

Chapitre 4

Section 4.10

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

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

La Société immobilière de l'Ontario, une société de la Couronne, fournit des services de gestion de biens et de projets immobiliers à la plupart des ministères et organismes de l'Ontario. La Société partage la responsabilité de la gestion rentable des immobilisations et des locaux avec le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (le Ministère) — auparavant appelé ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique — et ses ministères et organismes clients. La Société gère un des plus vastes portefeuilles immobiliers du Canada, qui comprend plus de 81 000 acres de terrains vacants et 6 000 immeubles occupant plus de 48 millions de pieds carrés. Quatre-vingt pour cent (80 %) du portefeuille appartient au gouvernement de l'Ontario, et le reste est loué. Afin de couvrir les dépenses engagées pour gérer le portefeuille et répondre aux besoins en locaux de ses clients, la Société doit générer des revenus de près de 600 millions

de dollars par an. La vaste majorité de ces revenus proviennent des loyers payés par les clients.

Dans notre vérification de 2006, nous avons conclu que la Société avait récemment amélioré ses systèmes et procédures régissant la location, l'achat et la vente des propriétés, ainsi que le recrutement et la surveillance des fournisseurs de services de gestion d'immeubles, mais qu'elle devait continuer de travailler avec le Ministère et ses ministères et organismes clients pour s'assurer que :

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

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère avait exprimé des inquiétudes concernant les processus de gestion des propriétés excédentaires ou sous-utilisées, et notre examen a confirmé ses doutes. Nous

avons remarqué qu'en 1999, la province avait autorisé la Société à vendre 330 propriétés mais que, sept ans plus tard, celle-ci en avait aliéné un peu moins de la moitié.

- La Société devait améliorer ses systèmes et procédures d'identification et de gestion des propriétés excédentaires ou sous-utilisées.
- Des contrôles plus rigoureux étaient requis pour consigner et surveiller les montants que le Ministère pouvait récupérer sur le produit des ventes de propriétés conditionnelles ainsi que les ventes subséquentes d'anciennes propriétés gouvernementales qui rapportent des bénéfices importants. Après notre vérification, la Société a récupéré environ 265 000 \$ qui restait dû sur le prix d'une propriété vendue et qui était à sa disposition depuis avril 2004. Elle a également institué des procédures de surveillance additionnelles après avoir été avisée qu'une propriété qu'elle avait vendue pour 2,6 millions de dollars avait été revendue sept mois plus tard pour 4,2 millions.
- En général, lorsque l'inventaire de locaux possédés ne suffisait pas à la demande, la Société louait des locaux sans évaluer la rentabilité de solutions de rechange telles que la construction, la réinstallation, la location-achat ou l'achat tout court.
- Rien n'indiquait ni ne garantissait à la Société que ses clients faisaient une utilisation efficace des locaux. Sa base de données immobilières contenait d'ailleurs de nombreuses erreurs concernant l'état des propriétés, ce qui risquait de compromettre l'intégrité des données servant à déterminer les locaux requis et à en surveiller l'utilisation.
- Plus de 40 % des immeubles gérés avaient au moins 40 ans et la Société estimait que 148 d'entre eux étaient en mauvais état ou en état défectueux. D'après ses estimations, les charges reportées pour la réparation, le renouvellement et la modernisation des immeubles appartenant à la province s'élevaient à 382 millions de dollars au 31 mars 2006.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et la Société s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par la Société, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations, particulièrement dans certains cas. Il lui faudra cependant plus de temps et des fonds additionnels pour donner pleinement suite à certaines recommandations, dont celles concernant les systèmes d'information et l'entretien différé d'un portefeuille immobilier de plus de 400 millions de dollars.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

EXAMEN PAR [L'ANCIEN] MINISTÈRE DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

Recommandation 1

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

État actuel

La Société nous a informés qu'elle continuait de travailler avec le gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (le Ministère), afin d'accélérer la vente des propriétés excédentaires. Elle a établi des plans de vente pluriannuels pour l'aliénation des propriétés excé-

dentaires et de grande valeur, en plus de se fixer des objectifs de revenus de vente substantiellement plus ambitieux à compter de l'exercice 2008-2009. Cependant, elle a récemment dû réduire ces objectifs en raison de retards dans l'obtention des approbations requises, de l'intérêt renouvelé des ministères pour certaines propriétés, et du ralentissement de l'économie.

En mai 2006, la Société a préparé un cadre de gestion stratégique des biens en vue de la classification des biens immobiliers appartenant à la province. Ce cadre détermine l'importance stratégique de chaque propriété ou immeuble, par exemple s'il s'agit d'un bien essentiel à conserver et à entretenir à long terme ou d'un bien non essentiel dont la province n'a plus besoin aux fins d'un programme ou d'une initiative du gouvernement et dont elle doit se débarrasser à long terme. Il existe d'autres sous-catégories indiquant si la propriété est en suspens parce qu'elle n'est plus fonctionnelle mais qu'elle ne peut pas être vendue en raison de facteurs environnementaux ou patrimoniaux ou de circonstances spéciales; si elle est en transition parce que son utilisation à long terme est à l'étude; si elle est censée être vendue ou transférée; ou si certaines de ses structures doivent être démolies afin d'améliorer les possibilités de vente. La Société nous a informés qu'elle avait terminé la classification des propriétés du portefeuille au 31 mars 2008.

CONTRÔLES RÉGISSANT LA VENTE ET L'ACQUISITION DES PROPRIÉTÉS

Recommandation 2

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

- établir des contrôles pour s'assurer que les sommes pouvant être perçues conformément aux conditions de vente des propriétés sont consignées et surveillées;

- déterminer les propriétés revendues à un prix substantiellement plus élevé peu de temps après la vente initiale et déterminer comment cette situation a pu se produire.

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

État actuel

La Société nous a informés qu'elle avait amélioré ses contrôles sur les montants à recevoir au titre de la vente de ses propriétés. Les nouveaux protocoles applicables au service des finances de la Société prévoient la comptabilisation d'un montant à recevoir en vue du retour potentiel des montants placés en dépôt fiduciaire ou d'autres créances recouvrables après la clôture de la vente. Le service des finances effectue un rapprochement et un examen mensuels afin de surveiller les comptes clients en souffrance.

Au moment de notre suivi, le personnel de vérification interne de la Société était chargé de surveiller si les propriétés récemment vendues par la Société avaient été revendues par les nouveaux propriétaires au cours des 18 mois suivants. Dans le cas des propriétés revendues à un prix plus élevé que celui initialement payé à la Société, les vérificateurs internes doivent faire enquête et rapport sur les circonstances et les raisons pour lesquelles la valeur de la propriété a augmenté.

En ce qui concerne notre recommandation à la Société d'intégrer aux conventions d'achat des garanties qui lui permettraient de partager tout bénéfice important tiré de la vente subséquente des propriétés, cette exigence reste une condition de ses ventes aux municipalités, aux offices de protection de la nature et à d'autres organismes gouvernementaux. La Société est toutefois d'avis que l'intégration d'une clause restrictive à ses conventions d'achat réduirait sensiblement l'attrait et le prix des propriétés vendues au public. Nous avons été informés que, dans la mesure du possible, la Société essaierait de participer, en collaboration ou en par-

tenariat avec le secteur privé, à des coentreprises ou à la commercialisation des propriétés à vendre afin d'accroître le produit des ventes, mais que le portefeuille existant offrait peu de possibilités en ce sens.

PLANIFICATION ET UTILISATION DES LOCAUX

Recommandation 3

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

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

État actuel

Nous avons été informés que les équipes de chargés de comptes de la Société travaillaient avec les ministères et organismes clients à cerner les besoins en locaux à long terme. La Société a d'ailleurs achevé un grand projet de regroupement à Ottawa en 2007, et elle travaille à un plan directeur de logement à Toronto afin d'explorer les possibilités de répondre aux besoins en locaux à bureaux à long terme. Elle a acheté un grand immeuble à bureaux au centre-ville de Toronto en 2007, et elle est en train d'examiner les options en matière d'utilisation qui s'offriront à elle lorsque les locataires actuels quitteront les lieux en 2010. La Société nous a informés qu'elle envisageait des options autres que la location pour répondre aux demandes importantes de locaux.

Depuis 2007, la Société utilise le système WinData pour la mise à jour des données sur le nombre d'équivalents temps plein logés dans des locaux du gouvernement. La Société nous a toutefois informés que ces données servaient principalement à corroborer l'information reçue des ministères clients plutôt qu'à surveiller l'utilisation des locaux existants.

LOCATION

Recommandation 4

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

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

État actuel

Pour ce qui est des locaux occupés par le gouvernement mais loués à des propriétaires du secteur privé, la Société nous a remis une liste à jour des baux échus visant des locaux « occupés après terme ». Moins de 1 % des propriétés louées étaient occupées après terme mais il s'agissait de petits locaux ou de baux récemment échus. Certains de ces baux étaient en voie de négociation ou il y avait d'autres circonstances atténuantes.

En ce qui concerne les locataires des immeubles gouvernementaux qui ne font pas partie de la fonction publique ontarienne, nous avons été informés que la Société avait étudié les options, y compris les loyers, pour l'aménagement de garderies dans des propriétés du gouvernement et soumis ces options à

l'examen du Ministère en mai 2008. Tant que le gouvernement ne lui aura pas donné de nouvelles directives concernant la gestion des locaux appartenant au gouvernement mais loués à d'autres, la Société n'apportera aucun changement aux baux échus.

GESTION DES IMMEUBLES ET DES TERRAINS

Recommandation 5

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

État actuel

La Société a conclu deux grands et plusieurs petits contrats pour la gestion de ses immeubles et propriétés. Elle nous a informés qu'elle allait lancer un nouvel appel d'offres concurrentiel pour la gestion de tous ses immeubles et propriétés en Ontario. Les nouveaux contrats sont censés entrer en vigueur en octobre 2009, et la Société a déclaré son intention d'adopter un cadre de gestion du rendement qui reflétera les pratiques exemplaires en cours dans l'industrie.

ENTRETIEN DIFFÉRÉ DES IMMEUBLES POSSÉDÉS ET OCCUPÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Recommandation 6

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

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

État actuel

La Société nous a informés qu'au cours des trois dernières années, le gouvernement avait affecté 148 millions de dollars par an au gros entretien dans le cadre de son plan quinquennal d'investissement dans l'infrastructure. Les dépenses réellement engagées durant cette période s'élevaient en moyenne à 141 millions de dollars par an et étaient d'environ 32 % plus élevées qu'au cours des trois années précédentes. Nous avons été informés que la Société estimait avoir besoin de 148 à 218 millions de dollars par an pour entretenir les immeubles essentiels de son portefeuille. Ce montant exclut d'autres besoins financiers importants, dont l'entretien différé non financé accumulé au cours des années antérieures, l'entretien des biens immobiliers non essentiels et les coûts additionnels associés à la préservation des structures patrimoniales, qui sont tous actuellement financés à même les montants alloués aux immeubles essentiels.

Dans son Plan de gestion des biens 2008-2009, la Société estime que l'entretien différé de ses propriétés gérées coûtait entre 400 et 500 millions de dollars (par rapport à 382 millions en 2006).

Nous avons également appris que la Société avait joué un rôle de chef de file en travaillant avec d'autres administrations de tout le Canada à l'établissement d'un indice d'état des installations, qui propose une méthode de calcul standard ainsi qu'un système d'évaluation pour déterminer l'état des immeubles. La Société s'attend à ce qu'une fois l'indice mis en place, toutes les provinces utilisent les mêmes critères pour évaluer et déclarer l'état des immeubles afin de permettre les comparaisons et d'aider à établir des niveaux de financement et des données repères.

SYSTÈMES D'INFORMATION IMMOBILIÈRE

Recommandation 7

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

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

État actuel

Nous avons été informés que la Société avait terminé la première étape de son projet visant à améliorer l'intégrité des données, qui était censé rapprocher le nombre de propriétés listées dans son système RealSuite et dans les centres de coûts de son système comptable. Les futures étapes comprendront l'examen des contrôles de saisie des données et le rapprochement des centres de coûts de son système comptable et de ses processus de comptabilisation des biens en vue de la facturation et de la répartition des dépenses. Le vérificateur interne de la Société nous a aussi informés qu'il était prévu de vérifier l'intégrité des données de RealSuite avant décembre 2008.

Un nouveau projet est en cours pour établir un inventaire complet des biens possédés et contrôlés par le gouvernement. En septembre 2006, la Société a introduit le Système d'information sur les biens immobiliers (SIBI), dans lequel seront consignés les renseignements fournis par d'autres ministères et organismes. Bien que la Société ait réussi

à obtenir auprès des ministères et organismes une grande partie de l'information dont elle a besoin pour actualiser les données du SIBI, elle nous a dit que les registres incomplets et son incapacité à obtenir et vérifier l'information requise avaient entravé le projet.

MESURES DU RENDEMENT

Recommandation 8

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

État actuel

La Société a commencé à inclure dans ses rapports annuels des mesures de satisfaction de la clientèle et de rendement sur le plan des coûts de fonctionnement. Elle a également mis au point des indicateurs plus détaillés du rendement de la gestion immobilière et elle en assure le suivi à des fins opérationnelles. Cette information n'a toutefois pas été mise à la disposition du public, des législateurs et des clients de la Société.

AUTRES QUESTIONS

Pratiques d'approvisionnement pour les projets d'immobilisations

Recommandation 9

Étant donné les préoccupations que nous avons soulevées en 2003 et celles que les vérificateurs internes de la Société immobilière de l'Ontario ont formulées en 2005 au sujet du recours à des entrepreneurs offrant un prix unitaire, pratique qui va à l'encontre des

procédures établies en matière d'approvisionnement et de sélection concurrentielle des entrepreneurs pour les grands projets de construction, la Société doit effectuer un examen approfondi de son recours aux entrepreneurs offrant un prix unitaire et du cadre stratégique qui autorise cette pratique, pour s'assurer que le processus d'approvisionnement concurrentiel n'est pas contourné.

État actuel

Selon l'information que nous avons reçue, la Société a cessé d'utiliser des contrats à prix unitaire pour les projets coûtant 100 000 dollars ou plus, ce qui correspond au maximum établi pour ce genre de contrat. La Société a décrété qu'il fallait obtenir des soumissions concurrentielles à prix fixe pour les projets qui dépassent ce montant.