

Services de gestion immobilière

1.0 Résumé

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario) est un organisme de la Couronne relevant du ministère de l'Infrastructure (le Ministère). L'une des responsabilités d'Infrastructure Ontario consiste à gérer un grand portefeuille diversifié de biens immobiliers que possèdent et louent les ministères du gouvernement de l'Ontario et certains organismes (propriétés gouvernementales).

Infrastructure Ontario est responsable d'aider ces ministères et organismes clients à trouver des locaux en appariant leurs besoins aux locaux disponibles dans les propriétés gouvernementales ou en louant d'autres locaux dans le secteur privé. Il est aussi responsable de gérer ces propriétés, y compris des coûts rattachés au nettoyage, aux réparations et à l'entretien, de la sécurité, des services d'utilité publique, des taxes foncières et, dans le cas des terrains et des immeubles appartenant gouvernement, de leur vente ou de leur démolition. Infrastructure Ontario dispose d'un gestionnaire immobilier externe, une entreprise qui offre des services immobiliers, qui fournit l'ensemble des travaux d'exploitation et d'entretien pour les ministères et organismes clients d'Infrastructure Ontario. En outre, Infrastructure Ontario est responsable de surveiller les projets

d'immobilisations, à savoir, la construction, la réfection et la rénovation des propriétés gouvernementales. En 2014, il a retenu à forfait les services de deux gestionnaires de projet externes pour surveiller ses projets d'immobilisations; leur mandat incluait la surveillance des entrepreneurs généraux sélectionnés par voie concurrentielle.

Selon le nombre de pieds carrés louables au 31 mars 2017, environ 9 % des propriétés gouvernementales ont été acquises dans le cadre du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Selon ce modèle, la construction d'un projet est financée et exécutée par le secteur privé, et dans certains cas, une entreprise du secteur privé est aussi responsable de l'entretien de l'actif dans le cadre d'un contrat d'une durée de 30 ans. Plusieurs hôpitaux sont entretenus dans le cadre d'ententes de DMFA; même si Infrastructure Canada ne participe pas directement à la gestion des ententes de DMFA visant les hôpitaux, il offre une orientation lorsqu'on lui en fait la demande.

Notre audit a déterminé que la fonction de gestion des propriétés gouvernementales d'Infrastructure Ontario avait été entravée en partie par les faiblesses de l'entente de gestion des services immobiliers (entente entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure). L'entente ne prévoit aucune norme minimale

obligatoire de rendement pour gérer les coûts des projets d'immobilisations. Elle n'indique pas non plus d'échéancier pour respecter la norme d'hébergement applicable aux locaux à bureaux conçue pour s'assurer que les propriétés gouvernementales existantes sont utilisées de manière efficiente, ni d'échéance pour ce qui est de maintenir l'état des propriétés appartenant au gouvernement à un niveau qui répond à la norme prévue dans l'entente.

Ces mandats sont interdépendants, parce qu'en ne s'assurant pas que les coûts sont raisonnables, une moins grande abondance de ressources est disponible pour entretenir les propriétés gouvernementales vieillissantes. L'entretien différé des immeubles a plus que doublé les coûts, lesquels sont passés de 420 millions de dollars au 31 mars 2012 à 862 millions au 31 mars 2017. Au cours des six dernières années, l'état des propriétés gouvernementales s'est détérioré, passant d'excellent à presque médiocre selon la norme de l'industrie.

Notre audit a révélé d'importantes occasions d'épargne, par exemple :

- en réduisant la superficie en pieds carrés des locaux à bureaux du gouvernement pour satisfaire à la norme concernant les locaux à bureaux de 2012 de 180 pieds carrés louables par personne;
- en aliénant plus efficacement des immeubles vacants qui engageaient des coûts de possession;
- en révisant les prochaines ententes de DMFA afin d'aider les hôpitaux à conclure des ententes plus rentables pour les services d'entretien.

En ce qui a trait aux **projets d'immobilisations**, l'audit a révélé ce qui suit :

- **La conception d'une approche fondée sur une demande de propositions (DDP) a attiré un petit nombre de soumissions pour la gestion de 7 500 projets d'immobilisations** – En 2014, la structure de la DDP publique d'Infrastructure Ontario pour sélectionner des gestionnaires de projet externes offrant des services de gestion de projets d'immobilisations pour une valeur

de 900 millions de dollars sur cinq ans n'a pas suscité l'intérêt d'un grand nombre d'entreprises. En effet, la structure de la DDP – qui divisaient la province en deux régions – a seulement attiré trois propositions provenant de grandes entreprises. L'une des deux entreprises retenues par Infrastructure Ontario pour fournir les services avait affiché un rendement médiocre dans le cadre d'un contrat antérieur exécuté de 2011 à 2014. Par exemple, elle avait reçu des indices de satisfaction médiocres à l'enquête sur la satisfaction des clients d'Infrastructure Canada pendant cette période, et elle n'avait pas réussi à atteindre les mesures de rendement clés pour ce qui est du respect du budget et du calendrier d'exécution.

- **Il faut une meilleure surveillance des méthodes d'approvisionnement des gestionnaires de projet externes dans le cas des projets d'immobilisations** – Infrastructure Ontario n'obtient pas suffisamment de renseignements de la part de ses gestionnaires de projet externes pour évaluer si les processus d'approvisionnement sont effectués de manière équitable et concurrentielle. Plus précisément, Infrastructure Canada ne dispose d'aucun mécanisme de suivi lui permettant de savoir le nombre de soumissionnaires qui présentent des soumissions à des projets d'immobilisations, et lesquels ont présenté les soumissions retenues. Les fournisseurs sont habituellement sélectionnés au moyen d'un processus de sélection des fournisseurs par rotation qui prend appui sur un service d'appel d'offres électroniques où les fournisseurs attirés sont invités à présenter des soumissions sur les projets dans le cadre d'un processus équitable. Toutefois, depuis 2013-2014, Infrastructure Ontario a autorisé ses gestionnaires de projet externes à choisir des fournisseurs à partir de sa liste de fournisseurs attirés et à les ajouter

manuellement à la liste des soumissionnaires. Nous avons répertorié 321 projets représentant une valeur de près de 49 millions de dollars de 2013-2014 à 2016-2017 confiés à des entreprises qui avaient été ajoutées manuellement à la liste des soumissionnaires par les gestionnaires de projet externes.

- **Infrastructure Ontario utilise des estimations préliminaires pour déterminer la priorité d'exécution des projets**

d'immobilisations – Infrastructure Ontario nous a informés que les estimations de coûts initiales provenant de son Système de gestion des biens sont préliminaires, car elles ne tiennent pas compte des coûts additionnels susceptibles d'être engagés pour s'adapter à l'état réel du chantier. La société d'ingénieurs dont nous avons retenu les services pour nous conseiller est aussi d'accord avec cette analyse. Infrastructure Ontario utilise ces estimations de coûts initiales pour déterminer la priorité d'exécution des projets pendant l'année courante et les deux années suivantes selon les coûts estimés des projets et le financement disponible. Étant donné que les estimations subséquentes et le coût réel des projets ont tendance à être beaucoup plus élevés que les estimations de coûts initiales, Infrastructure Ontario ne détermine pas la priorité des projets selon des estimations de coûts complètes. Cela pourrait accroître le risque de sélectionner des projets qui ne produisent pas le meilleur rapport coût-avantage.

- **Il n'existe que très peu d'incitatifs à la gestion des coûts pour les gestionnaires de projet externes** – De 2011-2012 à 2015-2016, des frais de gestions totaux de 56,5 millions de dollars ont été payés à trois gestionnaires de projet externes; de ce montant, seulement 0,5 % a servi à l'exécution des projets à l'intérieur du budget. En outre, les gestionnaires de projet externes reçoivent un montant de rémunération au

rendement inférieur (et sont donc pénalisés financièrement) s'ils sous-utilisent de plus de 5 % le montant total attribué par Infrastructure Canada pour les projets qui doit être dépensé avant le 31 mars, la fin de l'exercice, parce que le financement ne peut pas être reporté à l'exercice suivant.

- **Les gestionnaires de projet externes n'ont pas d'incitatifs à achever les projets à temps** – Les gestionnaires de projet externes ne sont pas tenus responsables de respecter les dates d'achèvement initiales, et Infrastructure Ontario ne fait pas le suivi à ce chapitre. Notre examen d'un échantillon de projets d'immobilisations achevés entre avril 2013 et mars 2017 a révélé que des projets d'immobilisations, d'un coût de 76 millions de dollars, ont été achevés en moyenne environ 330 jours plus tard que prévu. Par exemple, un des ministères clients nous a informés que son projet d'immobilisations avait été retardé parce que le gestionnaire de projet externe ne disposait pas d'un effectif suffisant pour surveiller les projets. Les gestionnaires de projet externes peuvent réviser les dates d'achèvement de projets pendant que les projets sont en cours et Infrastructure Ontario ne vérifie pas toujours que le changement est apporté pour des raisons valables.
- **Des fonds pour la réparation des immobilisations sont utilisés pour couvrir les frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales** – Infrastructure Ontario collecte un loyer de base auprès des ministères clients et de leurs organismes qui, selon ses lignes directrices, devrait être utilisé pour couvrir le coût des réparations éventuelles des propriétés gouvernementales. Cependant, Infrastructure Ontario nous a informés qu'en raison d'une insuffisance de revenus pour couvrir ses frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales, il a utilisé 202 millions de dollars sur six ans,

de son loyer de base, pour couvrir ces frais d'exploitation. Bien que ce type de gestion ne soit pas explicitement interdit dans le cadre de l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le Ministère, il a néanmoins occasionné une détérioration additionnelle des immeubles appartenant au gouvernement.

En ce qui a trait **aux services d'entretien et d'exploitation**, nos préoccupations sont les suivantes :

- **Infrastructure Ontario fournit des renseignements insuffisants sur les services d'entretien et d'exploitation à ses ministères et organismes clients** – Le gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario doit assurer la prestation des services d'entretien et d'exploitation pour les organismes et les ministères clients d'Infrastructure Ontario, qui payent ensuite Infrastructure Ontario pour les services reçus. Toutefois, les factures reçues par les ministères clients ne fournissent pas suffisamment de détails sur le volume et les types de services pour lesquels ils paient. Les ministères nous ont informé qu'ils ne réussissent pas à déterminer s'ils reçoivent les services pour lesquels ils ont payé parce que l'information n'est pas ventilée selon les propriétés qui doivent recevoir ces services.
- **L'espace de bureau par personne dépasse la norme du Ministère** – Plus de 170 millions de dollars de coûts en locaux à bureaux pourraient être épargnés chaque année si des mesures efficaces étaient prises pour réduire l'espace occupé par les employés du gouvernement pour se conformer à la norme concernant les locaux à bureaux de 2012 de 180 pieds carrés louables par personne, établie par le Ministère de l'Infrastructure. Ni le Ministère ni Infrastructure Ontario n'a fixé de date cible pour la satisfaction de cette norme.
- **Près de 19 millions de dollars ont été dépensés en un an en frais d'exploitation et**

d'entretien de 812 immeubles vacants – En 2016-2017, Infrastructure Ontario a engagé des dépenses de 18,9 millions de dollars en loyer payé à des tiers, en taxes foncières et en frais d'exploitation et d'entretien pour 812 immeubles vacants dans la province. Infrastructure Ontario ne fait pas le suivi systématique des périodes pendant lesquelles les immeubles demeurent vacants, si bien que nous avons constaté qu'environ 600 des 812 immeubles étaient demeurés vacants pendant près de huit ans en moyenne. Les dates de la période pendant laquelle les 212 autres immeubles étaient demeurés vacants ne sont pas connues. En outre, Infrastructure Ontario n'a réussi à vendre que 40 % des immeubles qu'il prévoyait vendre durant l'exercice 2016-2017.

En ce qui a trait aux **ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)**, nous avons constaté que le cadre d'Infrastructure Ontario n'a pas permis de gérer de manière efficace les frais d'entretien dans certains hôpitaux. Nos préoccupations particulières sont les suivantes :

- **Aucune entente de DMFA n'a été établie pour couvrir l'ensemble des travaux d'entretien dont ont besoin les hôpitaux** – Les directions d'hôpital avec qui nous avons discuté composent avec des différends continus et de longue date avec des entreprises du secteur privé par rapport aux interprétations des sections traitant de l'entretien de leurs ententes de DMFA. En outre, elles n'ont pas été en mesure de réaliser bon nombre des avantages qu'elles escomptaient des ententes de DMFA, y compris celui voulant que le coût de tous les services d'entretien dont elles ont besoin soit couvert par les paiements prévus dans ces ententes. Les hôpitaux nous ont informés qu'elles versent des tarifs plus élevés que les tarifs raisonnables à des entreprises privées pour exécuter des travaux d'entretien

considérés comme étant à l'extérieur de la portée de l'entente de DMFA.

- **Une entreprise privée ayant des antécédents de piètre rendement se voit encore attribuer de nouveaux contrats par Infrastructure Ontario** – Infrastructure Ontario ne dispose pas d'un programme officiel d'évaluation du rendement des entreprises du secteur privé pendant la phase d'entretien prévue au contrat de DMFA, de sorte que de nouveaux contrats de DMFA sont attribués sans égard au rendement antérieur. Cette situation a fait en sorte que des entreprises ayant eu un piètre rendement continuent de se voir attribuer des contrats. Par exemple, une entreprise privée qui a un différend avec un hôpital depuis 2013 par rapport aux travaux qui sont inclus dans l'entente de DMFA s'est vu attribuer des contrats d'une valeur de 1,3 milliard de dollars en 2016 et d'une valeur de 685 millions de dollars en 2017 – pour concevoir, bâtir, financer et entretenir deux hôpitaux supplémentaires. Le différend n'est toujours pas réglé.

Le présent rapport renferme

13 recommandations assorties de 28 mesures de suivi pour répondre aux constatations de l'audit.

Conclusion globale

Infrastructure Ontario pourrait entretenir les propriétés gouvernementales de manière plus rentable en surveillant de plus près les entreprises qu'il a sélectionnées pour fournir la plupart des services de gestion d'immeubles et de réparation des immobilisations afin de s'assurer que les coûts de ces services sont raisonnables et que les projets sont achevés dans les temps. En outre, il serait possible d'optimiser l'utilisation des propriétés gouvernementales existantes en veillant à ce que chaque personne occupe moins d'espace. L'entente conclue entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure doit prévoir de meilleures

normes de rendement afin d'inciter Infrastructure Ontario à gérer et à entretenir les propriétés gouvernementales de façon plus rentable.

Nous avons aussi constaté que le volet relatif à l'entretien de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement ne favorisait bien souvent pas une gestion rentable des services d'entretien des immeubles dans le cas des hôpitaux, contrairement à ce que prévoyaient les ententes lorsqu'elles ont été établies.

RÉPONSE GÉNÉRALE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario remercie le bureau de la vérificatrice générale pour son travail lorsqu'il a examiné les propriétés gouvernementales qu'il gère. Le rapport pourrait contribuer à la modernisation des propriétés gouvernementales. Infrastructure Ontario mettra en œuvre les recommandations. Les propriétés du gouvernement gérées par Infrastructure Ontario ont été construites il y a 49 ans en moyenne. L'entretien de ces immeubles est dispendieux, et les investissements dans les travaux de rénovation ne sont pas entièrement financés. Il est important que la vérificatrice générale reconnaisse qu'il est inapproprié de gérer un portefeuille de biens immobiliers en 2017 selon un modèle de financement datant de 1998.

Infrastructure Ontario a adopté une approche moderne à l'égard des biens immobiliers en respectant les fonds, les politiques et les mandats déterminés par le ministère de l'Infrastructure. Celle-ci comprend le recours à des spécialistes internes et l'établissement de contrats stratégiques avec des fournisseurs de services externes. D'autres propriétaires, comme le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto adoptent une approche comparable à celle d'Infrastructure Ontario. Infrastructure Ontario continuera de collaborer avec le Ministère pour faire

évoluer le modèle de gestion du portefeuille immobilier afin de répondre aux besoins des ministères gouvernementaux et à l'intérêt public. Infrastructure Ontario continuera d'optimiser l'utilisation des ressources pour les contribuables en atteignant le juste équilibre entre le nombre de fournisseurs qualifiés et les économies d'échelle, tout en ayant recours à des contrats fondés sur le rendement qui permettent de partager le risque.

Infrastructure Ontario est déterminé à utiliser des processus d'approvisionnement ouverts, justes, transparents et concurrentiels. Il continuera de travailler avec tous les fournisseurs de services afin de s'assurer que des processus rigoureux sont mis en place pour éviter les conflits d'intérêts et pour respecter les exigences juridiques et relatives à l'éthique. Infrastructure Ontario continuera d'améliorer sa fonction de surveillance des fournisseurs de services au moyen d'analyses de données, d'audit et d'indicateurs de rendement clé.

En collaboration avec le ministère de l'Infrastructure et d'autres ministères, Infrastructure Ontario continuera de réduire l'empreinte des propriétés gouvernementales et les retards dans les projets de réparation en utilisant le financement disponible et en restructurant le portefeuille des biens immobiliers et les locaux d'hébergement du Ministère. Les réductions substantielles du retard d'exécution des projets d'entretien qui ont été reportés, l'amélioration de l'indice de l'état des installations du portefeuille et la réduction de l'empreinte sont autant d'avantages qui découleront de l'achèvement du projet de reconstruction de l'édifice McDonald en cours.

Infrastructure Ontario a déjà pris des mesures pour répondre aux recommandations, notamment la mise en service d'un portail pour offrir aux ministères clients des renseignements additionnels sur les services touchants leurs immeubles, et une entente de principe avec le ministère de la Santé et des Soins de longue

durée et des hôpitaux à l'appui de ceux qui ont signé des contrats de DMFA pendant la phase d'exploitation. Nous élaborerons un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la vérificatrice générale.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu d'Infrastructure Ontario

En juin 2011, en vertu de la *Loi de 2011 sur la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier* (la Loi), la Société immobilière de l'Ontario a été fusionnée avec Infrastructure Ontario – un organisme de la Couronne alors surtout responsable de la gestion des ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) (dont il est question à la **section 2.4**) et des prêts pour les infrastructures municipales. Ces entités ont été fusionnées pour former la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario). Aux termes de la Loi, Infrastructure Ontario est désormais aussi responsable de gérer le portefeuille général des biens immobiliers de la province (propriétés gouvernementales).

Les propriétés gouvernementales gérées par Infrastructure Canada sont utilisées par les 30 ministères et leurs organismes connexes. La **figure 1** fournit des renseignements sur les immeubles au 31 mars 2017.

Trente-quatre pour cent de la superficie louable en pieds carrés des propriétés gouvernementales est composée de locaux à bureaux; le reste est composé de locaux à usage particulier, lesquels abritent des détachements de la PPO, des centres de détention, des laboratoires, de l'espace de stockage et des palais de justice.

Comme le montre la **figure 2**, environ 77 % de la superficie louable en pieds carrés des propriétés gouvernementales appartiennent au

Figure 1 : Propriétés gouvernementales selon l'usage prévu au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

Catégorie d'immeubles	Occupés		Vacants		Total	
	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL) ¹	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL) ¹	Nombre d'immeubles	Superficie (en millions de PCL) ¹
Essentiel ²	3 400	35,86	179	0,84	3 579	36,70
Transitoire ³	215	1,38	165	0,80	380	2,18
Retenu ⁴	27	0,10	32	2,55	59	2,65
Aliénation ⁵	351	1,15	318	0,23	669	1,38
Démolition ⁶	33	0,47	118	0,63	151	1,10
Total	4 026	38,96	812	5,05	4 838	44,01

1. La superficie est mesurée en millions de pieds carrés louables (PCL). Ceux-ci comprennent à la fois l'espace disponible pour les activités de bureau ainsi que les aires communes comme les salles de bain, les halls et les salles électriques. Le terme « pied carré utilisable » désigne uniquement l'espace disponible pour les activités de bureau.
2. Immeubles qui seront utilisés à long terme pour répondre aux besoins actuels ou futurs du gouvernement.
3. Immeubles qui feront l'objet d'un examen pour déterminer s'ils continuent d'être essentiels ou s'il faut les aliéner ou les démolir.
4. Immeubles qui ne seront plus utilisés aux fins de la prestation du programme, à l'expiration du bail, mais qui ne peuvent être démolis ou aliénés avant d'avoir réglé des questions relatives à l'environnement, au caractère patrimonial ou d'autres questions.
5. Immeubles dont on a recommandé la vente ou le transfert; les occupants ont soit déménagé dans les propriétés existantes appartenant au gouvernement ou ont pris un bail auprès d'une tierce partie.
6. Immeubles dont on a recommandé la démolition; les occupants ont soit déménagé dans les propriétés existantes appartenant au gouvernement ou ont pris un bail auprès d'une tierce partie.

Figure 2 : Propriétés gouvernementales selon la tenure au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

En pieds carrés louables	Locaux à bureaux (en millions)	Locaux à usage particulier (en millions)	Propriétés gouvernementales (en millions)	%
Propriétaire	8,0	22,3	30,3	68
Locataire	7,5	2,5	10,0	23
Gérées dans le cadre d'une entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement	—	3,8*	3,8	9
Total	15,5	28,6	44,1	100

* Appartenant au gouvernement provincial et géré par des entreprises privées.

gouvernement; les 23 % restants sont pris à bail auprès de tierce partie.

L'âge moyen de tous les immeubles appartenant au gouvernement était de 49 ans, selon une moyenne de superficie louable en pieds carrés en date du 31 mars 2017. La **figure 3** présente une ventilation plus détaillée de l'âge des immeubles appartenant au gouvernement.

Comme le montre la **figure 4**, les propriétés gouvernementales surveillées par Infrastructure Ontario représentent environ 29 % ou 5,5 milliards

de dollars du total de la valeur comptable nette des immeubles et des terrains du gouvernement provincial. Infrastructure Ontario gère 130 000 acres de terrain d'une valeur comptable de 0,8 milliard de dollars. La plus grande partie de cette superficie foncière est composée de couloirs de transport de l'électricité, de certains terrains vacants qu'Infrastructure Ontario envisage d'aliéner et d'autres terrains que le gouvernement a réservés à des fins de développement économique, par

Figure 3 : Âge et taille/superficie des immeubles appartenant au gouvernement au 31 mars 2017¹

Source de données : Infrastructure Ontario

Âge (années)	Nombre	Pourcentage du nombre total	Superficie ²	Pourcentage de la superficie totale
0-10	130	3	4 557 799	13
11-20	103	3	2 508 579	7
21-30	317	8	4 079 034	12
31-40	447	11	3 813 950	11
41-50	1 137	28	8 365 206	24
51-60	1 035	26	4 632 716	13
61-70	274	7	1 610 746	5
Plus de 70	604	15	5 244 028	15
Total	4 047	100	34 812 058	100³

1. Infrastructure Ontario ne connaît pas l'année de construction dans le cas de 791 immeubles, représentant une taille/superficie combinées de 9 201 006 pieds carrés louables.
2. La taille/superficie mesurée en pieds carrés louables
3. Le pourcentage total a été arrondi à 100.

Figure 4 : Valeur comptable des immeubles gérés par Infrastructure Ontario au 31 mars 2017

Source de données : Comptes publics de l'Ontario 2016-2017

	Terrains et immeubles surveillés par Infrastructure Ontario (en milliards de dollars)	Terrains et immeubles des ministères et organismes provinciaux ¹ (en milliards de dollars) ¹
Coût (A)	7,8	22,4
Amortissement ² (B)	2,3	3,4
Valeur comptable nette (A - B)	5,5	19,0

1. Les montants excluent les propriétés du secteur parapublic (c.-à-d. les hôpitaux et les écoles). Les propriétés qui ne sont pas surveillées par Infrastructure Ontario sont gérées directement par des organismes ayant le pouvoir de gérer leurs propres propriétés. Consulter l'annexe 1 pour une liste.
2. L'amortissement est le processus qui consiste à répartir le coût d'un actif, comme un immeuble, sur sa durée de vie prévue.

exemple pour des projets de développement et de vente ultérieurs.

Bien que la plupart des terrains et des immeubles appartenant à des ministères et à leurs organismes soient surveillés par Infrastructure Ontario, 58 organismes détiennent le titre de propriété et l'autorité pour gérer leurs propres propriétés, par exemple les terrains et les immeubles appartenant à Metrolinx et au Musée royal de l'Ontario. Consulter l'annexe 1 pour une liste des 34 organismes qui gèrent leurs propriétés. Vingt-quatre autres organismes choisissent que leurs propriétés soient gérées en leur nom par Infrastructure Ontario.

2.1.1 Gouvernance

Infrastructure Ontario est surveillée par son conseil d'administration, qui en retour, rend compte au ministre de l'Infrastructure de ses responsabilités en matière de gestion des propriétés gouvernementales.

Les responsabilités d'Infrastructure Ontario sont établies dans un protocole d'entente et dans une entente de gestion des services immobiliers (entente) conclue entre lui et le ministère de l'Infrastructure (le ministère). Le protocole d'entente exige aussi qu'Infrastructure Ontario se conforme aux directives du Conseil du Trésor et respecte les politiques et les normes du Ministère; par exemple, la norme d'aménagement des locaux qui fixe des cibles par rapport à l'utilisation

efficace de l'espace et la politique sur les biens immobiliers du Ministère qui exige d'examiner l'espace couramment disponible dans les propriétés gouvernementales avant de prendre des décisions sur les locaux. L'entente fournit plus de précisions sur les responsabilités d'Infrastructure Ontario, y compris sur l'exigence voulant qu'il assure l'entretien des propriétés gouvernementales par l'établissement d'un budget annuel des immobilisations et sur les exigences relatives aux rapports à soumettre chaque année au Ministère, notamment sur l'état des propriétés gouvernementales.

2.1.2 Financement

En ce qui a trait aux services immobiliers, Infrastructure Ontario est financée principalement

par les paiements qu'il reçoit des ministères et organismes clients pour la gestion de leurs propriétés. Il reçoit aussi du financement du ministère de l'Infrastructure (le Ministère).

Comme le montre la figure 5, dans le cas des immeubles appartenant au gouvernement, les ministères clients paient à Infrastructure Ontario des « frais d'hébergement », qui visent à couvrir les coûts rattachés à l'entretien des propriétés. Ces frais comportent quatre composantes :

- le loyer de base;
- les frais d'exploitation et d'entretien;
- les paiements tenant lieu de taxes foncières;
- les frais de gestion des installations – calculés à l'aide des taux fixes par pied carré louable fondés sur l'emplacement et l'utilisation de la propriété appartenant au gouvernement. Ces

Figure 5 : Frais d'hébergement

Source de données : Infrastructure Ontario

Type de frais	Description des frais
Loyer de base	Visé à financer les projets d'immobilisations requis ¹
Exploitation et entretien ²	Les services incluent l'aménagement paysager, la conciergerie, les d'utilité publique, l'enlèvement de la neige, les réparations et l'entretien
Paiements tenant lieu de taxes foncières	Taxes foncières
Frais de gestion des installations ³	Pour couvrir les coûts rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales

1. Incluent aussi certains frais de réinstallation pour rendre l'utilisation des immeubles gouvernementaux plus efficace.

2. Les fonds sont perçus par Infrastructure Ontario et versés au gestionnaire immobilier externe, qui paie les fournisseurs de services.

3. Ces montants sont des tarifs fixes établis selon le nombre de pieds carrés louables et visent à couvrir les frais de gestion de 15 % des dépenses d'exploitation et d'entretien

Figure 6 : Frais d'hébergement facturés par Infrastructure Ontario aux ministères et organismes clients occupant des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
Loyer de base ^{1,2}	101,73	101,70	102,94	104,10	102,70	101,88	0,03
Exploitation et entretien des immeubles occupés	141,68	155,69	155,98	172,51	174,18	176,58	4,60
Frais de gestion d'Infrastructure Ontario	12,35	12,30	12,33	12,29	12,06	12,22	(0,21)
Paiements tenant lieu de taxe	41,80	43,12	46,19	48,10	50,05	47,69	2,75
Total des frais d'hébergement	297,56	312,81	317,44	337,00	338,99	338,37	

1. Fondé sur le nombre de pieds carrés louables

2. Il peut y avoir de légers écarts dans les revenus provenant du loyer de base et les frais de gestion d'Infrastructure Ontario en raison de certaines activités, notamment les employés du gouvernement qui déménagent dans nos immeubles qui appartiennent au secteur privé; les loyers de base qui ont augmenté après les rénovations d'une propriété gouvernementale ou l'interruption de l'utilisation d'une propriété lorsqu'elle n'est plus nécessaire.

frais sont inférieurs aux 15 % des dépenses d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement que l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le ministère autorise Infrastructure Ontario à percevoir.

La **figure 6** montre les frais d'hébergement qu'Infrastructure Ontario a facturé aux ministères et organismes clients dans les six dernières années.

Comme le montre la **figure 7**, une partie des revenus d'Infrastructure Ontario provient aussi du Ministère pour alléger le fardeau que représentent les frais de réparation des immobilisations, le coût des propriétés prises à bail dans le secteur privé et les frais d'exploitation des propriétés vacantes. Infrastructure Ontario reçoit également des honoraires de service de consultation stratégique et de gestion de projet pour offrir une orientation stratégique relative aux propriétés gouvernementales et surveiller les projets d'immobilisations.

2.1.3 Dotation en personnel

Le total des frais d'exploitation d'Infrastructure Ontario est passé de 46,7 millions de dollars en 2011-2012 à 56 millions de dollars en 2016-2017. Infrastructure Ontario a retenu les services d'un

gestionnaire immobilier externe ainsi que de deux entreprises de gestion de projet pour fournir des services immobiliers (dont il est question plus en détail à la **section 2.2.1**).

Comme le montre l'**annexe 2**, pour 2016-2017, Infrastructure Ontario comptait 179 employés directs à sa division des services de gestion immobilière. Par ailleurs, 104 employés additionnels, dont des spécialistes juridiques, des finances, des technologies de l'information, des ressources humaines et de l'approvisionnement ont aussi appuyé les activités de la division. Comme le montre la **figure 8**, les coûts totaux en personnel d'Infrastructure Ontario pour ses services de gestion immobilière sont passés de 28,1 millions de dollars en 2011-2012 à 37,5 millions en 2016-2017.

Le personnel était principalement responsable de la fonction de surveillance même si Infrastructure Ontario exerce aussi certaines fonctions directement, par exemple la prestation des services consultatifs en gestion immobilière, les opérations de vente de propriétés, la prestation directe de projets – par exemple, la construction d'un nouveau bâtiment – en plus de s'occuper de l'identification des propriétés appartenant au gouvernement susceptibles d'être surévaluées aux fins des taxes foncières.

Figure 7 : Financement versé par le ministère de l'Infrastructure à Infrastructure Ontario, 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Type de financement	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Réparations	79,03	64,18	67,24	72,10	84,10	68,31
Honoraires de conseil stratégique et de gestion de projets ¹	18,70	18,70	18,70	18,70	18,70	18,70
Financement des propriétés vacantes	14,1	16,36	12,85	13,98	13,96	14,37
Propriétés louées au secteur privé ²	7,04	7,04	7,04	7,04	7,04	7,04
Total	118,88	106,28	105,83	111,82	123,80	108,42

1. Fondé sur la somme des honoraires de consultation stratégique qui représente 0,2 % de la valeur comptable nette de la propriété gouvernementale, et les honoraires de gestion de projet qui varient de 2 % à 5 % de la valeur des projets d'immobilisations gérés par Infrastructure Ontario. Ce montant est plafonné à 18,7 millions de dollars par année.

2. Ces fonds visent à couvrir les dépenses engagées parce que les revenus de location sont retournés au gouvernement de l'Ontario

Figure 8 : Frais d'exploitation d'Infrastructure Ontario pour la gestion des propriétés gouvernementales de 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Salaires et avantages	28,12	29,44	30,33	32,75	32,90	37,48
Frais généraux et d'administration	9,35	11,75	12,35	11,52	8,03	8,88
Honoraires du gestionnaire immobilier	9,27	9,11	9,66	9,91	9,78	9,68
Total	46,74	50,30	52,34	54,18	50,71	56,04

2.2 Projets d'immobilisations

Les projets d'immobilisations comprennent les nouvelles constructions, les grands travaux de rénovation et de réfection des immeubles. Les projets d'immobilisations sont financés de deux façons : les ministères peuvent demander que les projets d'immobilisations soient achevés à même leur enveloppe budgétaire ou Infrastructure Ontario répertorie les projets à achever à la lumière d'une évaluation des besoins en utilisant les fonds

d'immobilisations provenant du loyer de base et du Ministère.

Les projets sont sélectionnés selon le caractère impérieux du besoin de réparation.

Infrastructure Ontario attribue des fonds à des gestionnaires de projet externes au début de l'exercice, lesquels sont d'abord affectés aux projets continus amorcés dans les années précédentes puis affectés aux nouveaux projets.

Comme le montre la **figure 9**, Infrastructure Ontario a externalisé la gestion des projets

Figure 9 : Achat d'immobilisations par le gestionnaire de projet externe

Source de données : Infrastructure Ontario

Valeur en capital	Gestionnaire de projet	Nombre de projets en 2017	Coûts de construction en 2017 (en millions de dollars)	Expiration du contrat
De 100 000 \$ à 10 millions de dollars	Externalisé par Infrastructure Ontario à une entreprise de gestion de projets	1 574	277	Les gestionnaires de projet A et B : 2020 (avec cinq prolongations d'une période unique d'un an après 2020)
Moins de 10 millions de dollars ²	Infrastructure Ontario (approvisionnement traditionnel)	24	48	Sans objet
Plus de 100 millions de dollars ³	Diversification des modes de financement et d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario	6	1 194	30 ans après l'entente de DMFA

Note : Sans objet, car ces projets sont gérés par Infrastructure Ontario.

- Pendant la plus grande partie de la période visée par l'audit, les gestionnaires de projet A, B et C étaient les entreprises de gestion de projets. En 2014, le gestionnaire de projet C a perdu la soumission qui lui aurait permis de continuer la prestation des services de gestion de projet.
- Infrastructure Ontario peut prendre en charge tout projet à sa discrétion. 33 % des projets étaient de moins de 1 million de dollars; 21 % avaient une valeur située entre 1 et 10 millions de dollars; 46 % avaient une valeur de plus de 10 millions de dollars. Un projet - lié aux Jeux panaméricains - avait une valeur de 128 millions de dollars.
- Un audit de l'optimisation des ressources des projets achetés à l'aide de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement a été effectué par notre bureau en 2014. En 2015, le seuil des projets de DMFA est passé de 50 à 100 millions de dollars. Les projets ayant une valeur en capital située entre 50 et 100 millions de dollars sont livrés au moyen du processus d'approvisionnement traditionnel à moins d'une exception présentée et approuvée par le gouvernement.

d'immobilisations d'une valeur de 100 000 \$ à 10 millions de dollars à des gestionnaires de projet externes, mais s'est réservé la gestion de certains projets d'une valeur de moins de 10 millions de dollars. Il s'occupe de gérer directement les projets d'une valeur de 10 millions de dollars à 100 millions de dollars. Les projets de plus de 100 millions de dollars sont gérés à l'aide du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, qui avait été examiné par notre bureau dans notre rapport annuel de 2014.

Comme le montre la **figure 10**, des projets individuels d'une valeur inférieure à 10 millions de dollars et totalisant environ 805 millions de dollars amorcés par Infrastructure Ontario ont été exécutés par des gestionnaires de projet externes de 2011-2012 à 2016-2017.

Dans le cas des projets externalisés, le gestionnaire de projet externe est responsable de la gestion des entrepreneurs et de retenir leurs services. Infrastructure Ontario paye ses gestionnaires de projet externes selon un pourcentage du coût réel du projet et peut exiger qu'une partie de ce financement lui soit retourné si les mesures de rendement prévues au contrat (voir la **figure 11**) révèlent un rendement insatisfaisant.

2.2.1 Gestionnaires de projets, de propriétés et de terrains

Gestionnaire de propriétés et de terrains de l'extérieur

En 2009, Infrastructure Ontario (alors la Société immobilière de l'Ontario) a conclu une entente-cadre de prestation de services avec une entreprise de services immobiliers pour qu'elle agisse en tant que gestionnaire immobilier externe et s'occupe de tous les travaux d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant aux organismes et ministères clients, et prises à bail par ceux-ci. L'entente-cadre de prestation de services arrivera à échéance le 31 mars 2020. Les services d'exploitation comprennent l'enlèvement de la neige, le nettoyage, la sécurité et l'aménagement paysager. Les services d'entretien comprennent les réparations de l'équipement, comme les systèmes de sécurité, de ventilation, de chauffage et de climatisation, et des immeubles.

La majorité des coûts annuels prévus dans l'entente-cadre de prestation de services est fondée sur un budget annuel que le gestionnaire immobilier externe élabore et qu'Infrastructure Ontario examine et approuve. Le gestionnaire immobilier externe reçoit des honoraires de gestion fondés sur le nombre de propriétés gérées et les types de services à fournir. Le gestionnaire immobilier externe a été payé 9,7 millions de dollars en 2016-2017. Dans les cinq dernières années, ses honoraires ont varié d'un niveau

Figure 10 : Coûts totaux des projets inférieurs à 10 millions de dollars entrepris par Infrastructure Ontario de 2011-2012 à 2016-2017 (en milliers de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Gestionnaire de projet	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
A	33 741	55 778	51 710	35 775	92 565	96 505	366 074
B	19 971	19 774	19 286	20 121	35 888	53 761	168 801
C*	54 129	59 007	71 259	65 158	15 797	4 491	269 841
Total	107 841	134 559	142 255	121 054	144 250	154 757	804 716

* Les projets du gestionnaire de projet C ont été entrepris avant 2014-2015 lorsqu'il a cessé d'être un gestionnaire de projet.

Figure 11 : Mesure du rendement des gestionnaires de projet A et B en 2015 et 2016

Source de données : Infrastructure Ontario

Mesures de rendement ¹	But	Montants attribués	
		en 2015-2016 ²	% attribué
Dépenser 95 % à 100 % du budget attribué par le ministère de l'Infrastructure	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de dépenser tous les fonds de programmes du ministère de l'Infrastructure.	Gestionnaire de projet A 63 165 \$/63 165 \$	100
		Gestionnaire de projet B 21 677 \$/29 436 \$	74
Dépenser 95 % à 100 % du montant que les gestionnaires de projet avaient prévu en décembre	Pour mesurer la capacité de gestionnaire de projet de dépenser avant mars ce qui avait été prévu en décembre	Gestionnaire de projet A 31 583 \$/31 583 \$	100
		Gestionnaire de projet B 14 718 \$/14 718 \$	100
85 % des projets à l'intérieur de la fourchette de 5 % de l'estimation postérieure à l'appel d'offres	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de maintenir les coûts finaux à l'intérieur d'une fourchette de 5 % de l'estimation postérieure à l'appel d'offres	Gestionnaire de projet A 63 165 \$/63 165 \$	100
		Gestionnaire de projet B 29 436 \$/29 436 \$	100
90 % des projets sont achevés dans les délais (à l'intérieur d'une fourchette de cinq jours)	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet d'achever les projets à la date prévue ou avant	Gestionnaire de projet A 22 599 \$/22 599 \$	100
		Gestionnaire de projet B 4 205 \$/10 513 \$	40
Clôture de projets dans les délais \geq 75 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet s'acquittent de l'ensemble de leurs responsabilités et produisent tous les produits livrables dans les 120 jours suivant le quasi-achèvement des travaux	Gestionnaire de projet A 45 118 \$/45 118 \$	100
		Gestionnaire de projet B 0 \$/21 026 \$	0
Communication en temps opportun des coûts du projet ou des écarts au calendrier \geq 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet communiquent les écarts de coûts/de calendrier de projets en temps opportun.	Gestionnaire de projet A 56 397 \$/56 397 \$	100
		Gestionnaire de projet B 0 \$/26 282 \$	0
Achèvement d'un plan d'action en cas de non-conformité et présentation à Infrastructure Ontario dans les délais (100 %)	Pour déterminer si les gestionnaires de projet fournissent à Infrastructure Ontario un plan pour corriger les situations de non-conformité à l'intérieur de 10 jours ouvrables.	Gestionnaire de projet A 56 397 \$/56 397 \$	100
		Gestionnaire de projet B 0 \$/26 282 \$	0
Satisfaction du client \geq 85 %	Pour mesurer la capacité des gestionnaires de projet de recevoir un indice de satisfaction de la clientèle supérieur à 80 % pour les projets achevés	Gestionnaire de projet A 28 199 \$/28 199 \$	100
		Gestionnaire de projet B 13 141 \$/13 141 \$	100
Qualité des données - intégralité et l'exactitude sont \geq 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet fournissent des données complètes et précises sur les projets d'immobilisations	Gestionnaire de projet A 56 397 \$/56 397 \$	100
		Gestionnaire de projet B 26 282 \$/26 282 \$	100
Le formulaire des changements à l'estimation préalable à l'appel d'offres est fourni à la direction dans les délais \geq 90 %	Pour déterminer si les gestionnaires de projet remplissent le formulaire de changement à l'estimation préalable à l'appel d'offres et le soumettent en temps voulu	Gestionnaire de projet A 28 199 \$/28 199 \$	100
		Gestionnaire de projet B 13 141 \$/13 141 \$	100

1. Pour tous les taux de conformité requis ci-dessus, les gestionnaires de projet externes peuvent demander à Infrastructure Ontario d'exempter un projet de l'inclusion dans cette mesure.

2. Les gestionnaires de projet externes qui satisfont aux mesures de rendement reçoivent la totalité de la rémunération au rendement. S'ils échouent à une mesure de rendement, les gestionnaires de projet externes ne reçoivent aucune rémunération au rendement - s'ils ratent la mesure selon une grande marge - ou reçoivent une partie de la rémunération au rendement - s'ils ratent la mesure par une petite marge.

plancher de 9,1 millions de dollars en 2012-2013 à un plafond de 9,9 millions de dollars en 2014-2015 (voir la **figure 8**). Environ le quart des honoraires versés au gestionnaire immobilier externe sont fondés sur le respect de normes de rendement, à savoir, si les services ont été fournis à temps et à l'intérieur du budget prévu ainsi que sur la qualité des services.

Il retient les services des fournisseurs à assurer la prestation des services d'exploitation et d'entretien selon les exigences de la politique d'approvisionnement d'Infrastructure Canada, et renouvelle ses contrats à quelques années d'intervalle. Voir la **figure 12** pour connaître les renseignements relatifs aux coûts engagés sur six ans.

Le gestionnaire immobilier externe est aussi responsable d'inspecter chaque année tous les immeubles pour s'assurer d'avoir répondu aux besoins en matière d'entretien d'immobilisations. Des inspections plus détaillées ont lieu tous les deux ans dans le cas des immeubles essentiels et transitoires. Voir la **figure 1** pour obtenir des renseignements additionnels sur les immeubles essentiels et transitoires. L'information obtenue à

l'issue de ces inspections est entrée dans le Système de gestion des biens d'Infrastructure Ontario. Le gestionnaire immobilier externe produit un rapport annuel sur les besoins en matière d'entretien et de construction pour les 10 années suivantes, en classant les dépenses en ordre de priorité; par exemple, la priorité la plus élevée est accordée aux projets qui ont une incidence sur la santé et la sécurité. Infrastructure Ontario utilise ce rapport pour sélectionner les projets qu'il prévoit financer et expédie une liste de ceux-ci au gestionnaire immobilier externe qui, en retour, est responsable d'établir un plan pour chaque projet qui inclut une estimation des coûts, définit la portée et fixe un calendrier en consultation avec les gestionnaires de projet externes.

Gestionnaires de projet externes

En 2014, Infrastructure Ontario a retenu les services de deux gestionnaires de projet externes (gestionnaire de projet A et gestionnaire de projet B) pour gérer des projets d'immobilisations estimés à 900 millions de dollars, chacun d'un coût

Figure 12 : Coûts d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016-2017 (en milliers de dollars)

Source de données : Infrastructure Ontario

Dépenses d'entretien et d'exploitation	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
Nettoyage	25 617	25 216	25 690	23 921	26 328	26 206	0,61
Réparation et entretien ¹	60 553	60 285	62 253	65 746	70 695	68 008	2,43
Sécurité	5 728	6 067	7 342	8 751	9 129	9 169	10,18
Terrain et route	9 320	9 029	10 607	10 226	11 952	12 025	5,65
Électricité	40 694	42 618	47 451	46 486	49 264	54 538	6,14
Autres services d'utilité publique	26 254	27 394	27 718	31 144	24 712	25 566	0,14
Frais généraux et administratifs	18 364	16 170	17 636	17 369	19 928	20 173	2,31
Total²	186 530	186 779	198 697	203 643	212 008	215 685	

1. Cela comprend le coût de réparation des immeubles jusqu'à 10 000 \$, qu'Infrastructure Ontario récupère auprès des locataires. Les coûts des réparations plus importantes aux immobilisations sont inclus dans les projets d'immobilisations.
2. Ces montants sont plus élevés que les frais d'exploitation et d'entretien perçus auprès des ministères et organismes, car ils incluent les coûts rattachés aux propriétés vacantes et les coûts des baux au secteur privé.

variant entre 100 000 \$ et 10 millions de dollars. Avant 2014, l'entreprise qui fournissait les services du gestionnaire immobilier externe était aussi un gestionnaire de projet externe; en 2014, le nombre de gestionnaires de projet externes est passé de trois à deux.

Les gestionnaires de projet fournissent les services d'entrepreneurs généraux et d'architectes à partir de la liste de fournisseurs attirés d'Infrastructure Ontario. Toutes les quelques années d'intervalle, Infrastructure Ontario utilise un processus d'approvisionnement ouvert pour obtenir les services d'architectes, de designers d'intérieur, d'entrepreneurs généraux et d'ingénieurs pour remplir sa liste de fournisseurs attirés. Le dernier processus en ce genre a été effectué en juin 2013, et les contrats conclus au terme de celui-ci ont duré trois ans. En 2016, Infrastructure Ontario s'est prévalu d'une option de prolongation d'un an jusqu'en juin 2017, et au moment de notre audit, il procédait à l'achèvement d'un nouveau processus d'approvisionnement visant à remplir la liste des fournisseurs attirés. Les gestionnaires de projet

externes d'Infrastructure Ontario doivent avoir recours aux services de ces fournisseurs.

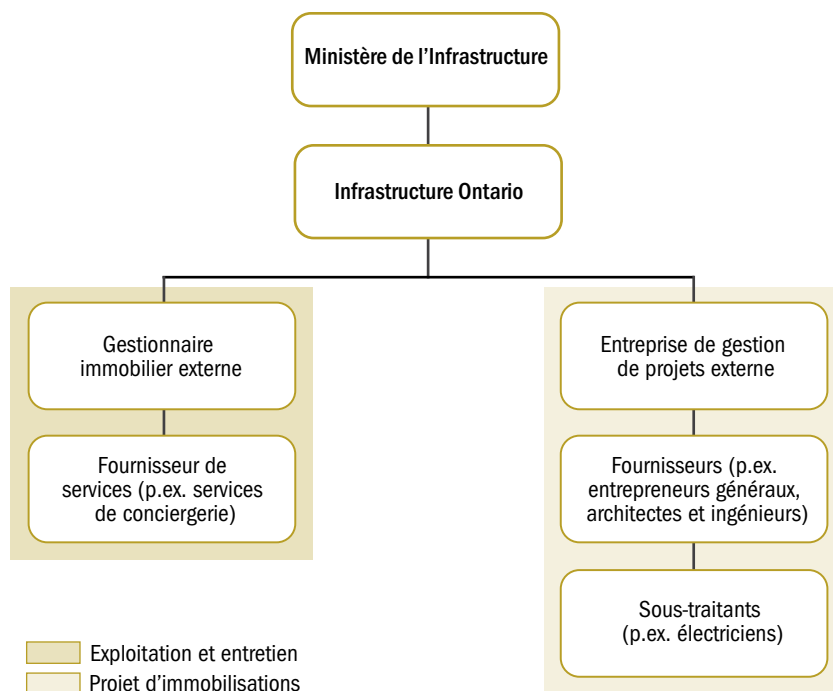
Les fournisseurs attirés n'incluent pas les électriciens, les briqueteurs, les plombiers et autres gens de métier, dont les services sont retenus directement par l'entrepreneur général à sa discrétion. La **figure 13** illustre les responsabilités relatives aux services immobiliers pour ce qui est des propriétés gouvernementales.

2.2.2 Processus d'estimation du coût des projets de construction

Le processus d'estimation des coûts d'Infrastructure Ontario comporte plus d'une douzaine d'étapes grâce auxquelles les coûts des projets d'immobilisations variant de 100 000 \$ à 10 millions de dollars sont révisés et précisés. Les cinq étapes principales sont utilisées dans le présent rapport afin de retracer des changements d'estimation de coût du projet, la dernière étape étant le coût réel à l'achèvement du projet, à savoir, lorsque l'immeuble est prêt à être mis en service aux fins prévues

Figure 13 : Organigramme des services immobiliers pour les propriétés gouvernementales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



même s'il reste certains travaux à achever. Les estimations aux fins de la planification de projets d'Infrastructure Ontario sont les suivantes :

- 1) **Estimation initiale des coûts** : Infrastructure Ontario établit la première estimation des coûts de tous les projets en utilisant son Système de gestion des biens. Le système produit l'estimation initiale en utilisant des normes de l'industrie pour chacune des composantes (comme une fenêtre ou une porte) et en ajoutant une marge de profit, comme les coûts liés aux imprévus et à la conception, selon les normes de l'industrie, afin d'établir l'estimation initiale du coût total du projet. Cette estimation qui est mise à jour sur une base annuelle est ensuite utilisée pour établir le plan sur 10 ans d'Infrastructure Ontario qui est utilisé pour classer les projets d'Infrastructure Ontario en ordre de priorité.
- 2) **Estimation du plan d'affaires** : dans le cas des projets d'immobilisations amorcés par Infrastructure Ontario, l'estimation du plan d'affaires est produite par le gestionnaire immobilier externe. En ce qui a trait ces projets, celui-ci prépare une estimation de la portée, des coûts et du calendrier. Si un projet de construction ou de réparation est exigé par un ministère ou un organisme client, et que celui-ci fournit du financement pour le mener à bien, il lui incombe alors de fournir l'estimation de la portée des travaux, du budget et du calendrier.
- 3) **Estimation préalable à l'appel d'offres** : une fois qu'ils se sont vus d'attribuer le projet par Infrastructure Ontario, les gestionnaires de projet externes révisent l'estimation de la portée, du coût et du calendrier du plan d'affaires. Les gestionnaires de projet peuvent réviser ces estimations à maintes reprises avant d'établir une estimation qui sera utilisée aux fins de la retenue des services de l'entrepreneur général et des fournisseurs.
- 4) **Estimation postérieure à l'appel d'offres** : le gestionnaire de projet externe révisé le

coût estimé après avoir attribué les contrats aux fournisseurs. Les gestionnaires de projet externes retiennent les services des entrepreneurs principalement par le biais d'une demande de propositions publique ou par Biddingo – une plate-forme de demandes de soumissions en ligne utilisée par les gouvernements provinciaux et municipaux, ainsi que les entreprises privées, qui sélectionne automatiquement un nombre déterminé de fournisseurs au moyen d'un processus de sélection des fournisseurs par rotation. Les fournisseurs inscrits dans ce bassin sont sélectionnés par Infrastructure Ontario après un examen de leur qualification.

- 5) **Coût réel** : celui-ci est déterminé après l'achèvement du projet.

Si un immeuble doit être réparé d'urgence, on utilise un processus accéléré selon le niveau d'urgence afin de s'assurer de gérer la situation correctement. Au cours de l'exercice 2016-2017, Infrastructure Ontario a dépensé 7,8 millions de dollars en réparations d'urgence et environ 59 millions de dollars dans les trois dernières années.

2.2.3 Entretien différé des immobilisations

Dans le scénario idéal, tous les travaux de réparation et d'entretien devraient être effectués lorsque le besoin est cerné. Dans certains cas, les travaux d'entretien et de réparation sont reportés en raison d'un manque de fonds.

L'indice de l'état des installations (l'indice) est une norme de l'industrie autorisée pour mesurer l'état relatif d'un immeuble. Il est calculé en divisant le coût estimé des travaux de réparation et d'entretien qui doivent être effectués par le coût de remplacement de l'immeuble. Selon la norme de l'industrie, les immeubles ayant un indice de 0 % à 5 % sont considérés comme étant en excellent état, de 5 % à 10 %, en bon état, et de plus de 10 %, en piètre état.

Infrastructure Ontario utilise une méthode de calcul différente de celle de l'industrie parce qu'il utilise la norme du gouvernement de l'Ontario. Cette norme prévoit de diviser le coût des réparations requises dans l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble. L'entente de gestion des services immobiliers inclut une cible de rendement permettant à Infrastructure Ontario de s'assurer que les immeubles essentiels appartenant au gouvernement présentent un indice de 0 à 10 % (bon état) et un indice de 10 % à 20 % (état acceptable) dans le cas des immeubles transitoires selon la norme du gouvernement de l'Ontario. Selon cette norme, un immeuble obtenant un indice de plus de 30 % devrait être considéré comme étant en piètre état.

2.3 Utilisation des propriétés gouvernementales

Normes relatives à la taille des bureaux

En 2012, le ministère s'est doté d'une norme concernant les locaux à bureaux (la norme). Infrastructure Ontario est tenue en vertu de l'Entente de gestion des services immobiliers de collaborer avec les ministères clients afin de satisfaire à cette norme. Cette norme détermine le taux maximal d'utilisation des locaux à bureaux afin de réduire au minimum l'empreinte des propriétés gouvernementales. Selon cette norme, la taille d'un bureau ne devrait pas dépasser une superficie louable de 180 pieds carrés, en moyenne, pour chaque occupant. Par exemple, un bureau réunissant 10 personnes devrait avoir une superficie d'au moins 1 800 pieds carrés.

Aliénation des propriétés

Infrastructure Ontario s'occupe de l'aliénation des propriétés lorsque les ministères et organismes clients, et lui-même, ont déterminé qu'ils n'étaient plus requis pour les besoins du gouvernement et sont excédentaires. Le processus d'aliénation

peut s'échelonner sur plusieurs années et donner lieu à la vente d'une propriété sur le marché libre, à la démolition ou à l'offre de la propriété à une municipalité ou à un organisme à but non lucratif à un prix inférieur à celui du marché. Si une municipalité ou un organisme à but non lucratif achète la propriété à un prix inférieur au marché, il doit signer une entente qui autorise Infrastructure Ontario à reprendre la propriété ou à récupérer tous les bénéfices réalisés à la vente de la propriété pendant une période de 20 ans.

Comme le montre la **figure 14**, Infrastructure Ontario a vendu 144 propriétés qui n'étaient plus utilisées par les ministères et organismes, pour un montant d'environ 229 millions de dollars dans les cinq dernières années.

De 2011-2012 jusqu'à 2016-2017, partout dans la province, 261 immeubles ayant 82 adresses uniques et 1,3 million de pieds carrés louables ont été démolis pour radier les coûts rattachés à leur entretien. Le terrain qui est rattaché à ces immeubles a ensuite été offert à d'autres entités gouvernementales ou mis en vente.

Accessibilité des propriétés gouvernementales

La *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (la Loi) est entrée en vigueur dans le but d'élaborer, de mettre en œuvre et d'appliquer des normes d'accessibilité « en vue de réaliser l'accessibilité pour les

Figure 14 : Total des propriétés vendues par Infrastructure Ontario de 2012-2013 à 2016-2017

Source de données : Infrastructure Ontario

Exercices	Nombre de propriétés vendues	Valeur totale des ventes (en millions de dollars)
2012-2013	41	131,24
2013-2014	32	47,01
2014-2015	25	12,54
2015-2016	21	23,75
2016-2017	25	14,86
Total	144	229,40

personnes handicapées de l'Ontario » le ou avant le 1^{er} janvier 2025.

Par ailleurs, le Code du bâtiment de l'Ontario a été mis à jour en janvier 2015 et prévoit des exigences resserrées pour ce qui est de l'accessibilité à un nouvel immeuble ou à un immeuble existant qui fait l'objet de travaux de rénovation majeurs. Ni la Loi ni le Code du bâtiment n'exigent que les immeubles existants soient rénovés pour satisfaire aux exigences relatives à l'accessibilité.

2.4 Entretien des biens obtenus par le biais du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Bien que la plupart des propriétés gouvernementales soient acquises au moyen d'un projet de construction traditionnel, d'un bail ou d'un achat, environ 9 % des propriétés gouvernementales, selon la superficie louable en pieds carrés au 31 mars 2017, avaient été acquises par le biais du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA).

Le modèle de DMFA a été élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Selon ce modèle, les promoteurs de projets du secteur public – les ministères, organismes provinciaux ou les entités publiques plus générales comme les hôpitaux et les collèges – définissent la portée et l'objet du projet. La construction du projet est financée et effectuée par le secteur privé.

Dans certains cas, l'entreprise privée qui a construit le bien est aussi responsable de son entretien en vertu d'un contrat de 30 ans. L'un des objectifs principaux de ce type de contrat de DMFA est que l'entreprise privée assure l'entretien de la propriété pour faciliter son transfert en bon état à la fin du contrat.

Dans le cas des hôpitaux qui sont acquis par le biais du modèle de DMFA et entretenus en vertu d'une entente de DMFA, chaque hôpital est responsable de la gestion de son propre contrat

d'entretien avec l'entreprise privée. Infrastructure Ontario ne participe pas directement à la gestion des contrats d'entretien des hôpitaux, mais offre souvent une orientation à ces derniers, lorsqu'il en reçoit la demande.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de l'audit est de déterminer si la division des biens immobiliers de la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario) dispose de systèmes et de procédures efficaces pour garantir ce qui suit :

- Les biens immobiliers sont acquis, gérés et aliénés dans un souci d'économie et dans le respect de l'intérêt public.
- Les besoins en matière d'hébergement des ministères et organismes gouvernementaux sont satisfaits de manière rentable et en temps opportun.
- Le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement appuie une gestion rentable de l'entretien des immeubles dans le secteur gouvernemental et le secteur public plus général.
- Le rendement est mesuré de manière suffisante et appropriée, et fait l'objet de rapports pour permettre une évaluation valable des activités.

Avant de démarrer l'audit, nous avons cerné les critères d'audit qui seraient utilisés pour réaliser l'objectif de celui-ci. Ces critères ont été établis à la lumière d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que d'études internes et externes. La haute direction d'Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure (le ministère) ont examiné l'objectif de l'audit et les critères connexes, indiqués à l'**annexe 3**, et ont reconnu qu'ils étaient appropriés.

Notre audit s'est déroulé principalement à l'administration centrale d'Infrastructure Ontario

à Toronto. Nous avons aussi visité les bureaux du gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario et des gestionnaires de projet externes à Toronto et à Mississauga. Les travaux sur le terrain ont été effectués entre le 9 janvier 2017 et le 30 juillet 2017. Nous avons obtenu des déclarations écrites d'Infrastructure Ontario et du Ministère qui, au 17 novembre 2017, nous avaient fourni tous les renseignements qui, à leur avis, pouvaient avoir une incidence notable sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre audit était axé sur la gestion du portefeuille général de biens immobiliers du gouvernement provincial, qui regroupe des immeubles et des terrains appartenant aux ministères du gouvernement de l'Ontario et à bon nombre de leurs organismes par Infrastructure Ontario. Le terme « portefeuille » auquel on renvoie dans le présent rapport désigne les propriétés gouvernementales. Nos travaux ont été axés sur les projets d'immobilisations ainsi que l'entretien, l'utilisation et la vente des propriétés gouvernementales de la période qui s'étend du 1^{er} avril 2011 jusqu'au 31 mars 2017. Nous avons examiné les données pertinentes disponibles à Infrastructure Ontario ainsi que les données provenant d'autres organismes, comme le service d'appel d'offres en ligne Biddingo, et les entreprises de gestion de projets immobiliers externes. Nous ne nous sommes pas concentrés sur les nouveaux projets de construction dont la gestion incombe à Infrastructure Ontario lui-même, étant donné que certains de ces projets étaient liés aux Jeux panaméricains et parapanaméricains qui ont été examinés dans notre *Rapport spécial : Sécurité des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015*.

Nous avons eu recours à une société d'ingénierie pour évaluer le caractère raisonnable des estimations de coûts et les extrapolations aux projets d'immobilisations.

Nous avons aussi examiné la prestation des services d'entretien pour les propriétés gouvernementales et les hôpitaux construits dans le cadre d'une entente de diversification des

modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) d'Infrastructure Ontario. Au total, nous avons contacté sept hôpitaux dans le sud et dans l'est de l'Ontario et en avons visité un. Les travaux d'entretien effectués dans tous ces hôpitaux avaient été fournis dans le cadre d'une entente de DMFA pendant au moins deux ans au moment de l'audit.

Nous avons rencontré des employés des services immobiliers de la Ville de Toronto afin de comprendre comment ils gèrent leurs propriétés. Nous avons aussi interrogé les fonctionnaires du gouvernement du Canada, de l'Alberta et de Colombie-Britannique pour discuter de leur mode de gestion des propriétés immobilières relevant de leurs compétences respectives.

En plus de mobiliser des groupes d'intervenants comme l'AODA Alliance (*Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*), nous avons rendu visite au ministère du Procureur général, à la police provinciale de l'Ontario (PPO), au ministère des Transports, au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, au ministère des Richesses naturelles, au ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique, et au ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour obtenir leurs commentaires sur les services qu'ils ont reçus de la part d'Infrastructure Ontario. Nous avons aussi contacté le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour fournir des renseignements additionnels sur le financement des hôpitaux relativement aux travaux d'entretien liés au contrat du modèle de DMFA.

Nous avons examiné les audits achevés par la division de la vérification interne de l'Ontario dans ce domaine dans le cadre de la planification de nos travaux.

4.0 Constatations détaillées de l'audit : Infrastructure Ontario

4.1 Concurrence limitée en matière d'approvisionnement en services de gestion de projets

4.1.1 La DDP divise la province en deux zones seulement

En 2014, Infrastructure Ontario a publié une demande de propositions (DDP) visant les services de gestion pour les projets d'immobilisations touchant les propriétés gouvernementales d'une valeur de 900 millions de dollars sur cinq ans. La DDP divisait les services de gestion de projet de la province en seulement deux zones : une zone regroupant une région Sud-Ouest, une région Est et une région centrale, l'autre regroupant une région du Nord et Toronto. La DDP stipulait qu'une entreprise de gestion de projet serait assignée à chaque zone, ce qui limitait les soumissionnaires aux plus grandes sociétés de gestion de projets d'immobilisations qui avaient des ressources suffisantes pour exécuter le nombre de projets requis.

Il s'en est suivi que ce processus concurrentiel n'a attiré que trois entreprises : deux contrats couvrant environ 500 projets, d'une valeur individuelle variant de 100 000 \$ à 10 millions de dollars, ont été attribués à deux (gestionnaire de projet A et gestionnaire de projet B) des trois entreprises qui avaient présenté une soumission. Ces deux entreprises avaient déjà été titulaires de contrats de services de gestion de projets avant 2014 avec Infrastructure Ontario. La troisième entreprise qui a présenté une soumission avait déjà travaillé avec Infrastructure Ontario, et poursuivait son rôle de gestionnaire immobilier externe.

Cette DDP se prêtait mieux à la réception de soumissions de plus grandes sociétés de gestion de

projets en mesure de gérer une importante quantité de travaux dans plusieurs régions de la province.

Avant de définir les exigences pour les besoins de la DDP de 2014, Infrastructure Ontario avait dépensé 108 000 \$ pour retenir les services d'un expert-conseil pour interroger l'industrie sur les meilleures approches pour l'externalisation des services de gestion de projet et pour mesurer l'intérêt du marché. Le rapport de l'expert-conseil indiquait que d'autres options auraient pu générer un plus grand nombre de soumissions. Par exemple, il signalait que plusieurs entreprises de plus petite taille auraient été ravies de pouvoir présenter une soumission, mais avaient exprimé des préoccupations parce qu'elles n'étaient pas de taille suffisante pour s'engager à accomplir le volume de travail requis. Malgré cette information, Infrastructure Ontario n'a pas envisagé de restructurer la DDP pour attirer un plus grand nombre de soumissionnaires.

Nous avons observé que les honoraires de gestion que les gestionnaires de projet externes incluaient dans leurs propositions de 2014 étaient, dans la plupart des cas, supérieurs aux honoraires qu'ils avaient touchés dans le cadre du contrat précédent. Par exemple, les honoraires de 2008 du gestionnaire de projet A pour les projets d'une valeur de 500 000 \$ à 1 à 5 millions de dollars, et dans le cas des projets de 1 million de dollars à 5 millions de dollars, de 4,75 %. Dans le cadre du contrat de 2014, ces honoraires ont augmenté à 9,5 % dans le cas des projets de 250 000 \$ à 5 millions de dollars. Cette augmentation des honoraires de gestion est représentée à la **figure 15**.

4.1.2 Attribution d'un contrat à un gestionnaire de projet externe en dépit d'un piètre indice de rendement

Infrastructure Ontario a attribué le contrat de 2014 couvrant l'une des zones au gestionnaire de projet B, même si celui-ci avait affiché un piètre rendement dans le cadre de son contrat de 2011 à 2014, comme il a été mesuré par le mécanisme de

Figure 15 : Total des frais de gestion, y compris la rémunération au rendement pour chaque gestionnaire de projet, de 2011-2012 à 2016-2017 (\$)

Source de données : Infrastructure Ontario

Gestionnaire de projet	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017 ¹	Total
A	5 517 302	6 154 222	5 456 511	4 461 799	6 548 754	10 361 960	38 500 548
B	1 480 756	1 355 348	1 682 280	2 237 013	3 548 412	5 302 837	15 606 646
C	3 167 321	4 044 977	5 479 357	4 301 412	1 051 381	230 460	18 274 908
Total	10 165 379	11 554 547	12 618 148	11 000 224	11 148 547	15 895 257	72 382 102

1. La rémunération au rendement sera calculée à la fin de l'automne 2017

2. Les raisons à l'origine de l'augmentation des frais de gestion de 2015-2016 à 2016-2017 incluaient l'augmentation des tarifs en vertu de la nouvelle entente accompagnée d'une plus grande proportion des nouveaux tarifs applicables en 2016-2017 par comparaison à 2015-2016 et une augmentation du nombre de projets.

mesure du rendement d'Infrastructure Ontario. Parmi les lacunes de rendement cernées avant l'adjudication du deuxième contrat, notons des projets achevés en retard, dépassant le budget et présentant des préoccupations sur le plan de la qualité. À titre d'exemple :

- De 2011-2012 à 2013-2014, le gestionnaire de projet B a reçu de faibles notes à l'enquête sur la satisfaction de la clientèle effectuée par Infrastructure Ontario. Les ministères clients interrogés après l'achèvement des projets lui ont attribué des notes variant de 25 à 69 % : la note de passage requise par la mesure de rendement avait été fixée à 80 %.
- La principale mesure de rendement utilisée pour déterminer si les gestionnaires de projet externes avaient respecté le budget impartit exigeait que pour une certaine portion des projets achevés pendant l'année, le coût réel du projet se situe à l'intérieur d'un certain pourcentage de l'estimation préalable à l'appel d'offres. Le gestionnaire de projet B a échoué à cette mesure, la note ayant diminué de 2012-2013 à 2014-2015 :
- 2012-2013 – 69 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de l'estimation préalable à l'appel d'offres (75 % étant la cible);
- 2013-2014 – 66 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de

l'estimation préalable à l'appel d'offres (75 % étant la cible);

- 2014-2015 – 50 % des projets se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 20 % de l'estimation préalable à l'appel d'offres (65 % étant la cible).

Cette mesure de rendement a été éliminée après 2014-2015.

- La principale mesure de rendement utilisée pour déterminer si les gestionnaires de projet externes avaient achevé les projets dans les temps voulait que la date d'achèvement du projet se situe à l'intérieur d'une fourchette de cinq jours de la date d'achèvement prévue dans le cas de 90 % des projets. Le gestionnaire de projet B a échoué à cette mesure de 2012-2013 à 2015-2016, ayant obtenu des notes variant de 74 % en 2012-2013 à 88 % 2013-2014. Cette mesure est traitée plus en détail à la **section 4.3.5**

Depuis, le gestionnaire de projet B a continué d'afficher un piètre rendement dans le cadre du nouveau contrat : il a échoué à cinq des dix mesures de rendement depuis qu'il s'est vu attribuer le contrat en 2014. Il est ici question de mesures visant à achever les contrats à l'intérieur du budget et du calendrier impartis, et du manque de communication en temps opportun des « travaux extracontractuels », par exemple, en ne respectant pas les exigences contractuelles relatives à la

conception ou aux matériaux de construction, ou à la soumission d'un plan d'action pour corriger ces situations de manquement.

4.1.3 Le rendement antérieur ne fait pas partie de l'évaluation des soumissionnaires

Dans son évaluation des trois propositions soumises en réponse à la DDP de 2014, Infrastructure Ontario n'a pas tenu compte du rendement antérieur. Il a attribué des notes aux soumissionnaires pour chacune des deux zones. Les notes étaient fondées sur une échelle pondérée, comme suit :

- 60 % attribué pour les qualifications et l'expérience de l'équipe du soumissionnaire et du personnel clé participant aux travaux prévus au contrat;
- 5 % pour la solidité financière;
- 5 % pour la démonstration;
- 30 % pour le prix;

Les trois soumissionnaires ont obtenu les notes suivantes :

- Gestionnaire de projet A – 91 % pour les deux zones;
- Gestionnaire de projet B – 78 % pour les deux zones;
- Gestionnaire de projet C – 74 % dans une zone et 76 % dans l'autre.

Même si la note du gestionnaire de projet A été beaucoup plus élevée que celle du gestionnaire de projet B dans les deux zones, le gestionnaire de projet B s'est vu attribuer le contrat pour l'une des deux zones parce qu'Infrastructure Ontario voulait que chaque zone soit gérée par un gestionnaire de projet différent par souci de protection dans le cas où une entreprise afficherait un piètre rendement et où il n'aurait pas d'options de rechange pour la prestation des services.

En outre, en ce qui a trait aux pénalités prévues en cas de rendement médiocre, par exemple lorsque les projets ne sont pas achevés dans les temps, à l'intérieur du budget prévu ou de mauvaise qualité, le nouveau contrat conclu avec le gestionnaire

de projet B prévoyait des pénalités inférieures à celles prévues dans le nouveau contrat avec le gestionnaire de projet A. Plus précisément, si le gestionnaire de projet B échoue à satisfaire à l'ensemble des mesures de rendement, il s'exposerait à perdre au plus 25 % de ses frais de gestion annuels alors que le gestionnaire de projet A s'exposerait à perdre 45 % de ses frais de gestion annuels. Les taux de pénalisation des entreprises de gestion de projets étaient différents parce que la DDP autorisait chaque entreprise à établir son propre taux. Les pénalités étaient structurées de cette façon, malgré le fait que le gestionnaire de projet A eut affiché un meilleur rendement dans le cadre du contrat antérieur conclu avec Infrastructure Ontario. Le gestionnaire de projet A avait échoué uniquement à une des mesures de rendement d'Infrastructure Ontario au cours de la période de quatre ans précédente.

En négociant le contrat avec le gestionnaire de projet B, Infrastructure Ontario n'a pas tenté de négocier en vue d'augmenter le montant de la pénalité pour l'harmoniser avec celui du gestionnaire de projet A. Infrastructure Ontario nous a informé qu'il aurait été approprié d'augmenter davantage la portion de la rémunération qui pourrait être retenue en cas de rendement médiocre étant donné qu'il a été estimé, dans le cadre de la DDP, que toute modification du montant avant l'exécution du contrat aurait vraisemblablement engagé certaines responsabilités légales.

RECOMMANDATION 1

Infrastructure Ontario doit examiner son processus d'achat de services de gestion de projets, et l'ajuster en conséquence pour :

- établir officiellement une nouvelle analyse de rentabilisation afin de déterminer s'il prendra les arrangements nécessaires pour qu'un plus grand nombre d'entreprises de gestion de projets puissent présenter des soumissions pour offrir ce type de service;

- inclure des pénalités standards pour tous les gestionnaires de contrats dans les prochaines DDP;
- inclure le rendement antérieur dans l'évaluation des soumissionnaires.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

En prévision du prochain processus d'achat de services de gestion de projet conformément à la pratique courante, Infrastructure Ontario élaborera une analyse de rentabilisation qui examinera les approches pour garantir un processus d'approvisionnement ouvert, juste, transparent et concurrentiel.

Infrastructure Ontario envisagera de normaliser la partie des honoraires de gestion versée uniquement si les mesures de rendement sont satisfaites dans les prochains contrats, tout en maintenant le caractère concurrentiel du processus.

Dans le souci de l'exercice de la diligence raisonnable, Infrastructure Ontario envisagera d'intégrer une catégorie relative au rendement antérieur dans les critères d'évaluation des prochains mécanismes d'approvisionnement.

4.2 Les méthodes d'approvisionnement des gestionnaires de projet externes doivent faire l'objet d'une meilleure surveillance

4.2.1 Les politiques d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario sont différentes de celles du gouvernement

La directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario du Conseil de gestion du gouvernement (CGG) exige que tous les fournisseurs attitrés d'une région soient invités à présenter des soumissions à tous les marchés publics de plus de 600 000 \$. Les organismes de la Couronne, dont Infrastructure Ontario,

sont exemptés de respecter cette disposition des directives du CGG en matière d'approvisionnement, même si les gestionnaires de projet externes d'Infrastructure Ontario achètent des services de gestion de projets d'immobilisations pour le compte des ministères qui sont assujettis à des exigences plus rigoureuses découlant de ces directives. Par exemple, les politiques du ministère des Transports exigent que les demandes de propositions (DDP) visant tous les marchés de construction de plus de 100 000 \$ soient accessibles au public, ce qui est encore plus concurrentiel que d'inviter à soumissionner un bassin de fournisseurs attitrés.

Avant 2013-2014, Infrastructure Ontario exigeait que tous les fournisseurs attitrés soient invités par les gestionnaires de projet externes à présenter des soumissions pour les projets de plus de 100 000 \$. En 2013-2014, Infrastructure Ontario a modifié ses politiques pour exiger plutôt ce qui suit :

- pour les projets de 25 000 \$ à 240 999 \$, au moins trois fournisseurs doivent être invités;
- pour les projets de 250 000 \$ à 749 999 \$, au moins cinq fournisseurs doivent être invités;
- pour les projets de 750 000 \$ ou plus, au moins huit fournisseurs doivent être invités.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il avait éliminé son exigence voulant d'inviter tous les fournisseurs parce que ceux-ci ont indiqué qu'ils étaient moins susceptibles de présenter des soumissions dans le cas des projets où de nombreux soumissionnaires sont invités, parce que les coûts rattachés à la préparation d'une proposition sont élevés et parce le nombre dilue les chances de remporter la soumission.

Il a aussi mis en œuvre une politique autorisant les gestionnaires de projet externes à inviter certains fournisseurs à partir de sa liste de fournisseurs attitrés. Cette pratique fait l'objet de discussions additionnelles à la **section 4.2.3**.

Les gestionnaires de projet externes d'Infrastructure Ontario utilisent Biddingo – une plate-forme de services d'appels d'offres en ligne qui offre un service de proposition automatique de fournisseurs par rotation – pour sélectionner

les fournisseurs qui seront invités à soumissionner aux projets d'immobilisations des ministères et organismes clients. Tous ces fournisseurs doivent être sélectionnés à partir de la liste des fournisseurs attirés d'Infrastructure Ontario lorsqu'il s'agit d'entrepreneurs généraux, d'architectes, de designers d'intérieur et d'ingénieurs-conseils, selon le nombre de fournisseurs indiqués dans les politiques d'Infrastructure Ontario. Bidding sélectionne automatiquement les fournisseurs invités à soumissionner au moyen d'un processus par rotation. Nous n'avons pas pu déterminer combien d'entreprises avaient effectivement soumissionné à chaque processus d'approvisionnement, car Infrastructure Ontario n'assure qu'un suivi limité. Nous avons donc obtenu les données directement à partir du système d'information de Bidding et avons sélectionné un échantillon de méthodes d'approvisionnement utilisées par les trois sociétés de gestion de projets depuis le début 2011-2012.

Nous avons constaté qu'environ 78 % des méthodes d'approvisionnement de notre échantillon avaient donné lieu à trois soumissions ou plus alors que 22 % n'avaient attiré que deux soumissions. Tous nos échantillons concernaient des méthodes d'approvisionnement visant des projets dont les coûts estimés dépassaient 600 000 \$.

Infrastructure Ontario a révisé ses politiques relatives aux fournisseurs attirés en mai 2016 afin d'exiger plutôt que dix fournisseurs soient automatiquement invités à soumissionner dans le cas de tous les marchés de plus de 100 000 \$ visant à retenir les services d'entrepreneurs généraux. Ce changement a été apporté en raison des commentaires anecdotiques qu'Infrastructure Ontario a reçus de la part des gestionnaires de projet externes qui indiquaient qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de soumissions et devaient inviter à soumissionner des fournisseurs additionnels.

4.2.2 Surveillance limitée des processus d'approvisionnement effectués par des gestionnaires de projet externes

Au cours de la période de six ans ayant pris fin en 2016-2017, Infrastructure Ontario a dépensé plus d'un milliard de dollars en achat de projets d'immobilisations. Infrastructure Ontario n'obtient pas les documents clés des processus d'approvisionnement, comme les soumissions et les évaluations des soumissions des fournisseurs, effectués par ses gestionnaires de projet externes. De 2011-2012 à 2016-2017, le personnel responsable de l'approvisionnement d'Infrastructure Ontario a examiné seulement 3 % des contrats attribués par les gestionnaires de projet externes à des fournisseurs attirés. Les contrats ont été attribués à la discrétion des membres de l'effectif et par une sélection aléatoire plutôt que par l'application de critères de risque uniformes, en partie parce qu'Infrastructure Ontario n'a pas suffisamment d'information sur les méthodes d'approvisionnement pour effectuer une sélection d'échantillons fondée sur le risque.

RECOMMANDATION 2

Nous recommandons qu'Infrastructure Ontario obtienne suffisamment de données sur les méthodes d'approvisionnement auprès des gestionnaires de projet d'immobilisations, y compris sur l'ensemble des soumissions, des autorisations de modification et des évaluations des soumissions pour :

- mettre en place un processus d'examen fondé sur les risques afin d'examiner les méthodes d'approvisionnement utilisées par les gestionnaires de projet d'immobilisations;
- confirmer que ces politiques d'approvisionnement favorisent une concurrence suffisante entre les soumissionnaires;
- confirmer que les contrats visant des projets d'immobilisations sont attribués aux soumissionnaires les plus qualifiés.

Infrastructure Ontario devrait ensuite ajuster ses politiques en conséquence s'il le juge nécessaire.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

La fonction d'analyse de l'information relative au projet et au processus d'approvisionnement d'Infrastructure Ontario peut être améliorée. Un programme d'audit de l'approvisionnement à jour sera mis en œuvre afin de fournir des renseignements additionnels sur les processus d'appel d'offres et l'évaluation des soumissions dans le cas des processus d'approvisionnement considérés comme étant à risque plus élevé selon les lignes directrices du programme d'audit. En outre, Infrastructure Ontario continuera de compiler des données sur les demandes de modifications dans le but d'éclairer les prochains exercices d'amélioration des critères d'audit en matière d'approvisionnement.

Au moment de la rédaction du présent rapport, Infrastructure Ontario avait mis en œuvre des mécanismes à jour relatifs aux fournisseurs attirés et procédait à la mise en œuvre des modifications au programme de gestion du rendement des fournisseurs dans le cas des fournisseurs participants. Nous continuerons de garantir un juste équilibre entre offrir un nombre suffisant d'occasions de soumissionner, s'assurer que les soumissionnaires sont qualifiés et optimiser le rendement de l'investissement.

Infrastructure Ontario a confirmé que son processus de qualification est rigoureux, et que tous les soumissionnaires du programme des fournisseurs attirés sont qualifiés. Les contrats sont attribués sur une base concurrentielle aux soumissionnaires qualifiés qui offrent le meilleur rapport qualité-prix.

Les politiques seront examinées et mises à jour si Infrastructure Ontario estime qu'il s'agit d'une mesure appropriée pour garantir l'amélioration continue.

4.2.3 Des projets d'une valeur de près de 49 millions de dollars ont été attribués à des fournisseurs invités par les gestionnaires de projet externes sur une période de trois ans

Depuis 2013-2014, Infrastructure Ontario a autorisé les gestionnaires de projet externes à ajouter manuellement des fournisseurs en marge du processus habituel de sélection des fournisseurs par rotation, c'est-à-dire que les fournisseurs figurant dans la liste des fournisseurs attirés d'Infrastructure Ontario peuvent être ajoutés en plus de ceux sélectionnés automatiquement par le service Biddingo. Infrastructure Ontario a commencé à autoriser les ajouts manuels après avoir abandonné la pratique de 2013-2014 qui consistait à inviter tous les fournisseurs applicables à soumissionner aux projets de plus de 100 000 \$.

Infrastructure Ontario nous a informés que cette méthode d'ajout manuel visait à donner aux gestionnaires de projet externes l'occasion d'inviter des fournisseurs qui possédaient des qualifications uniques pour un projet en particulier. Cependant, nous avons relevé des cas où un gestionnaire de projet externe indiquait qu'un fournisseur devait être ajouté parce qu'il avait travaillé à un projet comparable, sans pour autant fournir des preuves de l'exécution de ces autres mandats de nature comparable.

Au cours des exercices de 2013-2014 à 2016-2017, des fournisseurs ont été invités à soumissionner à 321 projets, après avoir été ajoutés manuellement par les gestionnaires de projet externes, et près de la moitié de ces projets, totalisant 48,6 millions de dollars, ont été attribués à ces fournisseurs sur un total de 494 millions de dollars attribués à des fournisseurs au cours de la même période.

Même si Infrastructure Ontario ne dispose d'aucune politique officielle indiquant quand un fournisseur peut être ajouté manuellement, il nous a informés qu'il avait avisé les gestionnaires de projet externes, en 2013, qu'ils doivent justifier les ajouts manuels et obtenir une approbation avant de procéder.

L'approbation requise pour les ajouts manuels n'est pas toujours fournie

Lorsque nous avons examiné un échantillon de processus d'approvisionnement où les fournisseurs ont été ajoutés manuellement au cours de cette période de quatre ans, nous n'avons observé aucune justification valable, et dans certains cas, tout simplement aucune justification pour avoir invité des fournisseurs en marge du processus habituel de sélection des fournisseurs par rotation. Nous avons aussi relevé des cas où Infrastructure Ontario n'avait pas été avisée lorsque des fournisseurs avaient été ajoutés manuellement – même si Infrastructure Ontario a indiqué que son approbation était requise.

Nous avons constaté que les 10 soumissionnaires les plus fréquemment ajoutés manuellement représentent plus de 25 % des ajouts manuels. Un gestionnaire de projet externe a invité un fournisseur à dix reprises, et celui-ci s'est vu attribuer neuf des contrats. Infrastructure Ontario n'aurait pas pu relever cette irrégularité parce qu'il n'examine pas les ajouts manuels. Infrastructure Ontario n'a pas effectué d'analyse pour déterminer s'il existait des conflits d'intérêts dans le processus de soumission manuelle entre le personnel du gestionnaire de projet et le fournisseur ajouté manuellement. Infrastructure Ontario nous a informés que ses fournisseurs devaient déclarer toute situation de conflit d'intérêts dans le cadre du processus d'inclusion dans le bassin de fournisseurs attirés.

Après avoir fait part de nos préoccupations à Infrastructure Ontario, celui-ci prévoit accroître son contrôle interne sur le processus d'ajouts manuels, notamment en prenant les mesures suivantes :

- À compter du 1^{er} novembre 2017, Biddingo imposera une nouvelle exigence pour permettre les ajouts manuels uniquement si les gestionnaires de projet externes fournissent une justification et si Infrastructure Ontario fournit son approbation.
- Le personnel d'Infrastructure Ontario recevra un rapport mensuel de Biddingo faisant état de tous les ajouts manuels.

RECOMMANDATION 3

Pour que les entrepreneurs fassent l'objet d'un processus de sélection juste et économique, Infrastructure Ontario devra :

- obtenir suffisamment de renseignements sur les processus d'approvisionnement utilisés par les gestionnaires de projet externes et analyser ces renseignements pour déterminer si certaines tendances prêtent à penser qu'il s'agit de méthodes d'approvisionnement non rentables; par exemple, de trop nombreux fournisseurs présentent une soumission ou une grande proportion des projets ne sont attribués qu'à une poignée de fournisseurs;
- mettre en œuvre les contrôles prévus sur les ajouts manuels de fournisseurs par les gestionnaires de projet externes afin de détecter toute situation de conflit d'intérêts.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario continuera de surveiller les processus d'approvisionnement afin d'assurer le caractère concurrentiel et la participation des fournisseurs qualifiés. Pour ce faire, il augmentera la taille des échantillons, améliorera les analyses quantitatives et garantira un dialogue continu avec les fournisseurs attirés participants ou leurs associations professionnelles.

Au moment de la rédaction du rapport, Infrastructure Ontario avait déjà mis en œuvre des mécanismes de contrôle resserrés par rapport à l'ajout manuel de fournisseurs attirés participant au processus d'approvisionnement et surveillera de plus près les ajouts manuels à l'aide des rapports produits à partir de la plate-forme électronique d'appels d'offres. En outre, Infrastructure Ontario évaluera d'autres solutions, par exemple en exigeant un examen préalable visant à détecter d'éventuels conflits d'intérêts lorsque les fournisseurs sont ajoutés manuellement aux invitations à soumissionner.

4.3 Mesures de responsabilisation des gestionnaires de projet externes inefficaces pour contrôler les coûts et le temps nécessaires à l'achèvement des projets

4.3.1 Estimation de coûts non fiable utilisée aux fins de la planification

À notre demande, Infrastructure Ontario a effectué une analyse des estimations de coûts de 70 projets d'une valeur totale de 24 millions de dollars qui ont été achevés entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2016. L'échantillon d'analyse comprenait uniquement les projets dont il était possible de retracer l'estimation initiale des coûts jusqu'au coût définitif des projets. Comme le montre la **figure 16**, les estimations des coûts moyennes pondérées ont augmenté de 168 % – passant d'environ 9 millions de dollars à 24 millions de dollars – entre l'estimation initiale et le coût définitif. La portion la

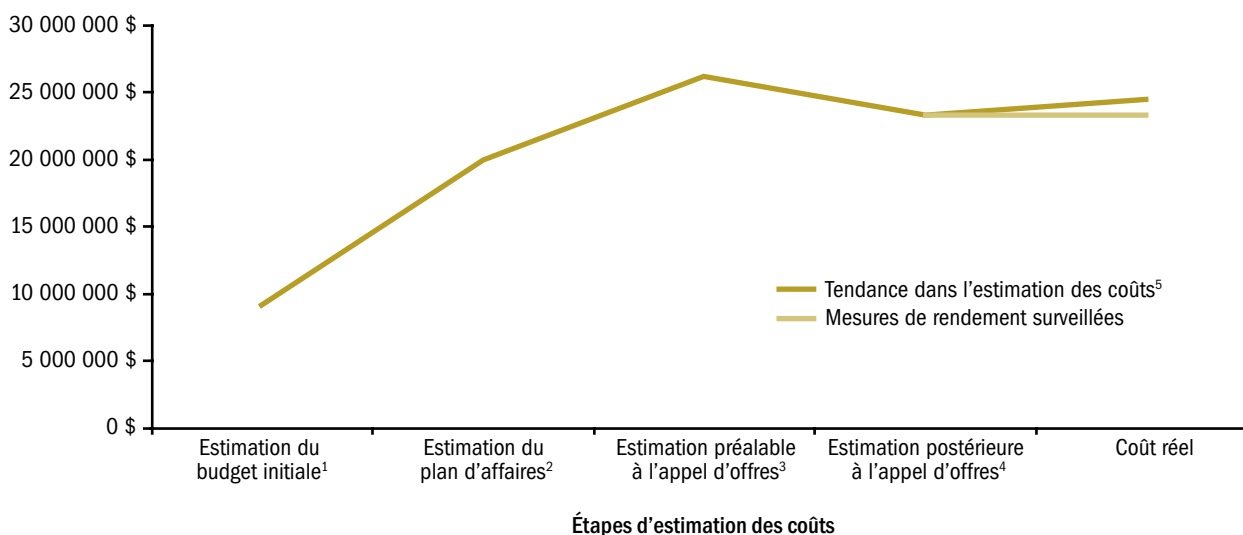
plus importante de cette augmentation de 119 % a été observée entre l'estimation initiale du budget et l'estimation du plan d'affaires.

Infrastructure Ontario nous a informés que les estimations de coûts initiales établies à partir de son Système de gestion des biens sont préliminaires et ne tiennent pas compte des coûts additionnels susceptibles d'être engagés en réponse à l'état réel des lieux. Nous avons retenu les services d'une société d'ingénierie connaissant le système d'estimation des coûts utilisé par Infrastructure Ontario et elle a concouru avec cette évaluation.

Infrastructure Ontario utilise ces estimations initiales des coûts pour déterminer l'ordre de priorité d'exécution des projets de l'année courante et des deux années suivantes, selon le coût estimé des projets et les fonds disponibles. Étant donné que les estimations subséquentes et le coût réel des projets ont tendance à être beaucoup plus élevés que les estimations initiales du coût, Infrastructure Ontario n'établit pas l'ordre de priorité des projets à

Figure 16 : Escalade des coûts des projets d'immobilisations entrepris par Infrastructure Ontario

Source de données : Infrastructure Ontario



1. Il s'agit d'une estimation de coûts objective fondée sur les normes de l'industrie.
2. Le gestionnaire immobilier externe effectue l'estimation du plan d'affaires pour ce qui est du coût et du délai d'exécution des projets entrepris par Infrastructure Ontario.
3. Il s'agit de la première estimation du gestionnaire de projet externe.
4. Cette estimation est utilisée pour mesurer le rendement des gestionnaires de projet externes par rapport au coût réel d'un projet.
5. Cette tendance est fondée sur 70 projets représentant un coût réel total de 24 449 072 \$. Ces projets ont été achevés entre 2012-2013 et 2016-2017. Le nombre de projets achevés à la fin de chaque exercice était le suivant : 21 en 2012-2013, 34 en 2013-2014, 10 en 2014-2015, 4 en 2015-2016 et 1 en 2016-2017.

partir d'estimations de coûts fiables, de sorte qu'elle ne jouit pas d'une solide assise pour la sélection des projets qui produisent le meilleur rapport qualité-prix.

La haute direction d'Infrastructure Ontario nous a informés que l'estimation du plan d'affaires élaborée par le gestionnaire immobilier externe sert de deuxième point de contrôle pour déterminer si un projet peut être mis en oeuvre. Toutefois, comme le montre la **figure 16**, il y a aussi une différence importante entre l'estimation du plan d'affaires et l'estimation préalable à l'appel d'offres. Selon l'échantillon, la différence moyenne pondérée entre l'estimation du plan d'affaires et l'estimation préalable à l'appel d'offres était de 31 %, et les différences au niveau des projets individuels variaient de 86 % à la baisse à 1 509 % à la hausse.

4.3.2 Le travail insuffisant effectué par le gestionnaire immobilier externe produit des estimations de coûts peu fiables

L'entente-cadre de prestation de services conclue entre Infrastructure Ontario et le gestionnaire immobilier externe stipule que chaque estimation de plan d'affaires préparée par le gestionnaire immobilier externe, lorsqu'elle est comparée avec les coûts réels, devrait différer d'au plus 20 % à la hausse ou à la baisse.

Infrastructure Ontario n'a exercé aucune mesure de contrôle pour s'assurer que le gestionnaire immobilier externe répond à cette exigence prévue dans l'entente. Notre échantillon de projets d'immobilisations montrait que la différence entre l'estimation du plan d'affaires et les coûts réels étaient de 22 % (coût estimé de 20 millions de dollars par comparaison à un coût réel de 24, 4 millions de dollars). Toutefois, au niveau des projets individuels, les différences étaient considérables – les coûts réels variaient de 89 % à la baisse à 1 556 % à la hausse par rapport à l'estimation du plan d'affaires. Dans le cas des deux tiers des projets échantillonnés, le coût réel variait de plus de 20 % par rapport à l'estimation du

plan d'affaires. Dans le cas de près de la moitié de ceux-ci, l'écart était plus du double.

La société d'ingénierie que nous avons consultée pour examiner ces estimations de coûts a relevé que le gestionnaire immobilier externe n'avait pas examiné suffisamment l'état des lieux pour établir une estimation du plan d'affaires fiable.

4.3.3 Les estimations préalables à l'appel d'offres et postérieures à celui-ci ne sont pas une bonne mesure de contrôle des coûts

Infrastructure Ontario utilise les estimations de coûts des gestionnaires de projet externes pour déterminer si un projet respecte le budget. Conformément à l'entente d'Infrastructure Ontario conclue avec les gestionnaires de projet externes, les coûts réels doivent se situer à l'intérieur d'une fourchette de 5 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres. Encore une fois, Infrastructure Ontario ne mesure pas la conformité des gestionnaires de projet externes à cette disposition du contrat. À l'aide des données disponibles sur la gestion de projet pour tous les projets achevés au cours de la période de six ans se terminant en 2016-2017, nous avons relevé que les estimations préalables à l'appel d'offres – et même les estimations postérieures à celui-ci, qui devraient être plus précises – variaient considérablement par rapport aux coûts réels. En effet, pour bon nombre de projets, les données relatives à l'estimation préalable à l'appel d'offres et postérieure à celui-ci n'ont pas été suivies par Infrastructure Ontario. Sur les 655 millions de dollars en coût total de projet (1 533 projets) que nous avons pu analyser, seulement 15 % des coûts s'inscrivaient à l'intérieur de la fourchette de 5 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres, et 38 % des coûts s'inscrivaient à l'intérieur de la fourchette de 5 % par rapport aux estimations postérieures à l'appel d'offres. Plus de la moitié du coût total des projets présentait un écart supérieur à 20 % par rapport aux estimations préalables à l'appel d'offres et plus

de 15 % présentait un écart supérieur à 20 % par rapport à l'estimation postérieure à l'appel d'offres.

4.3.4 La rémunération au rendement ne constitue pas un incitatif suffisant pour que les gestionnaires de projet externes respectent les limites budgétaires

Les gestionnaires de projet externes ont peu d'incitatifs pour limiter les coûts du projet finaux à l'intérieur des budgets impartis. Leur rémunération au rendement pour qu'un projet soit réalisé à l'intérieur du budget, à savoir, à l'intérieur de l'estimation postérieure à l'appel d'offres et le coût réel, était seulement d'environ 0,5 % des frais de gestions totaux pour le projet. Entre 2011-2012 et 2015-2016, Infrastructure Ontario a versé à ses trois gestionnaires de projet externes environ 275 000 \$ – 90 % de la rémunération au rendement maximal possible pour avoir respecté les limites budgétaires – pour achever les projets à l'intérieur des limites budgétaires. Cette rémunération au rendement est comparée avec les frais de gestion payés au cours de la même période totalisant 56,5 millions de dollars, soit le total pour les cinq premières années, comme il est montré à la figure 15.

En outre, les gestionnaires de projet externes reçoivent un montant de rémunération au rendement inférieur s'ils sous-utilisent plus de 5 % du montant total de la somme qui leur est attribuée par Infrastructure Ontario pour les projets et qui doit être dépensée d'ici le 31 mars, la fin de l'exercice. Cette mesure a été établie pour s'assurer que tous les fonds d'Infrastructure Ontario sont dépensés avant la fin de l'exercice parce qu'ils ne peuvent être reportés à l'année suivante.

4.3.5 Les dates d'achèvement des projets d'immobilisations sont souvent révisées

Infrastructure Ontario dispose uniquement d'une mesure de rémunération au rendement des gestionnaires de projet externes pour l'exécution en

temps voulu : il détermine si le contrat a été achevé avant la date d'achèvement la plus récemment révisée – mais des révisions peuvent être apportées en tout temps jusqu'à l'achèvement du projet et par après. La mesure du rendement exige que 90 % des projets respectent les dates d'achèvement fixées pour ouvrir droit à la rémunération maximale.

Les gestionnaires de projet externes peuvent réviser les dates d'achèvement de projet à de nombreuses reprises pendant l'exécution des projets et Infrastructure Ontario ne s'assure pas toujours que les révisions sont apportées pour des motifs valables. Dans certains cas, des circonstances hors de la maîtrise des gestionnaires de projet peuvent exiger l'apport de ces révisions. Toutefois, notre audit a révélé que certaines révisions de date ne semblaient pas raisonnables et avaient plutôt été apportées pour satisfaire la mesure de rendement relative au respect des échéances.

Nous avons examiné un échantillon de projets affichant un coût de 143,5 millions de dollars achevés entre avril 2013 et mars 2017 et pour lesquels la date d'achèvement prévue correspondait exactement à la date d'achèvement réelle. Nous avons constaté que dans presque la moitié des projets de l'échantillon, la date d'achèvement avait été révisée une fois passée la date d'achèvement du projet. Pour bon nombre de ces projets, le motif fourni par le gestionnaire de projet externe était que le changement avait été apporté pour aligner la date d'achèvement prévue à la date d'achèvement réelle. Ces projets ont atteint l'étape de l'achèvement, en moyenne, 330 jours en retard par rapport à la date prévue au départ.

L'un des ministères qui avaient encouru des retards pour deux installations de systèmes de sécurité, tous deux financées par le Ministère, nous ont informés que la raison des retards était l'insuffisance de l'effectif affecté par les gestionnaires de projet externes à la surveillance des projets, ainsi que des travaux incomplets ou inférieurs aux normes effectués par les fournisseurs.

Au moment de notre audit, Infrastructure Ontario avait aussi effectué une analyse pour

déterminer la fréquence à laquelle les gestionnaires de projet externes ajustaient les dates d'achèvement et a aussi observé des cas où les dates d'achèvement de projet avaient été révisées passée la date d'achèvement du projet.

RECOMMANDATION 4

Pour que l'exercice de planification des projets d'immobilisations soit fondé sur des estimations fiables pour réaliser des projets rentables, Infrastructure Ontario doit :

- examiner les estimations de coût initiale pour s'assurer qu'elles sont raisonnables aux fins de l'établissement de l'ordre de priorité des projets d'immobilisations à financer;
- confirmer que le gestionnaire immobilier externe et les gestionnaires de projet externes se conforment aux dispositions de leur contrat ou de l'entente-cadre de prestation de services qui prévoient que leurs estimations de coûts demeurent à l'intérieur d'un certain pourcentage des coûts réels, et prennent des mesures correctives en cas de besoin;
- réévaluer et mettre à jour les contrats futurs afin d'offrir des incitatifs suffisants aux gestionnaires de projet externes pour achever les projets d'immobilisations dans les temps et à l'intérieur du budget;
- examiner et confirmer que les gestionnaires de projet externes ont des motifs valables de réviser les dates d'achèvement de projets.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Selon les limites budgétaires, Infrastructure Ontario utilise actuellement un rigoureux processus de planification des immobilisations qui détermine la priorité des projets selon des critères relatifs à la santé et à la sécurité et la conformité au Code du bâtiment. Ce processus inclut une évaluation des besoins, une estimation de coûts initiale, une conception

préliminaire, des estimations préalables et postérieures à l'appel d'offres et le coût réel du projet. Infrastructure Ontario a amorcé un examen des pratiques exemplaires en matière d'établissement des coûts des projets d'immobilisations en collaboration avec une société d'experts externes et utilisera ses recommandations pour enrichir son processus d'amélioration continue.

Infrastructure Ontario continuera d'utiliser l'entente-cadre de prestation de services avec les fournisseurs de services afin de s'assurer de respecter les exigences contractuelles rattachées à chacune des étapes du processus de planification des immobilisations. Infrastructure Ontario est déterminée à exercer un meilleur suivi des données afin de favoriser l'amélioration continue en définissant différentes catégories d'estimations.

Dans les prochains contrats, Infrastructure Ontario examinera les options permettant de fournir des incitatifs aux gestionnaires de projet externes pour achever les projets d'immobilisations à l'intérieur des délais et du budget impartis.

Infrastructure Ontario effectuera un examen et confirmera qu'il existe une approche claire pour modifier les dates d'achèvement de projet.

4.4 L'information fournie aux ministères et aux organismes par rapport aux services d'exploitation et d'entretien est insuffisante

4.4.1 Le type et la fréquence de chaque service ne sont pas précisés

Toutes les ententes relatives aux services d'exploitation et d'entretien qui ont été établies en 2007 entre Infrastructure Ontario et les ministères clients et leurs organismes, notamment pour ce qui est de l'enlèvement de la neige, du nettoyage, de la sécurité, de l'aménagement paysager et de

l'entretien des composantes d'immeubles, ont expiré en 2015. L'un des ministères n'avait jamais signé d'entente. Les ministères clients doivent disposer d'ententes de cette nature en vertu du protocole d'entente conclu entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure (le Ministère).

Les ministères clients et leurs organismes sont tenus de payer à Infrastructure Ontario tous les frais rattachés aux services d'exploitation et d'entretien requis pour les immeubles qu'ils occupent. Ces services sont gérés par le gestionnaire immobilier externe d'Infrastructure Ontario, exigent une intervention minimale de la part d'Infrastructure Ontario et sont plutôt fournis par des fournisseurs de services externes dont les services sont retenus par le gestionnaire immobilier externe ou dans le cadre des ententes de location du ministère ou de l'organisme si leur bail inclut ces services.

Les ministères clients reçoivent des factures de la part du gestionnaire immobilier externe, pour le compte d'Infrastructure Ontario, qui indiquent les frais de service mensuels totaux pour un immeuble en particulier; cependant, il n'y a aucune ventilation quant au nombre ou au type de service. La plupart des ministères clients que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas déterminer s'ils recevaient la quantité et le type de services appropriés en contrepartie du montant versé.

Par exemple, ils ne pouvaient pas confirmer s'ils reçoivent tous les services de nettoyage qui leur sont facturés, ou le niveau et le type de services de sécurité ou d'enlèvement de la neige, parce qu'ils ne disposaient pas d'une entente qui précisait la nature de chacun des services. La **figure 17** renferme les commentaires que nous avons reçus de certains ministères par rapport aux services d'exploitation et d'entretien.

Figure 17 : Commentaires écrits des ministères clients sur les services d'exploitation et d'entretien

Sources de données : ministères bénéficiaires des services d'exploitation de la part d'Infrastructure Ontario par le biais de son gestionnaire immobilier externe

- « Nous avons aussi constaté que de nouveaux contrats visant les services de nettoyage, d'enlèvement de la neige, etc. sont attribués par appel d'offres [par le gestionnaire immobilier externe] et les services ont été retirés ou la fréquence des services a été modifiée. Nous n'avons aucune explication de ces changements, et dans certains cas, le personnel d'entretien sur place du [gestionnaire immobilier externe] n'est même pas au courant du changement. Par exemple, j'ai observé que l'aire de stationnement (d'un immeuble) n'était pas nettoyée comme d'habitude et je l'ai mentionné [au gestionnaire immobilier externe] et, après un certain temps, [il] m'a dit que le nettoyage du garage de stationnement avait été retiré du dernier contrat d'entretien de stationnement. Après plusieurs mois, ils ont embauché une entreprise de nettoyage de bâtiments dans le cadre d'un contrat séparé pour nettoyer le garage. »
- « [En ce qui concerne] le nettoyage intérieur, [nous] attendons encore un calendrier indiquant ce qui a été fait, où et quand, même si nous l'avons demandé à plusieurs reprises. »
- « [Un ministère] avait déjà signé une entente antérieure (au début des années 2000) qui détaillait tous les services de l'immeuble et indiquait qui était responsable de fournir les services (le propriétaire ou le locataire). Actuellement, les conventions d'occupation fournies « à notre ministère » n'indiquent pas chacun des immeubles ou ne fournissent pas des détails précis sur les services fournis pour chacun d'eux. Nous ne disposons plus d'un outil de référence rapide qui permet de confirmer quels services sont fournis pour les immeubles occupés par le ministère, et nous devons contacter IO [Infrastructure Ontario] ou son fournisseur de services pour obtenir ces détails. Si nous lui demandons une copie d'un bail, on ne reçoit habituellement qu'une partie de la section applicable de la convention. Si nous demandons une copie d'un contrat de service, IO ne fournit pas de copies, seulement quelques détails qu'il juge pertinents. Cela peut être problématique comme en fait foi un exemple très récent. [Notre ministère] a demandé quels services de nettoyage étaient fournis dans un autre immeuble. [Notre ministère] s'est vu répondre au départ par IO que certains services ne faisaient pas partie du contrat de nettoyage, et [nous] avons retenu les services d'un tiers fournisseur pour fournir ces services. Il a récemment été découvert, après beaucoup de persistance de [notre] part pour qu'IO vérifie le contrat, que ces services étaient en fait inclus dans le contrat initial. [Notre ministère] s'est retrouvé à payer deux fois, et nous sommes maintenant en train de corriger la situation et nous espérons être remboursés pour cette erreur. Nous avons estimé avoir payé environ 16 000 \$ en trop dans les cinq dernières années. »

En omettant de renseigner clairement les ministères et les organismes clients sur les services d'exploitation et d'entretien à recevoir, Infrastructure Ontario omet d'utiliser un contrôle clé qui lui permettrait de s'assurer que les services payés ont bel et bien été fournis.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il procède à la mise en œuvre d'un projet pilote afin de fournir plus d'information aux ministères clients sur les services d'exploitation et d'entretien. Grâce à ce projet, d'ici la fin de 2017, les ministères et les organismes clients auront accès à ce type d'information par voie électronique.

4.4.2 Escalade des frais d'exploitation et d'entretien

Selon l'entente de gestion des services immobiliers (dont il est question à la **section 2.1.2**), Infrastructure Ontario perçoit des frais de gestion équivalant à 15 % des frais d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement. Le taux de 15 % a été fixé de façon

arbitraire par le Ministère il y a 15 ans, en 2001, et n'a pas été révisé ou modifié depuis.

Notre analyse a révélé que les frais d'exploitation et d'entretien avaient augmenté de 16 %, passant de 186,5 millions de dollars en 2011-2012 – lorsqu'Infrastructure Ontario était responsable des propriétés gouvernementales – à 215,7 millions de dollars en 2016-2017. Toutefois, comme le nombre de pieds carrés louables des propriétés gouvernementales a diminué en raison de l'aliénation des propriétés, les frais d'exploitation par pied carré ont plutôt augmenté de 36 % au cours de la même période, soit une moyenne de 6 % par année, comme le montre la **figure 18**. Cette augmentation est beaucoup plus élevée que l'augmentation annuelle moyenne de l'indice des prix à la consommation au cours de la même période, qui n'était que de 1,6 %.

Infrastructure Ontario nous a informés que l'augmentation des coûts de location au pied carré de façon aussi importante s'expliquait par la vente des immeubles vacants ayant des frais d'exploitation faibles, ce qui réduit le nombre de

Figure 18 : Changements dans la taille et le coût des propriétés appartenant au gouvernement, 2011-2012 à 2016-2017

Source de données : Infrastructure Ontario

	Tendances quant à la taille et aux dépenses d'exploitation des propriétés appartenant au gouvernement						% d'augmentation/ de diminution 2011-2012- 2016-2017	Taux moyen de variation annuelle
	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017		
Superficie louable en pieds carrés des propriétés appartenant au gouvernement (en millions de pieds carrés)	35,6	33,1	31,8	31,5	30,9	30,3	(15)	(3)
Dépenses d'exploitation et d'entretien des propriétés appartenant au gouvernement (en millions de dollars)	186,5	186,8	198,7	203,6	212,0	215,7	16	5
Coûts d'exploitation et d'entretien par pied carré louable (\$/pi ²)	5,24	5,64	6,26	6,46	6,86	7,12	36	6

* Inclut les propriétés occupées et les propriétés vacantes.

pieds carrés louables du portefeuille à un taux supérieur à la réduction des frais d'exploitation.

Depuis 2015, l'entente de gestion des services immobiliers a contraint Infrastructure Ontario à comparer les frais d'exploitation et d'entretien par rapport aux normes de référence de l'industrie sur une base annuelle : plus particulièrement, Infrastructure Ontario doit utiliser les données de l'Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) qui calcule les données moyennes relatives aux coûts des immeubles à Toronto. Au moment de notre audit, Infrastructure Ontario n'avait effectué cette comparaison de coûts qu'à une seule occasion à l'année civile 2015 pour 17 immeubles appartenant au gouvernement situés à Toronto. En date du 31 mars 2017, ils représentaient une superficie louable de 3,5 millions de pieds carrés, ou 9 % de la superficie louable de 39 millions de pieds carrés de toutes les propriétés gouvernementales occupées dans cette province. Cette comparaison de coûts peut uniquement être effectuée dans les immeubles appartenant au gouvernement à Toronto parce que l'APAI dispose de données complètes uniquement pour Toronto.

Les frais de réparation et d'entretien et rattachés aux services d'utilité publique sont les composantes les plus importantes du total des frais d'exploitation et d'entretien et représentent 60 % du total. Nous avons comparé les données relatives aux coûts de l'APAI pour les immeubles de Toronto à l'ensemble des immeubles appartenant au gouvernement à Toronto dans les trois dernières années. Bien que les coûts soient inférieurs aux coûts moyens calculés par l'APAI dans certaines catégories de coût des propriétés gouvernementales comme la sécurité et le nettoyage, nous avons constaté que les frais de réparation et d'entretien et des services d'utilité publique des propriétés appartenant au gouvernement étaient invariablement supérieurs aux coûts moyens calculés par l'APAI, comme il est indiqué à la **figure 19**.

Ces constatations concordent avec les préoccupations soulevées par bon nombre des

ministères clients avec qui nous avons discuté. Les employés de ces ministères nous ont informés que dans certains cas, ils avaient comparé les coûts des travaux de réparation et d'entretien organisés par le gestionnaire immobilier externe avec les coûts d'autres fournisseurs, et constaté que ceux rapportés par les gestionnaires immobiliers externes étaient plus élevés. Par ailleurs, 90% des coûts de réparation et d'entretien résultent de nombreux petits projets coûtant moins de 10 000 \$. Par exemple :

- En 2014, le gestionnaire immobilier externe a fourni un devis de 18 000 \$ pour un projet de plomberie demandé par le ministère client. Estimant que ce devis était élevé, le ministère client a obtenu son propre devis de 9 000 \$ auprès d'un fournisseur utilisé par le gestionnaire immobilier externe. Toutefois, le ministère client n'a pas été en mesure de recourir aux services de ce fournisseur et a dû payer les 18 000 \$.
- En 2016, un ministère client avait besoin de travaux électriques et a reçu un devis de 2 000 \$ du gestionnaire immobilier externe; toutefois, lorsque le ministère client a demandé de voir les soumissions, il a constaté qu'il avait reçu un autre devis au montant de 1 000 \$ pour effectuer les mêmes travaux. Le ministère client a ainsi pu se procurer les mêmes travaux à coût moindre.

En septembre 2016, le ministère de l'Infrastructure a retenu les services d'une firme de consultants pour procéder à l'examen du modèle immobilier de la FPO, soit une évaluation du modèle courant de la province pour ce qui est de la prestation de services immobiliers. Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO a été achevé en mars 2017 et concluait également que [traduction] « le processus d'exécution des menus travaux [c'est-à-dire l'entretien] serait celui qui cause le plus d'insatisfaction [de la part des ministères clients], car les demandes prennent trop de temps et coûtent trop ».

Figure 19 : Comparaison des frais d'exploitation et d'entretien avec les taux repères de l'industrie et les immeubles de Toronto appartenant Infrastructure Ontario (IO)

Source des données : Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) et Infrastructure Ontario

Catégories de coûts de fonctionnement et d'entretien	2014			2015			2016			Comparaison moyenne sur trois ans ² (%)
	APAI ¹ (\$/pi ²)	IO (\$/pi ²)	Comparaison ² (%)	APAI ¹ (\$/pi ²)	IO (\$/pi ²)	Comparaison ² (%)	APAI ¹ (\$/pi ²)	IO (\$/pi ²)	Comparaison ² (%)	
Nettoyage	2,06	1,34	(35)	2,10	1,34	(36)	1,89	1,35	(28)	(33)
Réparations et entretien ³	2,99	3,62	21	3,19	3,66	15	2,87	3,68	28	21
Services d'utilité publique ⁴	2,93	3,95	35	3,94	3,86	(2)	3,59	3,99	11	15
Terrains et routes ⁵	0,40	0,24	(40)	0,37	0,47	25	0,59	0,61	5	(3)
Sécurité	0,91	0,69	(24)	0,88	0,71	(19)	1,03	0,72	(30)	(24)
Administration et gestion	2,60	2,54	(2)	2,48	2,67	8	2,67	2,72	2	2
Total	11,89	12,38	4	12,96	12,72	(2)	12,63	13,08	4	2

1. L'Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles (APAI) recueille de l'information auprès des gestionnaires d'immeubles, y compris sur les coûts d'exploitation, au moyen d'un questionnaire annuel. Les données sur plus de 40 immeubles appartenant au gouvernement et au secteur privé sont agrégées pour chacune des années. Les chiffres d'Infrastructure Ontario sont fondés sur les données relatives à 17 immeubles qu'il possède à Toronto.

2. La comparaison et le pourcentage selon lequel les coûts d'IO sont supérieurs (ou inférieurs) aux coûts de l' APAI.

3. Inclut les réparations jusqu'à 100 000 \$ chacune.

4. Inclut l'électricité et le gaz naturel.

5. Inclut le stationnement.

RECOMMANDATION 5

Pour aider les ministères et les organismes clients à confirmer qu'ils reçoivent les services d'exploitation et d'entretien pour lesquels ils paient, de manière conforme aux exigences prévues dans le protocole d'entente entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure, Infrastructure Ontario doit :

- renouveler l'ensemble des ententes relatives aux services d'exploitation et d'entretien qu'il a conclues avec les ministères clients;
- mettre en œuvre son plan pour fournir aux ministères et aux organismes des renseignements en temps opportun sur le volume, la fréquence et le type de services d'exploitation et d'entretien qu'ils recevront, qu'ils ont reçu, et ce, pour chaque immeuble;
- collaborer activement avec son gestionnaire immobilier externe pour examiner et analyser les augmentations importantes de frais d'exploitation et d'entretien, et apporter des améliorations, au besoin, pour réduire au minimum ces coûts pour les ministères clients.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

La bonne gouvernance et les relations enrichissantes avec les ministères clients sont deux facteurs importants pour les besoins de la gestion continue du portefeuille de biens immobiliers. Infrastructure Ontario s'affaira, au besoin, à renouveler les ententes avec les ministères clients.

Au moment de la rédaction du présent rapport, Infrastructure Ontario avait mis en œuvre un projet pilote visant à fournir aux ministères clients des renseignements additionnels. Nous continuerons de travailler en étroite collaboration avec les agents administratifs principaux du Ministère afin de garantir des services d'entretien et d'exploitation adaptés et transparents.

Infrastructure surveille l'état de son portefeuille et le maintien en bon état sur une base constante en consultation avec son gestionnaire immobilier externe afin d'éclairer l'exercice de planification des immobilisations à court et à long terme. Compte tenu de l'âge moyen des éléments du portefeuille, les frais d'exploitation et d'entretien continueront d'augmenter. Les occasions supplémentaires de réduire les coûts exigeront que le ministère de l'Infrastructure, les ministères clients, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Infrastructure Ontario se dotent d'une approche uniformisée, en plus d'exiger des investissements accrus.

4.5 Les pénuries de fonds ont des effets néfastes sur l'état des immeubles

4.5.1 Les réparations visant les propriétés appartenant au gouvernement sont de plus en plus souvent reportées; l'état des immeubles se détériore

Le financement fourni par Infrastructure Ontario pour l'entretien des propriétés appartenant au gouvernement comprend tous les loyers de base (qui devraient correspondre approximativement aux réparations prévues) perçus auprès des ministères clients et de leurs organismes, de même que le financement provenant du ministère de l'Infrastructure. Comme le montre la **figure 20**, de 2011-2012 à 2016-2017, Infrastructure Ontario a reçu 1,05 milliard \$ provenant de ces deux sources pour assurer l'entretien pendant le cycle de vie des propriétés.

La direction d'Infrastructure Ontario nous a informés que les loyers de base étaient demeurés inchangés depuis 1998 dans le cas d'environ 90 % de la superficie louable en pieds carrés des propriétés appartenant gouvernement. Les loyers de base ne sont révisés qu'à l'acquisition d'un nouvel immeuble ou lorsque les immeubles

Figure 20 : Financement total reçu par Infrastructure Ontario de 2011-2012 à 2016-2017 (en millions de dollars) pour l'entretien pendant le cycle de vie

Source de données : Infrastructure Ontario

Source des fonds	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Loyer de base* provenant des ministères et organismes clients	101,73	101,70	102,94	104,10	102,70	101,88	615,05
Financement du ministère de l'Infrastructure pour l'entretien pendant le cycle de vie	79,03	64,18	67,24	72,10	84,10	68,31	434,96
Total du financement	180,76	165,88	170,18	176,20	186,80	170,19	1 050,01

* Fondé sur la superficie louable en pieds carrés.

appartenant au gouvernement font l'objet de travaux de rénovation d'envergure. Infrastructure Ontario nous a informés de sa volonté de mettre à jour ses loyers, mais une telle mesure exigerait que le Ministère obtienne l'approbation du Conseil du Trésor. Certains loyers de base sont aussi peu élevés que de 1 \$ à 5 \$ le pied carré, selon le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO commandé par le Ministère en 2017.

L'effet de ce manque à gagner est que le coût accru des travaux d'entretien des immeubles appartenant au gouvernement a été reporté, de sorte que l'état des immeubles se détériore. En outre, Infrastructure Ontario a indiqué que l'insuffisance des revenus l'a contraint de financer ses frais d'exploitation rattachés à la gestion des propriétés gouvernementales à partir du loyer de base au lieu d'utiliser ces fonds pour réparer les immeubles appartenant au gouvernement, ce qui a contribué à une détérioration additionnelle des immeubles (comme il en est question à la **section 4.5.2**).

Lorsque la gestion était assurée par la Société immobilière de l'Ontario, les frais d'entretien reportés sont passés de 258 millions de dollars en 2007-2008 à 364 millions de dollars en 2010-2011 (ce qui représente une croissance annuelle moyenne d'environ 35,6 millions de dollars). Depuis, le montant des travaux d'entretien pendant le cycle de vie, qui avait été reporté, a plus que doublé, passant de 420 millions de dollars au 31

mars 2012 à 862 millions de dollars au 31 mars 2017 (environ 74 millions de dollars par année, en moyenne). L'augmentation des coûts d'entretien reportés est la suivante :

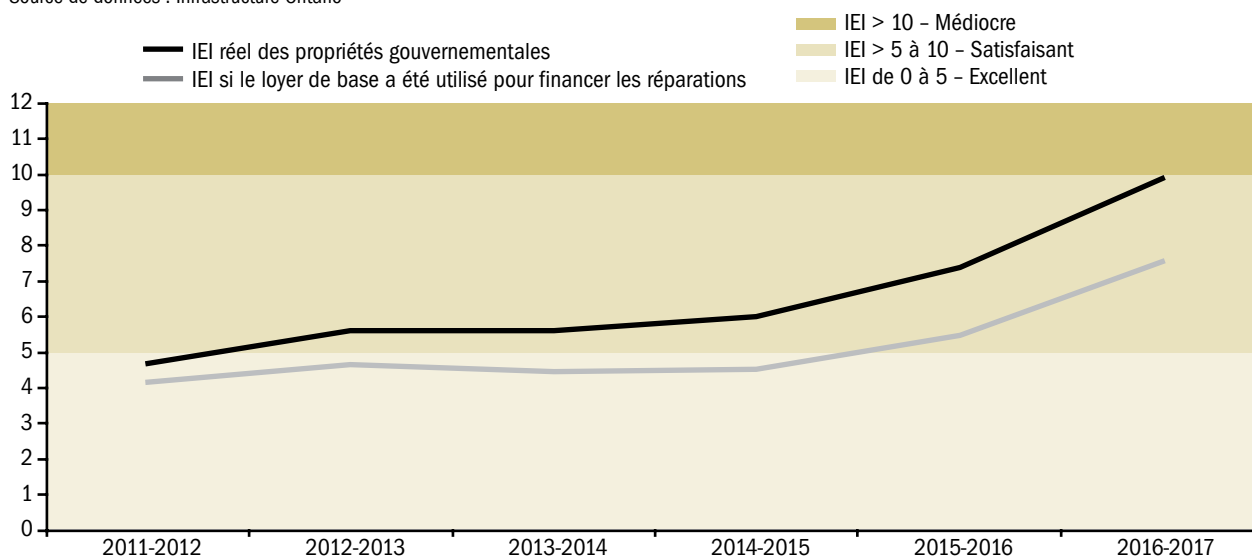
- 2011-2012 : 420 millions de dollars;
- 2012-2013 : 483 millions de dollars;
- 2013-2014 : 502 millions de dollars;
- 2014-2015 : 565 millions de dollars;
- 2015-2016 : 663 millions de dollars;
- 2016-2017 : 862 millions de dollars.

Cette situation a détérioré l'état général des propriétés gouvernementales, comme il a été mesuré par la norme de l'industrie dont il est question plus tôt à la **section 2.2.3**, appelée l'indice de l'état des installations (l'indice). Comme le montre la **figure 21**, l'état des propriétés gouvernementales s'est détérioré, passant d'un indice reflétant à un état « excellent » à un état « satisfaisant », et seulement un peu au-dessus de la fourchette d'évaluation correspondant à un état « médiocre ».

Comme il est mentionné dans la **section 2.2.3**, Infrastructure Ontario utilise la norme du gouvernement de l'Ontario pour mesurer l'état relatif des immeubles. Cette norme divise le coût des réparations requises au cours de l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble. L'entente de gestion des services immobiliers conclue entre le Ministère et Infrastructure Ontario inclut une cible de rendement voulant qu'Infrastructure Ontario s'assure que selon la norme du gouvernement de

Figure 21 : Entretien reporté converti selon l'indice de l'état des installations (IEI)

Source de données : Infrastructure Ontario


21 A : IEI réel des propriétés gouvernementales

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Entretien reporté (a) (en millions de dollars)	420	483	502	565	663	862
Valeur de remplacement (b) (en millions de dollars)	8 962	8 680	8 955	9 436	8 993	8 745
IEI (A/B) (%)	4,7	5,6	5,6	6,0	7,4	9,9

21 B : IEI si le loyer de base a été utilisé pour financer les réparations

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Entretien reporté (a) (en millions de dollars)	375	404	400	427	492	660
Valeur de remplacement (b) (en millions de dollars)	8 962	8 680	8 955	9 436	8 993	8 745
IEI (C/B) (%)	4,2	4,7	4,5	4,5	5,5	7,5

l'Ontario, les immeubles essentiels appartenant au gouvernement affichent un indice de 0 % à 10 % (bon état) et de 11 % à 20 % (état satisfaisant) dans le cas des immeubles transitoires. Toutefois, l'entente ne prévoit pas d'échéance pour ce qui est du respect de cette norme. Selon cette norme, comme le montre la **figure 22**, 52 % de la superficie louable en pieds carrés des immeubles essentiels et 39 % des immeubles transitoires étaient dans un état pire que la cible fixée dans l'entente de gestion des services immobiliers.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'il devait établir l'ordre de priorité des travaux d'entretien en fonction des besoins les plus urgents,

comme les travaux ayant une incidence sur la santé et la sécurité, la conformité aux codes du bâtiment et les autres réparations d'urgence, étant donné que le financement n'avait pas suivi la cadence des frais d'entretien requis. Il s'en est suivi des retards d'au moins cinq ans dans l'achèvement d'une grande partie des travaux d'entretien préventif prévus.

Le report des travaux d'entretien peut avoir une incidence sur la prestation des services et entraîner des coûts additionnels

L'entretien préventif, lorsqu'il est effectué en temps opportun, permet de réaliser des économies en

Figure 22 : Comparaison de l'état des immeubles appartenant au gouvernement¹ utilisant la norme du gouvernement de l'Ontario² prévue dans l'entente de gestion des services immobiliers³ au 31 mars 2017

Source de données : Infrastructure Ontario

IEI	Essentiels				Transitoires				Total	
	N ^{bre} d'immeubles	% du total	Superficie (PCL)	% du total	N ^{bre} d'immeubles	% du total	Superficie (PCL)	% du total	N ^{bre} d'immeubles	Superficie (PCL)
0 % à 10 %	435	59,1	9 626 917	48,4	46	64,8	458 233	47,1	481	10 085 150
11 % à 20 %	184	25,0	5 699 515	28,7	15	21,1	134 265	13,8	199	5 833 780
21 % à 29 %	71	9,6	2 404 861	12,1	5	7,1	107 825	11,1	76	2 512 686
30 % à 59 %	39	5,3	1 293 880	6,5	2	2,8	258 988	26,6	41	1 552 868
≥ 60 %	7	1,0	853 864	4,3	3	4,2	13 738	1,4	10	867 602
Total	736	100,0	19 879 037	100,0	71	100,0	973 049	100,0	807	20 852 086

1. Ce chiffre n'inclut pas les 51 immeubles essentiels et 61 immeubles transitoires (PCL total de 1 057 682) parce qu'Infrastructure Ontario ne disposait pas de son indice de l'état des installations.
2. La norme du gouvernement de l'Ontario est l'« indice de l'état des installations » (IEI). L'IEI est un pourcentage obtenu en divisant le coût des réparations requises durant l'année courante et les deux années suivantes par le coût de remplacement de l'immeuble.
3. L'entente de gestion des services immobiliers stipule que les immeubles essentiels appartenant au gouvernement devraient avoir un indice de 0 % à 10 %. Elle stipule que les immeubles transitoires devraient avoir un EIE de 11 % à 20 %. Le ministère de l'Infrastructure nous a informés que la visée de cette section est que l'IEI des immeubles transitoires ne dépasse pas 20 %.

évitant des réparations coûteuses et d'épargner d'autres coûts. La haute direction d'Infrastructure Ontario a reconnu que l'entretien préventif constituait une pratique économique.

Par exemple, les travaux de réparation effectués au laboratoire du ministère de l'Environnement et du Changement climatique pour ce qui est des tests d'eau potable ont été reportés d'au moins cinq ans. Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique dépense maintenant environ 20 000 \$ par année pour fournir de l'eau embouteillée aux employés, en raison de la teneur élevée en plomb de l'eau potable mesurée en 2012. Le personnel occupant cet immeuble nous a informés qu'il devait aussi composer avec d'autres difficultés rattachées à l'entretien défaillant des installations, par exemple l'effondrement de plafonds en 2013 et en 2017.

Dans les trois dernières années, Infrastructure Ontario a dépensé environ 1 million \$ en réparations d'urgence dans cet immeuble liées à des services électriques et de distribution. Infrastructure Ontario nous a informés que ces

réparations sont devenues nécessaires en raison de l'incapacité de financer un projet de renouvellement de l'alimentation et de la distribution électriques de 2,5 millions de dollars qui devait servir à réparer des avaries cernées la première fois en 2013.

Le piètre état de l'immeuble a aussi eu une incidence sur la capacité du laboratoire de remplir son mandat de protéger l'environnement. En raison du mauvais état des systèmes d'alimentation – y compris des systèmes de distribution et des générateurs auxiliaires – de 2012 à 2015, l'immeuble a connu 46 pannes d'électricité, dont 10 ont duré plus d'une demi-journée. En conséquence, 200 échantillons à priorité élevée, dont des échantillons d'analyse à des fins juridiques, n'ont pu être testés. Ces échantillons étaient importants, car ils devaient être utilisés comme preuve à l'appui d'une poursuite éventuelle devant les tribunaux contre des entreprises soupçonnées d'être en situation de non-conformité avec certaines lois comme la *Loi sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, ou à

l'appui de décisions réglementaires du Ministère. Dans certains cas, les échantillons ont dû être prélevés de nouveau puis testés; dans quelques cas, les échantillons ne pouvaient plus être utilisés devant les tribunaux à l'appui d'une poursuite éventuelle. Toujours en 2015, le laboratoire a perdu plus de 3 000 cultures microbiologiques provenant d'études sur la qualité de l'eau en raison d'une panne d'électricité prolongée et de l'indisponibilité d'une alimentation auxiliaire adéquate. Ces cultures n'ont pas pu être récupérées.

4.5.2 Une partie du loyer de base sert à couvrir les dépenses d'exploitation d'Infrastructure Ontario

Selon les lignes directrices d'Infrastructure Ontario, le loyer de base perçu auprès des ministères et des organismes clients doit être utilisé pour couvrir le coût des travaux d'entretien requis pendant le cycle de vie des immeubles appartenant au gouvernement. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, Infrastructure Ontario a indiqué qu'il avait dû utiliser une partie du loyer de base pour financer ses frais d'exploitation liés à la gestion des propriétés appartenant au gouvernement (principalement pour couvrir les dépenses salariales comme le montre la **figure 8**).

Dans les six dernières années, Infrastructure Ontario a utilisé 201,7 millions de dollars du loyer de base pour financer les frais d'exploitation, comme suit :

- 45 millions de dollars en 2011-2012 (44 % de financement du loyer de base);
- 33,9 millions de dollars en 2012-2013 (33 %);
- 23,3 millions de dollars en 2013-2014 (23 %);
- 35,9 millions de dollars en 2014-2015 (35 %);
- 32,6 millions de dollars en 2015-2016 (32 %);
- 31,0 millions de dollars en 2016-2017 (30 %).

Bien que cela ne soit pas interdit explicitement en vertu de l'entente de gestion des services immobiliers conclue entre Infrastructure Ontario et le Ministère, cela a tout de même mené à

une détérioration additionnelle des immeubles appartenant au gouvernement.

Comme le montre la **figure 21**, si Infrastructure Ontario avait utilisé l'ensemble du financement provenant du loyer de base aux fins prévues, l'indice d'état des installations actuel des propriétés gouvernementales aurait été inférieur de 25 %; c'est-à-dire, au milieu de la fourchette de l'état considéré comme « satisfaisant ».

4.5.3 Les bas loyers incitent les ministères à demeurer dans des immeubles ayant besoin de réparations

Les « frais d'hébergement » facturés aux ministères et organismes clients couvrent ce qui suit :

- le loyer de base;
- les frais d'exploitation et d'entretien;
- les paiements tenant lieu de taxes foncières;
- les frais de gestion d'installations d'Infrastructure Ontario.

Le loyer de base représente près du tiers des « frais d'hébergement ». Le but des « frais d'hébergement » était de rendre les ministères et organismes responsables du coût d'occupation des immeubles. Si les loyers de base avaient été mis à jour sur une base régulière et avaient été fondés sur les prévisions de coûts de réparation des immobilisations – comme le voulait la visée au départ – les ministères et organismes clients auraient fondé leur décision de rester dans les propriétés ou de les quitter sur les coûts réels prévus rattachés à l'occupation desdites propriétés. Il s'en serait suivi de meilleures décisions pour le gouvernement de l'Ontario, car les ministères auraient été plus réticents à être installés dans des immeubles dont le loyer de base est élevé en raison de l'importance des travaux de réparation requis.

Notre analyse indique que si les loyers de base reflétaient les coûts des travaux de réparation requis dans les immeubles appartenant au gouvernement, ils auraient dû atteindre un total d'environ 63 millions de dollars ou 61 %. Nous avons effectué notre évaluation en calculant la valeur actualisée

du coût de tous les projets d'immobilisations prévus visant des immeubles appartenant au gouvernement dans toute la province au cours des 10 prochaines années, calculée selon le nombre de pieds carrés louables pour chaque immeuble. Nous avons comparé ces chiffres au loyer de base réel et avons constaté des écarts importants attribuables à des loyers de base désuets qui ne reflètent plus les frais de réparation à prévoir dans les immeubles appartenant au gouvernement.

Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO qui a été commandé par le ministère de l'Infrastructure et achevé en mars 2017 signalait également que [traduction] « le modèle actuel qui consiste à percevoir des loyers symboliques (de 1 \$ à 5 \$ le pied carré) n'est pas un outil efficace pour influencer les comportements. Les loyers non conformes au marché n'imposent pas de discipline de prix sur les programmes et ce loyer théorique est insuffisant pour couvrir les réparations de base nécessaires. »

RECOMMANDATION 6

Pour que les propriétés gouvernementales fassent l'objet de travaux d'entretien économiques et efficaces, le ministère de l'Infrastructure et Infrastructure Ontario devront :

- évaluer et réviser les loyers de base pour qu'ils tiennent compte des coûts des travaux de réparation à prévoir sur les propriétés et les paramètres de financement des honoraires d'Infrastructure Ontario;
- élaborer et mettre en œuvre un plan pour réduire le report des travaux d'entretien visant les immeubles appartenant au gouvernement.

(Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*.)

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'INFRASTRUCTURE

Le programme de réparation des immobilisations du ministère de l'Infrastructure est financé afin

de s'assurer que les immeubles gouvernementaux sont sécuritaires et en conformité avec l'ensemble des exigences réglementaires. Le Ministère procède actuellement à un examen du modèle d'exploitation des biens immobiliers et du modèle financier connexe. Dans le cadre de celui-ci, le Ministère travaille en étroite collaboration avec Infrastructure Ontario et tous les ministères locataires pour examiner le modèle de financement requis pour assurer un entretien proactif des immeubles et pour garantir la prestation de services d'une manière plus transparente. Par ailleurs, le Ministère est résolu à élaborer un plan qui sera soumis à l'examen du gouvernement dans le but de réduire les retards dans les travaux d'entretien reportés dans les immeubles appartenant au gouvernement.

4.6 Les propriétés gouvernementales pourraient être utilisées de façon plus efficace

4.6.1 Les locaux à bureaux du gouvernement dépassent la norme concernant les locaux à bureaux du Ministère

Le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) a défini en 2012 la norme concernant les locaux à bureaux qui établit l'utilisation optimale des locaux à bureaux afin de réduire au minimum l'empreinte des propriétés gouvernementales. Cette norme stipule que dans des propriétés gouvernementales, la taille d'un bureau ne doit pas dépasser une superficie de 180 pieds carrés louables pour chaque occupant. Cette norme est inférieure à la norme du gouvernement de l'Alberta de près de 195 pieds carrés de superficie utilisable, et supérieure à la cible de la Colombie-Britannique de 112 pieds carrés utilisables et celle de la Ville de Toronto de 140 pieds louables.

Le Ministère n'a pas fixé d'échéance pour qu'Infrastructure Ontario se conforme à cette norme. En 2012, le Ministère a fixé une cible de

réduction des locaux à bureaux de 1,3 million de pieds carrés louables dans les propriétés gouvernementales que doit atteindre Infrastructure Ontario d'ici 2022. Infrastructure Ontario avait atteint près des deux tiers de cette cible au 31 mars 2016. Toutefois, cela représente moins du quart de la superficie de 5,5 millions de pieds carrés louables qu'Infrastructure Ontario devrait avoir éliminée pour atteindre la cible de la norme.

Les ministères et les organismes ont réduit la superficie louable en pied carré par personne de 364 pieds carrés en date du 31 mars 2013 à 288 pieds carrés en date du 31 mars 2016. Toutefois, cette superficie d'occupation demeure 1,6 fois plus élevée que la norme de 180 pieds carrés.

Nous avons analysé le coût d'occupation de l'immeuble, y compris les frais d'exploitation et d'entretien et les taxes foncières, dans le cas des immeubles pris à bail ou appartenant au gouvernement, et les coûts de location à des tierces parties. Notre analyse a révélé que si la norme préconisant une superficie de 180 pieds carrés louables par personne était appliquée à l'échelle des immeubles de bureaux appartenant au gouvernement – et en tenant pour acquis l'information courante sur les coûts relatifs à chaque immeuble – on pourrait réaliser une économie de 174 millions de dollars par année. Cela représente un peu plus de la moitié du coût actuel des locaux à bureaux de 346 millions de dollars. Cette réduction des frais d'exploitation et d'entretien réduirait considérablement les frais de gestion d'Infrastructure Ontario étant donné que ces frais représentent 15 % des frais d'exploitation et d'entretien des immeubles appartenant au gouvernement. Le réaménagement des locaux à bureaux pour réaliser ces gains d'efficacité exigerait des coûts ponctuels – comme le repositionnement de l'équipement de bureau et l'achat d'un ameublement qui occupe moins d'espace. Toutefois, Infrastructure Ontario n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages par rapport à l'atteinte de la norme dans l'ensemble des propriétés gouvernementales.

Infrastructure Ontario doit offrir des options en matière de locaux à bureaux au Ministère

En outre, nous avons observé qu'Infrastructure Ontario ne saisissait pas les occasions de réduire la superficie des bureaux utilisés par les ministères et les organismes clients. La politique sur les biens immobiliers du ministère de l'Infrastructure oblige Infrastructure Ontario à présenter aux ministères et organismes clients une analyse des options en matière de locaux à bureaux au moment du renouvellement d'un bail ou du déménagement d'un ministère ou d'un organisme client.

Sur les 102 occasions répertoriées en 2015-2016, Infrastructure Ontario n'a pas produit l'analyse des options dans 43 % des cas. Dans 38 % des cas où Infrastructure Ontario a produit une analyse de cette nature, il n'a pas recommandé d'option qui permettrait de réduire l'utilisation de l'espace pour satisfaire à la norme. Par exemple, en 2016, Infrastructure Ontario a recommandé qu'un ministère renouvelle un bail passé avec une tierce partie pour des locaux à bureaux à Ottawa ayant une empreinte de 398 pieds carrés par personne; le Ministère a accepté cette option parce qu'il était déjà locataire de la propriété et que le renouvellement lui donnait l'occasion de maintenir le même tarif de location.

Nous avons aussi souligné qu'Infrastructure Ontario pouvait améliorer ses données sur l'occupation des immeubles. Plus précisément, même si Infrastructure Ontario dispose de données sur le nombre d'occupants d'un immeuble, celles-ci ne sont pas uniformément ventilées selon le nombre de personnes qui occupent chaque étage. Ces renseignements permettraient à Infrastructure Ontario de repérer rapidement les étages d'un immeuble qui sont demeurés vacants ou sous-utilisés, afin qu'ils puissent être offerts à d'autres locataires dans le cadre d'une analyse des options en matière de locaux à bureaux.

RECOMMANDATION 7

Pour optimiser l'utilisation des locaux à bureaux par les ministères et organismes gouvernementaux, nous recommandons qu'Infrastructure Ontario prépare et présente aux ministères et organismes clients, une analyse des options en matière de locaux à bureaux au moment du renouvellement d'un bail ou du déménagement d'un ministère ou d'un organisme client. Ce type d'analyse pourrait être éclairée par des données relatives à l'occupation complètes et à jour pour les immeubles du portefeuille de biens immobiliers de la province. (Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*.)

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

En collaboration avec les ministères clients, Infrastructure Ontario effectuera une analyse des investissements immobiliers lorsque de nouvelles demandes de locaux seront présentées ou lorsque les baux actuels viendront à échéance.

Une disponibilité accrue de données relatives à l'occupation des immeubles peut contribuer à rationaliser encore davantage les locaux vacants et sous-utilisés. Infrastructure Ontario continuera de produire des plans techniques d'occupation pour le portefeuille de locaux à bureaux, et collaborera avec les ministères pour recevoir des données relatives à l'occupation des immeubles de meilleure qualité.

4.6.2 Coûts de détention élevés des immeubles vacants

Comme le montre la **figure 1**, au 31 mars 2017, on dénombrait au total 812 immeubles représentant 5,1 millions de pieds carrés louables qui n'étaient pas utilisés. Au cours de l'exercice 2016-2017, ces immeubles ont engagé des coûts de 18,9 millions de

dollars, y compris en frais d'exploitation, en taxes foncières et entretien.

Nous n'avons pas réussi à déterminer pendant combien de temps environ le quart de ces immeubles sont demeurés vacants parce qu'Infrastructure Ontario n'avait pas effectué le suivi de tous les espaces vacants dans les immeubles. Infrastructure Ontario a commencé à faire le suivi des espaces vacants en 2016. Nous avons calculé que les 604 immeubles restants été demeurés vacants pendant près de huit ans, en moyenne.

En 2015-2016, Infrastructure Ontario a élaboré un plan de dessaisissement de 10 ans pour vendre ou aliéner autrement environ 907 immeubles (421 immeubles sont inclus dans les 812 immeubles vacants indiqués ci-dessus). Infrastructure Ontario a décidé de se dessaisir de ces immeubles pour diverses raisons tels les travaux de réparations importants qui doivent être apportés à certains d'entre eux, ou les emplacements d'autres immeubles qui ne répondent plus aux besoins des occupants.

Infrastructure Ontario prévoit procéder à la vente de 80 % de ces immeubles et démolir les autres. Toutefois, son plan de dessaisissement de ces immeubles accuse un retard. Nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario avait vendu 40 % des 54 propriétés qu'il prévoyait vendre en 2016-2017. Plusieurs motifs expliquent que les propriétés n'ont pas été vendues, y compris les négociations et les consultations laborieuses avec les acheteurs prospects et les parties intéressées, et le fait que le gouvernement a décidé de conserver certains de ces immeubles.

RECOMMANDATION 8

Pour réaliser des économies sur les frais d'exploitation annuels des immeubles vacants, Infrastructure Ontario doit :

- faire le suivi des dates auxquelles tous les espaces deviennent vacants;
- mettre en œuvre son plan de dessaisissement des immeubles actuel et le réviser, au besoin,

pour inclure tous les immeubles vacants qu'il doit aliéner.

(Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*)

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario fait actuellement le suivi des dates auxquelles les immeubles deviennent vacants.

Infrastructure Ontario exécutera et révisera son plan de dessaisissement de 10 ans d'une manière qui tient compte d'autres priorités gouvernementales comme l'obligation de consulter, la protection de l'environnement, la préservation du patrimoine et d'autres objectifs stratégiques du gouvernement.

4.7 Aucun plan n'a encore été établi pour rendre les propriétés gouvernementales plus accessibles

Infrastructure Ontario a confirmé qu'il n'avait pas évalué l'accessibilité de son portefeuille actuel de propriétés gouvernementales. Toutefois, il a indiqué être en conformité avec les exigences actuelles de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées* de l'Ontario (la Loi) et du Code du bâtiment de l'Ontario (le Code) parce que ces deux textes n'exigent pas que les biens existants soient rénovés pour les mettre à niveau selon les normes d'accessibilité actuelles. Le Code exige que les nouveaux immeubles et les immeubles qui font l'objet de travaux de rénovation importants respectent les normes d'accessibilité améliorées en 2015. Bien que les propriétaires ne soient pas tenus de rénover les immeubles, pour l'instant, la visée de la Loi est de « réaliser l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario en ce qui concerne les biens, les services, les installations, le logement, l'emploi, les bâtiments, les constructions et les locaux au plus tard le 1^{er} janvier 2025 ».

En 2016-2017, Infrastructure Ontario a informé le Ministère qu'il ne disposait pas des fonds lui permettant d'atteindre l'objectif d'accessibilité de la Loi pour 2025. Cette insuffisance de fonds est attribuable à l'orientation et à la décision prise par le ministère en 2013-2014 de mettre fin au financement réservé à l'inspection des immeubles en vue d'en déterminer l'accessibilité et à la rénovation des immeubles existants.

En 2014, la division de la gestion des installations de la Ville de Toronto a entrepris des travaux dans le but d'atteindre l'objectif de la province de rendre l'Ontario accessible aux personnes handicapées d'ici 2025. La Ville de Toronto est propriétaire de 427 immeubles qui représentent une superficie de 12 millions de pieds carrés. Elle procède actuellement à l'inspection de tous les immeubles afin d'en déterminer le niveau d'accessibilité, pour cerner les travaux requis et les coûts qu'elle doit assumer pour les mener à bien. En date de septembre 2017, elle avait évalué près de la moitié de ses immeubles pour en déterminer l'accessibilité, et prévoyait avoir achevé l'évaluation de l'ensemble des immeubles d'ici avril 2018. La Ville de Toronto nous a informés qu'en raison de la taille du portefeuille, des échéanciers et des contraintes de l'industrie, il sera difficile de respecter l'échéance fixée à 2025.

RECOMMANDATION 9

Infrastructure Ontario, en collaboration avec le Ministère de l'Infrastructure, doit :

- évaluer le niveau actuel d'accessibilité des propriétés gouvernementales;
- examiner et déterminer l'ordre de priorité des propriétés en vue d'éventuels investissements pour améliorer l'accessibilité.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario demeurera en conformité avec la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (la

loi) et plus particulièrement les exigences voulant que tous les nouveaux immeubles et les grands travaux de rénovation soient conformes à la Loi. Infrastructure Ontario travaillera en collaboration avec le ministère de l'infrastructure pour évaluer le niveau d'accessibilité actuel des propriétés gouvernementales. Des fonds seront requis pour effectuer cette évaluation.

4.8 Le Ministère n'a pas évalué le coût de gestion des propriétés gouvernementales

Le Ministère n'a pas évalué le véritable coût rattaché à une gestion efficiente et économique des propriétés gouvernementales, y compris, par exemple pour ce qui est de déterminer si les augmentations de dépenses engagées par Infrastructure Ontario dans la gestion des propriétés gouvernementales, comme il en a été question précédemment, sont raisonnables et nécessaires. Il s'agit de la première étape requise avant de définir des normes de rendement atteignables et raisonnables qui favorisent une réduction des coûts, y compris une optimisation de l'utilisation des locaux.

Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO commandé par le Ministère en mars 2017 soulevait également des préoccupations relatives au rendement de l'investissement selon la méthode de livraison actuelle : [traduction] « même si l'un des avantages proposés du modèle actuel est de favoriser la rentabilité, il ne s'agit pas d'un avantage découlant de la mise en œuvre actuelle du modèle immobilier de la FPO que l'on peut encore observer. En fait, plusieurs ministères clients sont dits d'avis que la prestation de services par l'entremise des canaux officiels est lente et trop coûteuse. La question de l'optimisation des ressources a été soulevée dans la plupart des entretiens. »

Le rapport ajoutait : [traduction] « d'une façon générale, rien ne prêche à penser qu'il existe un programme de mesure du rendement officiel pour

contrôler efficacement IO [Infrastructure Ontario] au regard des modalités et conditions de l'entente entre Infrastructure Ontario et le Ministère ». Le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO indique également que le Ministère devrait chercher à déterminer si Infrastructure Ontario ou le Ministère est mieux à même d'assurer une gestion optimale des propriétés gouvernementales.

RECOMMANDATION 10

Pour s'assurer que les propriétés gouvernementales sont bien gérées et entretenues de manière efficiente et économique, le ministère de l'Infrastructure doit étudier et améliorer la fonction de gestion des propriétés gouvernementales, notamment, comme il est indiqué dans le rapport d'examen du modèle immobilier de la FPO, et examiner différentes options de prestation de services. (Nous avons formulé une recommandation semblable dans notre *Rapport annuel 2006*)

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'INFRASTRUCTURE

Le Ministère procède actuellement à un examen du modèle d'exploitation des biens immobiliers et du modèle financier connexe. Dans le cadre de cet examen, il travaille en collaboration avec Infrastructure Ontario et tous les ministères locataires pour examiner différentes options permettant de garantir une prestation efficace des services de gestion des propriétés gouvernementales.

5.0 Constatations détaillées de l'audit : diversification des modes de financement et d'approvisionnement

5.1 Les hôpitaux estiment que les frais d'entretien sont dispendieux dans le cadre de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Comme il en a été question à la **section 2.4**, le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) a été élaboré par Infrastructure Ontario il y a environ 10 ans. Dans le cadre de la DMFA, une entité publique, comme un hôpital, détermine la portée d'un projet et une entreprise privée s'occupe du financement et de la construction du projet. Dans certains cas, l'entreprise privée établit un contrat avec un promoteur de projets du secteur privé pour fournir les services d'entretien des installations pendant une période de 30 ans. À l'heure actuelle, 16 hôpitaux reçoivent des services d'entretien dans le cadre d'une entente de DMFA. En outre, 10 autres ententes de DMFA prévoient les services d'entretien de propriétés appartenant au gouvernement, dont des palais de justice et des centres de détention.

Les hôpitaux escomptent deux avantages principaux d'une entente d'entretien conclue dans le cadre du modèle de DMFA :

- Les paiements mensuels versés par les hôpitaux pour les services d'entretien doivent couvrir tous les travaux d'entretien à l'intérieur de la portée de l'entente de DMFA, y compris tous les travaux d'entretien pendant le cycle de vie de l'hôpital couverts par la durée de l'entente.
- En contrepartie des paiements à l'entreprise privée, les hôpitaux transfèrent les risques rattachés aux travaux d'entretien de l'hôpital, par exemple en cas de bris d'une pièce d'équipement, à l'entreprise privée.

Par contre, tous les hôpitaux que nous avons contactés ont répondu qu'ils ne réalisaient pas ces avantages en raison de différences d'interprétation des ententes de DMFA par les entreprises du secteur privé.

5.1.1 Les hôpitaux contestent le caractère raisonnable du coût des travaux excédentaires à l'entente initiale

Les hôpitaux que nous avons contactés nous ont informés que leur entente de DMFA n'avait pas été structurée de manière à couvrir tous les travaux d'entretien dont ils ont besoin. Tous les travaux qui n'étaient pas inclus dans l'entente de DMFA initiale sont considérés comme des travaux extracontractuels dont le prix n'est pas compris dans les paiements annuels convenus au départ dans le cadre de l'entente de DMFA.

Les hôpitaux peuvent avoir recours à un fournisseur externe pour achever les travaux qui sont considérés comme des travaux extracontractuels aux termes de l'entente de DMFA. Cependant, lorsqu'ils choisissent cette option, le risque rattaché à l'entretien des actifs hospitaliers connexes est transféré de l'entreprise privée à l'hôpital. Il s'ensuit des difficultés sur le plan pratique, car l'hôpital doit assurer l'entretien des biens résultant des travaux extracontractuels séparément du reste de l'hôpital. Par ailleurs, l'hôpital deviendrait responsable de l'entretien pendant le cycle de vie de toutes les composantes qu'il s'est procuré auprès d'un fournisseur externe, comme les travaux de réparation et d'entretien général de cette composante.

Compte tenu des difficultés pratiques inhérentes à l'utilisation d'un entrepreneur externe, les hôpitaux que nous avons interrogés ont rarement choisi cette option. Ainsi, les hôpitaux que nous avons interrogés dépendent tous de l'entrepreneur attribué dans l'entente de DMFA pour effectuer les travaux extracontractuels. Trois des hôpitaux que nous avons interrogés avaient contesté les coûts proposés par une entreprise privée pour effectuer

les travaux extracontractuels. En juillet 2017, aucun d'eux n'était parvenu à une entente pour régler ce problème avec l'entreprise privée.

Selon leur expérience, le tarif du marché pour fournir des travaux extracontractuels est plus élevé lorsque l'hôpital a recours aux services de l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA que s'il lance un appel d'offres en vue de retenir ces services en marge de l'entente. Quant à savoir ce que constitue un coût approprié, les discussions se poursuivent. Par exemple, un hôpital a dû mener à bien 166 travaux extracontractuels, y compris l'installation de portes automatiques, de fenêtres teintées et d'éclairages additionnels et la construction d'un terrain de stationnement auxiliaire, ce qui représente des coûts d'immobilisations totaux de 1,2 million \$. L'hôpital conteste environ 65 000 \$ de ces frais facturés par l'entreprise privée parce que celle-ci a appliqué le plein tarif du marché (c'est-à-dire le taux perçu aux clients externes) pour les services du personnel du siège social, même si l'entente de DMFA stipule que seulement les coûts directs peuvent être appliqués.

L'un des hôpitaux avec lesquels nous nous sommes entretenus a décidé de construire un terrain de stationnement en marge de l'entente de DMFA parce que l'entreprise privée tardait à fournir les plans et les estimations de coûts; cette planification précoce avait déjà nécessité plus de deux ans et peu de progrès avaient été accomplis. L'hôpital a aussi constaté que certaines des estimations de coûts étaient supérieures aux estimations raisonnables dans certains secteurs. Après avoir décidé de procéder en marge de l'entente de DMFA, l'hôpital attend désormais l'approbation du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour retenir les services d'un entrepreneur par voie concurrentielle. Ainsi, une fois que le terrain de stationnement aura été construit, l'hôpital deviendra responsable de son entretien.

Bien que l'entente de DMFA prévoie plusieurs échelons de règlement des différends, les hôpitaux estiment que ces processus sont coûteux en temps, collectivement, comme il est détaillé à

la **section 5.1.2**, en plus d'être inefficaces pour ce qui est du règlement des différends. À titre d'exemple, bien que l'entente de DMFA autorise un certificateur indépendant (payé à parts égales entre l'hôpital et l'entreprise privée) qui se veut impartial à faciliter le règlement d'un différend en particulier, les hôpitaux estiment que les certificateurs indépendants attirés ne sont pas toujours impartiaux parce qu'ils obtiennent leur travail régulier des entreprises privées et non des hôpitaux.

La haute direction d'Infrastructure Ontario a répondu qu'elle s'affaire à modifier le modèle des prochaines ententes, depuis de l'été 2014, pour aider les hôpitaux à maîtriser les coûts rattachés aux travaux extracontractuels pendant la durée des ententes.

5.1.2 Les hôpitaux désirent une définition plus claire des manquements

Tous les hôpitaux que nous avons interrogés ont indiqué que les ententes de DMFA devaient renfermer une définition plus claire permettant de classer les types de manquement de la part des entrepreneurs qui peuvent survenir pendant la phase des travaux d'entretien prévus dans l'entente de DMFA. Les manquements peuvent inclure un manque de disponibilité d'une section, d'une pièce ou d'un équipement; par exemple, un ascenseur cesse de fonctionner ou une porte automatique ne s'ouvre plus automatiquement.

L'entente de DMFA prévoit des sanctions plus sévères imposées à l'entrepreneur, possiblement de l'ordre de 100 fois à 1 000 fois plus élevées en cas de manquement relatif à la disponibilité par opposition à d'autres types de manquement. Toutefois, il incombe aux hôpitaux de démontrer au certificateur indépendant qu'un manquement en particulier constitue un manquement relatif à la disponibilité par opposition à un autre type de manquement entraînant des sanctions moindres. Ainsi, cette mesure incite l'entreprise privée à

désigner les manquements d'une nature autre qu'un manquement relatif à la disponibilité.

Voici des exemples de différends qui sont survenus entre les hôpitaux et l'entrepreneur :

- Dans l'un des hôpitaux que nous avons interrogés, 30 des 84 chambres à pression d'air négative n'ont pas été utilisées de mai 2015 – où la construction de l'hôpital a été considérée comme achevée substantiellement – à juillet 2017, où l'entreprise privée a finalement reconnu le problème et pris des mesures pour le corriger. Il incombe à l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA de rendre ses chambres disponibles en vertu de la partie de l'entente traitant de l'entretien. Le PDG de l'hôpital estime qu'il s'agit d'un problème grave parce que les chambres à pression d'air négative sont utilisées pour le contrôle des infections, et l'hôpital a dû trouver un espace exempt d'infections ailleurs dans l'hôpital. Le PDG a indiqué que même si aucun incident relatif aux soins des patients n'est survenu en raison du non-fonctionnement des chambres à pression d'air négative, la non-disponibilité de celles-ci expose l'hôpital et les services de soins aux patients à un risque accru. Le PDG nous a informés que l'hôpital avait été incapable de persuader l'entreprise privée de reconnaître que ce problème existait jusqu'à 15 mois après l'achèvement substantiel des travaux. Le PDG de l'hôpital a en outre soulevé que même après avoir reconnu le manquement relatif à la disponibilité, l'entreprise privée avait continué à mettre du temps à répondre et à régler le problème, ce qui incite l'hôpital à penser que les sanctions ne sont pas suffisamment élevées pour inciter à un règlement plus rapide. À ce jour, l'hôpital a retenu une somme de 139 000 \$ qui représente la valeur des sanctions imposées pour deux mois. En juillet 2017, la situation n'avait toujours pas changé de façon tangible.

- Le système d'alarme personnel portatif, un système de surveillance central qui vise à assurer la santé et la sécurité des patients, du personnel et des visiteurs, a connu des défaillances répétées depuis janvier 2014; celles-ci ont persisté jusqu'en 2017. Les exemples de défaillance comprennent les fausses alarmes, les ralentissements du système, les problèmes liés aux caméras de sécurité des bureaux et de verrouillage des portes. L'hôpital et l'entreprise privée ne s'entendent pas sur le montant de la pénalité, sous forme de retenues imputées aux paiements payables à l'entreprise privée. L'hôpital a affirmé que le montant des retenues autorisées en vertu de l'entente de DMFA totalise plus de 71,4 millions de dollars sur trois ans, mais l'entreprise privée n'a reconnu aucune situation de manquements. En outre, l'hôpital a engagé plus de 2,3 millions de dollars en frais juridiques, de consultation et autres honoraires professionnels depuis janvier 2014 pour régler ce problème.

Infrastructure Ontario nous a informés qu'à son avis, les hôpitaux interprétaient l'entente de DMFA différemment et qu'une approche uniforme pourrait aider les hôpitaux à gérer leurs ententes de DMFA de façon plus efficiente.

RECOMMANDATION 11

Infrastructure Ontario doit :

- appuyer les hôpitaux signataires d'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) pour s'assurer que ces arrangements favorisent une rentabilité accrue pour les hôpitaux qui se procurent des services d'entretien;
- accélérer son examen de l'entente de DMFA à la lumière de l'expérience et de la rétroaction des propriétaires de projet, et réviser l'entente qui devra être utilisée pour les prochains projets afin de réduire le nombre

de différends contractuels par rapport aux travaux extracontractuels et aux coûts connexes.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Le ministère de l'Infrastructure a investi Infrastructure Ontario du mandat de surveiller la gestion des ententes de DMFA à la phase d'exploitation, dans le cas des propriétés gouvernementales comme les palais de justice et les centres de détention. L'avantage qu'offre cette approche est l'application uniforme des ententes de DMFA afin d'optimiser l'utilité des outils prévus dans les ententes. Infrastructure Ontario est signataire d'une entente de principe avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour jouer un rôle comparable dans le cas des ententes DMFA au sein des hôpitaux qui se trouvent à la phase d'exploitation; Infrastructure Ontario devrait recevoir un mandat du ministère de l'Infrastructure en ce sens.

Infrastructure Ontario a achevé son examen de l'annexe relative aux travaux extracontractuels de l'entente DMFA et les améliorations en résultant seront intégrées à tous les prochains projets de DMFA.

5.1.3 Les entreprises privées signent des nouvelles ententes de DMFA en dépit d'antécédents de différends

À l'évaluation des soumissions en vue d'obtenir des projets de DMFA, nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario n'avait pas tenu compte des différends des entreprises privées avec les propriétaires de projet pendant la phase d'entretien des projets existants de DMFA. Ainsi, des entreprises privées du réseau qui avaient affiché un rendement médiocre au chapitre de l'entretien des immeubles – qui avaient connu de nombreuses situations de manquement et des différends avec

les hôpitaux et d'autres entités gouvernementales – étaient membres d'autres réseaux qui se sont vu attribuer des ententes de DMFA additionnelles.

Une entreprise privée s'est vu attribuer 13 projets de DMFA depuis 2008, représentant une valeur d'environ 9,3 milliards de dollars. Sur ces 13 projets, 9 concernent des hôpitaux qui ont été mis en service depuis juin 2010. Le personnel de certains de ces hôpitaux nous a informés qu'il avait connu des problèmes avec cette entreprise. Par exemple, l'un des hôpitaux gérés par cette entreprise privée conteste les coûts rattachés à des travaux extracontractuels – des travaux qui, selon l'entrepreneur signataire de l'entente de DMFA ne font pas partie de l'entente – depuis 2013, et les problèmes n'étaient toujours pas réglés en date de juillet 2017. En dépit de ce différend non réglé avec l'hôpital, la même entreprise privée s'est vu attribuer un contrat de 1,3 milliard \$ en octobre 2013 et de nouveau en mars 2017 pour un montant de 685 millions de dollars, afin de s'occuper des travaux de conception, de construction, de financement et d'entretien de deux autres hôpitaux.

L'entente de DMFA a été modifiée au fil des ans à la lumière de l'expérience des propriétaires de projets antérieurs afin de prévenir la répétition de différends comparables, mais il ne semble pas que l'entente ait été révisée de manière appropriée. En mars 2017, Infrastructure Ontario et des PDG des hôpitaux recevant des services d'entretien en vertu du cadre de la DMFA ont participé à une séance de discussions ponctuelle. L'un des PDG a affirmé : **[traduction]** « Infrastructure Ontario n'est pas suffisamment punitif pour véritablement mettre un terme à ses activités avec des entreprises privées fantasques, ce qui leur permet de soumissionner à des projets additionnels alors qu'ils causent des problèmes dans le cadre des contrats existants ». Un autre PDG nous a informés que ce point de vue était partagé par d'autres hôpitaux.

RECOMMANDATION 12

Pour améliorer la prestation des services d'entretien dans le cadre d'ententes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, Infrastructure Ontario doit :

- instituer un programme officiel d'évaluation du rendement des entreprises privées pendant la phase d'entretien des ententes existantes de diversification des modes de financement et d'approvisionnement;
- intégrer leur rendement aux processus d'évaluation des soumissions éventuels présentées par les entreprises privées.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario a été le premier organisme d'approvisionnement public au monde à mettre en œuvre un programme d'évaluation du rendement des fournisseurs pour la phase de construction des projets de DMFA. La complexité relative aux réseaux d'entreprises signataires d'ententes de DMFA a fait en sorte qu'Infrastructure Ontario applique le programme d'évaluation du rendement des fournisseurs à 12 critères objectifs pendant la phase de construction. Infrastructure Ontario examinera la possibilité d'élaborer une méthode permettant d'évaluer le rendement des fournisseurs de services d'entretien au sein du réseau. Pour ce faire, il continuera de concilier le besoin d'offrir des incitatifs au rendement satisfaisant avec le besoin d'un programme d'évaluation du rendement des fournisseurs qui soit fondé sur des critères objectifs, défendables, raisonnables, uniformes, durables sur le plan commercial et administrables sur le plan pratique.

5.1.4 Les hôpitaux manquent de fonds pour les ententes de services d'entretien

Quatre hôpitaux signataires d'entente de services d'entretien DMFA avec qui nous avons discuté ont soit demandé des fonds additionnels au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, soit nous ont informés qu'ils avaient connu une pénurie de fond, mais ils n'avaient pas présenté de demande de fonds additionnels au Ministère. En 2015-2016, ces hôpitaux nous ont indiqué que la pénurie de fond totale s'est chiffrée à 8,1 millions de dollars.

Selon ces hôpitaux, les pénuries sont attribuables aux frais d'exploitation plus élevés rattachés aux ententes de services d'entretien. Le Ministère savait que les hôpitaux signataires de telles ententes entretenaient des préoccupations par rapport au financement, selon certaines communications des hôpitaux remontant jusqu'à 2012. Ainsi, en 2016-2017, le Ministère a interrogé de nombreux hôpitaux pour demander des renseignements sur leurs frais d'entretien et il a distribué une enveloppe additionnelle de 5,3 millions de dollars à titre de financement complémentaire à six hôpitaux signataires d'entente de services d'entretien qui avaient reçu un financement inférieur à la moyenne pour acquitter les frais relatifs aux services d'entretien par comparaison à d'autres hôpitaux recevant des services d'entretien dans le cadre d'entente de DMFA.

Les hôpitaux ont utilisé ce financement additionnel pour couvrir :

- les coûts d'entretien plus élevés les premières années de l'entente de DMFA. Il en est ainsi parce que les paiements des services d'entretien sont répartis également pendant la durée de l'entente de DMFA. Cependant, un nouvel hôpital recevant des services d'entretien selon la méthode traditionnelle engagerait habituellement des coûts inférieurs dans les premières années et aurait des besoins plus élevés en matière d'entretien à mesure que vieillissent l'immeuble et l'équipement;

- les frais administratifs les plus élevés engagés pour gérer le cadre de DMFA, comme les frais juridiques rattachés au règlement des différends relatifs aux travaux extracontractuels et aux manquements de l'entrepreneur, comme il est décrit à la **section 5.1.1**. En outre, les hôpitaux avec qui nous avons discuté ont fait savoir qu'ils avaient dû embaucher des employés à temps plein pour gérer l'entente de DMFA.

Quoi qu'il en soit, selon les hôpitaux interrogés, le financement additionnel fourni par le Ministère ne couvre pas le montant complet de la pénurie. L'un des hôpitaux que nous avons contactés pendant l'audit a indiqué qu'il avait un déficit annuel de 1 million \$ en dépit du financement complémentaire de 1,3 million \$ fourni par le Ministère. Un autre hôpital a indiqué qu'il accusait un déficit annuel de 1,65 million \$, mais le Ministère n'a pas fourni de financement additionnel parce qu'il ne s'agissait pas de l'un des six hôpitaux recevant un financement inférieur à la moyenne.

Le Ministère nous a informés qu'il avait effectué une analyse approfondie en consultation avec les hôpitaux, laquelle a donné lieu au versement de fonds additionnels. Les politiques existantes sont

aussi mises à jour afin de cerner clairement toutes les pénuries de financement éventuelles. Toutefois, les directions d'hôpitaux nous ont informés qu'elles devaient réduire le financement dans d'autres secteurs couverts par leur budget existant afin de compenser ces pénuries.

RECOMMANDATION 13

Pour que les hôpitaux puissent obtenir les fonds requis pour l'entretien, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée continuera de collaborer avec les hôpitaux et, avec Infrastructure Ontario, déterminera si les hôpitaux éprouvent des pénuries de financement et élaborera des stratégies pour atténuer leurs répercussions au moyen d'ententes de services d'entretien DMFA.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée accepte les recommandations et continuera de collaborer avec les hôpitaux et Infrastructure Ontario.

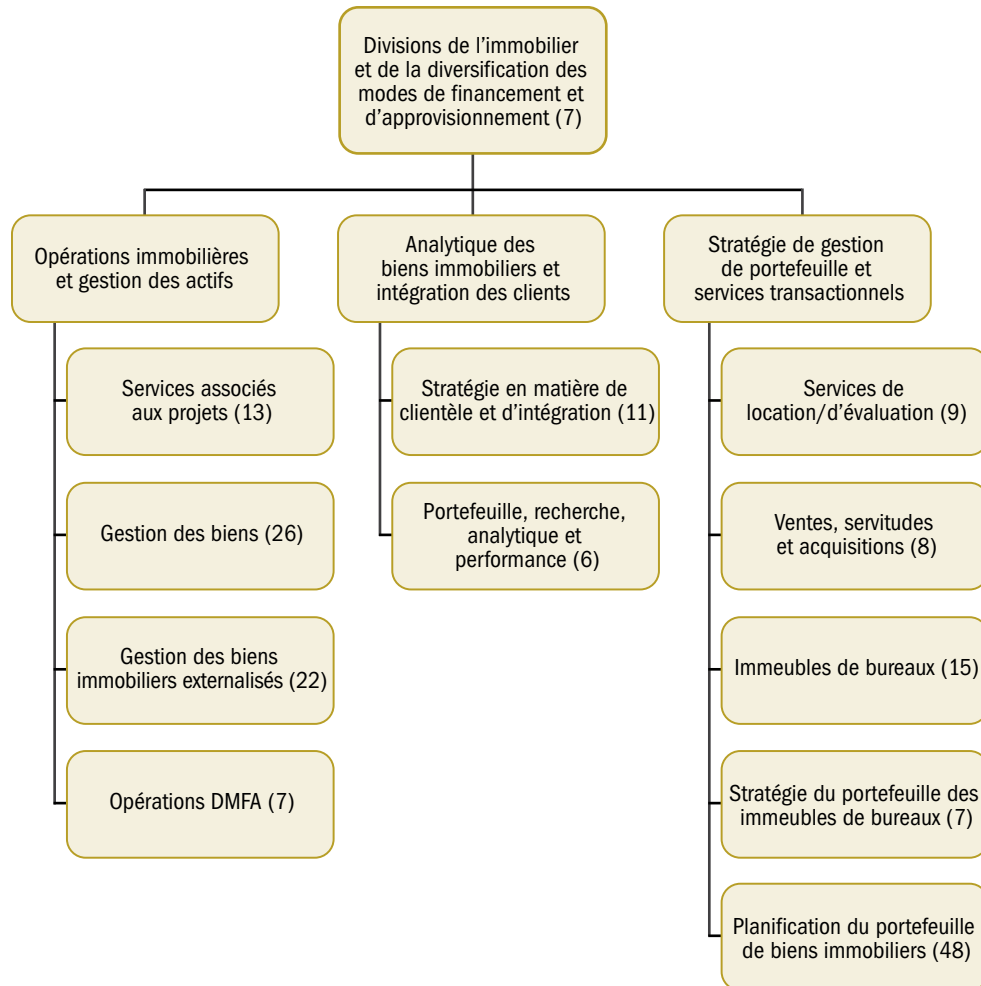
Annexe 1 : 34 organismes qui gèrent leurs propriétés gouvernementales

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

- | | |
|-----|--|
| 1. | AgriCorp |
| 2. | Institut de recherche agricole de l'Ontario |
| 3. | Commission des alcools et des jeux de l'Ontario |
| 4. | Agence de foresterie du parc Algonquin |
| 5. | Office de la qualité et de la responsabilité en éducation |
| 6. | Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur |
| 7. | Aide juridique Ontario |
| 8. | Régie des alcools de l'Ontario |
| 9. | Collection McMichael d'art canadien |
| 10. | Metrolinx |
| 11. | Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto |
| 12. | Société de gestion forestière Nawiingnokiima |
| 13. | Commission de l'escarpement du Niagara |
| 14. | Commission des parcs du Niagara |
| 15. | Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé |
| 16. | Agence ontarienne des eaux |
| 17. | Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO et TFO) |
| 18. | Commission de l'énergie de l'Ontario |
| 19. | Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario |
| 20. | Fiducie du patrimoine ontarien |
| 21. | Société ontarienne d'hypothèques et de logement |
| 22. | Commission de transport Ontario Northland |
| 23. | Société d'exploitation de la Place de l'Ontario |
| 24. | Commission du Régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario |
| 25. | Centre des sciences de l'Ontario |
| 26. | Fondation Trillium de l'Ontario |
| 27. | Société du Centre des congrès d'Ottawa |
| 28. | Owen Sound Transportation Company Limited |
| 29. | Conseil des arts de la province de l'Ontario (Conseil des arts de l'Ontario) |
| 30. | Musée royal de l'Ontario |
| 31. | Science Nord |
| 32. | Commission des parcs du Saint-Laurent |
| 33. | Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto |
| 34. | Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau |

Annexe 2 : Organigramme des services immobiliers d'Infrastructure Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les systèmes de gestion de l'information fournissent des renseignements en temps opportun, précis et complet sur les biens immobiliers du portefeuille général des biens immobiliers de la province. Leur utilisation à l'appui de la prise de décisions pour les activités d'hébergement est liée aux biens immobiliers.
2. Les biens immobiliers de la province sont entretenus et gérés d'une manière efficace et économique pour :
 - a) offrir un environnement sain et sûr;
 - b) maximiser leur durée de vie utile;
 - c) fournir des niveaux de service qui satisfont aux exigences des ministères et des organismes clients.
3. Le cadre utilisé pour entretenir les biens immobiliers en vertu de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement permet de s'assurer que ces biens sont entretenus de manière efficace et économique pendant toute la durée du cycle de vie de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement.
4. On répond aux besoins en matière d'hébergement de manière efficiente et économique, en temps opportun, conformément aux politiques et lois pertinentes après une analyse appropriée des besoins, des coûts et des options de rechange.
5. La location, l'acquisition et l'aliénation des biens immobiliers s'effectuent de manière juste, ouverte et concurrentielle, et les ventes au secteur privé maximisent le rendement pour la province. Les achats de biens et services sont justifiés, approuvés et exécutés par voie concurrentielle de manière appropriée et le rendement du fournisseur est contrôlé de manière efficace et des mesures appropriées sont prises en cas de rendement médiocre.
6. Les exigences relatives aux rôles, aux responsabilités et à la responsabilisation sont clairement définies entre Infrastructure Ontario et le ministère de l'Infrastructure et Infrastructure Ontario et les ministères/organismes clients.