

# Chapitre 31

**Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international**

L'exécution de projets d'investissement  
dans quatre missions



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	31-5
<b>Introduction</b>	31-7
Stratégie de vérification des projets d'investissement dans l'ensemble des ministères	31-7
Responsabilité des projets d'investissement au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	31-7
Objet de la vérification	31-8
<b>Observations et recommandations</b>	31-8
Risques et enjeux liés à l'exécution de projets d'investissement à l'étranger	31-8
Les politiques administratives du gouvernement sur la gestion des projets d'investissement sont saines, mais il reste des problèmes d'application	31-11
<b>Planification</b>	31-11
Les projets étaient justifiés, et les utilisateurs généralement satisfaits	31-11
Les estimations préliminaires étaient incomplètes et non fiables	31-12
La qualité des analyses et les rapports concernant les options doivent être améliorés	31-14
La méthodologie utilisée pour soutenir les décisions en matière d'investissement doit être améliorée	31-16
<b>Mise en oeuvre</b>	31-16
Les budgets et les calendriers des projets ont en général été respectés	31-16
Les contrats ont généralement été adjugés sur une base concurrentielle, et les ordres de modification, bien gérés	31-17
Plusieurs initiatives positives viennent protéger l'environnement	31-17
Le suivi des coûts et les rapports à ce sujet doivent être améliorés	31-19
Le respect des politiques du Conseil du Trésor n'est pas constant, ce qui constitue une source d'inquiétude	31-19
Des vérifications internes récentes portant sur trois projets d'investissement ont révélé des lacunes dans les pratiques de gestion	31-20
<b>Mise en service</b>	31-20
L'uniformité dans les pratiques de mise en service diminuera les risques associés au projet	31-20
<b>Dossiers des projets</b>	31-21
Les dossiers des projets sont tenus cas par cas et ne montrent pas vraiment comment les problèmes ont été réglés	31-21
<b>Conclusion</b>	31-21
Les projets ont été mis en oeuvre avec succès, mais une meilleure planification et une meilleure analyse des options sont requises	31-21
<b>À propos de la vérification</b>	31-23
<b>Le plan d'action du Ministère</b>	31-24

**Études de cas**

Projet de complexe diplomatique à Séoul	31-14
Rapports imprécis et incomplets au Conseil du Trésor	31-20

**Pièces**

31.1 Projets choisis pour la vérification	31-9
31.2 Estimations indicatives et estimations fondées des coûts	31-13
31.3 Projets où l'estimation fondée des coûts est nettement supérieure à l'estimation indicative	31-13
31.4 Rendement financier des projets terminés	31-17
31.5 Sommaire de l'achèvement des projets par rapport aux dates prévues	31-17



## Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

### L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions

#### Points saillants

**31.1** Cette vérification a porté sur la façon dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a planifié et exécuté six projets d'investissement dans quatre missions, à savoir Séoul, New Delhi, Genève et Bangkok. Les dépenses en capital pour ces missions s'élevaient au total à quelque 75 millions de dollars, soit environ 20 p. 100 de celles prévues par le Ministère dans son Plan d'investissement à long terme, qui s'étale sur cinq ans.

**31.2** L'exécution de projets d'investissement à l'étranger comporte des risques, des difficultés et des défis importants qu'on ne retrouve pas dans les projets d'investissement au Canada.

**31.3** La vérification a confirmé que des raisons valables ont présidé à l'exécution de chacun des projets, et que les utilisateurs étaient généralement satisfaits de leurs nouveaux locaux. Dans l'ensemble, les budgets et les calendriers ont été respectés. Les contrats ont généralement été adjugés sur une base concurrentielle, et les ordres de modification, bien gérés. Nous avons par ailleurs noté plusieurs initiatives favorisant la protection de l'environnement.

**31.4** Nous avons cependant constaté des lacunes dans la planification préliminaire des projets. Les estimations indicatives étaient incomplètes et non fiables. Les estimations préliminaires des coûts de trois des projets étaient de 38 millions de dollars plus élevées que les estimations initiales, soit des hausses allant de 64 p. 100 à 153 p. 100. Dans un cas, une mauvaise estimation des coûts peut avoir entraîné une dépense improductive de 15 millions de dollars. Nous estimons que, pour les cinq dernières années, le coût de renonciation de ce paiement s'élève à 8 millions de dollars.

**31.5** Nous nous inquiétons également du manque de rigueur du Ministère en ce qui concerne l'analyse des options dans ses recommandations au Conseil du Trésor. Nous avons remarqué des cas où le Ministère a omis de documenter les résultats de son analyse de diverses options qui auraient pu permettre des économies d'au moins 7 millions de dollars sur 20 ans. Nous avons également noté des faiblesses dans la méthodologie utilisée par le Ministère pour justifier ses décisions en matière d'investissement, ainsi que l'absence de documentation à l'appui d'une option donnée.

**31.6** La qualité des rapports présentés au Conseil du Trésor pour expliquer les retards dans les projets et les augmentations de budgets doit être améliorée.

**31.7** En résumé, l'ampleur et la fréquence des hausses des estimations préliminaires des coûts ainsi que les autres problèmes constatés au cours de la vérification donnent à penser qu'il y a des faiblesses systémiques dans la planification ministérielle des projets d'investissement, et que celles-ci doivent être corrigées.

#### Contexte et autres observations

**31.8** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international gère un portefeuille imposant et diversifié de locaux à bureaux et de locaux d'habitation dans 160 emplacements dans plus de 100 pays. La valeur estimative de ces biens immobiliers de l'État à l'étranger oscille entre 1,5 milliard et 2 milliards de dollars. Chaque année, les loyers et les dépenses en capital totalisent quelque 110 millions et 60 millions de dollars

respectivement. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que d'autres ministères utilisent ces installations pour exécuter leurs programmes.

**31.9** La vérification a étayé notre opinion selon laquelle les politiques administratives du gouvernement sur la gestion des projets d'investissement sont saines, mais qu'il reste des problèmes d'application.

**Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est d'accord avec les recommandations formulées dans le chapitre et a énoncé un plan d'action qui tient compte de nos préoccupations.**

## Introduction

**31.10** L'acquisition, la gestion et l'aliénation des immobilisations de l'ensemble des ministères fédéraux s'élèvent à plus de 10 milliards de dollars par année. Les immobilisations consistent, notamment, en terrains, immeubles, ouvrages, stocks et équipements. Les ministères ont besoin de ces immobilisations pour remplir leurs mandats et exécuter leurs programmes opérationnels.

**31.11** Notre examen de la partie III du Budget des dépenses du gouvernement de 1997–1998 a révélé des dépenses prévues de plus de 32 milliards de dollars pendant la période nécessaire à l'achèvement de 159 projets, chacun coûtant au moins 10 millions de dollars. L'ampleur de ces chiffres montre l'importance d'une saine gestion de ce volet des opérations du gouvernement. Des améliorations à la planification, à la conception, à l'acquisition, au fonctionnement et à l'entretien des immobilisations sur leur durée de vie peuvent se traduire par d'importantes économies pour le gouvernement.

### Stratégie de vérification des projets d'investissement dans l'ensemble des ministères

**31.12** Notre Bureau procède à la vérification de projets d'investissement ou d'immobilisation sur une base sélective, en tenant compte du coût, du risque et de l'importance des projets. Les récentes vérifications ont porté sur le Programme de restauration et de rénovation de la Cité parlementaire, le Projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale, ainsi que l'achat d'importants biens d'équipement par le ministère de la Défense nationale. Ces vérifications, et d'autres qui les ont précédées, ont révélé un ensemble de lacunes dans les pratiques d'approbation et de gestion, qui ont entraîné des retards

dans l'exécution des projets, une augmentation des coûts et une non-optimisation des ressources. Nous continuons de vérifier les projets d'investissement des différents ministères sur une base sélective.

### Responsabilité des projets d'investissement au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

**31.13** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international gère un portefeuille imposant et diversifié de locaux à bureaux et de locaux d'habitation dans 160 emplacements dans plus de 100 pays. Le Ministère estime que la valeur de ces biens immobiliers de l'État à l'étranger oscille entre 1,5 milliard et 2 milliards de dollars; chaque année, les loyers et les dépenses en capital totalisent quelque 110 millions et 60 millions de dollars respectivement.

**31.14** Au Ministère, la responsabilité et les décisions relatives aux dépenses en capital importantes sont partagées entre le Comité de direction du Ministère, la Direction générale des biens (ci-après la Direction générale), les directions géographiques et les missions.

**31.15** La Direction générale est chargée de la planification stratégique des biens, de leur analyse, ainsi que de la préparation de rapports destinés à la haute direction et au Conseil du Trésor, s'il y a lieu. Elle est également responsable de la mise en oeuvre et de l'exécution des grands projets d'investissement et de la prestation de services techniques pour faciliter le fonctionnement et l'entretien des installations à l'étranger. La Direction générale administre le Programme d'investissement à long terme, l'acquisition (achat ou location) et la construction des chancelleries et résidences officielles, l'achat ou la construction des logements du personnel, ainsi que les grands projets de rénovation et d'entretien.

**Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international gère un portefeuille imposant et diversifié de locaux à bureaux et de locaux d'habitation dans 160 emplacements dans plus de 100 pays.**

**Nous avons examiné six projets exécutés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans quatre missions à l'étranger.**

**31.16** Les directions géographiques déterminent les besoins immobiliers, aident la Direction générale des biens à établir les priorités à cet égard, et allouent aux missions les ressources nécessaires au fonctionnement quotidien et à l'entretien régulier des biens à l'étranger, y compris les fonds pour les frais de location.

**31.17** Quant aux missions, elles sont responsables de la location des logements du personnel, des relations propriétaires-locataires dans le cas des chancelleries et résidences officielles louées, du fonctionnement quotidien et de la gestion courante de tous les biens immobiliers qui leur sont attribués, ainsi que des projets d'entretien mineurs. Elles jouent en outre un rôle important dans la détermination des besoins immobiliers et aident la Direction générale en lui communiquant de l'information sur le marché immobilier local. Les autres ministères déterminent eux-mêmes leurs besoins immobiliers à l'étranger et collaborent avec la Direction générale pour les combler.

**Objet de la vérification**

**31.18** Nous avons examiné six projets, décrits à la pièce 31.1, exécutés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans quatre missions à l'étranger. Ensemble, ces projets représentent des dépenses en capital de quelque 75 millions de dollars, soit environ 20 p. 100 de celles prévues par le Ministère dans son Plan d'investissement à long terme, qui s'étale sur cinq ans. Les projets portent sur des chancelleries, des logements destinés au personnel et une résidence officielle. Dans le choix des projets soumis à vérification, nous avons tenu compte des coûts et de l'importance du projet, de son emplacement (pays développés et pays en développement), de sa nature (location, aménagement, construction) ainsi que de son état (projet en cours par rapport à projet terminé). Nous avons examiné les principaux aspects des projets choisis, de

nous fondant sur les pratiques généralement reconnues en matière de bonne planification et de mise en oeuvre réussie d'un projet.

**31.19** En ce qui concerne le programme ministériel, nous n'avons cherché qu'à comprendre de façon générale les besoins auxquels les nouvelles installations étaient censées répondre. Nous n'avons pas procédé à une vérification de la Direction générale des biens, des directions géographiques ou des missions, sauf pour ce qui est de leur rôle respectif dans les projets étudiés. Le lecteur trouvera d'autres détails sur la vérification à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

## **Observations et recommandations**

### **Risques et enjeux liés à l'exécution de projets d'investissement à l'étranger**

**31.20** À notre avis, il est important que les projets respectent les objectifs fixés en matière de rendement, de coûts et de calendrier, mais nous reconnaissons en même temps que les chancelleries et les résidences officielles servent à rehausser la présence et l'image du Canada à l'étranger, ce qui peut entraîner une majoration des coûts. Nous reconnaissons aussi que l'exécution de projets d'investissement à l'étranger comporte des risques et des enjeux supplémentaires non négligeables. Par exemple, les travaux doivent répondre à une grande variété de codes locaux concernant le bâtiment, la santé et la sécurité, les incendies et l'environnement, et également être conformes aux lois et règlements canadiens applicables. Les différences d'ordre linguistique et culturel peuvent également ajouter à la complexité du processus.

**31.21** En ce qui a trait à la qualité des logements, le Ministère a également l'obligation de fournir aux employés canadiens à l'étranger des conditions de



Pièce 31.1

Projets choisis pour  
la vérification



*Projet d'un complexe de 55,2 millions de dollars pour des locaux à bureaux et des locaux d'habitation, à Séoul, en Corée du Sud.*

Au moment de la résiliation du contrat de construction, le coût estimatif du projet avait augmenté à 55,2 millions de dollars, et l'échéance pour l'achèvement des travaux avait été reportée à l'été ou à l'automne 2001. À ce jour, environ 17,2 millions de dollars ont été consacrés à l'acquisition du site, à la conception, aux frais de résiliation du contrat et à la gestion du projet, y compris les déplacements.



*Annexe de 25,8 millions de dollars à la chancellerie de New Delhi, en Inde.*

due à une augmentation de la portée du projet ainsi qu'à des dépenses imprévues au titre des déplacements et de la gestion sur place. La construction devait commencer en mars 1993 et s'achever en septembre 1996. Le projet a été réalisé en respectant le budget, mais avec environ cinq mois de retard.



*Dix-huit nouveaux logements du personnel à New Delhi, en Inde, au coût de 9,1 millions de dollars.*

1. En décembre 1994, le Ministère a acheté un site dans le district commercial du centre de Séoul, en Corée du Sud, pour la somme d'environ 15 millions de dollars. À l'étape de la planification préliminaire, le projet prévoyait la conception et la construction de locaux à bureaux et de logements sur une superficie brute combinée d'environ 6 600 mètres carrés, à un coût estimatif de 33,6 millions de dollars, terrain inclus. Le projet devait être achevé en décembre 1997. Le Ministère nous a récemment informés qu'il a résilié le contrat de construction, et qu'il réévalue ses besoins et ses options en matière de logements à Séoul, en raison de la disponibilité plus grande et du coût réduit des espaces à louer suite à la crise économique en Asie.

2. À New Delhi, le projet de chancellerie comportait l'ajout d'une annexe d'environ 3 380 mètres carrés de superficie brute à la chancellerie actuelle, ce qui doublait plus ou moins la capacité de celle-ci, ainsi que la modernisation des systèmes mécaniques et des installations récréatives. En juin 1988, l'approbation préliminaire de projet donnée par le Conseil du Trésor, à hauteur de 14 millions de dollars, prévoyait la fin des travaux pour août 1991. En février 1993, le Conseil du Trésor a approuvé une hausse de 11 millions de dollars, essentiellement

3. Le projet des locaux résidentiels à New Delhi consistait en la construction de 18 nouveaux logements du personnel sur le complexe diplomatique. En février 1995, le Ministère a approuvé un budget de 3,8 millions de dollars pour le projet, lequel devait être achevé en mars 1997. En janvier 1997, ce budget a été majoré à 9,6 millions de dollars, et la date d'achèvement reportée à juillet 1998. La construction a commencé en janvier 1997, et les logements étaient tous occupés en mars 1999. Le coût final du projet a été de 9,1 millions de dollars.

Pièce 31.1 (suite)



*Reconstruction, à un coût de 1,5 million de dollars, de la résidence officielle de New Delhi, en Inde.*

4. La résidence officielle à New Delhi, construite il y a 65 ans, a fait l'objet d'une reconstruction majeure. Le toit, la plomberie, la climatisation et les circuits électriques, notamment, ont été refaits. Approuvé en juin 1996 au coût estimatif de 1,3 million de dollars, le projet a été achevé en juin 1997, soit dans les délais prévus. Son coût total a été de 1,5 million de dollars.



*Nouvelle chancellerie du Canada à Genève, en Suisse. Elle coûte 20 millions de dollars.*

5. Le 21 mars 1996, le Conseil du Trésor a approuvé l'achat d'un terrain en vue de la conception et de la construction d'une chancellerie de 2 200 mètres carrés nets à Genève, en Suisse, à un coût total estimatif de 21,4 millions de dollars. Il était alors prévu que le projet serait terminé avant le 1<sup>er</sup> avril 1998. Au 29 septembre 1999, l'immeuble était pratiquement achevé, et 19,5 millions de dollars avaient été dépensés. Les frais résiduels pour compléter le projet sont estimés à 500 000 \$.



*La chancellerie de Bangkok, en Thaïlande, a été aménagée au coût de 3,2 millions de dollars dans des locaux loués d'un nouvel immeuble.*

6. En novembre 1996, le Conseil du Trésor a approuvé un bail de trois ans, assorti de deux options de renouvellement de trois ans chacune, pour la location d'un espace d'environ 1 980 mètres carrés dans un nouvel immeuble de classe A, à un loyer annuel moyen de 13,3 millions de bahts (720 000 \$CAN). Le Conseil a également approuvé la somme de 2,9 millions de dollars pour l'aménagement de la chancellerie et les frais de déménagement. Les travaux d'aménagement, qui ont coûté 3,2 millions de dollars, ont pris fin avec deux mois de retard.

vie semblables à celles qu'on retrouve au Canada. Cela s'avère particulièrement important dans les missions dites « difficiles » — isolement, mauvaises conditions locales, climat sévère, soins de santé et médicaux laissant à désirer, hostilité, violence, etc. Le Ministère a établi à cet égard un « barème de difficulté » à cinq niveaux (le cinquième étant accordé aux missions les plus difficiles), dans le but de reconnaître l'existence de conditions défavorables dans les diverses missions et de renforcer l'importance que revêt la fourniture au personnel de logements adéquats, répondant aux normes canadiennes. Les niveaux de difficulté des missions où se déroulent les projets soumis à vérification sont :

- Bangkok, Thaïlande — Niveau III
- Genève, Suisse — s.o.
- New Delhi, Inde — Niveau IV
- Séoul, Corée du Sud — Niveau III

### **Les politiques administratives du gouvernement sur la gestion des projets d'investissement sont saines, mais il reste des problèmes d'application**

**31.22** En se fondant sur des vérifications antérieures de projets d'investissement (ou projets d'immobilisations), le vérificateur général a informé le Comité permanent des comptes publics, le 4 juin 1998, que les politiques administratives du Conseil du Trésor concernant la gestion des projets d'investissement dans l'ensemble du gouvernement étaient fondamentalement saines et répondaient à la philosophie d'une plus grande délégation des responsabilités aux ministères. Nous avons constaté que le Conseil du Trésor a, ces dernières années, approuvé plusieurs réformes importantes dans le but de permettre au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de fonctionner davantage selon le modèle de l'entreprise privée. Par exemple, sous

réserve de l'examen et de l'approbation par le Conseil du Trésor d'un plan d'activités annuel, la Direction générale des biens a reçu le pouvoir de dépenser au cours des exercices ultérieurs les produits de l'aliénation de biens immobiliers effectuée pendant un exercice donné, moyennant une dépendance moindre vis-à-vis des crédits alloués. De plus, divers pouvoirs de passation de marchés ont aussi été accrus, afin de rendre plus efficient le processus d'approbation des projets.

**31.23** Même si les politiques et les lignes directrices du gouvernement sur les projets d'investissement sont saines, il reste des problèmes d'application. Nous avons constaté que la Direction générale a pris certaines initiatives pour améliorer la planification, la gestion et l'exécution des projets d'investissement ministériels, mais nous avons aussi noté des écarts entre les estimations préliminaires des coûts et le budget final des projets, ainsi que d'autres problèmes relatifs au calendrier et à la planification des projets. Cela indique que des améliorations peuvent être apportées au processus, et que la haute direction du Ministère doit continuer à travailler ce volet du programme immobilier. Nous avons en outre noté que la vérification effectuée par l'inspecteur général du Ministère relativement à trois autres projets d'investissement a relevé des constatations semblables au chapitre de la planification des projets. En conséquence, nous croyons que la haute direction doit s'attaquer aux problèmes constatés lors des deux vérifications. Nous encourageons aussi le Bureau de l'inspecteur général à continuer de donner la priorité à ce volet des opérations du Ministère.

### **Planification**

#### **Les projets étaient justifiés, et les utilisateurs généralement satisfaits**

**31.24** La vérification a confirmé que des raisons valables ont présidé à l'exécution de chacun des projets, et que les utilisateurs étaient généralement

**Nous avons noté des écarts entre les estimations préliminaires des coûts et le budget final des projets, ainsi que d'autres problèmes relatifs au calendrier et à la planification des projets.**

**Les budgets  
préliminaires de  
trois des six projets  
examinés ont  
augmenté de  
38 millions de dollars,  
soit des hausses  
allant de 64 p. 100 à  
153 p. 100 par rapport  
aux estimations  
initiales.**

satisfait des résultats obtenus. Dans le cas de New Delhi, la nécessité d'élargir la chancellerie existante date de 1982, année où les programmes d'immigration ont commencé à prendre beaucoup d'ampleur. Des logements supplémentaires ont été construits pour le personnel, afin de remplacer des logements plus anciens et de répondre aux inquiétudes de la communauté diplomatique à New Delhi concernant la détérioration de la qualité des logements locatifs. Les prévisions de hausses continues des loyers au cours des quelques années à venir (jusqu'à 150 p. 100) constituaient également un sujet de préoccupation au sein de la communauté diplomatique. La résidence officielle à New Delhi est située dans un quartier historique et important sur le plan architectural. Cet édifice construit il y a 65 ans nécessitait une reconstruction majeure.

**31.25** À Bangkok, le déménagement avait pour but de réduire l'espace et d'améliorer la qualité des installations, la mission ayant occupé les locaux durant plus de 20 ans. Nous avons constaté que les locaux précédents étaient vétustes et allaient être démolis et remplacés. L'ambassadeur nous a signalé que le personnel était très satisfait de son nouveau milieu de travail, et que le moral s'était amélioré. Les employés à qui nous avons parlé ont confirmé ces déclarations.

**31.26** À Genève, le loyer payé par le Ministère comptait parmi les plus élevés. Nous avons constaté que le Ministère avait pris la bonne décision en profitant d'une occasion économiquement avantageuse pour trouver une solution à long terme : acheter des locaux répondant aux besoins. La direction de la mission nous a déclaré que ces locaux, maintenant propriété de l'État, lui permettront d'exécuter plus efficacement les programmes et de mieux accueillir le grand nombre de fonctionnaires qui viennent à Genève pour affaires.

**31.27** À Séoul, en Corée du Sud, on a dû chercher de nouveaux locaux pour répondre à la demande du propriétaire de l'immeuble précédent, qui voulait procéder à la rénovation de celui-ci. La mission en a profité pour trouver une solution à long terme : acheter des locaux répondant aux besoins du Ministère. La mission et la direction géographique concernée ont d'abord approuvé le projet qui avait été proposé, c'est-à-dire une tour à bureaux et une tour pour le logement du personnel. Cependant, les membres de la mission ont depuis exprimé des inquiétudes quant au jumelage, dans le même complexe, des bureaux de travail et des logements. Pendant notre visite, la direction et le personnel de la mission ont reconfirmé la nécessité d'un déménagement, et se sont dits très insatisfaits des locaux à bureau actuels. Ils se sont montrés favorables à la recherche de nouveaux locaux dans les plus brefs délais.

**Les estimations préliminaires étaient incomplètes et non fiables**

**31.28** La politique du Conseil du Trésor sur les projets d'investissement stipule que l'estimation des coûts doit être suffisamment précise et fiable pour justifier l'examen du projet ou d'une phase du projet par le Conseil du Trésor. Pour plus de certitude, ce dernier exige deux types d'estimations, à savoir des estimations indicatives et fondées, qui sont décrites à la pièce 31.2.

**31.29** La pièce 31.3 montre que les budgets préliminaires de trois des six projets examinés ont connu des augmentations atteignant au total 38 millions de dollars, soit des hausses allant de 64 p. 100 à 153 p. 100 par rapport aux estimations initiales, et cela en raison de changements dans l'ampleur des travaux et d'une mauvaise évaluation des coûts. La direction et le Conseil du Trésor ne disposaient donc pas d'une estimation fiable des coûts de ces projets avant d'accorder l'approbation préliminaire. L'étude de cas à la

page 31–14 montre comment une mauvaise estimation des coûts a servi à soutenir une option d'investissement non rentable, qui peut avoir entraîné une dépense improductive de 15 millions de dollars.

**31.30** En ce qui a trait à la chancellerie de New Delhi, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que des dépenses supplémentaires s'imposaient pour corriger les lacunes des installations existantes. Ces dépenses étaient

Une « estimation indicative » présente des prévisions approximatives de coûts qui servent à des fins de planification budgétaire aux premières étapes de l'élaboration d'un projet. Elle remplace les anciennes « catégories d'estimations C et D ». Elle sert à évaluer l'ordre de grandeur des coûts, mais elle n'est pas suffisamment fiable pour que le Conseil du Trésor l'approuve comme objectif lié aux coûts. L'estimation indicative se fonde généralement sur l'énoncé opérationnel d'un besoin, sur une évaluation du marché des produits, sur l'existence de la technologie qui répondrait aux besoins et sur d'autres considérations comme la mise en oeuvre, les coûts du cycle de vie et les économies opérationnelles. L'approbation préliminaire de projet par le Conseil du Trésor est normalement basée sur une estimation indicative des coûts. Selon les normes de gestion des projets de Travaux publics, un niveau de précision de plus ou moins 15 à 20 p. 100 est généralement accepté pour des projets de construction.

L'« estimation fondée » est d'une qualité et d'une fiabilité élevées; elle repose sur une conception détaillée du système et de ses composantes, l'adaptation du modèle, les plans de travail et esquisses des composantes, le détail de la construction ou de l'assemblage, et de l'installation. Elle remplace les anciennes « catégories d'estimations A et B ». Elle comprend l'acquisition et la préparation des lieux et une estimation de toute exigence spéciale. Il faut justifier les besoins en fonds de prévoyance à l'aide d'évaluations détaillées des risques, notamment les facteurs du marché, le potentiel industriel et les considérations relatives à la main-d'oeuvre. L'estimation fondée englobe également tous les produits ou résultats importants et identifiables, ainsi que les coûts de la contribution du gouvernement aux régimes d'avantages sociaux des employés. L'approbation définitive du projet donnée par le Conseil du Trésor est normalement basée sur une estimation fondée des coûts. Selon les normes de gestion des projets de Travaux publics, un niveau de précision de plus ou moins 5 à 10 p. 100 est généralement accepté pour des projets de construction.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international nous a indiqué qu'une estimation préliminaire des coûts assortie d'une marge de précision de plus ou moins 15 à 20 p. 100 est raisonnable pour demander l'approbation préliminaire d'un projet dans le contexte national, avec une provision adéquate pour couvrir les exigences, risques et problèmes associés à l'exécution de projets d'investissement à l'étranger.

**Pièce 31.2**

**Estimations indicatives et estimations fondées des coûts**

Projet	Estimation indicative (en millions de dollars) / Date	Estimation fondée (en millions de dollars) / Date	Augmentation (en millions de dollars) / %
Chancellerie de New Delhi	14,0 Juin 1988	25,0 Février 1993	11,0 79 %
Logements du personnel à New Delhi	3,8 Février 1995	9,6 Mars 1997	5,8 153 %
Locaux à bureaux et locaux d'habitation à Séoul	33,6 Août 1994	55,2 Août 1997	21,6 64 %
<b>Total</b>	<b>51,4</b>	<b>89,8</b>	<b>38,4</b> <b>75 %</b>

**Pièce 31.3**

**Projets où l'estimation fondée des coûts est nettement supérieure à l'estimation indicative**

essentiellement dues à la modernisation des systèmes mécaniques de l'immeuble par suite d'inspections sur place, à l'amélioration des installations récréatives, ainsi qu'à des frais de voyage et à des activités de gestion sur place qui n'avaient pas été prévus. Nous croyons que la plupart de ces coûts auraient pu être recensés sans trop de difficulté avant la demande d'approbation préliminaire.

**31.31** Nous avons constaté que les dépassements de budget pour les logements du personnel à New Delhi étaient essentiellement imputables à une mauvaise estimation des coûts. Par exemple, les coûts unitaires ne reflétaient pas les conditions locales, et on a mal calculé l'espace brut nécessaire pour avoir l'espace net requis. Il importe toutefois de noter qu'en termes de coût et de qualité, les nouveaux logements du personnel sont équivalents à ceux récemment construits pour le haut-commissariat de la Grande-Bretagne.

**31.32 Le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait améliorer sa capacité à produire des estimations de coûts préliminaires qui soient suffisamment précises et fiables pour**

**justifier l'examen du projet par le Conseil du Trésor.**

**La qualité des analyses et les rapports concernant les options doivent être améliorés**

**31.33** Selon le manuel de gestion des biens du Ministère, des solutions de rechange en matière de logement devraient être analysées, et il faudrait remettre à la haute direction une liste documentée des options possibles. Nous avons remarqué des cas où l'analyse de plusieurs options qui auraient pu entraîner d'importantes économies n'a pas été suffisamment documentée. Nous avons aussi constaté que la documentation étayant l'option privilégiée était incomplète. Ce manque de documentation adéquate soulève des questions sur la qualité de l'analyse effectuée à l'appui des recommandations faites à la direction du Ministère et au Conseil du Trésor.

**31.34 Chancellerie de Genève.** En décembre 1995, lorsqu'il est devenu évident que le coût de la nouvelle chancellerie à Genève allait dépasser sensiblement le budget approuvé, l'équipe du projet a proposé de réduire les dimensions de la surface au sol de l'immeuble et d'ajouter un étage.

### **Projet de complexe diplomatique à Séoul**

En juin 1994, en se fondant sur une analyse de coûts favorisant la construction plutôt que la location, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a demandé au Conseil du Trésor d'accorder l'approbation préliminaire de projet et le pouvoir de dépenser en vue de l'achat d'un terrain et de la construction d'un complexe diplomatique autonome à Séoul, en Corée du Sud. Le coût indicatif de l'ensemble du projet était estimé à 33,6 millions de dollars (prix du terrain : 14,8 millions de dollars; honoraires de conception et gestion : 2,0 million de dollars; construction : 12,3 millions de dollars; déménagement et aménagement : 4,5 millions de dollars). Le Conseil du Trésor a approuvé la proposition en août 1994 et, en décembre de la même année, le Ministère a acheté un terrain dans le district commercial du centre de Séoul pour la somme d'environ 15 millions de dollars.

Nous avons constaté que l'estimation indicative de coûts utilisée pour justifier l'option de la construction était incomplète et non fiable. Par exemple, elle n'était pas fondée sur une connaissance et une expérience solides de la région, de son industrie de la construction et de la méthode d'approvisionnement prévue. Le Ministère n'a pas obtenu d'estimation indicative complète et fiable du coût de construction du projet avant avril 1996, soit presque deux ans après avoir demandé l'approbation du Conseil du Trésor. Une société d'experts-conseils embauchée par le Ministère au début de 1996 a estimé à 25,8 millions de dollars le coût de construction du projet, une hausse de 110 p. 100 par rapport à l'estimation de 12,3 millions de dollars faite en 1994. Si on avait obtenu en 1994 une estimation indicative fiable, le projet aurait été qualifié de non économique, et la Direction générale des biens n'aurait peut-être pas dépensé 15 millions de dollars pour acheter un terrain resté vacant depuis. En utilisant le taux d'intérêt créditeur sur cinq ans fixé par la Banque du Canada en décembre 1994, nous avons calculé que le coût de renonciation de la dépense de 15 millions de dollars pour l'achat d'un terrain inutilisé depuis presque cinq ans est d'environ 8 millions de dollars.

Selon les estimations, cette solution pouvait faire économiser de 2 millions à 3 millions de dollars. Une surface au sol plus petite aurait éliminé en outre la nécessité d'acquérir d'autres parcelles de terrain (option actuellement à l'étude) et de déplacer les services sur place pour répondre au besoin de la construction d'un passage piétonnier. En outre, cette option aurait évité le problème de sécurité causé par la proximité entre le passage proposé et la chancellerie. Le coût d'achat du terrain supplémentaire et de l'aménagement paysager est estimé à 500 000 \$.

**31.35** La documentation justifiant la décision d'exclure la résidence officielle de la chancellerie n'est pas disponible. Nous avons noté qu'à deux occasions au moins, en mars et en avril 1995, le gestionnaire du portefeuille a informé la Direction générale des biens de la possibilité de construire une résidence officielle sur le site de la nouvelle chancellerie à Genève. On estimait que les coûts supplémentaires se situeraient entre 525 000 \$ et 1,2 million de dollars. Le Ministère dépense actuellement quelque 470 000 \$ par année pour louer et entretenir la résidence officielle.

**31.36** Des représentants du Ministère nous ont indiqué que le processus de planification ne prévoyait pas, en matière de conception, la présentation d'un nombre d'options équivalentes et comparables, avec les avantages et désavantages de chacune, aux fins de la comparaison des coûts. Ils ont également dit que la planification architecturale d'un immeuble était un processus évolutif, basé sur la nécessité de construire sur un terrain et assujéti à un ensemble de critères dont le but est de respecter un budget et un délai donnés.

**31.37** À notre avis, l'analyse des options effectuée relativement à la nouvelle chancellerie de Genève n'est pas suffisante pour justifier la décision de poursuivre les plans actuels. Nous croyons

que les économies possibles, atteignant selon nous au moins 7 millions de dollars sur 20 ans, étaient suffisamment importantes pour justifier un examen formel par la haute direction.

**31.38 Chancellerie de Bangkok.** Dans le cas de la chancellerie de Bangkok, nous avons noté le long différend entre la Direction générale des biens et la mission sur la question de savoir s'il fallait louer ou acheter. Plusieurs chefs de mission ont recommandé l'achat d'une propriété partagée entre bureaux et logements, qu'ils considéraient comme la solution idéale à l'escalade des loyers et aux mauvaises conditions environnementales. Une analyse « location ou achat » préparée par la Direction générale en 1995 a montré qu'il était plus économique d'acheter que de louer des locaux pour la chancellerie. Nous avons constaté que, pendant la période 1995–1996, le Ministère a changé de point de vue, préférant désormais l'option de la location pour la chancellerie. À l'appui de ce changement, nous nous attendions à trouver une évaluation à jour des besoins et une nouvelle analyse des options. La Direction générale a informé le Conseil du Trésor que l'option de la location était fondée sur un examen soigné des divers immeubles répondant aux paramètres de localisation de la mission, et qu'une évaluation détaillée avait été effectuée. Nous avons noté cependant qu'il n'y avait aucun rapport de faisabilité détaillé comportant une évaluation des besoins et une analyse des options. En conséquence, la Direction générale ne peut montrer que la location était réellement la meilleure option dans les circonstances.

**31.39** Nous avons également remarqué qu'il n'y avait pas d'analyse complète des options relatives au projet de Séoul, en Corée du Sud. Par exemple, on n'avait pas formellement évalué l'éventuelle inclusion de la résidence officielle dans le projet. Le Ministère a récemment acheté la résidence officielle qu'il louait, et il procède actuellement à une réévaluation

**Nous croyons que les économies possibles, atteignant selon nous au moins 7 millions de dollars sur 20 ans, étaient suffisamment importantes pour justifier un examen formel par la haute direction.**

de ses besoins en matière d'espace à bureaux et de logements du personnel à Séoul.

### **La méthodologie utilisée pour soutenir les décisions en matière d'investissement doit être améliorée**

**31.40** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international effectue une analyse d'investissement pour étayer les décisions à l'égard de la viabilité financière des diverses options ou pour déterminer les coûts liés à la conservation ou l'aliénation d'un bien immobilier. Nous avons noté qu'il existe peu de documents appuyant les variables financières et les flux de trésorerie utilisés aux fins de ces analyses. En conséquence, nous craignons que l'analyse d'investissement préparée par la Direction générale des biens pour étayer le projet de Séoul ne comporte des failles. Nous avons fait part de nos préoccupations à la haute direction, et avons convenu qu'un expert-conseil indépendant soit retenu pour revoir la méthodologie utilisée aux fins de l'analyse des investissements, en prenant le projet de Séoul comme étude de cas. Avant d'engager cet expert-conseil, les services d'analyse économique interne de la Direction générale des biens avaient conclu, à plusieurs reprises, que le projet de construction proposé était l'option la plus rentable sur le plan économique.

**31.41** Le rapport de l'expert-conseil, en date du 31 mars 1999, a confirmé nos préoccupations quant à la qualité et à la fiabilité de l'analyse économique effectuée par les services du Ministère. L'expert-conseil a analysé trois scénarios « location ou achat », en se servant des données de la Direction générale concernant le projet de Séoul, et a conclu que la location coûterait de 3 millions à 19 millions de dollars de moins, selon les hypothèses retenues. Le rapport indique que les formules et les calculs utilisés sont fondés, mais que le modèle d'analyse

d'investissement présente les lacunes suivantes :

- Le modèle ne ventile pas les flux de trésorerie par type ou par année, ce qui empêche les décideurs de bien visualiser l'analyse.
- Dans son état actuel, le modèle ne permet pas d'étudier facilement des options autres que la location ou la construction.
- Le modèle ne comporte pas de rapport sommaire qui permettrait l'exécution d'une analyse de sensibilité et la présentation de résultats à ce sujet.
- Le taux d'actualisation semble faible par rapport à celui utilisé par d'autres organismes.

**31.42 La Direction générale des biens devrait cerner et analyser toutes les options raisonnables susceptibles de répondre aux besoins, et communiquer les résultats à la haute direction et au Conseil du Trésor. En outre, l'option choisie devrait être documentée.**

### **Mise en oeuvre**

**Les budgets et les calendriers des projets ont en général été respectés**

**31.43** Les pièces 31.4 et 31.5 résument le rendement des projets terminés par rapport aux budgets et aux calendriers prévus. Nous avons constaté que les budgets approuvés étaient généralement respectés, et que la nature et l'ampleur des retards étaient raisonnables. Ainsi, par exemple, le retard qu'a connu le projet de Genève s'explique par le fait qu'il a fallu tenir compte des considérations environnementales et historiques soulevées par un groupe d'intérêts relativement au site choisi. Dans le cas des logements du personnel à New Delhi, le retard était essentiellement dû au délai supplémentaire requis pour importer des matériaux.

**31.44** Comme nous l'avons mentionné précédemment, le contrat relatif au projet



de construction à Séoul a été résilié. Nous soutenons le Ministère dans sa décision de réévaluer ses besoins en locaux et ses options à Séoul car, à notre avis, le projet original était mal planifié et ne pouvait se justifier sur une base économique, comme le Ministère l'avait affirmé.

**Les contrats ont généralement été adjugés sur une base concurrentielle, et les ordres de modification, bien gérés**

**31.45** Nous avons examiné des contrats dont la valeur totale s'élève à 36 millions de dollars. Nous avons constaté que le processus d'appels d'offres et d'évaluation était bien documenté, et que les marchés étaient généralement adjugés sur une base concurrentielle. Dans la plupart des cas,

l'offre la plus basse était choisie et, lorsqu'il en allait autrement, des raisons valides sous-tendaient le choix. Nous avons également examiné un échantillon discrétionnaire des ordres de modification d'une valeur de 1,6 million de dollars au total, soit environ 43 p. 100 de l'ensemble des ordres de modification. Nous avons constaté que les modifications étaient justifiées, bien documentées et adéquatement approuvées.

**Plusieurs initiatives positives viennent protéger l'environnement**

**31.46** En vertu du Code de gérance de l'environnement, tiré du *Plan vert* du Canada, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire preuve de leadership en matière d'environnement. Aux termes de

**Nous avons constaté que dans les projets examinés, les budgets approuvés étaient généralement respectés, et que la nature et l'ampleur des retards étaient raisonnables.**

Projet	Estimation indicative	Estimation fondée	Coût réel	Écart entre l'estimation fondée et le coût réel
Chancellerie de New Delhi	14,0	25,0	25,8	(0,8)
Logements du personnel à New Delhi	3,8	9,6	9,1	0,5
Résidence officielle à New Delhi	1,3	1,3	1,5	(0,2)
Aménagement de la chancellerie à Bangkok	2,9	2,9	3,2	(0,3)
Chancellerie de Genève	21,4	21,4	20,0	1,4
<b>Total</b>	<b>43,4</b>	<b>60,2</b>	<b>59,6</b>	<b>0,6</b>

**Pièce 31.4**

**Rendement financier des projets terminés**  
*(en millions de dollars)*

Projet	Date prévue – Approbation préliminaire	Date prévue – Approbation définitive	Date réelle	Retard (en mois)
Chancellerie de New Delhi	Août 1991	Septembre 1996	Février 1997	5
Logements du personnel à New Delhi	Mars 1997	Juillet 1998	Mars 1999	8
Résidence officielle à New Delhi	Juin 1997	Juin 1997	Juin 1997	0
Aménagement de la chancellerie à Bangkok	Octobre 1997	Décembre 1997	Février 1998	2
Chancellerie de Genève	Avril 1998	Avril 1998	Juillet 1999	15

**Pièce 31.5**

**Sommaire de l'achèvement des projets par rapport aux dates prévues**

ce code, les ministères sont tenus de prendre, entre autres, des mesures de conservation de l'énergie et de l'eau. Pendant notre examen, nous avons noté plusieurs initiatives prises par le Ministère pour protéger l'environnement.

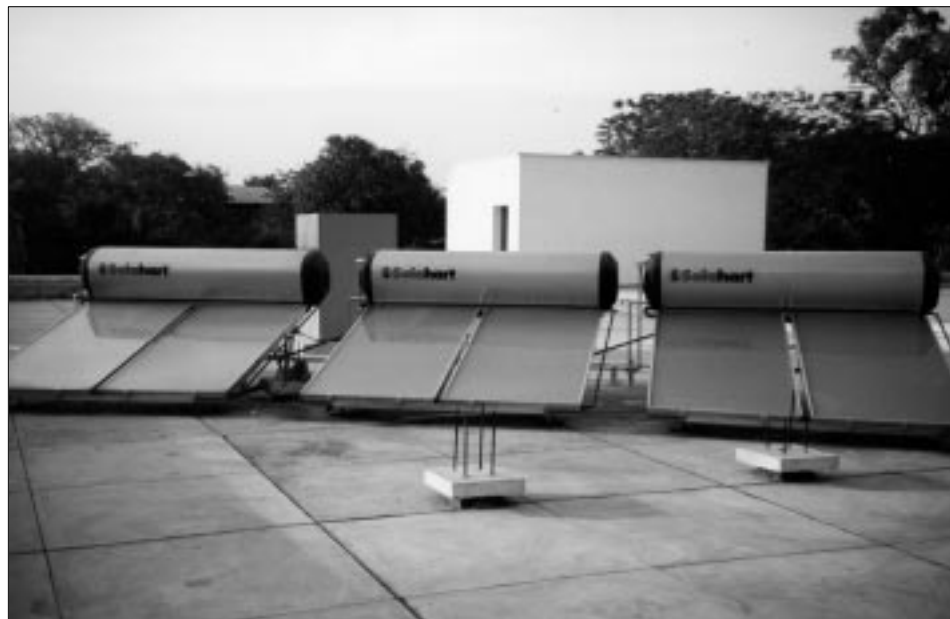
**31.47 Réduction de la consommation d'énergie à New Delhi.** Le niveau de consommation d'énergie a été considérablement réduit dans le complexe de New Delhi. En outre, le projet d'agrandissement de la chancellerie comportait d'importantes améliorations aux systèmes électriques et mécaniques. Grâce à ces améliorations, les coûts énergétiques à la chancellerie sont demeurés essentiellement les mêmes malgré que la taille des installations ait doublé. Nous avons également noté qu'un chauffe-eau solaire avait été installé à la résidence officielle, dans le but de réduire la consommation énergétique. Ressources naturelles Canada a récemment procédé à une vérification énergétique et à une évaluation de l'équipement au haut-commissariat du Canada à New Delhi, ce qui a permis de déterminer les éventuelles économies supplémentaires pouvant être réalisées au chapitre de la

consommation d'énergie et d'eau, y compris le recyclage des eaux usées.

**31.48 Évaluation de la qualité de l'air à New Delhi.** La qualité de l'air à New Delhi est un sérieux problème, auquel la mission accorde l'attention et la priorité voulues. Selon l'Organisation mondiale de la santé, New Delhi vient au quatrième rang au chapitre des villes les plus polluées au monde, et la situation continue d'empirer. Nous avons remarqué que la mission a commencé à recueillir des données pour analyser la qualité de l'air dans ses locaux.

**31.49 Réduire au minimum la consommation énergétique à Genève.** On a fait des efforts pour réduire le plus possible la consommation d'énergie à Genève. L'énoncé de projet prévoyait le choix d'équipements susceptibles de limiter au minimum le coût du cycle de vie, l'entretien et la consommation énergétique. Nous avons noté qu'un système de chauffage et de climatisation de qualité supérieure avait été installé. Celui-ci devrait réduire sensiblement la consommation d'énergie. Cependant, le Ministère n'était pas en mesure de

*Panneaux solaires utilisés pour chauffer l'eau à la résidence officielle de New Delhi, en Inde (voir le paragraphe 31.47).*



quantifier les économies prévues à ce chapitre au moment de notre vérification.

**Le suivi des coûts et les rapports à ce sujet doivent être améliorés**

**31.50** Dans un projet bien géré, tous les coûts pertinents sont recensés et comparés au budget. Des rapports précis et opportuns sur les écarts budgétaires permettent aux décideurs d'intervenir au cas où il y aurait un écart important. Nous avons constaté que les coûts des projets n'étaient pas tous systématiquement recensés et rapportés à la haute direction et au Conseil du Trésor, contrairement aux politiques de ce dernier sur la gestion des projets d'investissement. Cela revêt une importance particulière dans le cas des projets qui absorbent beaucoup de ressources internes sur une longue période, par exemple le projet d'agrandissement de la chancellerie de New Delhi, qui s'est étalé sur 15 ans.

**31.51** À partir des estimations ministérielles disponibles, nous avons calculé que le coût des ressources internes essentiellement consacrées à l'agrandissement de la chancellerie et au projet de logements du personnel à New Delhi ont atteint au moins 800 000 \$ et 560 000 \$ respectivement, exclusion faite des frais de déplacement connexes et autres charges décaissées. Un calcul analogue portant sur le projet de Séoul a donné un montant de 522 000 \$. Le Ministère n'a pu nous fournir d'estimations concernant les projets de Bangkok et de Genève.

**31.52** En ce qui a trait au projet de Genève, nous avons constaté que la Direction générale des biens était en train d'établir des projets distincts pour l'aménagement paysager et l'achat d'un terrain supplémentaire, à un coût estimatif total de 500 000 \$. À notre avis, ces activités sont directement liées à la nouvelle chancellerie et les coûts afférents devraient être imputés à ce projet.

**31.53** Nous avons observé que les rapports sur le rendement des projets présentés à la haute direction comportaient plusieurs lacunes. En effet, les rapports sur l'avancement des travaux (portée, coûts et calendrier) par rapport aux plans n'étaient pas produits sur une base régulière. Les fonctionnaires nous ont dit que les rapports d'achèvement et d'évaluation des projets étaient rarement produits à temps, en raison d'un manque de ressources. Pour se tenir au courant de l'état d'un projet, les autorités supérieures de la Direction générale des biens s'en remettent surtout aux réunions et aux discussions avec les fonctionnaires, ainsi qu'à un examen hebdomadaire des rapports de trésorerie mensuels du Plan d'investissement à long terme. En outre, une opinion répandue au Ministère veut que la haute direction n'accorde pas suffisamment d'attention aux projets d'investissement. Nous croyons que l'adoption de pratiques formelles en matière de rapports et d'examen améliorerait la gestion des projets.

**31.54 La Direction générale des biens devrait faire un suivi et une ventilation de tous les coûts spécifiquement associés à un projet donné. Elle devrait préparer des rapports sur le déroulement des travaux (portée, coûts et calendrier) par rapport aux plans, afin de permettre aux décideurs d'intervenir au cas où il y aurait un écart important.**

**Le respect des politiques du Conseil du Trésor n'est pas constant, ce qui constitue une source d'inquiétude**

**31.55** Nous avons constaté deux cas où le Ministère a excédé le pouvoir de passation des marchés qui lui avait été délégué, et où l'approbation du Conseil du Trésor a été accordée rétroactivement. Dans l'un, le Ministère a signé un bail de trois ans pour un loyer annuel de 785 000 \$ avant de demander l'autorisation du Conseil du Trésor. En outre, un dépôt de 400 000 \$ a été remis par la mission au propriétaire avant la

**Nous avons des inquiétudes quant à la précision et à l'intégralité des assertions faites dans les diverses présentations au Conseil du Trésor.**

signature du bail. Cependant, dans sa demande d'approbation rétroactive, le Ministère n'a pas informé le Conseil du Trésor de ce dépôt.

**31.56** Dans l'autre cas, le Ministère a apporté une modification de 2,4 millions de dollars à un accord avec un expert-conseil sans l'approbation préalable du Conseil du Trésor.

**31.57** Enfin, comme l'illustre l'étude de cas ci-dessous et ainsi qu'on l'a vu au paragraphe 31.30, nous avons des inquiétudes quant à la précision et à l'intégralité des assertions faites dans les diverses présentations au Conseil du Trésor, par exemple celles justifiant les dépassements budgétaires des projets. Ces assertions semblent en effet incompatibles avec les données recueillies au cours de notre vérification.

**31.58** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait s'assurer qu'on respecte en tout temps les pouvoirs qui lui ont été délégués.

**Des vérifications internes récentes portant sur trois projets d'investissement ont révélé des lacunes dans les pratiques de gestion**

**31.59** L'inspecteur général du Ministère a récemment produit des rapports provisoires sur la vérification de trois

projets d'investissement, à savoir le complexe diplomatique d'Alger, l'aménagement des locaux loués occupés par le consulat général à New York, et la remise à neuf de la Maison du Canada à Londres. Un rapport sommaire provisoire portant sur les trois projets a également été produit. À la fin de notre vérification, les rapports n'avaient cependant pas encore été finalisés. Nous n'avons donc pas été en mesure d'examiner formellement ces rapports, ni les documents de travail à l'appui, et dès lors nous n'avons pu déterminer le degré de fiabilité des travaux. Cependant, nos entretiens avec le Bureau de l'inspecteur général nous ont permis de constater que les conclusions de ce dernier s'apparentent à nos observations dans ce chapitre.

**Mise en service**

**L'uniformité dans les pratiques de mise en service diminuera les risques associés au projet**

**31.60** La mise en service est une méthode séquentielle utilisée pour tester et valider les résultats par rapport aux critères de rendement prévus de l'ensemble des composantes, équipements, systèmes et systèmes intégrés d'un immeuble. Nous avons constaté que les pratiques de mise en service dans plusieurs des projets vérifiés présentaient des différences.

**Rapports imprécis et incomplets au Conseil du Trésor**

En août 1994, le Ministère a obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation de concevoir et de construire un complexe diplomatique (chancellerie et logements du personnel) à Séoul, en Corée du Sud, à un coût estimatif de 33,6 millions de dollars. Les travaux devaient prendre fin en décembre 1997. En août de cette même année, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que les coûts estimatifs du projet avaient grimpé à 55,2 millions de dollars, et que la date d'occupation visée était juin 2000. Cette hausse était due à une combinaison de facteurs, à savoir des informations inadéquates sur les coûts de construction à Séoul à l'époque, l'omission de la taxe sur la valeur ajoutée dans les coûts du projet, et l'inflation du marché de la construction à Séoul. Le Ministère a maintenu que le seul vrai test des coûts est le marché, et que l'offre contenue dans la proposition acceptable excédait l'estimation générique des coûts.

Comme mentionné auparavant, nous avons constaté que l'estimation des coûts du projet faite en 1994 était incomplète et non fiable. Le Ministère n'a pas préparé d'estimation de coûts adéquate avant avril 1996. À notre avis, la mauvaise estimation des coûts en 1994 est la raison première de la hausse du budget du projet en 1997. Nous nous serions attendus en outre à ce que le Ministère informe le Conseil du Trésor de la (ou des) raison(s) du retard de 2,5 ans dans l'exécution du projet, soit de décembre 1997 à juin 2000.

**31.61 Chancellerie de New Delhi.** Le budget du projet prévoyait des fonds pour la mise en service. Même si aucun plan formel de mise en service n'avait été préparé, les activités à cet égard ont été correctement menées, et nous n'avons relevé aucun problème important. Les utilisateurs se disaient généralement satisfaits des services offerts dans l'immeuble.

**31.62 Chancellerie de Genève.** Nous avons constaté que le budget du projet ne comportait pas de poste au titre de la mise en service. En fait, quelques jours à peine avant le quasi-achèvement des travaux, aucun plan de mise en service n'avait encore été préparé. Nous avons remarqué que quatre agents responsables de la mise en service avaient été successivement affectés au projet pendant les huit mois précédents. Sans un solide plan de mise en service et sans essais, le Ministère ne peut avoir l'assurance indépendante que les systèmes de l'immeuble fonctionneront comme prévu. De plus, il y a un risque accru que les lacunes ne soient pas décelées avant l'acceptation de l'immeuble. Les responsables du projet nous ont récemment informés qu'un contrat de mise en service de 130 000 \$ avait été accordé le 7 juillet 1999. L'étape de la mise en service devrait être terminée avant la fin octobre 1999.

**31.63 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait veiller à ce que les projets fassent l'objet d'une mise en service, de manière à satisfaire aux exigences du programme à un coût minimal et avec le moins de problèmes possible.**

## **Dossiers des projets**

**Les dossiers des projets sont tenus cas par cas et ne montrent pas vraiment comment les problèmes ont été réglés**

**31.64** Des dossiers complets et bien tenus facilitent la gestion d'un projet. Cela

s'avère particulièrement important dans le cas du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, puisque celui-ci gère des projets partout dans le monde. Le décalage horaire, la distance et le fait d'avoir à traiter avec des cultures étrangères, ainsi que l'affectation par rotation du personnel ministériel accentuent l'importance de tenir des dossiers adéquats et d'éviter ainsi le réexamen inutile de questions déjà étudiées et analysées. Nous avons relevé que les dossiers des projets sont généralement tenus cas par cas, et qu'ils ne font pas pleinement état des décisions et conclusions importantes. Nous nous inquiétons plus particulièrement de ce que les dossiers en question ne montrent pas vraiment comment les problèmes ont été réglés.

**31.65** À Bangkok, les fonctionnaires ministériels se sont dits inquiets d'un contrat signé en 1995 concernant la location d'appareils et d'équipements pour la résidence officielle. Pendant notre visite sur place, nous avons noté que les dossiers du projet ne mentionnaient pas si on avait répondu à ces inquiétudes. Dans le cas de la résidence officielle de New Delhi, diverses options avaient été présentées et discutées concernant le développement de ce site avant les récents travaux de rénovation. Cependant, nous avons remarqué que de l'information importante justifiant la décision arrêtée n'était pas documentée dans les dossiers des projets.

## **Conclusion**

**Les projets ont été mis en œuvre avec succès, mais une meilleure planification et une meilleure analyse des options sont requises**

**31.66** Les constatations et conclusions de notre vérification ne portent que sur les projets examinés. Même si nos constatations semblent indiquer certaines faiblesses systémiques au chapitre de la planification, faiblesses sur lesquelles la haute direction devrait se pencher, nous

**Nous en arrivons à la conclusion que les installations répondent aux besoins déclarés des utilisateurs.**

n'avons pas vérifié la Direction générale des biens, les directions géographiques ou les missions dans leur intégralité. Nous en arrivons à la conclusion que les installations répondent aux besoins déclarés des utilisateurs.

Les fonctionnaires dans les missions visitées se sont généralement dits très satisfaits de leurs nouveaux locaux. Ils estiment que ceux-ci les aident à mieux s'acquitter de leurs programmes, et que le moral du personnel s'est amélioré. Dans l'ensemble, les projets ont été exécutés en respectant les budgets et les calendriers approuvés. Nous avons également noté plusieurs initiatives de protection de l'environnement.

**31.67** Les projets d'investissement obligent l'État à effectuer d'importantes dépenses en capital de nature ponctuelle, et souvent à couvrir des frais de fonctionnement et d'entretien encore plus élevés pendant la durée de vie des immobilisations. Il est donc essentiel que la haute direction et le Conseil du Trésor reçoivent des estimations fiables des coûts totaux d'un projet avant de prendre un engagement. De même, il est important d'examiner toutes les options raisonnables susceptibles de déboucher sur de substantielles économies, et de les faire connaître à la haute direction et au Conseil du Trésor. Nous avons relevé des lacunes sous ces deux aspects.

**31.68** La qualité des analyses et de la documentation utilisées pour étayer les décisions d'investissement ne répondait pas aux exigences des politiques du Ministère même, ni aux méthodes établies pour la gestion des projets d'investissement. La Direction générale des biens devrait encore améliorer la façon dont elle surveille les coûts des projets et les écarts budgétaires et en rend compte. Nous avons aussi noté deux cas où le Ministère a excédé son pouvoir de passation des marchés et où l'approbation du Conseil du Trésor a été accordée rétroactivement. Les vérifications internes

menées récemment sur trois projets d'investissement ont suscité des inquiétudes semblables quant aux pratiques ministérielles de gestion des projets d'investissement. Nous estimons que tous les facteurs susmentionnés peuvent avoir entraîné des frais additionnels d'au moins 8 à 15 millions de dollars sur une période de 20 ans.

**31.69** Ces dernières années, la Direction générale des biens a pris des initiatives pour améliorer ses systèmes et pratiques de gestion des projets. En l'occurrence, nous espérons qu'elle tiendra compte des points soulevés dans le cadre de cette vérification ainsi que de ceux recensés par le Bureau de l'inspecteur général du Ministère. Nous encourageons par ailleurs l'inspecteur général à continuer d'accorder la priorité à ce volet des opérations du Ministère. Nous entendons suivre les futurs projets de la Direction générale des biens, et en faire rapport au Parlement, s'il y a lieu.

***Réponse globale du Ministère :** Le Ministère approuve les recommandations du vérificateur général. L'examen du rendement en matière d'exécution des projets cherchait surtout à s'assurer que ces derniers étaient rentables et justifiés sur la base des évaluations finales des coûts avant de les commencer. Toutefois, les évaluations préliminaires des coûts n'ont parfois pas permis de prédire l'évolution des exigences du programme ou les forces du marché au cours des étapes de planification ultérieures.*

*Le Ministère continuera de réévaluer le bien-fondé des projets d'immobilisations, dès qu'il y a un changement dans les évaluations des coûts et, comme dans le cas de Séoul, chaque fois que la volatilité des marchés locaux l'exige.*

*La documentation du projet, l'analyse des investissements et la présentation des rapports au Conseil du Trésor continueront d'être améliorées.*



## À propos de la vérification

### Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si les installations visées répondaient aux besoins des clients et aux autorisations du Conseil du Trésor, et si leur planification et leur mise en oeuvre tenaient compte des critères de rentabilité et d'efficacité ainsi que des considérations environnementales.

### Étendue

Nous avons examiné les principaux aspects des projets choisis, en prenant comme critères les pratiques généralement acceptées en matière de bonne planification et de mise en oeuvre réussie d'un projet. Plus précisément, nous avons passé en revue la définition et l'énoncé des besoins, l'analyse des options, la définition et l'approbation des projets, ainsi que les étapes de la conception, de la passation des marchés, de la construction et de la mise en service, selon le cas. En ce qui concerne le programme ministériel, nous n'avons cherché qu'à comprendre de façon générale les besoins auxquels les nouvelles installations étaient censées répondre. Sauf pour ce qui est de leur rôle respectif dans les projets étudiés, nous n'avons pas soumis à vérification la Direction générale des biens, les directions géographiques ou les missions. En ce qui a trait à la chancellerie de Genève, la phase de mise en service n'était pas terminée au moment de notre visite sur place.

### Critères

Les critères que nous avons utilisés découlent des méthodes établies par le Bureau du vérificateur général concernant la vérification des projets d'investissement, ainsi que des politiques du Conseil du Trésor relatives à la gestion de ces projets. Nous avons également tenu compte du système d'exécution des projets de la Direction générale des biens, qui repose sur les politiques susmentionnées du Conseil du Trésor.

### Méthode

Nous avons interviewé la plupart des principaux responsables de programme et de projet du Ministère et passé en revue les documents et dossiers pertinents. Nous avons visité les sites de tous les projets, et examiné plusieurs projets d'autres pays.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto  
Directeur : Joe Martire

Rodney Newcombe  
Elizabeth Fox

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Joe Martire.

*À la suite de nos recommandations, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a fourni le plan d'action suivant.*

## **LE PLAN D'ACTION DU MINISTÈRE**

Le Ministère continuera d'apporter des améliorations soutenues au Programme des propriétés et prendra notamment des mesures pour régler les questions soulevées par le vérificateur général.

- **L'analyse des choix de propriétés et l'évaluation des coûts des projets futurs seront encore améliorées :**
  - La pratique, entamée en 1996, de passer des contrats avec des contrôleurs des quantités ayant une expérience internationale pour obtenir des évaluations indépendantes des coûts d'un projet sera poursuivie.
  - En novembre 1999, le Ministère sollicitera, au moyen d'offres permanentes, des déclarations d'intérêt pour fournir des services d'évaluation des coûts.
  - La mise en oeuvre des recommandations découlant de l'examen indépendant de la méthodologie d'analyse de l'investissement en mars 1999 sera poursuivie.
  - En janvier 2000, le Ministère achèvera la révision de ses lignes directrices concernant la réalisation d'études de faisabilité.
- **Le Ministère examinera des méthodes visant à calculer les frais généraux liés à l'administration des projets et à en faire rapport.**
- **Les meilleures méthodes pour signaler le rendement des projets et la documentation afférente continueront d'être présentées :**
  - En février 1999, des dossiers électroniques de projets ont été établis pour les nouveaux projets.
  - Vers la fin de 1999, le module des « Systèmes de projets », du nouveau système de gestion financière intégrée, sera mis en oeuvre.
- **Un guide mis à jour sur les directives du Conseil du Trésor relatives aux pouvoirs en matière de passation de marchés et de finances sera distribué au sein du Ministère, et un rapport sur les progrès du Plan d'action sera présenté au Conseil en 2000.**