'une propriété, souvent sans savoir exactement ce qui était dans son propre intérêt.
- Il n'y avait aucun inventaire centralisé complet des avoirs immobiliers de la province, et aucun moyen facile d'obtenir rapidement cette information.
- Il y avait peu d'incitatifs encourageant les clients à optimiser leur utilisation des biens immobiliers – et trop de facteurs dissuasifs. Par exemple, ceux-ci doivent supporter les coûts de déclassement, mais sans pour autant partager le produit des ventes.
- La province vendait les propriétés « telles quelles » sans examiner la possibilité d'y apporter des améliorations ou de forger des

partenariats susceptibles d'en accroître substantiellement la valeur et d'améliorer ainsi les revenus pour le gouvernement.

Notre examen du portefeuille immobilier de la Société et des propriétés vendues au cours des dernières années faisait ressortir des préoccupations semblables.

Cela fait plus de dix ans que la Société vend des biens immobiliers à la demande des gouvernements successifs à la recherche de nouvelles sources de revenus. Les propriétés vendues durant cette période étaient surtout les plus attrayantes. Les propriétés excédentaires ou sous-utilisées qui restent sont parfois soumises à des conditions qui en compliquent la vente. Mentionnons par exemple la nécessité de réinstaller les locataires actuels du gouvernement, la pollution du sol, les restrictions patrimoniales, les revendications territoriales autochtones, les intérêts des municipalités et l'accès restreint à certaines propriétés. Ces conditions nécessitent souvent un investissement financier considérable et de vastes négociations avec les intervenants avant toute vente.

Le bilan dans ce dossier fait ressortir les difficultés inhérentes à la vente de certaines propriétés excédentaires ou sous-utilisées. En 1999, la province a autorisé la Société à vendre un portefeuille de 330 propriétés. Sept ans plus tard, la Société n'en avait vendu que 140, soit moins de la moitié.

Nous avons noté que la Société pourrait être mieux placée pour cibler les propriétés pouvant être rationalisées ou vendues en améliorant ses systèmes d'information et en établissant des plans stratégiques sur l'utilisation éventuelle de chaque propriété. Les systèmes d'information existants classent les propriétés comme actives ou inactives, vacantes ou occupées, excédentaires ou vendues. Il n'existe toutefois pas de catégorie pour désigner les propriétés destinées à la vente ou sous-utilisées et donc susceptibles de rationalisation. Les systèmes d'information de la Société ne recueillent pas non

plus des renseignements adéquats sur l'utilisation prévue des différentes propriétés.

Même lorsque la Société préparait des plans stratégiques pour certaines propriétés, il lui arrivait souvent de ne pas y donner suite. Les calendriers de mise en oeuvre étaient rares et l'état actuel des propriétés, difficile à déterminer. Pour déterminer les propriétés qu'on envisageait de rationaliser ou de vendre, nous avons dû dresser des listes à partir de données provenant de plusieurs sources, dont les ventes annuelles et les plans de rationalisation de la Société ainsi que les rapports rédigés par ses gestionnaires immobiliers de l'extérieur.

Par exemple, nous avons repéré plusieurs immeubles résidentiels qu'il n'était pas prévu de vendre, mais que le gouvernement ne prévoyait pas non plus d'utiliser à l'avenir. Beaucoup d'autres immeubles ont été démolis ou sont inoccupés et ne peuvent pas être loués pour générer des revenus parce qu'ils sont en mauvais état. Le personnel de la Société a indiqué que, dans bien des cas, aucune mesure n'avait été prise en raison de la valeur relativement faible des avoirs et du nombre limité d'employés disponibles pour lancer le processus de vente.

En janvier 2006, le gouvernement a approuvé cinq initiatives exigeant du Ministère, de la Société et de ses clients qu'ils améliorent la gestion stratégique des biens immobiliers. Ces initiatives étaient les suivantes :

- élaborer un nouveau cadre pour guider les décisions relatives à l'acquisition, l'utilisation, l'amélioration, le redéploiement et l'aliénation des propriétés détenues ou contrôlées par le gouvernement;
- examiner certaines propriétés gouvernementales complexes et de plus grande valeur pour déterminer si elles peuvent servir à améliorer les programmes dans l'intérêt public, ou si elles peuvent être réaménagées et vendues de façon à maximiser les revenus;

- examiner et améliorer les pratiques opérationnelles de la Société et de ses clients pour s'assurer que les stratégies et transactions immobilières appuient les politiques gouvernementales. Il faudra notamment examiner les protocoles de protection du patrimoine, le processus par lequel une propriété est déclarée excédentaire et les méthodes employées pour offrir les propriétés gouvernementales excédentaires à des organismes du secteur parapublic;
- établir un inventaire de tous les biens immobiliers possédés et contrôlés par le gouvernement afin d'améliorer la qualité des données sur les avoirs et de mieux appuyer le processus décisionnel en fournissant des renseignements complets, stratégiques et accessibles sur le portefeuille;
- améliorer la façon dont le gouvernement examine et approuve les plans annuels de rationalisation et de vente de la Société, l'analyse qui appuie le processus décisionnel, ainsi que la capacité de la Société à exécuter des transactions une fois que l'approbation a été accordée.

Dans le cadre des nouvelles directives ministérielles à la Société, le gouvernement a abrogé les décrets visant les 190 propriétés invendues qui restaient en avril 2006 et établi une procédure rationalisée révisée pour l'obtention des décrets autorisant les futures ventes de propriétés.

Le Ministère a également assumé la responsabilité de la rationalisation et de la vente potentielle de 11 grandes propriétés, dont beaucoup étaient censées être vendues par la Société. Il facilitera la collaboration interministérielle afin d'en favoriser l'aliénation, mais la Société continuera de jouer un rôle actif dans la vente de ces propriétés.

## RECOMMANDATION 1

La Société immobilière de l'Ontario doit établir des calendriers pour la mise en oeuvre des modifications à apporter à ses activités afin d'appuyer les récentes initiatives gouvernementales visant à améliorer la gestion stratégique et la rationalisation des biens immobiliers, notamment en élaborant et en exécutant des plans pour l'utilisation et l'aliénation éventuelles de chaque propriété.

### CONTRÔLES RÉGISSANT LA VENTE ET L'ACQUISITION DES PROPRIÉTÉS

Nous avons conclu que les contrôles régissant la vente et l'acquisition des propriétés étaient généralement satisfaisants. Les propriétés sont d'abord offertes en vente à leur pleine valeur marchande aux organismes gouvernementaux du secteur parapublic puis, si aucun d'eux n'est intéressé, au public. Les principaux contrôles régissant la vente des propriétés étaient les suivants :

- les propriétés doivent être évaluées par un expert de l'extérieur avant d'être mises en vente;
- le prix d'offre et le prix de vente doivent refléter les montants indiqués dans le rapport d'évaluation;
- les ventes au public doivent suivre un processus concurrentiel pour la sélection du courtier inscripteur et la vente de la propriété au plus haut soumissionnaire;
- la vente d'une propriété par la Société doit être préalablement autorisée par décret.

Le personnel de la Société a établi ces contrôles après une période intensive de vérification, d'enquête et de poursuites continues liées à des ventes antérieures. Les poursuites intentées en 2000 par la Société contre un certain nombre de parties et qua-

tre employés étaient encore pendantes à la fin de nos travaux sur le terrain.

Un rapport de vérification interne diffusé en août 2004 soulignait la nécessité de renforcer les contrôles sur le recours à des évaluateurs et la sélection des courtiers et des experts-conseils en environnement. Malgré les améliorations détectées par nos récents sondages et le suivi assuré par le service de vérification interne en 2005, nous avons repéré deux secteurs dans lesquels les contrôles devaient être renforcés :

- En juin 2000, la Société a vendu une propriété pour 15 millions de dollars et accepté de payer 500 000 \$ dans un compte de mise en main tierce portant intérêt afin de couvrir 25 % des coûts engagés par l'acheteur pour désamianter l'immeuble. Le montant était un maximum, et les travaux devaient être terminés avant avril 2004, après quoi la Société avait droit aux fonds restant dans le compte de mise en main tierce. En avril 2006, nous avons découvert que la Société ne savait pas combien d'argent il restait dans le compte. À la suite de notre enquête, il a récupéré environ 265 000 \$.
- Nous avons examiné un échantillon de propriétés vendues par la Société afin de déterminer si certaines avaient été revendues peu de temps après pour des montants plus élevés. Les transactions de ce genre pourraient indiquer que la procédure utilisée par la Société ne lui permettait pas d'obtenir le meilleur prix possible ou qu'il y avait quelque chose de douteux. Nous avons remarqué qu'une propriété vendue en mars 2002 pour 2,6 millions de dollars avait été revendue par l'acheteur en octobre 2002 pour 4,2 millions de dollars – ce qui représente une hausse de 1,6 million de dollars, ou plus de 60 %, en seulement sept mois. Les vérificateurs internes de la Société qui ont examiné cette transaction à notre demande ont conclu que la procédure établie avait été respectée, mais ils se sont demandé

si l'utilisation potentielle du terrain avait été évaluée à sa juste valeur. Les vérificateurs internes de la Société prévoient de soumettre les ventes de propriétés à d'autres contrôles par sondages à l'avenir.

## RECOMMANDATION 2

Pour que les montants à payer sur le produit des ventes de propriétés soient comptabilisés et perçus en bonne et due forme et que l'efficacité de ses procédures de vente fasse l'objet d'une surveillance continue, la Société immobilière de l'Ontario doit :

- établir des contrôles pour s'assurer que les sommes pouvant être perçues conformément aux conditions de vente des propriétés sont consignées et surveillées;
- déterminer les propriétés revendues à un prix substantiellement plus élevé peu de temps après la vente initiale et déterminer comment cette situation a pu se produire.

La Société doit également envisager la possibilité d'intégrer à ses conventions d'achat des garanties qui lui permettraient de partager tout bénéfice important tiré de la vente subséquente des propriétés.

## PLANIFICATION ET UTILISATION DES LOCAUX

Les nombreuses initiatives prises par le gouvernement au cours des dix dernières années ont eu pour effet de modifier la taille et la composition du portefeuille immobilier de la province. La décision du gouvernement de transférer la responsabilité de certains services provinciaux aux municipalités et le rôle changeant de la fonction publique de l'Ontario ont entraîné une réduction des besoins en locaux par rapport à il y a dix ans.

Parmi les principaux changements apportés à l'inventaire immobilier du gouvernement au cours

des dix dernières années, mentionnons la cession-bail de plusieurs grands immeubles à bureaux qui appartenaient auparavant à la province, ainsi que la vente d'établissements institutionnels devenus excédentaires dont des établissements de santé. Plusieurs grandes propriétés – des palais de justice et des prisons aux dimensions plus généreuses – ont été construites dans le cadre des initiatives de rationalisation et de modernisation du secteur de la justice.

La Révision de la gestion des locaux (RGL), entreprise en 1996-1997 et 1997-1998, visait à réduire la superficie louée et à maximiser l'utilisation des locaux appartenant à la province, tandis que le Programme d'imputation du coût des locaux (PICL) obligeait les ministères et organismes à payer un loyer pour les locaux occupés. Ensemble, la RGL et le PICL ont aidé à réduire les coûts engagés à ce titre de plus de 100 millions de dollars.

Les mesures précitées ont entraîné une réduction de la superficie possédée ou louée au cours des dix dernières années, comme le montre la Figure 5. On constate également en regardant le tableau que l'utilisation des locaux loués a augmenté de 20 % en cinq ans en raison d'une baisse des locaux possédés disponibles durant cette période.

**Figure 5 : Tendances sur dix ans du portefeuille immobilier possédé ou loué par le gouvernement**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario

Exercice	Possédé	Loué
	(en millions de pi <sup>2</sup> louables)	
1996-1997	43,7	10,0
1997-1998	43,6	8,9
1998-1999	43,0	8,3
1999-2000	42,2	7,8
2000-2001	41,1	7,6
2001-2002	40,4	8,1
2002-2003	40,6	8,2
2003-2004	41,0	8,3
2004-2005	40,0	8,6
2005-2006	39,4	9,1

Par suite du Budget de l'Ontario de mai 2005, un examen a récemment été entrepris pour réduire les coûts des locaux. Cet examen exige de la Société et de ses clients qu'ils économisent 50 millions de dollars d'ici 2007-2008. Deux stratégies ont été conçues pour atteindre cet objectif :

- réduire la superficie requise en assouplissant les normes applicables aux locaux à bureaux, en minimisant les locaux sous-utilisés et en favorisant le partage des locaux (comme les salles de conférence et les bureaux);
- réduire les coûts en déménageant dans des locaux loués moins coûteux, en négociant des baisses de loyer moyennant des termes plus longs et des renouvellements avancés et en lançant des projets de conservation de l'électricité.

La Société nous a informés que les économies attribuables à cet examen s'élevaient à près de 23 millions de dollars au 31 mars 2006.

### Plans à long terme établis pour répondre aux besoins en locaux

Selon la Société, et comme le montre notre examen des nouvelles demandes de locaux, il y avait généralement deux façons de répondre à ces demandes, particulièrement en ce qui concerne les locaux à bureaux :

- utiliser les locaux appartenant à la province, qui sont plutôt limités;
- conclure de nouveaux accords de location.

L'utilisation des locaux loués s'est accrue au cours des cinq dernières années parce que la fonction publique de l'Ontario a grossi de 7 % – passant de 60 300 équivalents temps plein en 2000-2001 à 64 500 en 2005-2006 – alors que les locaux appartenant à la province ont diminué. La Société a indiqué qu'elle attendait de recevoir des directives précises du Ministère avant d'engager de nouvelles dépenses en immobilisations ou d'avoir recours à d'autres options de financement.

Comme la location est le seul moyen réaliste de répondre aux demandes de locaux additionnels des clients, la Société a conclu qu'il n'était pas nécessaire de préparer des états financiers formels pour les solutions de rechange – comme la construction, la location-achat, l'achat tout court ou la réinstallation – qui pourraient combiner locaux rentables et économies à long terme. L'importance accordée à la réduction des coûts et à la location dans le passé a mis en veilleuse la planification à long terme pour répondre aux besoins en locaux. Par exemple, notre examen a révélé les circonstances limitées dans lesquelles la Société préparait des évaluations financières des solutions de rechange à la location (comme la propriété) afin de répondre aux demandes de locaux additionnels de ses clients. Dans le cas des locaux à bureaux, aucune évaluation des solutions de rechange n'avait été faite. Nous avons appris que la Société avait effectué environ 22 évaluations financières au cours des deux dernières années, surtout pour les demandes de locaux à destination particulière comme celles des détachements de la Police provinciale de l'Ontario dans les petites collectivités.

En général, les ministères devaient prévoir leurs besoins seulement 18 à 36 mois à l'avance, principalement pour permettre à la Société de négocier les baux. Les investissements immobiliers requièrent généralement de plus longs délais et/ou d'importants capitaux de la province pour développer les propriétés ou pour conclure des conventions de bail ou d'autres modalités de financement avec le secteur privé. C'est à 1995 et 1996 que remonte la dernière expansion majeure de l'inventaire de locaux à bureaux du gouvernement. En conséquence des directives alors diffusées par le gouvernement, plusieurs administrations centrales ont quitté la région du grand Toronto pour se réinstaller dans de nouveaux bureaux appartenant à la province dans quatre autres villes.

## Évaluation de l'utilisation des locaux existants

Certaines initiatives encore à leurs débuts devraient aider à promouvoir une planification stratégique à plus long terme à l'avenir. À court terme, elles devraient continuer de maximiser l'utilisation et l'efficacité des locaux possédés ou loués.

En septembre 2004, la Société a élaboré un Plan provincial de gestion des locaux afin de gérer les biens immobiliers de la province de façon plus stratégique et de réaliser des économies en réduisant les coûts des locaux. Ce plan prévoit l'examen des avoirs existants au niveau de la collectivité et du client, de l'utilisation à court et à long terme des biens immobiliers et des besoins en locaux.

La Société a réorganisé son personnel et créé des équipes spéciales qui s'emploient avec les principaux clients à mettre en oeuvre le Plan provincial de gestion des locaux en élaborant des plans annuels pour répondre à leurs besoins en biens immobiliers et en locaux, en repérant les économies possibles et en contribuant à l'élaboration des plans communautaires.

Des plans de portefeuille annuels, dont l'élaboration avait commencé en 2004-2005, ont été finalisés pour tous les ministères en 2005-2006. Nous avons examiné ces plans et constaté que les activités prévues visaient surtout à permettre à chaque ministère de réaliser des économies à court terme et d'atteindre ses objectifs de réduction des coûts. En général, les plans établissaient un inventaire des locaux possédés ou loués par chaque ministère et déterminaient les réductions possibles, habituellement au moment du renouvellement des baux. Les plans de portefeuille comportaient toutefois plusieurs lacunes, y compris l'absence :

- d'analyse à long terme des besoins du ministère;
- de discussions concernant le regroupement et le partage des possibilités avec d'autres ministères;

- d'analyse quantitative de l'utilisation des locaux existants par les ministères.

En ce qui concerne le dernier point, nous nous attendions à ce que les ministères évaluent leur utilisation des locaux existants en fonction du nombre d'employés sur place. À l'heure actuelle, rien n'oblige les clients à déclarer leur utilisation des locaux à la Société. Nous avons noté qu'une norme de 200 pieds carrés par personne était appliquée aux nouvelles demandes de locaux, mais qu'elle ne s'appliquait pas rétroactivement aux locaux existants. Les besoins en dotation des ministères changeant avec le temps, il serait utile d'évaluer périodiquement l'utilisation des locaux existants pour trouver des moyens de l'améliorer ou pour la justifier. Nos discussions avec le personnel de la Société ont révélé que cette analyse devrait être faite manuellement, car les services centralisés de gestion des ressources humaines ne font pas un suivi adéquat du nombre d'employés dans chaque lieu de travail. Nous avons également appris que certains clients devaient accueillir un grand nombre d'employés temporaires, comme des consultants, à intervalles périodiques et que cela empêchait de répartir les locaux ou de déterminer les besoins de façon définitive.

L'évaluation de l'utilisation des locaux existants peut générer des économies substantielles. La Société et les ministères acceptent parfois de mener de telles études. En novembre 2004, par exemple, la Société a élaboré un plan de location pour les programmes des ministères et organismes dans six immeubles du centre-ville de Toronto occupant environ 866 000 pieds carrés et dont le bail devait être renouvelé avant deux ans. Le plan se basait sur une évaluation de l'utilisation des locaux existants pour déterminer des réductions possibles de plus de 65 000 pieds carrés, ou 8 % du total. À elle seule, cette mesure permettrait de réaliser des économies annuelles de près de 2 millions de dollars.

Une autre initiative en cours à la Société durant notre vérification était un plan de gestion

des locaux à Queen's Park pour dix immeubles à bureaux appartenant à la province à proximité de l'édifice de l'Assemblée législative à Toronto. Nous avons été informés que des critères avaient été établis pour les types de programmes, d'activités et d'utilisations convenant à ces immeubles. La Société a suspendu ses efforts des deux dernières années pour évaluer l'utilisation des locaux aménagés dans ces immeubles en attendant que les locataires existants lui fournissent des données plus complètes et plus fiables.

### RECOMMANDATION 3

Pour aider le gouvernement à réduire davantage ses dépenses en locaux, la Société immobilière de l'Ontario doit s'employer avec le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique et les ministères et organismes clients à établir des exigences pour :

- la planification des locaux à long terme afin d'explorer des options autres que la location, comme la construction, la location-achat, l'achat tout court et la réinstallation, et de répondre aux besoins en locaux à moindre coût;
- l'examen du regroupement et du partage des possibilités avec d'autres ministères;
- la déclaration périodique, par les ministères à la Société, de leurs effectifs actuels et prévus et de leur utilisation des locaux existants afin d'éclairer l'évaluation de l'utilisation des locaux.

## LOCATION

La Société loue des locaux pour répondre aux besoins des clients que les locaux possédés ne peuvent pas satisfaire. Les membres de son équipe affectée aux comptes clés s'emploient avec les clients à cerner les besoins en locaux au moins 18 à 36 mois à l'avance afin de renouveler les baux ou

d'en signer de nouveaux. Le service de location de la Société détermine les locaux disponibles pouvant répondre aux besoins des clients et, après avoir reçu leur approbation, négocie les taux et les modalités de location.

Au 31 mars 2006, il y avait près de 700 baux en vigueur représentant 9,1 millions de pieds carrés de superficie louable, dont 78 % pour des locaux à bureaux et 17 % pour des tribunaux judiciaires. Les loyers nets s'élevaient à environ 110 millions de dollars par an.

### Administration des baux pour les locaux possédés et occupés par le gouvernement

En février 2004, les vérificateurs internes de la Société ont découvert que 151, ou 17 %, des 876 baux conclus entre le gouvernement et des propriétaires du secteur privé étaient échus, mais que les ministères et organismes continuaient d'occuper les locaux. Le risque associé au non-renouvellement des baux en temps opportun, c'est que certains programmes pourraient être forcés de quitter les locaux à bref délai et que cela pourrait placer la Société dans une position de négociation défavorable.

Nous avons noté que la Société avait apporté des modifications afin de réduire l'arriéré et d'empêcher la situation de se reproduire. Des vérifications internes de suivi ont permis de constater que l'arriéré avait été ramené à 38 en mars 2005, puis à 10 en décembre 2005. Les baux des locaux encore occupés après terme faisaient l'objet de négociations ou présentaient des problèmes nécessitant une plus grande attention de la part de la Société.

Par exemple, le bail de l'ancien hôtel de ville de Toronto, utilisé pour loger des tribunaux judiciaires, est échu depuis 1999. La Société continue de payer le taux de 1999, qui est de 35 \$ par pied carré louable, alors qu'elle estime le taux actuel du marché à environ 15 \$. À notre connaissance, la renégociation du bail ne fait l'objet d'aucune discussion,

et nous estimons que la Société et son client paient chaque année au moins 3,3 millions de dollars de trop en loyer pour cette propriété.

La Société administre également quelque 250 baux, d'une valeur approximative de 10,5 millions de dollars par an, pour le compte de locataires ne faisant pas partie de la fonction publique ontarienne qui occupent des locaux dans des immeubles gouvernementaux. Ces locataires peuvent être des entreprises du secteur privé, des municipalités, des organismes du secteur parapublic ou des organismes sans but lucratif. Nous avons remarqué qu'une centaine de ces baux étaient échus – dont beaucoup depuis plus de dix ans – y compris une soixantaine qui prévoyaient un loyer nominal de 1 \$ par mois. Une quarantaine d'autres locataires, tenus de payer le taux du marché, continuaient de payer un loyer basé sur des baux échus depuis plusieurs années. Dans le cas des locataires qui paient un loyer nominal, le Ministère doit préciser à la Société s'il y a lieu d'actualiser la politique permettant ces baux, établie en 1994, afin de pouvoir demander le taux du marché. La Société estime que la location de ces propriétés au taux du marché rapporterait 2 millions de dollars additionnels par an.

#### RECOMMANDATION 4

Pour que les baux négociés par la Société immobilière de l'Ontario, pour les locaux occupés par le gouvernement et pour les locaux appartenant au gouvernement mais loués à d'autres, tiennent compte des meilleurs taux, la Société doit :

- régler en temps opportun le reste des baux échus;
- obtenir du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique les directives stratégiques requises pour pouvoir négocier des loyers appropriés aux taux du marché dans la mesure du possible pour les locataires des immeubles gouvernementaux qui ne font pas partie de la fonction publique ontarienne.

## GESTION DES IMMEUBLES ET DES TERRAINS

La Division de la gestion immobilière et du service à la clientèle de la Société est chargée de gérer les activités d'entretien et de réparation pour tous les locaux possédés ou loués, ainsi que le portefeuille foncier. Elle dépense près de 400 millions de dollars par an pour s'assurer au jour le jour que les propriétés sont propres et que les appareils d'éclairage, de chauffage et de climatisation, les ascenseurs et les autres services fonctionnent bien.

La Société passe des contrats de gestion immobilière et foncière avec divers fournisseurs de services dans chacune des quatre régions de la province. En 1999, elle a attribué deux grands contrats visant les deux plus grandes régions, c'est-à-dire la région du grand Toronto (RGT) et le Sud-Ouest. Le premier contrat impartissait la gestion globale de plus de 2 200 immeubles possédés ou loués dans la RGT et le Sud-Ouest à un fournisseur de services pour environ 4 millions de dollars par an, tandis que le deuxième retenait les services d'un autre fournisseur pour qu'il s'occupe du portefeuille foncier dans ces deux régions pour environ 2 millions de dollars par an. Chaque contrat avait un terme de cinq ans et prévoyait deux options de renouvellement, à la seule discrétion de la Société, aux mêmes taux et conditions.

Dans les régions de l'Est et du Nord, ce sont les employés de la Société qui assurent la gestion générale des immeubles et des terrains en faisant appel à de petits fournisseurs locaux.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que les fournisseurs de services étaient engagés et gérés conformément aux procédures et mesures de contrôle établies, et dans un souci d'économie. Par exemple, nous étions convaincus que la Société avait :

- fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'attribution des deux gros contrats;
- suivi les processus appropriés de sélection en régime de concurrence;

- obtenu l'approbation requise du Conseil de gestion du gouvernement, alors responsable de la Société, pour les contrats initiaux et leur renouvellement.

La Société a établi des contrôles pour la gestion et la surveillance continues des deux grands contrats, dont la vérification régulière des factures sou- mises par les fournisseurs de services et l'inspection des documents à l'appui de ces factures.

Une clause clé des deux grands contrats stipule qu'une partie de la rémunération est retenue et dépend de la capacité des fournisseurs de services à respecter les normes de rendement. Par exem- ple, le contrat d'entretien des immeubles de la RGT et du Sud-Ouest exige du fournisseur de services qu'il présente un rapport sur 45 indicateurs de ren- dement clés dans les domaines de la gestion, du rendement financier, de l'intégrité des biens et du service à la clientèle. Le fournisseur de services doit obtenir une note globale de plus de 80 % pour que la Société lui verse une partie des fonds retenus, et de plus de 90 % pour obtenir tous les fonds retenus.

Les vérificateurs internes de la Société sur- veillent eux aussi le recours aux fournisseurs de services en procédant à des vérifications réguliè- res des contrats de gestion immobilière dans toutes les régions. Leurs examens antérieurs contenaient d'ailleurs plusieurs recommandations visant à amé- liorer le contrôle des fournisseurs de services.

Il y avait toutefois des améliorations à appor- ter pour que les pratiques exemplaires et les nor- mes élevées soient appliquées de façon uniforme dans toute la province. Nous avons constaté que les exigences en matière de rapports et de rendement imposées aux deux grands fournisseurs de services de la RGT et du Sud-Ouest étaient plus rigoureuses que celles imposées à leurs homologues du Nord et de l'Est, pour les propriétés gérées par le personnel de la Société.

Dans les régions du Nord et de l'Est, par exem- ple, les fournisseurs de services signent de plus petits contrats et gèrent entre un et plusieurs

immeubles. Ces entrepreneurs touchent des mon- tants fixes sans retenues basées sur leur capacité à respecter les indicateurs de rendement clés. Con- trairement au principal fournisseur de services de gestion foncière, le personnel de la Société n'était pas tenu d'inspecter les immeubles inutilisés et les propriétés excédentaires et de présenter des rap- ports. Nous avons remarqué que, dans certains cas, les inspections annuelles n'étaient pas effectuées et il n'était pas nécessaire de préparer des plans annuels de gestion indiquant l'état de chaque pro- priété, les travaux d'entretien prévus, les revenus locatifs potentiels et le plan d'action recommandé à court et à long terme.

### RECOMMANDATION 5

Pour que tous ses employés et tous ses fournis- seurs exercent leurs fonctions de gestion immo- bilière et présentent leurs rapports de façon appropriée et uniforme et conformément à des normes élevées, la Société immobilière de l'Onta- rio doit examiner les pratiques de gestion immo- bilière dans toutes les régions et encourager l'adoption uniforme des pratiques exemplaires.

### ENTRETIEN DIFFÉRÉ DES IMMEUBLES POSSÉDÉS ET OCCUPÉS PAR LE GOUVERNEMENT

La Société estime qu'elle aurait idéalement besoin d'environ 160 millions de dollars par an pour financer son programme de réparation, de renou- vellement et de modernisation des immeubles appartenant à la province. Elle ne dispose toutefois pas de ce montant et estimait qu'au 31 mars 2006, les coûts d'entretien différé pour ses immeubles totalisaient 382 millions de dollars.

La Société détermine généralement les réparations majeures requises en soumettant ses immeu- bles à des inspections annuelles et, s'il n'y a pas de fonds disponibles, ces réparations sont reportées à

des exercices ultérieurs. La Société classe les réparations en plusieurs catégories, comme celles requises pour se conformer aux exigences en matière de santé et de sécurité ou au code du bâtiment, pour mieux gérer l'énergie ou pour remplacer les vieux systèmes qui menacent de tomber en panne à tout moment. Le report des réparations peut aider à régler les problèmes de financement à court terme, mais il risque de créer des problèmes plus coûteux à long terme si les travaux nécessaires ne sont pas effectués à temps. Les réparations reportées à des exercices ultérieurs ont aussi pour effet de réduire le total des fonds disponibles pour les travaux déjà prévus à ce moment-là.

La plupart des immeubles appartenant à la Société sont relativement vieux, ce qui tend à faire augmenter les fonds requis pour maintenir les propriétés en bon état. Comme le montre la Figure 6, plus de 80 % de ses grands immeubles ont plus de 20 ans et près de la moitié, plus de 40 ans.

C'est l'unité de gestion stratégique des immobilisations de la Société qui planifie les réparations en fonction des fonds disponibles. Avant 2004-2005, les réparations étaient priorisées sur une base annuelle, selon l'urgence des besoins. En 2004-2005, l'unité a introduit un processus annuel d'établissement des coûts du cycle de vie qui englobe un programme de réparations continues sur dix ans ainsi qu'un vaste processus de planification des réparations et d'évaluation des inves-

tissements en immobilisations. Dans certains cas, lorsque le programme le permet, la Société peut envisager d'aliéner un immeuble au lieu de le réparer. Les réparations sont ensuite priorisées selon l'analyse de rentabilisation préparée pour chaque projet, qui examine les options d'exécution, l'étendue des travaux et les examens réalisés à ce jour à l'appui des réparations recommandées. Les réparations majeures prévues dans deux à dix ans sont réévaluées chaque année en fonction des nouveaux projets, de l'évaluation actualisée des réparations prévues et des besoins continus des occupants.

La Société détermine l'état de ses immeubles en attribuant à chacun d'entre eux un indice d'état des installations (indice d'état) qui compare le coût total de l'entretien différé au coût de remplacement. Elle a effectué son évaluation pour 2005-2006 à l'aide de l'indice d'état pour les 582 immeubles occupés qui nécessitaient des réparations, comme le montre la Figure 7. Le tableau indique que la majorité des immeubles étaient en bon état ou en état acceptable, mais que 148 d'entre eux, ou 26 %, étaient en mauvais état ou défectueux.

La haute direction de la Société a fait remarquer que les revenus actuels du portefeuille immobilier n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins financiers sur le cycle de vie, surtout en raison des taux périmés payés par les ministères et organismes qui occupent des locaux appartenant à la province.

**Figure 6 : Âge moyen des immeubles appartenant au gouvernement au 31 mars 2006**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario

	Nombre d'immeubles	Pourcentage du portefeuille	Superficie (en millions de pi <sup>2</sup> louables)	Superficie en pourcentage du portefeuille
< 11 ans	39	2	2,5	8
11-20 ans	205	12	3,7	13
21-30 ans	171	10	3,1	11
31-40 ans	295	18	6,8	23
> 40 ans	825	49	11,9	40
âge inconnu	148	9	1,4	5
<b>Total</b>	<b>1,683</b>	<b>100</b>	<b>29,4</b>	<b>100</b>

**Figure 7 : Indice d'état d'immeubles choisis appartenant au gouvernement et gérés par la Société immobilière de l'Ontario, 2006**

Source des données : Société immobilière de l'Ontario

Indice d'état	Nombre d'immeubles évalués				Total	% du total
	RGT	Est	Sud-Ouest	Nord		
bon état	29	83	121	104	337	58
état acceptable	10	25	24	38	97	16
mauvais état	23	14	18	25	80	14
état critique	7	3	12	6	28	5
état défectueux	13	12	7	8	40	7
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>137</b>	<b>182</b>	<b>181</b>	<b>582</b>	<b>100</b>

Depuis 1998-1999, tous les ministères et organismes doivent payer le coût des locaux qu'ils occupent dans des immeubles gouvernementaux. Les taux payés, fondés sur des données recueillies en 1996-1997 sur le loyer du marché, n'ont pas changé depuis neuf ans. Cependant, les ministères ou organismes qui occupent des locaux loués au secteur privé ont toujours payé les loyers réels. La Société estime que les coûts imputés pour les locaux aménagés dans des immeubles appartenant à la province augmenteraient de 89 millions de dollars par an si les locataires des locaux gouvernementaux devaient payer les taux actuels du marché.

Nous avons demandé aux directeurs généraux de l'administration (DGA) de plusieurs ministères s'ils croyaient qu'en relevant le coût des locaux aux taux actuels du marché, ils encourageraient une utilisation encore plus efficiente des locaux appartenant à la province. En général, les DGA ont déclaré qu'après plusieurs années de contraintes financières, les mesures de réduction des coûts actuellement imposées aux ministères leur semblaient suffisantes pour inciter ceux-ci à maximiser l'utilisation des locaux existants. Certains craignaient que, si le coût des locaux était porté à la hauteur des taux actuels du marché, la province devrait fournir des fonds additionnels pour indemniser les ministères et organismes. Beaucoup ont toutefois souligné que, lorsque le coût des locaux a été introduit en 1997-1998, les ministères et organismes ont

reçu seulement 85 % des fonds requis pour le payer, le reste provenant du budget des programmes. Les DGA appréhendaient qu'une augmentation du coût des locaux après plusieurs années de restrictions n'oblige le gouvernement à réduire encore une fois les dépenses de programme.

La Société était également préoccupée par le fait que son financement total était soumis aux pressions financières et priorités concurrentielles d'autres programmes gouvernementaux, au lieu d'être basé sur les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du portefeuille. Ainsi, lorsque les fonds affectés aux réparations pour une année donnée ne sont pas suffisants, l'arriéré de travaux d'entretien différé se répercute sur les budgets de réparation des années subséquentes jusqu'à ce que les niveaux de financement ne puissent plus couvrir à la fois les besoins en immobilisations de l'année en cours et l'arriéré de travaux d'entretien différé.

## RECOMMANDATION 6

Pour assurer un entretien adéquat des immeubles appartenant à la province conformément à l'établissement des coûts du cycle de vie pour les réparations et pour éviter tout impact à long terme du report des réparations préventives et des travaux de préservation, la Société immobilière de l'Ontario doit s'employer avec ses clients et le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique

à établir des niveaux de financement stables et appropriés pour l'entretien des immeubles appartenant à la province.

## SYSTÈMES D'INFORMATION IMMOBILIÈRE

La Société utilise divers systèmes automatisés d'information pour gérer son portefeuille immobilier et ses transactions financières. Deux de ses grands systèmes sont :

- RealSuite, un système de gestion immobilière intégré qui assure le suivi des baux, des locaux et des installations. RealSuite, mis en oeuvre en octobre 2003, surveille toutes les propriétés dont la Société est responsable;
- le Système d'information géographique (SIG), récemment mis au point par la Société en collaboration avec une entreprise de développement de logiciels, donne des vues géographiques des propriétés et du portefeuille de la Société. Il peut afficher des informations juridiques et cartographiques sur les propriétés et sur l'utilisation gouvernementale des biens immobiliers, pour des secteurs donnés. Une de ses caractéristiques importantes est sa capacité à intégrer l'information provenant de différentes sources, y compris RealSuite, le système provincial d'enregistrement foncier et les bases de données maintenues par d'autres ministères.

Le personnel de la Société fait une grande utilisation de RealSuite pour déterminer comment répondre aux besoins en locaux et pour surveiller l'utilisation des propriétés. Malgré les récents efforts de la Société pour améliorer la qualité des données, nous avons repéré de nombreuses erreurs concernant l'état actuel des propriétés listées dans la base de données, dont les suivantes :

- Le système listait quelque 1 200 immeubles comme étant à la fois occupés et inactifs. Par exemple, un grand immeuble à bureaux du

centre-ville de Toronto, vidé et déclaré excédentaire en 1995, était listé comme occupé.

- Une grande propriété évaluée à plus de 10 millions de dollars et listée comme active avait été vendue près de deux ans plus tôt.
- Des terrains de corridor d'Hydro One gérés par la Société, qui s'étendaient sur plus de 300 acres, étaient déclarés excédentaires dans RealSuite, alors qu'ils étaient actifs et utilisés.
- Le portefeuille foncier des régions du grand Toronto et du Sud-Ouest géré par le principal fournisseur de services de la Société était évalué à 57 000 acres dans RealSuite, mais à seulement 48 000 acres dans les dossiers du fournisseur de services. Notre enquête auprès du fournisseur de services nous a permis de déterminer que 7 500 acres n'avaient jamais été inclus dans le contrat et que 500 acres initialement gérés par le fournisseur de services avaient été transférés ou vendus et ne faisaient plus partie du contrat. En outre, les dossiers du fournisseur de services faisaient état de 40 immeubles de moins que les 1 087 consignés dans RealSuite, qui listait plus de 110 de ces immeubles comme occupés alors qu'ils étaient vacants ou vice versa.

Dans un rapport diffusé en septembre 2005, les vérificateurs internes de la Société exprimaient des préoccupations semblables concernant l'intégrité des données de RealSuite après avoir testé l'exactitude de l'information relative à 45 immeubles prioritaires.

Les erreurs d'intégrité des données produisaient des résultats peu fiables pour les recherches de locaux disponibles dans les immeubles appartenant à la province. Nous avons repéré un certain nombre de cas dans lesquels les locaux listés comme vacants dans RealSuite étaient utilisés, habituellement pour le logement temporaire des clients dont les locaux permanents étaient en voie de rénovation.

Comme le Ministère l'indiquait dans son récent examen de la gestion immobilière, il n'existe aucun

inventaire complet des biens immobiliers possédés et contrôlés par le gouvernement. Un tel inventaire pourrait servir à améliorer la qualité de l'information sur les avoirs et appuyer les décisions en offrant des renseignements complets, stratégiques et accessibles sur le portefeuille. En effet, certains ministères et organismes gouvernementaux, comme les ministères des Transports et des Richesses naturelles et le Réseau GO, possèdent et gèrent eux aussi des biens immobiliers partout dans la province, car ils ne sont pas tenus d'avoir recours aux services de la Société. Le ministère ou l'organisme est alors le seul à connaître l'emplacement, la taille, la valeur et l'utilisation faite de ces biens. Il est donc difficile pour le gouvernement d'avoir la vue d'ensemble requise pour prendre des décisions stratégiques au sujet de son portefeuille de grande taille et de grande valeur.

Au cours des deux dernières années, la Société a fait des efforts pour obtenir une liste plus complète des biens immobiliers à l'aide de plusieurs sources, notamment en reliant le SIG à RealSuite et au système d'enregistrement foncier de l'Ontario. Cependant, les dossiers de RealSuite se limitent aux propriétés gérées par la Société, et seulement 39 des 54 bureaux d'enregistrement de la province transmettent leurs données au système d'enregistrement foncier électronique. Pour disposer d'un inventaire plus complet, il faudra exiger de tous les ministères et organismes qu'ils partagent leurs données avec la Société. Ces partenariats n'avaient pas été établis au moment de notre vérification, mais nous croyons comprendre que la Société s'employait avec le Ministère à renforcer les liens avec les autres ministères et organismes. La Société nous a également informés qu'elle avait offert le SIG à d'autres ministères, dont certains avaient déjà investi dans leurs propres systèmes, afin d'éviter le dédoublement des efforts et des coûts et de mettre en place un seul système de grande envergure sur lequel le gouvernement pourrait baser ses décisions.

## RECOMMANDATION 7

Pour pouvoir fournir des renseignements fiables et complets sur les biens immobiliers et les activités connexes de la province, et appuyer les décisions stratégiques dans ce domaine, la Société immobilière de l'Ontario doit :

- faire enquête sur les causes des erreurs d'intégrité des données de son système RealSuite et mettre en oeuvre des procédures de contrôle de la qualité pour corriger les erreurs existantes, détecter les problèmes émergents et empêcher la situation de se reproduire à l'avenir;
- poursuivre ses efforts pour obtenir la collaboration d'autres ministères et organismes possédant des avoirs immobiliers afin de permettre l'établissement et la mise en commun d'un inventaire complet des biens immobiliers possédés et contrôlés par le gouvernement.

## MESURES DU RENDEMENT

La Société doit produire un plan axé sur les résultats et un rapport annuel qui indique les objectifs de rendement atteints et les mesures prévues, ainsi qu'une analyse de son rendement opérationnel et financier. En vertu du protocole d'entente conclu entre le conseil d'administration de la Société et le ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, le conseil doit mettre en place un système efficace d'évaluation et de gestion du rendement de la Société. Le protocole d'entente exige également de la Société qu'elle présente des rapports de rendement au Ministère au milieu et à la fin de l'exercice. Ces rapports sont censés informer les législateurs et le public de la mesure dans laquelle les programmes et services répondent aux objectifs et optimisent les ressources publiques.

Lors de ses discussions avec nous, la haute direction de la Société a généralement reconnu la nécessité d'établir des mesures plus appropriées du rendement de la Société, y compris :

- la satisfaction des clients;
- sa gestion du portefeuille immobilier;
- ses efforts pour répondre aux besoins en locaux de façon économique et efficiente;
- une comparaison de ses coûts à ceux de l'industrie et d'autres administrations.

Le rapport annuel de la Société ne faisait pas état des mesures du rendement à ces égards. Nous avons noté que la seule mesure de rendement clé déclarée dans le plus récent rapport annuel de la Société, qui visait l'exercice 2003-2004 (aucun rapport n'a été diffusé pour 2004-2005 ou 2005-2006), était le taux d'inoccupation global, que nous avons déjà jugé peu fiable.

Nous avons toutefois remarqué un important élément d'information produit par la Société aux fins de la gestion interne qui pourrait servir à améliorer les rapports externes. En effet, la Société réalise des sondages périodiques auprès du personnel et des DGA des ministères afin de savoir s'ils sont satisfaits de ses services. Les plans annuels approuvés par la Société définissent également un certain nombre d'objectifs stratégiques clés pour l'année, y compris le suivi des initiatives parrainées par le gouvernement comme la réduction des coûts des locaux et l'accroissement de l'efficacité énergétique.

Les récents efforts de la Société pour suivre l'indice d'état des immeubles, de même que l'arriéré des travaux d'entretien différé, pourraient aussi aider à rendre compte de l'état des immeubles du portefeuille. De nombreuses administrations américaines et canadiennes utilisent l'indice d'état pour mesurer leur rendement et l'état de leurs immeubles. La haute direction de la Société a toutefois souligné qu'il n'y avait pas de méthode universelle de calcul et de déclaration de l'indice d'état qui permettrait d'établir des comparaisons repères entre le portefeuille de la Société et ceux d'autres administrations.

La Société avait lancé une initiative visant à améliorer les mesures et objectifs de rendement durant l'exercice en cours. En avril 2006, un consultant engagé par la Société pour élaborer un plan de travail en vue de la mise en oeuvre d'indicateurs de rendement et de données repères à l'échelle de l'entreprise a présenté un rapport sur des questions liées aux ressources humaines, aux données, à la technologie de l'information et à la sélection des indicateurs de rendement clés. Il a également réalisé un sondage et fait des recherches sur des organismes des secteurs public et privé. Son rapport listait plus de 225 indicateurs de rendement clés potentiels dans des domaines tels que les baux, la gestion des installations et des projets, et les frais d'occupation. Les rapports externes sont censés mettre l'accent sur quelques indicateurs clés, mais donnent quand même une bonne vue d'ensemble du potentiel d'amélioration des rapports sur le rendement.

Nos discussions avec des représentants de haut niveau des clients ont révélé que la Société leur fournissait uniquement les données sur les dépenses budgétaires et réelles imputées au ministère, qui se rapportent surtout au loyer et aux coûts des projets. Or, les clients aimeraient en savoir plus sur l'état de leurs immeubles et sur leur efficacité énergétique par rapport aux normes de l'industrie.

## RECOMMANDATION 8

La Société immobilière de l'Ontario doit établir et déclarer des indicateurs de rendement détaillés et fiables qui permettraient aux législateurs, aux clients et au public d'évaluer correctement son efficacité à gérer le portefeuille immobilier de la province, à répondre aux besoins en locaux et à atteindre les objectifs connexes de manière économique et efficiente. Dans la mesure du possible, le rendement de la Société devrait être comparé à celui d'organismes analogues de gestion immobilière des secteurs public et privé.

## AUTRES QUESTIONS

### Pratiques d'approvisionnement pour les projets d'immobilisations

Notre vérification ne s'étendait pas aux activités de gestion de la Société pour les grands projets d'immobilisations – par exemple les projets de rénovation payés par les ministères qui occupent les locaux. Nous étions toutefois préoccupés par les observations formulées en décembre 2005 par les vérificateurs internes de la Société, qui critiquaient les pratiques d'approvisionnement pour les grands projets d'immobilisations, car celles-ci reprenaient des points semblables que nous avons soulevés en 2003 au sujet de la gestion des projets et des pratiques d'approvisionnement.

Dans notre vérification de l'optimisation des ressources de 2003 sur les Services aux tribunaux du ministère du Procureur général, nous avons observé que les projets d'immobilisations gérés par la Société donnaient lieu à des contrats à prix unitaires (CPU) pour les travaux de construction, sans passer par les processus d'acquisition concurrentielle et d'approbation généralement prévus pour les projets d'une telle envergure. Nous avons noté qu'un projet coûtant environ 8 millions de dollars avait été attribué à des entrepreneurs offrant un prix unitaire qui ont fourni leurs services à des taux préétablis, mais censés s'appliquer aux projets coûtant moins de 100 000 \$.

Les vérificateurs internes de la Société ont noté dans leur examen de 2005 des CPU :

- que le processus utilisé par la Société pour l'attribution par rotation des CPU à des entrepreneurs préqualifiés inscrits sur une liste ne respectait pas les politiques et procédures d'approvisionnement établies pour les projets de cette envergure;

- que la Société contournait les mesures de contrôle censées garantir que les coûts fixés pour le projet, les approbations requises et les cautionnements d'exécution sont en place avant le début des travaux;
- qu'un pourcentage considérable du coût total des projets faisant l'objet d'un CPU ne visait pas des travaux à prix unitaire et que les services n'avaient donc pas été acquis en régime de concurrence.

Ces observations s'appliquaient aux travaux effectués entre janvier 2004 et mai 2005, période durant laquelle huit contrats d'une valeur allant de 1,1 à 3,6 millions de dollars ont été traités, à tort, comme des CPU. Les vérificateurs internes de la Société nous ont informés qu'ils allaient assurer un suivi des pratiques d'approvisionnement pour les grands projets au plus tard le 30 juin 2006.

### RECOMMANDATION 9

Étant donné les préoccupations que nous avons soulevées en 2003 et celles que les vérificateurs internes de la Société immobilière de l'Ontario ont formulées en 2005 au sujet du recours à des entrepreneurs offrant un prix unitaire, pratique qui va à l'encontre des procédures établies en matière d'approvisionnement et de sélection concurrentielle des entrepreneurs pour les grands projets de construction, la Société doit effectuer un examen approfondi de son recours aux entrepreneurs offrant un prix unitaire et du cadre stratégique qui autorise cette pratique, pour s'assurer que le processus d'approvisionnement concurrentiel n'est pas contourné.

## RÉPONSE DE LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DE L'ONTARIO

Le vérificateur général a fait des recommandations utiles, et la Société immobilière de l'Ontario donnera suite à celles qui visent les opérations, comme il est expliqué ci-après. Dans le cas des recommandations qui exigent l'approbation d'une politique par le gouvernement, la Société continuera de conseiller le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (le Ministère) sur tous les aspects des options stratégiques et de leur mise en oeuvre.

### Recommandation 1

La Société est heureuse de constater que, dans son examen des processus, le Ministère reconnaît bon nombre des problèmes soulevés et des suggestions formulées par la Société au fil des ans pour améliorer le système de gestion des biens immobiliers. La Société s'emploiera avec le Ministère à appuyer les changements d'orientation et à apporter des améliorations.

Conformément à la recommandation du vérificateur, les plans d'activités et plans de travail contiennent maintenant des calendriers pour la mise en oeuvre des changements qui relèvent de la responsabilité de la Société.

En ce qui concerne la difficulté de vendre des propriétés excédentaires ou sous-utilisées, l'ancien gouvernement a autorisé la Société à vendre différentes propriétés pour atteindre les objectifs établis, à condition que la vente soit justifiée par une analyse de rentabilisation. Bon nombre des 330 propriétés vérifiées servent à la prestation des programmes gouvernementaux, et l'on a fini par déterminer que les analyses de rentabilisation pour ces ventes potentielles étaient mal fondées.

### Recommandation 2

Nous sommes heureux d'apprendre que le vérificateur général était satisfait des contrôles sur les ventes et les acquisitions de biens. Cette recom-

mandation devrait aider à renforcer les contrôles en question.

Les garanties des conventions d'achat, que le vérificateur nous a conseillé d'envisager afin de prévenir la revente à un prix plus élevé, sont actuellement appliquées aux propriétés vendues aux municipalités. Or, ces garanties limiteraient sensiblement les prix pour les ventes au public. Lorsqu'il existe un potentiel considérable de valeur ajoutée dans l'avenir, d'autres moyens, comme des coentreprises avec le secteur privé, seront pris pour optimiser les ressources du gouvernement.

### Recommandation 3

La Société souscrit à la recommandation. Comme il est noté dans la vérification, la Société fait plus de planification à long terme qu'avant et elle continuera de s'efforcer d'améliorer cette fonction en collaboration avec le Ministère et les ministères locataires. Le gouvernement a conclu différentes ententes pour répondre à certains besoins en locaux (le palais de justice polyvalent de Durham, par exemple, regroupera sous un seul toit des services actuellement logés dans sept lieux différents). La Société est également en train de regrouper 11 bureaux ministériels à Ottawa pour qu'ils partagent les locaux et les services – réduisant ainsi les besoins en locaux de 22 000 pieds carrés de même que les coûts de fonctionnement.

La Société travaille et continuera de travailler avec le ministère des Services gouvernementaux à obtenir des rapports sur les effectifs des ministères dans chaque lieu de travail afin de mieux évaluer l'utilisation des locaux.

### Recommandation 4

La Société souscrit à la recommandation. Comme il est noté dans la vérification, la Société a mis en oeuvre une stratégie efficace pour

ramener de 151 à 10 avant décembre 2005 le nombre de baux échus pour les locaux loués à des tiers. Le succès remporté à cet égard a contribué au taux de satisfaction élevé des ministères qui font appel aux services de location de la Société. Le plan d'activités de la Société pour 2006-2007 prévoit une stratégie semblable afin de réduire le nombre de baux échus pour les locaux loués à des tiers.

La Société compte présenter une vue d'ensemble, une analyse et des recommandations au Ministère pour l'aider à élaborer une politique de location aux groupes communautaires sans but lucratif qui paient un loyer nominal.

#### **Recommandation 5**

Nous sommes heureux de constater que le vérificateur a conclu que le processus d'acquisition et de gestion des services de gestion immobilière et foncière prévoyait des procédures et mesures de contrôle appropriées tout en respectant le principe d'économie.

Comme le vérificateur l'a fait remarquer, la Société surveille de près le rendement des principaux fournisseurs de services. Nous examinerons comment ces pratiques de surveillance améliorées peuvent être appliquées de façon économique aux petits fournisseurs. En outre, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006, les petits contrats sont assujettis au processus formel d'évaluation des entrepreneurs de la Société. En assurant une surveillance continue pouvant mener à la résiliation du contrat pour cause de mauvais rendement, le nouveau processus devrait inciter les fournisseurs de services à offrir un rendement satisfaisant.

#### **Recommandation 6**

La Société convient qu'il devrait y avoir un niveau de financement stable et approprié pour l'entretien des immeubles appartenant à la province et continuera de travailler avec le Minis-

tère et les ministères locataires à établir ce niveau de financement.

Compte tenu des besoins en entretien différé identifiés par la Société, le Ministère a fourni des fonds additionnels pour les réparations au cours des trois dernières années et continue de fournir ce soutien financier, et la Société a appliqué les fonds aux réparations les plus appropriées.

L'évaluation actuelle des besoins en entretien différé est basée sur l'examen stratégique des biens gouvernementaux clés effectué par la Société à l'aide de l'indice d'état des installations. La Société poursuit son examen des biens du portefeuille et croit qu'il faudra continuer de mettre l'accent sur l'entretien différé.

#### **Recommandation 7**

La Société souscrit à la recommandation. Elle est en train de rétablir l'initiative lancée pour améliorer l'information sur les biens du portefeuille et a mis en place une stratégie pour régler les problèmes de données, en commençant par les principaux immeubles du portefeuille.

Un projet est en cours pour établir un inventaire complet des biens possédés et contrôlés par le gouvernement. La Société poursuit ses efforts afin d'obtenir la collaboration des ministères et organismes, en général et pour ce projet particulier, par l'entremise de ses nouvelles équipes de chargés de comptes, qui ont grandement amélioré les communications avec les ministères.

#### **Recommandation 8**

La Société souscrit à cette recommandation. Ses rapports annuels pour 2004-2005 et 2005-2006 contiennent des informations sur le rendement plus précises que les rapports annuels précédents. Ils comprennent des mesures du rendement basées sur les objectifs globaux préétablis, présentées sous forme de bilan. À compter de 2006, des renseignements additionnels sur le rendement, particulièrement les niveaux de

satisfaction de la clientèle, seront fournis dans des rapports trimestriels aux intervenants. Les objectifs de la Société pour 2006-2007 comprennent l'élaboration d'indicateurs améliorés de rendement par rapport à d'autres organismes de gestion immobilière des secteurs privé et public.

**Recommandation 9**

La Société est en train de mettre en oeuvre une option d'approvisionnement destinée à remplacer le recours à des entrepreneurs offrant un

prix unitaire. À partir de maintenant, les projets de réparation et de transformation seront attribués conformément à des procédures d'approvisionnement établies et à un processus de sélection en régime de concurrence des offres soumises par des entrepreneurs inscrits sur des listes préétablies de fournisseurs pour des contrats à prix forfaitaire.