



**Programme
d'immobilisations dans le
secteur des transports et
gestion immobilière**

Ministère de la Voirie et
des Travaux publics

Février 2007



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	4
Veiller à ce que l'infrastructure de transport et des bâtiments publics soit sécuritaire et efficiente	4
Des directives régissent les activités	7
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	8
Gestion des risques	8
Le Ministère doit améliorer ses pratiques de gestion des risques	8
Programme d'immobilisations dans le secteur des transports	11
L'état de l'infrastructure de transport est préoccupant	11
Le Ministère a des défis à relever en matière de planification des immobilisations	13
La planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport doivent être améliorées	14
Gestion immobilière	19
Il n'y a pas d'approche stratégique à long terme pour les locaux	19
Il faut des procédures à jour pour guider les projets de construction d'immeubles	21
La planification et la mise en œuvre des projets de construction d'immeubles comportent des lacunes importantes	22
Le Ministère doit améliorer ses pratiques d'acquisition des locaux	28
Les immeubles appartenant au gouvernement ne sont pas bien entretenus	33
Le modèle de l'organisme de service spécial n'a pas bien fonctionné dans le cas de l'Organisme de gestion de la propriété	35
Mesure et communication du rendement	36
Une mesure et une communication adéquates du rendement s'avèrent nécessaires	36
Conclusion	38
À propos de la vérification	39



Programme d'immobilisations dans le secteur des transports et gestion immobilière

Ministère de la Voirie et
des Travaux publics

Points saillants

Objet Le ministère de la Voirie et des Travaux publics du gouvernement du Yukon est chargé de veiller à ce que l'infrastructure de transport du territoire soit sécuritaire et efficiente. Il est également responsable de prévoir les besoins en locaux, d'acquérir les locaux et d'assurer d'autres services de gestion immobilière qui répondent aux besoins des ministères clients à un coût raisonnable. Nous avons examiné la façon dont le Ministère planifie et met en œuvre les projets d'infrastructure de transport, planifie et acquiert les locaux, conçoit et gère les projets de construction, et entretient les immeubles. Nous avons examiné un échantillon de projets terminés et de projets en cours.

Pertinence Les routes et les ponts revêtent une importance particulière au Yukon, territoire peu densément peuplé, où les collectivités sont éloignées les unes des autres. En 2005-2006, le Ministère a dépensé environ 60 millions de dollars pour développer, construire et entretenir l'infrastructure de transport — 4 849 kilomètres de routes et de voies publiques, 129 ponts, 13 aéroports et 16 pistes d'atterrissage. L'Organisme de gestion de la propriété du Ministère a géré la construction, la location, l'exploitation et l'entretien d'environ 480 immeubles appartenant au gouvernement et de 52 immeubles loués, avec un financement de quelque 52 millions de dollars qui provient des ministères et organismes du Yukon.

La gestion immobilière ainsi que l'aménagement et l'entretien d'une infrastructure de transport sécuritaire nécessitent une planification à long terme pour garantir que la prestation de ces services soit aussi économique et efficiente que possible. Il est également essentiel pour le Ministère de se doter de saines pratiques de gestion, d'étayer la prise de décisions par de l'information, d'adopter une gestion stratégique et de gérer les risques.

Constatations

- Le Ministère a déterminé qu'il fallait un nouvel investissement majeur dans les routes et les ponts pour arrêter leur détérioration et les remettre dans un état qui soit conforme à ses normes. Quant à l'entretien et à la remise en état de ces actifs, le Ministère n'a pas

adopté d'approche rigoureuse pour la planification à long terme et le financement.

- Bien des projets d'infrastructure de transport et de construction que nous avons examinés (par exemple, la remise en état de ponts, la réfection de routes, le resurfaçage de pistes d'aéroport, la construction d'aérogares et de centres communautaires, et le remplacement et l'agrandissement d'écoles) ont dépassé les cibles de dépenses initiales. La plupart des projets n'ont pas été terminés à temps. Dans certains cas, les problèmes étaient indépendants de la volonté du Ministère. Cependant, ce dernier n'a pas bien géré les risques de tels écarts. Il n'a pas non plus effectué l'examen obligatoire des projets terminés pour déterminer si les procédures appropriées avaient été suivies, si les principes d'économie et d'efficience avaient été appliqués et si les objectifs avaient été atteints.
- Le Ministère ne possède pas de plan-cadre à long terme pour les locaux, ce qui lui permettrait de recenser les besoins et d'y répondre, et de veiller à ce que le gouvernement ne paie pas un montant indu pour ses locaux. Il n'effectue pas de planification à long terme efficace des locaux, ce qui lui permettrait d'optimiser l'utilisation des locaux existants et de recommander la meilleure option pour en acquérir d'autres, soit de construire, d'acheter ou de louer. Le Ministère ne tient pas de registre complet indiquant les locaux occupés par les différents ministères, ainsi que les besoins de ces derniers à cet égard et l'espace auquel ils auraient droit selon la norme du gouvernement visant l'attribution des locaux. Le Ministère note que certains ministères sont à l'étroit dans leurs locaux, tandis que d'autres disposent de plus d'espace qu'ils n'en ont besoin. Au moment de notre vérification, le Ministère avait engagé un expert-conseil à qui il avait confié l'élaboration d'un plan-cadre quinquennal pour les locaux, et ce, pour l'ensemble du gouvernement du Yukon.
- La plupart des locaux à bureaux sont loués. Le Ministère a conclu la très grande majorité des baux récents en ayant recours à des marchés à fournisseur unique, le plus souvent en renouvelant le bail existant — ce qui peut souvent s'avérer la solution la plus coûteuse à la longue. Souvent, les décisions de louer n'étaient ni justifiées ni documentées.
- Certains immeubles appartenant au gouvernement se détériorent gravement en raison de leur âge et d'un manque d'entretien adéquat. Le Ministère n'a pas procédé systématiquement à des inspections des immeubles ni utilisé les normes établies. Il ne

dispose donc pas d'information à jour sur l'état de ses immeubles. Au terme de notre vérification, il était en train d'établir des normes et des procédures pour la vérification des installations.

Réaction du ministère de la Voirie et des Travaux publics du Yukon. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics accepte nos recommandations. Ses réponses détaillées sont intégrées au Rapport.

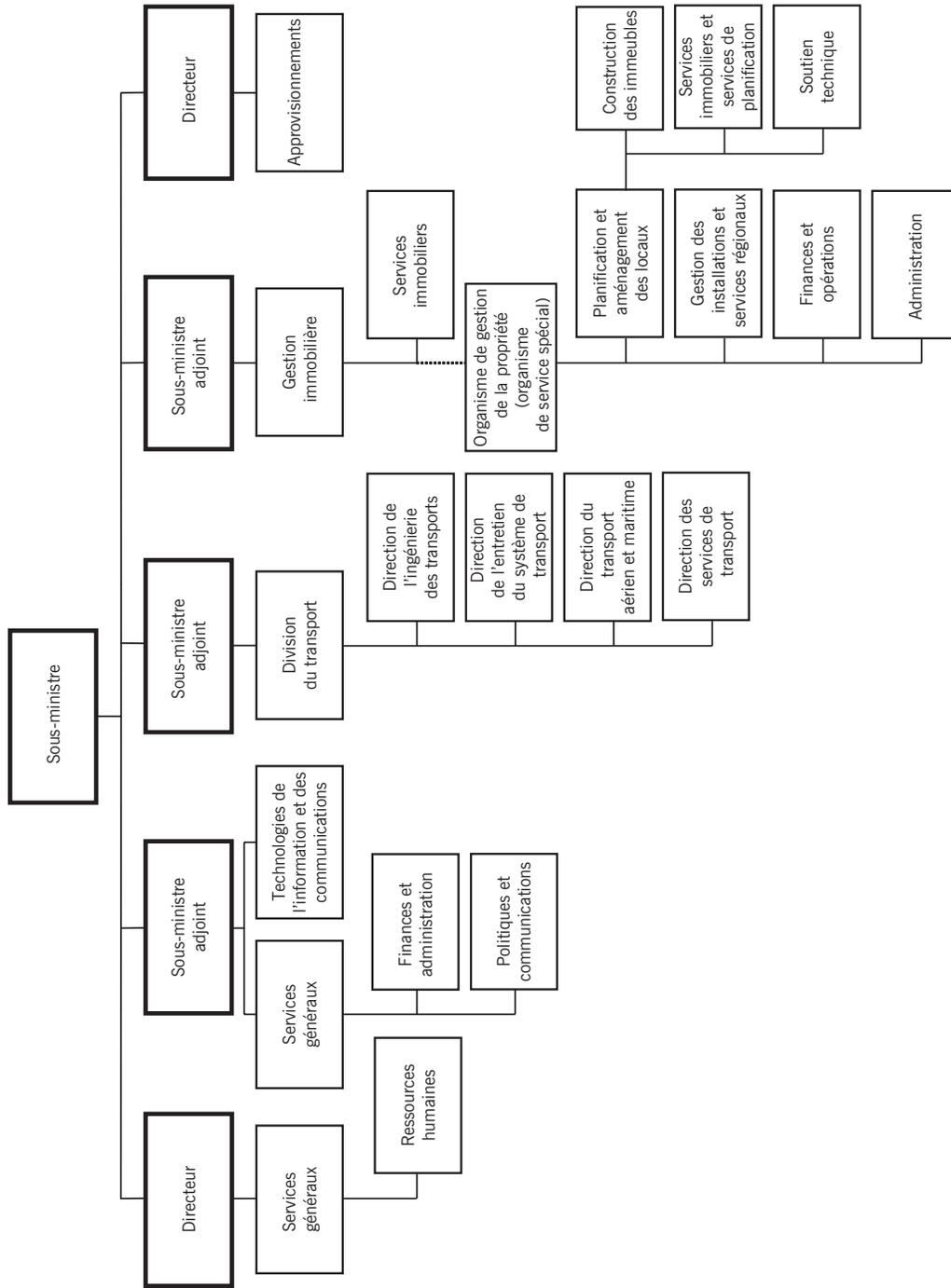
Introduction

Veiller à ce que l'infrastructure de transport et des bâtiments publics soit sécuritaire et efficiente

1. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics du Yukon doit s'assurer que l'infrastructure de transport du territoire est sécuritaire et efficiente. Il est également chargé de fournir une vaste gamme de services de gestion immobilière qui répondent aux besoins des ministères clients à un coût raisonnable.
2. Le Ministère est dirigé par un sous-ministre, qui est appuyé par trois sous-ministres adjoints responsables des services généraux, du transport et de la gestion immobilière. Deux directeurs, chargés des ressources humaines et des services d'approvisionnement, relèvent aussi du sous-ministre (voir la pièce 1).
3. **Transports.** La Division du transport du Ministère surveille la planification du système de transport du Yukon. Elle conçoit, fait construire, entretient et régleme l'infrastructure routière du territoire, soit 4 849 kilomètres de routes et de voies publiques (voir la pièce 2), 129 ponts, 13 aéroports, 16 pistes d'atterrissage et 2 traversiers. La Direction de l'ingénierie des transports, qui compte environ 35 employés, collabore avec d'autres administrations et différentes directions du Ministère en vue de refaire les routes et les voies publiques, d'améliorer l'infrastructure de transport et de veiller à la sécurité des ponts.
4. Le gouvernement du Yukon reçoit des contributions d'autres administrations pour financer ses projets d'infrastructure de transport. Ainsi, en vertu de l'accord Shakwak, conclu entre les États-Unis et le Canada, le gouvernement des États-Unis finance la réfection de la route de Haines et du tronçon nord de la route de l'Alaska. Dans le cadre du Programme stratégique d'infrastructures routières (PSIR) Canada-Yukon et du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, le gouvernement fédéral partage le financement de certains projets d'amélioration des routes et des ponts du territoire.
5. **Gestion immobilière.** Créé en avril 1996, l'Organisme de gestion de la propriété du Ministère fonctionne comme un **organisme de service spécial**. Il compte environ 210 employés, dont environ 170 travaillent dans la gestion des installations et les services régionaux, et 24, dans la construction des immeubles, les biens immobiliers, la planification et le soutien technique. Les 16 autres employés travaillent au service des finances et des opérations et à celui de l'administration.

Organisme de service spécial — Organisation opérationnelle jouissant d'une certaine autonomie dans le cadre des structures établies d'un ministère. En tant que programme du ministère, l'organisme est assujéti aux lois, aux directives et aux politiques du gouvernement. La création d'un organisme de service spécial a pour but de permettre aux gestionnaires d'atteindre un rendement plus élevé en leur donnant la marge de manœuvre voulue pour gérer leurs ressources de la façon la plus productive, conformément aux critères courants du monde des affaires.

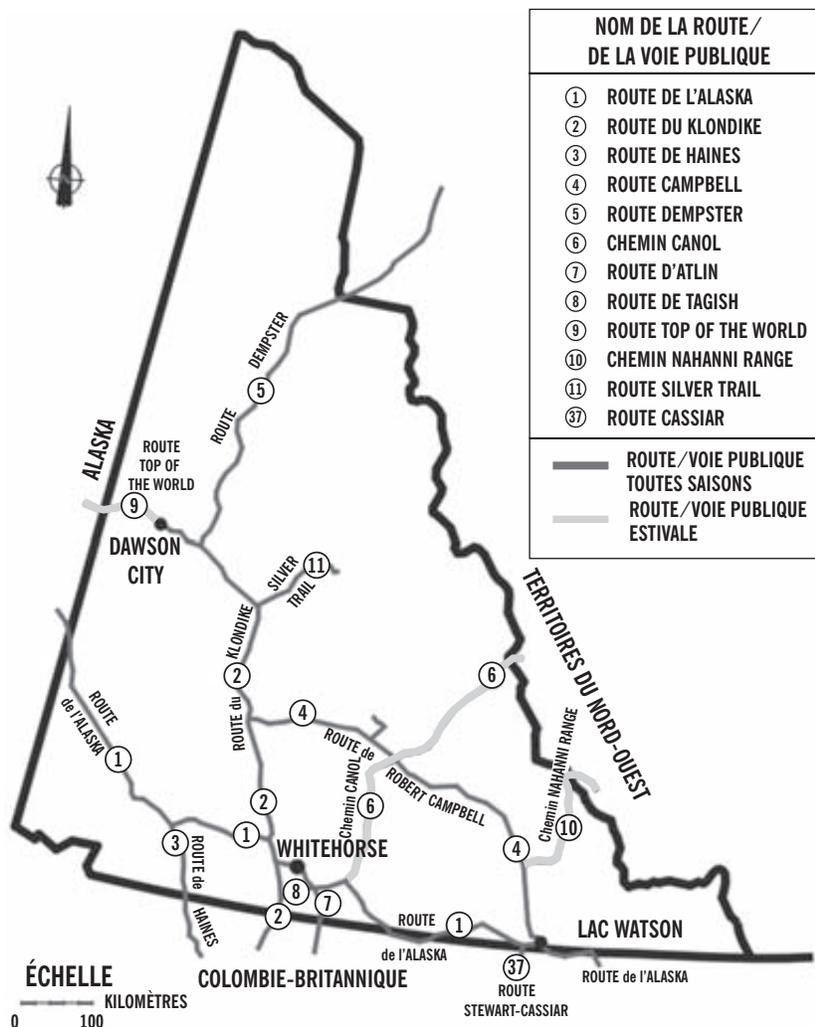
Pièce 1 Ministère de la Voirie et des Travaux publics — Organigramme et programmes



Note : Les boîtes encadrées en gras représentent les postes qui relèvent directement du sous-ministre. Les autres boîtes représentent les programmes et activités.

Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

Pièce 2 Routes et voies publiques du Yukon



Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

6. Au nom des ministères chargés des programmes, le Ministère gère la construction, la location, l'exploitation et l'entretien de quelque 480 immeubles appartenant au gouvernement (dont le coût de remplacement actuel est d'environ 1 milliard de dollars) et de 52 immeubles loués (qui représentent environ 9 millions de dollars en loyers annuels). Les immeubles appartenant au gouvernement et les immeubles loués couvrent environ 3,3 millions de pieds carrés (un peu plus de 300 000 mètres carrés) et 410 000 pieds carrés (38 000 mètres carrés) respectivement (ce qui comprend les bureaux, les entrepôts et les locaux destinés à des fins particulières).

Charges d'immobilisations — Sommes dépensées pour acquérir ou améliorer des immobilisations, telles que des immeubles, des ponts et des routes. Par acquisition, on entend la conception, la mise en valeur, la construction ou l'achat d'immobilisations. Par amélioration, on entend toute modification ou rénovation qui augmente de façon importante le rendement, la valeur ou la capacité d'une immobilisation ou qui en prolonge la durée de vie utile ou économique.

7. Au cours de l'exercice 2005-2006, le Ministère a dépensé environ 145,2 millions de dollars — dont 68,8 millions de dollars en **charges d'immobilisations** (ce qui comprend quelque 37,2 millions versés par d'autres parties ou recouverts d'elles) et 76,4 millions de dollars en charges d'exploitation et d'entretien (dont quelque 3,7 millions ont été versés par d'autres parties ou recouverts d'elles). De ce montant total, la Division du transport a consacré approximativement 60,3 millions de dollars aux charges d'immobilisations afin de développer, de construire et d'entretenir l'infrastructure de transport du territoire.

8. Le programme de gestion immobilière a comptabilisé environ 4,6 millions de dollars en charges d'immobilisations et 16,5 millions de dollars en charges d'exploitation et d'entretien pour couvrir les coûts de construction et des gros travaux d'entretien, les coûts de gestion des projets de construction, les coûts d'exploitation et d'entretien des installations, ainsi que les coûts de location. L'Organisme de gestion de la propriété du Ministère a également touché quelque 14,1 millions de dollars d'autres ministères et organismes en frais de gestion d'installations et en loyers. De plus, les ministères chargés des programmes ont consacré un total de 17 millions de dollars aux charges d'immobilisations afin de financer la construction et l'entretien d'immeubles.

9. Au total, le gouvernement du Yukon a dépensé quelque 52 millions de dollars en 2005-2006 pour construire, exploiter et entretenir ses immeubles, ce qui représente environ 7 p. 100 de l'ensemble des dépenses du gouvernement.

Des directives régissent les activités

10. En 1994, le Conseil de gestion du gouvernement du Yukon (le comité des finances du Conseil exécutif) a adopté une directive sur la planification et la mise en œuvre des projets. En avril 1998, il a approuvé le retrait de cette directive de son manuel de directives et son inclusion dans le manuel d'administration générale. La directive s'applique aux projets d'acquisition d'immobilisations dont le coût estimatif est de 50 000 \$ ou plus. Elle décrit les principes de planification, de mise en œuvre, de contrôle et d'examen des projets, et précise la responsabilité et l'obligation de rendre compte du ministère parrain (ministère ayant l'autorisation budgétaire) et du ministère d'exécution (celui qui effectue les travaux du projet). Les activités du Ministère sont également régies par d'autres directives gouvernementales, telles que les directives sur les marchés, la planification des locaux à bureaux et l'entretien des immobilisations.

Objet de la vérification

11. Nous avons examiné la façon dont le Ministère planifie et met en œuvre les projets d'infrastructure de transport, effectue la planification et l'acquisition des locaux, conçoit et gère les projets de construction, et entretient les immeubles. La vérification a porté sur les aspects suivants :

- les pratiques de gestion des risques du Ministère sur les plans stratégique et opérationnel, plus particulièrement la planification des immobilisations, l'exécution des projets et la gestion immobilière;
- la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport;
- la planification et l'acquisition des locaux, l'entretien des immeubles et la gestion des installations.

12. Nous avons examiné un échantillon de projets terminés et de projets en cours, dont deux projets de construction pour lesquels nous avons étudié la participation du Ministère jusqu'au moment où celui-ci a refusé d'en assumer la responsabilité.

13. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent rapport, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Gestion des risques

Le Ministère doit améliorer ses pratiques de gestion des risques

14. La gestion des risques désigne les pratiques de gestion qu'utilise une organisation pour gérer l'incertitude entourant les événements futurs et les effets possibles des risques recensés. Nous avons relevé de nombreux risques susceptibles de nuire à la capacité du ministère de la Voirie et des Travaux publics d'atteindre ses objectifs (voir la pièce 3). Nous avons constaté que le Ministère ne recense ni n'évalue adéquatement les principaux risques qui peuvent compromettre l'atteinte de ses objectifs. Il n'établit pas non plus de procédures appropriées pour atténuer les risques et ne conserve pas de documentation à ce sujet.

Pièce 3 Exemples de risques qui peuvent avoir une incidence sur l'atteinte des objectifs des programmes du ministère de la Voirie et des Travaux publics

Danger accidentel : Tous les types de dangers, à l'exception de ceux résultant d'actes prémédités.

Catastrophe naturelle : Événement de cause naturelle, qui n'aurait pu être évité par diligence raisonnable ou par prévoyance.

Risque lié aux clients : Risque que des gestes posés (ou qui auraient dû être posés) par des clients ou des groupes d'utilisateurs aient des conséquences négatives sur l'atteinte des objectifs. Par exemple, un ministère client peut modifier ses exigences quant à l'espace requis, au type de locaux et à leur aménagement. Le changement peut entraîner des retards et une augmentation des coûts.

Risque lié aux employés : Risque lié aux gestes posés (ou qui auraient dû être posés) par des membres du personnel, qu'ils soient intentionnels ou non. Cette catégorie englobe les risques associés à un manque de capacité ou de compétences des ressources humaines.

Risque lié à l'environnement : Risque que des projets d'immobilisations aient des effets nuisibles sur l'environnement et que les mesures d'atténuation des impacts environnementaux ne soient pas pleinement observées.

Risque financier : Risque de financement insuffisant des priorités opérationnelles ou stratégiques.

Fraude/corruption : Risque de perte ou de dommages touchant les biens imputable à une fausse déclaration intentionnelle (par un employé ou par un membre du public) faite dans l'intention de réaliser un profit personnel.

Actes hostiles de la part d'autrui : Actions malveillantes ou préméditées contre le Ministère, y compris de la part du public.

Risque lié aux locateurs : Risque que des gestes posés (ou qui auraient dû être posés) par des locateurs ou des bailleurs d'un immeuble aient des conséquences négatives sur l'atteinte des objectifs. À l'expiration d'un bail, il est possible que le locateur d'un immeuble occupé ne veuille pas renégocier le bail à des conditions favorables ou modifier l'immeuble en fonction du calendrier de projet du gouvernement. Il peut en résulter des retards et une augmentation des coûts, et une situation où les locaux sont moins que satisfaisants.

Risque juridique : Violation des lois, des règlements et des ententes et traités, et toute responsabilité légale qui pourrait en découler. Par exemple, le processus d'appel d'offres peut donner lieu à un risque juridique, dans les cas où il y a modification du processus d'appel d'offres en cours de route ou acceptation d'une proposition spontanée d'un soumissionnaire.

Risque lié aux partenaires ou aux fournisseurs et entrepreneurs : Risque que des gestes posés (ou qui auraient dû être posés) par des partenaires, des fournisseurs ou des entrepreneurs aient des conséquences négatives sur l'atteinte des objectifs. Par exemple, l'effervescence du marché de la construction peut avoir des conséquences négatives sur les estimations de coûts. L'entrepreneur peut être incapable d'achever la construction dans le cadre d'un projet d'immobilisation à cause de problèmes imprévus liés à l'aspect financier ou à la construction. Il peut en résulter des dépassements de coûts, des retards et des obligations pour l'État.

Risque politique : Risque qu'un changement de gouvernement, de priorités politiques ou d'orientation des politiques puisse nuire à la réalisation des objectifs établis. Une ingérence politique injustifiée peut fausser le jugement et entraver la prise de décisions des fonctionnaires.

Risque lié aux processus : Processus ou pratiques de gestion inadéquats ou qui ont échoué, incluant l'inobservation des politiques et procédures.

Risque lié à l'opinion publique : Risque que l'opinion publique nuise à la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs.

Risque lié aux technologies : Risque lié au caractère inadéquat d'une infrastructure (technologique ou autre), y compris la défaillance de systèmes.

15. Les fonctionnaires qui travaillent à la conception et à la gestion de l'infrastructure de transport et aux projets de construction de même qu'à la location des locaux ont une expérience considérable dans leur domaine de compétence. Le fait pour eux de respecter les directives et politiques du gouvernement ainsi que les procédures établies dans le cadre de leurs activités réduit les risques pour le Ministère. Toutefois, le Ministère ne documente pas bien la nature des risques ni les mesures

prises pour les gérer. Par exemple, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de profil des risques associés aux projets de construction, aux immeubles, aux baux, aux divers clients et aux propriétaires. Une telle information, pourtant, est essentielle à la gestion du portefeuille des biens immobiliers.

Gestion intégrée des risques — Un processus systématique, proactif et continu pour comprendre, gérer et faire connaître les risques à l'échelle de l'organisation.

16. La capacité d'un ministère de gérer les risques, grâce à la **gestion intégrée des risques**, l'aide à atteindre ses objectifs, à mieux gérer ses programmes et à optimiser ses ressources.

17. Les principales étapes de la gestion intégrée des risques consistent à établir le profil de risque de l'organisation et à intégrer la gestion des risques aux processus et aux structures de prise de décisions. L'établissement du profil de risque de l'organisation comprend les mesures suivantes :

- recenser, de façon officielle et explicite, les risques qui se posent pour l'atteinte des objectifs, et ce, à tous les échelons et pour toutes les activités du ministère;
- évaluer les conséquences possibles pour le ministère advenant qu'un événement particulier ou qu'une situation ne se déroule pas comme prévu;
- déterminer la façon dont le ministère réagira aux risques recensés — il peut les accepter, les gérer ou ne pas en tenir compte;
- définir jusqu'à quel point le ministère est disposé à accepter les risques (tolérance au risque), compte tenu de ce qu'il cherche à réaliser;
- s'assurer que tous les gestionnaires et le personnel comprennent la tolérance au risque du Ministère pour qu'ils puissent agir en conséquence.

18. L'Organisme de gestion de la propriété du Ministère a récemment effectué un examen stratégique de ses activités et recensé un certain nombre de menaces externes et de lacunes internes; il a noté, par exemple, la faiblesse des systèmes de gestion de l'information et un manque de compréhension, au sein du Ministère même et chez ses clients, de l'environnement dans lequel l'Organisme réalise ses activités. Cet examen stratégique constitue un bon point de départ. Cependant, la haute direction doit veiller à établir un ordre de priorité pour les risques recensés et à appliquer des stratégies appropriées de gestion des risques pour les contrer. De plus, les gestionnaires doivent tenir compte des risques dans le cadre de leur processus de prise de décisions et voir à ce que les activités de gestion des risques soient

réalisées en permanence, notamment la planification, la formation, le contrôle, la surveillance et la documentation.

19. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait établir un profil de risque qui recenserait et évaluerait les principaux risques pour le Ministère et les mesures qu'il utilisera pour les atténuer. Cette information devrait être communiquée aux gestionnaires et au reste du personnel pour qu'ils comprennent ce que l'on attend d'eux en matière de gestion des risques.

Le Ministère devrait fournir au personnel la formation nécessaire en gestion des risques.

Le Ministère devrait intégrer la gestion des risques dans ses activités courantes, pour pouvoir mesurer les risques au fil du temps.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. Un plan officiel de gestion des risques et une liste de contrôle, structurés en fonction de la complexité et du budget des projets, seront établis et utilisés d'ici l'exercice 2008-2009 ou plus tôt, si possible. La liste de contrôle dûment remplie sera analysée par la Section de gestion des risques et un rapport d'évaluation sera rédigé dans lequel seront quantifiés les risques pour les projets proposés.

Le Ministère cherche à embaucher des formateurs du Conseil du Trésor fédéral pour fournir au personnel concerné une formation en gestion des risques. Un projet de restructuration du processus opérationnel, qui intégrera la gestion des risques associés aux pratiques de gestion des biens immobiliers, devrait être mené à terme en février 2008. Des documents uniformisés, qui seront utilisés pour retenir les services d'experts-conseils en construction et pour établir les contrats de construction, aideront à clarifier les rôles, responsabilités et obligations de chaque partie et contribueront à atténuer les risques associés au projet.

Programme d'immobilisations dans le secteur des transports

L'état de l'infrastructure de transport est préoccupant

20. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics est chargé de veiller à ce que l'infrastructure de transport (les routes, les ponts et les aéroports) du territoire soit sécuritaire et efficiente. Dans un territoire aussi peu densément peuplé que le Yukon, ces actifs sont particulièrement importants car les collectivités sont éloignées les unes des autres. Nous sommes préoccupés par l'état de ces actifs.

21. Routes. Selon un rapport préparé en 2005 par le Ministère, un investissement majeur s'impose pour arrêter la détérioration du revêtement des routes du Yukon, qui compte en moyenne 20 ans. Le rapport indique que, sur environ 68 kilomètres de la route de l'Alaska

Indice de l'état de la chaussée — Indice numérique, entre 0 et 100, dénotant l'état de la chaussée d'un tronçon de la route, 100 représentant une chaussée en excellent état. Cet indice est très utilisé en ingénierie des transports.

et sur 48 kilomètres de la route du Klondike Nord, le revêtement s'est détérioré au point où l'**indice de l'état de la chaussée** est inférieur à 55. Selon les critères du Ministère, un tel indice signifie que ces routes ont besoin de travaux de réparation coûteux, de grande envergure. L'indice global d'état des chaussées du réseau routier du Yukon est de 56,3, alors que le Ministère juge que la limite acceptable est de 63. Selon le rapport, il faudra un investissement annuel de 3 millions de dollars au cours des six prochaines années uniquement pour maintenir l'état actuel des chaussées. Le rapport estime aussi qu'un plan quinquennal de remise en état exigerait des investissements annuels de 10 millions de dollars entre 2006 et 2010.

22. En 2000, le Conseil de gestion a approuvé une stratégie de remise en état des chaussées, dotée d'un investissement annuel de 2 millions de dollars. À l'époque, on estimait que cet investissement empêcherait les routes de se détériorer davantage mais n'en améliorerait pas l'état global. Étant donné les récentes augmentations des coûts de la construction et le vieillissement des chaussées, un investissement annuel de cet ordre pourrait ne pas suffire pour empêcher que les chaussées ne se détériorent davantage.

23. Ponts. Le Ministère gère et entretient 129 ponts (70 sur des routes primaires et 59 sur des routes secondaires et des chemins), dont la valeur de remplacement est supérieure à 300 millions de dollars. Tous les ponts entretenus sont inspectés au moins tous les deux ans. Le Ministère se sert d'un **indice de fiabilité des ponts** pour évaluer l'état de chaque pont, selon la détérioration constatée lors de l'inspection. Selon les critères du Ministère, les ponts ayant un indice de fiabilité de moins de 50 sont jugés inacceptables; ils doivent être immédiatement réparés pour respecter les normes minimales.

24. Près du tiers des ponts du Yukon ont été construits il y a plus de 40 ans et bon nombre d'entre eux se détériorent. Selon un rapport sur l'état des ponts préparé par le Ministère en 2003 (le rapport de 2004 n'était pas encore terminé), 29 des 129 ponts (9 sur des routes primaires et 20 sur des routes secondaires) ont été jugés inacceptables, et exigeaient des travaux immédiats pour respecter les normes minimales. De nombreux ponts nécessitent des travaux d'envergure pour être remis en état. Par exemple, 61 ponts ont besoin d'une réfection parasismique, d'un renforcement et du remplacement de leur tablier, sans quoi ils continueront de se détériorer et pourraient poser des problèmes de sûreté. Par exemple, lors de notre vérification, il a fallu combler d'urgence un vaste trou dans le tablier du pont enjambant la Haute rivière Liard. Il faut donc un programme efficace de remise en état des ponts, doté d'un financement adéquat.

Indice de fiabilité des ponts — Mesure de l'état général d'un pont. L'échelle d'évaluation va de 0 à 100, un indice faible indiquant que le remplacement, la remise en état ou l'entretien du pont doit être une priorité. Un indice de 100 indique que le pont est en excellent état.



De nombreux ponts du Yukon nécessitent d'importants travaux pour respecter les normes minimales.

Chaussée côté piste — Surface de la chaussée accessible aux aéronefs, y compris les pistes et les voies de circulation.

25. Aéroports. En 2005, le Ministère a évalué la **chaussée côté piste** de trois grands aéroports et les pistes gravelées de 11 bandes d'atterrissage et aéroports locaux. Il a constaté que les tronçons très utilisés de la chaussée des pistes des aéroports de Whitehorse et de Watson Lake et la chaussée côté piste de l'aéroport de Dawson City étaient en bonne condition, mais que certains tronçons moins utilisés devaient être remis en état.

26. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait établir des programmes efficaces d'entretien et de remplacement des routes et des ponts pour garantir l'intégrité de l'infrastructure de transport. Le Ministère devrait veiller à ce que les routes et les ponts respectent les normes établies.

***Réponse du Ministère.** Nous sommes d'accord. Actuellement, les activités de planification de l'infrastructure de transport consistent à définir les besoins et les coûts estimatifs en matière de réfection et d'entretien. Les systèmes de gestion des biens génèrent des rapports annuels portant sur le revêtement des routes et les ponts. Tous les rapports mettent en lumière la nécessité d'engager des dépenses importantes en vue de maintenir les éléments d'actif en conformité avec les normes établies. Dans le processus budgétaire de l'exercice 2008-2009, les évaluations des risques seront intégrées à chaque description de projet en vue de faciliter la prise de décisions.*

Le Ministère a des défis à relever en matière de planification des immobilisations

27. Étant donné le nombre important de travaux de réfection, d'entretien des immobilisations et de remise en état des routes et des ponts, il est essentiel d'adopter une approche rigoureuse pour la planification à long terme et le financement de ces travaux.

28. Même si le Ministère prépare un plan d'immobilisations quinquennal, il s'attache surtout au budget de l'exercice en cours. Des projets sont supprimés du plan et d'autres y sont ajoutés au fur et à mesure que progresse le processus de planification des immobilisations. En 2006, le Ministère s'est doté d'un nouveau système de budgétisation des immobilisations qui mettra l'accent sur les plans et les priorités sur un horizon de trois à cinq ans.

29. Un autre problème tient au fait que les projets sont proposés généralement à l'automne, mais que le Ministère ne peut les mettre en œuvre avant que l'Assemblée législative ait approuvé le budget, habituellement en février ou en mars. Cela ne laisse que peu de temps au Ministère pour planifier et mettre en œuvre les projets étant donné

que, dans l'idéal, les appels d'offres pour la construction devraient être lancés au début du printemps afin que les travaux puissent être réalisés pendant la courte saison de la construction dans le territoire. De plus, la plupart des projets doivent être soumis à une évaluation environnementale, qui exige plusieurs semaines ou mois.

La planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport doivent être améliorées



Des travailleurs remplacent le tablier du pont de la rivière Teslin.

30. Depuis l'exercice 2004-2005, le Ministère a entrepris plus de 100 projets d'infrastructure de transport. Ces projets comprennent le resurfacement de pistes d'aéroports, la remise en état de ponts et la réfection de routes. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait appliqué de saines pratiques de gestion de projets et ait respecté la directive sur la planification et la mise en œuvre des projets pour garantir que les projets sont réalisés conformément au cahier des charges, à l'échéancier et au **coût cible total**. Nous avons observé un certain nombre de lacunes.

31. Nous avons examiné 12 projets en cours et projets terminés et un projet qui a été arrêté (voir la pièce 4). Nous avons constaté que le coût cible total initial a été dépassé pour huit de ces projets. Les estimations de coût établies avant le lancement des appels d'offres pour la construction étaient dans bien des cas beaucoup plus faibles que les prix des soumissions reçues. Pour sept projets, le Ministère a dû demander au Conseil de gestion d'approuver l'augmentation du **coût cible total**. Dans un cas (remplacement du tablier du pont de la rivière Teslin), l'augmentation des coûts a fait que le Ministère a manqué de fonds pour réaliser d'autres travaux (voir la pièce 5).

32. Le Conseil de gestion doit approuver la phase de mise en œuvre des projets dont le coût total est supérieur à un million de dollars. Nous avons constaté que pour un des projets (remise en état de la piste et amélioration des installations électriques de l'aéroport d'Old Crow) le Ministère n'avait pas demandé l'approbation de la phase de mise en œuvre, conformément à la directive, au moment où l'entente pour l'octroi du financement fédéral pour le projet avait été signée en 2004. En février 2005, le Conseil de gestion a accordé son approbation, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2004. Le Ministère n'a pas engagé de dépenses pour le projet avant d'avoir obtenu cette approbation.

Coût cible total — Plafond des dépenses établi pour l'ensemble du projet.

Pièce 4 Projets d'infrastructure de transport : Analyse sommaire

Projet	Coût cible total initial \$	Estimation du coût de construction avant l'appel d'offres \$	Soumission la plus basse reçue \$ (% de surestimation/ sous-estimation des coûts)	Coût cible total révisé \$	Approbation de l'augmentation du coût total par le Conseil de gestion	Date d'achèvement initiale prévue	Date de quasi-achèvement	Coûts totaux engagés en date de septembre 2006 \$	Commentaires
Remise en état du pont de la rivière Teslin	3 445 000	2 784 000	3 839 993 (surestimation de 38 %)	4 656 000	Oui	15 oct. 2004	15 nov. 2005	4 479 757	
Pont de la rivière Teslin Phase 2 - Pilier 5	793 000	821 750	1 112 008 (surestimation de 35 %)	1 155 000	Oui	30 juin 2005	10 nov. 2005	1 192 526	Les projets ont été financés dans le cadre du Programme stratégique d'infrastructures routières Canada Yukon, selon une formule de partage des coûts.
Restauration du pont de la rivière Takhini	1 245 000	2 073 043	1 797 750 (sous-estimation de 13 %)	1 897 750	Oui	15 sept. 2005	1 ^{er} sept. 2006	1 846 208	
Remise en état de la piste et amélioration des installations électriques de l'aéroport d'Old Crow	2 956 000	1 650 000	2 781 750 (surestimation de 69 %)	3 656 000	Oui	31 mars 2006	En cours	3 152 697	Financement maximal de 2 955 676 \$ accordé dans le cadre du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires du gouvernement fédéral. Somme de 700 000 \$ transférée d'un autre projet.
Construction de la route du Klondike, du km 705 au km 710 Dawson/Gallison	2 750 000	2 100 000	2 246 680 (surestimation de 7 %)	3 150 000 (modification de la portée du projet pour inclure l'éclairage)	Oui	31 août 2004 (nivellement seulement)	14 oct. 2004 (nivellement seulement)	3 340 835	Financement de 400 000 \$ transféré d'un autre projet. Achèvement prévu en juillet 2005 et réalisé en avril 2006.
Réfection de la route de l'Alaska, du km 1616,2 au km 1627,2, de Champagne à Haines Junction	7 536 000	5 112 410	4 942 500 (sous-estimation de 3 %)	-	-	31 août 2005	13 oct. 2005	5 570 773	
Remplacement des tabliers des ponts Big Creek et Little Rancheria	1 572 000	1 130 760	1 234 000 (surestimation de 9 %)	-	-	30 juin 2005	13 sept. 2005	1 598 288	Les projets sont financés par le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, selon une formule de partage des coûts.
Remplacement du tablier du pont de la rivière Teslin	6 500 000	6,930 000	8 135 000 (surestimation de 17 %)	8 635 000	Oui	30 sept. 2007	En cours	2 273 335	

Pièce 4 Projets d'infrastructure de transport : Analyse sommaire (suite)

Projet	Coût cible total initial \$	Estimation du coût de construction avant l'appel d'offres \$	Soumission la plus basse reçue \$ (% de surestimation/sous-estimation des coûts)	Coût cible total révisé \$	Approbation de l'augmentation du coût total par le Conseil de gestion	Date d'achèvement initiale prévue	Date de quasi-achèvement	Coûts totaux engagés en date de septembre 2006 \$	Commentaires
Réfection de la route d'Atlin, du km 1 au km 6	2 300 000	2 200 000	2 287 940 (surestimation de 4 %)	-	-	30 sept. 2006	En cours	999 591	Le projet n'était pas justifié selon la directive du gouvernement, mais le Conseil de gestion a accordé une exemption.
Resurfage de la piste de l'aéroport de Beaver Creek	120 000	183 740	178 300 (sous-estimation de 3 %)	216 000	-	31 juillet 2005	20 août 2005	202 572	Des fonds ont été transférés à l'interne pour couvrir les hausses des coûts.
Construction de la route de l'Alaska, du km 1707 au km 1717,4	10 000 000	15 100 000	18 761 966 (surestimation de 24 %)	-	-	30 juin 2006	15 mars 2006	18 091 064	Les projets sont financés par le gouvernement américain en vertu de l'accord Shaktwak conclu entre le Canada et les États-Unis.
Remplacement du pont de la rivière Donjek	25 000 000	28 251 300	34 936 500 (surestimation de 24 %)	34 937 000	Oui	30 sept. 2007	En cours	24 171 024	
Conception préliminaire du pont de la rivière Yukon à Dawson City	3 380 000	-	-	1 799 000	-	-	-	1 611 817	Le gouvernement du Yukon a décidé de reporter la construction en raison de l'effervescence du marché de la construction.

Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

Pièce 5 Remplacement du tablier du pont de la rivière Teslin — Incidence des faibles estimations de coûts

Conformément à un accord conclu dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS), les gouvernements du Yukon et du Canada partagent les coûts de réfection de la route de l'Alaska entre Champagne et Haines Junction et de remise en état de sept ponts entre Watson Lake et Whitehorse, à un coût estimatif total de 31 260 000 \$. La contribution de Transports Canada est de 15 000 000 \$.

Le coût cible total initial de remplacement du tablier du pont de la rivière Teslin était de 6 500 000 \$. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics a engagé un expert-conseil pour préparer l'estimation du coût de construction avant le lancement de l'appel d'offres. Ce coût a été établi à 6 930 000 \$. Toutefois, la soumission la plus basse reçue était de 8 135 000 \$. Le Ministère a donc été obligé de demander au Conseil de gestion l'autorisation de porter le coût cible total à 8 635 000 \$. À cause de la hausse imprévue du coût de remplacement du tablier du pont de la rivière Teslin, le Ministère n'aurait pas eu assez de fonds pour achever les travaux des sept ponts. Il a donc recommandé de reporter les travaux du tablier du pont de la rivière Lewes afin de libérer des fonds pour les travaux du pont de la rivière Teslin.

Pendant notre vérification, Transports Canada a informé le Ministère que la réaffectation de fonds de cette importance nécessitait l'approbation du Conseil du Trésor fédéral. Transports Canada l'a aussi informé que l'abandon d'un projet ou de projets pouvait causer des problèmes, car cela ne s'était jamais produit pour d'autres projets du FCIS. Le gouvernement du Yukon devra peut-être verser lui-même les fonds manquants.

Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

33. Dans l'ensemble, le Ministère a suivi la directive sur les marchés du gouvernement pour l'adjudication des marchés de service professionnels et de construction. Cependant, nous avons constaté que, dans de nombreux cas, les travaux avaient été entrepris avant que les marchés de services professionnels n'aient été conclus.

34. Huit projets que nous avons examinés devaient être soumis à une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, de la *Loi sur l'évaluation environnementale* (Yukon) ou de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*. Pour ces projets, il fallait également obtenir un permis d'utilisation des terres, un permis en vertu de la *Loi sur les eaux* (Yukon) ou une autorisation en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* et de la *Loi sur les pêches*. De plus, trois de ces projets devaient respecter les exigences de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. Des mesures d'atténuation étaient exigées dans le cadre de sept projets. Des éléments probants montrent que des mesures ont été prises, y compris l'exécution de plans de gestion environnementale et d'inspections environnementales. Cependant, il nous a été difficile de déterminer, à partir de l'examen des dossiers de ces sept projets, si le Ministère avait respecté toutes les

exigences et les conditions relatives aux évaluations environnementales ainsi que les autres exigences réglementaires.

35. La directive sur la planification et la mise en œuvre des projets oblige le Ministère à établir des points d'examen et de contrôle appropriés au cours de la phase de mise en œuvre du projet, pour veiller à ce que l'ensemble du projet respecte l'échéancier et le coût cible total. Or, dans bien des cas, cela n'a pas été effectué de manière rigoureuse. Dans l'échantillon de projets que nous avons examinés, neuf projets n'avaient pas été terminés à temps. Les projets ont été terminés jusqu'à 13 mois en retard. Certains de ces retards étaient cependant attribuables à des circonstances imprévues.

36. La directive oblige aussi le Ministère à examiner les projets terminés pour évaluer si les procédures appropriées ont été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité ont été appliqués et si les objectifs ont été atteints. Le Ministère est également tenu d'évaluer le rendement des personnes responsables de la gestion des projets et de préparer des recommandations pour la planification et le contrôle de projets semblables. Cependant, ces examens n'ont été réalisés pour aucun des projets que nous avons examinés. Ils aideraient pourtant le Ministère à ne pas refaire les mêmes erreurs dans le cadre de futurs projets.

37. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait respecter la directive du gouvernement sur la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport pour garantir que les projets sont réalisés selon le cahier des charges, en temps voulu, et qu'ils ne dépassent pas le coût cible total.

Lorsqu'il met en œuvre des projets d'infrastructure de transport, le Ministère devrait :

- veiller à ce que les marchés de services professionnels soient conclus avant le début des travaux;
- veiller à ce que la documentation adéquate soit versée au dossier, p. ex. une liste de contrôle indiquant que toutes les exigences environnementales et réglementaires ont été respectées et que l'on a pris les mesures nécessaires pour atténuer les impacts environnementaux du projet;
- examiner les projets terminés, comme il est tenu de le faire, pour évaluer si les procédures appropriées ont été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité ont été appliqués et si les objectifs des projets ont été atteints.

Réponse du Ministère. *Nous sommes d'accord. La coutume voulait qu'une lettre ou une autre notification soit expédiée au promoteur de projet retenu, indiquant l'attribution du contrat. Le promoteur du projet, s'il commençait les travaux, le faisait à ses propres risques jusqu'à la signature du contrat. Tous les efforts possibles seront déployés afin que les parties signent les contrats promptement après l'envoi de la lettre ou de la notification.*

Au cours de la prochaine année, des améliorations au système de budgétisation des immobilisations du Ministère permettront de cerner les projets devant faire l'objet d'une approbation en vertu de la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon (LEESY) ou d'autres prescriptions réglementaires. Des outils sont aussi à l'étude en vue de faciliter la mise en commun de l'information, les communications et l'accès aux données techniques, améliorant de ce fait le processus de mise en œuvre des projets.

Les projets financés en vertu de l'accord Shakwak et dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS) et du Programme stratégique d'infrastructures routières (PSIR) font déjà l'objet de vérifications après la mise en œuvre, en conformité avec les exigences fédérales, vérifications qui ont permis de constater des résultats satisfaisants. D'autres projets seront évalués en fonction de la disponibilité des ressources.

Gestion immobilière

Il n'y a pas d'approche stratégique à long terme pour les locaux

38. La planification et l'attribution des locaux à bureaux du gouvernement sont régies par une directive du Conseil de gestion publiée en novembre 1995. Selon la directive, qui prescrit la création d'un comité des locaux à bureaux, le ministère de la Voirie et des Travaux publics est tenu de planifier les locaux de manière efficace pour les ministères, en préparant et en mettant en œuvre des plans à long terme pour maximiser l'utilisation des immeubles existants et recommander l'acquisition d'autres installations (par location, achat ou construction) pour répondre aux besoins futurs. Cependant, nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'approche stratégique à long terme pour déterminer les besoins en locaux et y répondre ni de plan-cadre à long terme pour l'acquisition et l'attribution des locaux. De plus, cette directive est interprétée de diverses manières et n'est pas toujours suivie.

39. La planification des locaux est effectuée en majeure partie suivant les besoins du moment. Le Ministère a indiqué que, au cours des dernières années, certains ministères avaient occupé des locaux qui ne répondaient pas à leurs besoins ou qui ne correspondaient pas aux exigences de leurs programmes. Certaines installations sont

surpeuplées tandis que d'autres sont mal aménagées, et certains ministères disposent de plus d'espace qu'ils n'en ont besoin. À l'heure actuelle, le Ministère ne possède pas d'inventaire complet répertoriant les locaux que les ministères occupent, de même que leurs besoins à cet égard et l'espace auquel ils auraient droit selon la norme du gouvernement visant l'attribution des locaux. Si la planification des locaux n'est pas effectuée de façon adéquate et si elle ne sert pas de fondement aux activités d'acquisition et d'attribution des locaux, le gouvernement du Yukon risque de payer trop cher pour ses locaux ou de ne pas satisfaire ses besoins à ce chapitre.

40. La directive exige que chaque ministère prépare un plan quinquennal pour ses besoins en locaux et le soumette au Ministère. À partir de ces plans, le Ministère établit un plan annuel des besoins en locaux pour l'ensemble du gouvernement. Le Ministère, les ministères chargés des programmes et le comité des locaux à bureaux (appelé également comité des sous-ministres chargé des locaux) prennent ensemble les décisions relatives aux locaux. Le comité assume une fonction de surveillance, mais ne s'acquitte pas de sa responsabilité d'examiner le plan annuel des besoins en locaux et de le recommander au Conseil de gestion, comme l'exige la directive. À l'heure actuelle, il n'y a pas de plan annuel des besoins en locaux.

41. Au moment de notre vérification, le Ministère travaillait de concert avec les ministères chargés des programmes à améliorer le processus d'établissement des priorités pour les projets de construction d'immeubles. Selon le Ministère, les priorités en 2006-2007 pour ces projets de construction ont été établies à partir des recommandations faites par le comité des sous-ministres chargé des locaux à bureaux, et cela sera le cas également pour 2007-2008. Le Ministère a chargé un expert-conseil d'établir un plan-cadre quinquennal pour les locaux visant l'ensemble du Yukon, afin de préparer une approche à long terme pour l'attribution des locaux qui se base sur des normes applicables à tous les ministères. Le travail comprendra aussi un examen de la directive, qui, selon le Ministère, doit être entièrement mise à jour. Le plan-cadre pour les locaux doit être terminé en septembre 2007. Entre-temps, le Ministère nous a informés qu'il attendait que le plan-cadre soit terminé avant de donner suite à un certain nombre de demandes visant les locaux.

42. Le Ministère est conscient qu'il lui faut répondre aux besoins d'entreposage et a soumis à cette fin des projets pluriannuels de construction d'immeubles. Le Centre de gestion des dossiers et services de micrographie situé au 10, chemin Burns, l'entrepôt des Approvisionnements du chemin Quartz et les Archives du Yukon

situées sur le campus du Collège du Yukon sont presque remplis à capacité. Le Ministère a chargé des experts-conseils d'effectuer une analyse des besoins d'entreposage pour l'ensemble du gouvernement du Yukon à Whitehorse. Il lui faut une stratégie efficace pour répondre aux besoins d'entreposage.

43. Recommandation. Le Ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait préparer un plan-cadre pour les locaux en vue d'établir une approche à long terme d'attribution des locaux qui se base sur des normes applicables à tous les ministères.

Le Ministère devrait élaborer et mettre en œuvre des plans à long terme permettant d'optimiser l'utilisation des locaux existants et de recommander la meilleure option pour acquérir des locaux supplémentaires, soit de construire, d'acheter ou de louer.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. Un plan-cadre de prévision des besoins en locaux, qui s'appliquera à l'ensemble du territoire, est en cours d'élaboration et devrait être terminé en septembre 2007, en fonction de la capacité des experts-conseils. Ce plan prévisionnel traitera des enjeux actuels et des besoins à long terme en matière de locaux pour tous les ministères. Le plan formulera des recommandations sur les solutions préférables entre la construction, l'achat ou la location de locaux et il sera présenté au Conseil de gestion pour approbation. Une fois le plan approuvé, le Ministère sera responsable de son application continue.

Il faut des procédures à jour pour guider les projets de construction d'immeubles

44. Une des principales activités du Ministère consiste à gérer, au nom des ministères et organismes du Yukon, l'étude des options, la planification et la construction des installations pour répondre aux besoins en locaux, et d'en rendre compte. Le Ministère s'efforce de gérer les projets de manière à en assurer la qualité, à contrôler les coûts et à respecter les échéances.

45. Le Ministère possède un manuel de procédures pour les projets de construction d'immeubles. Rédigé en 1990, le manuel est fondé sur une directive du Conseil de gestion visant les projets de construction d'immeubles, qui a été remplacée. Par conséquent, les lignes directrices ne reflètent pas la directive actuelle sur la planification et la mise en œuvre des projets, et les gestionnaires de projets ne suivent pas toujours les lignes directrices. Le Ministère sait que le manuel doit être mis à jour de façon à refléter les pratiques exemplaires actuelles et en a fait un volet important de son projet de restructuration du processus opérationnel entrepris en mars 2006.

La planification et la mise en œuvre des projets de construction d'immeubles comportent des lacunes importantes

46. Le nombre de projets de construction d'immeubles est en hausse depuis quelques années. Nous avons examiné dix projets, dont certains étaient terminés et d'autres, en cours (voir la pièce 6). Nous nous attendions à ce que le ministère de la Voirie et des Travaux publics applique de saines pratiques de gestion de projets et à ce qu'il respecte la directive sur la planification et la mise en œuvre des projets de construction d'immeubles. Cependant, nous avons constaté des lacunes dans la gestion de ces projets.

47. Le Ministère fournit les ressources nécessaires pour gérer les projets de construction d'immeubles. Les ministères chargés des programmes financent les coûts directs de ces projets et attribuent les fonds au Ministère pour que celui-ci effectue le travail. Le Ministère confie chaque projet à un gestionnaire de projets. Lors de notre vérification, l'unité de construction d'immeubles du Ministère comptait onze gestionnaires et agents de projets.

48. Selon la directive sur la planification et la mise en œuvre des projets, le ministère parrain est chargé de mener à bien toutes les phases du projet. L'obligation de rendre compte peut être transférée au Ministère. Tous les projets qui ne sont pas effectués par le personnel du ministère parrain doivent tout d'abord être offerts au Ministère. Le ministère parrain est réputé s'être acquitté de sa responsabilité pour le travail ou toute partie du travail à condition que la responsabilité ait été clairement définie et acceptée dans l'énoncé de mission – une série de documents qui précisent les exigences, les dates cibles et le coût cible total. Dans les rares cas où le Ministère refuse la mission, le ministère chargé des programmes peut avoir recours à d'autres parties pour faire exécuter le travail. Les détails sur l'énoncé de mission se trouvent dans la demande de travail et dans d'autres documents, comme le cahier des charges.

49. La directive sur la planification et la mise en œuvre des projets indique qu'il faut préparer une stratégie pour réaliser le projet conformément aux exigences, aux dates cibles et au coût cible total. Selon la directive, la stratégie de mise en œuvre devrait :

- préciser comment les produits sont livrés et qu'ils sont conformes aux besoins;
- établir le calendrier des activités de manière à livrer les produits voulus aux dates cibles, et déterminer les responsables de chaque activité;

Pièce 6 Projets de construction d'immeubles : Analyse sommaire

Projet	Coût cible total initial \$	Estimation du coût de construction avant l'appel d'offres \$	Soumission la plus basse reçue \$ (surestimation ou sous-estimation des coûts) %	Coût cible total révisé \$	Approbation de l'augmentation du coût cible total par le Conseil de gestion	Date d'achèvement prévue au départ	Date de quasi-achèvement des travaux	Coûts totaux engagés en date de septembre 2006* \$	Commentaires
Remplacement de l'école Tantálus	9 400 000	8 395 538	9 348 000 (surestimation de 11 %)	11 400 000	Oui	Juillet 2006	En cours	6 265 397	La date d'achèvement prévue actuellement est février 2007.
Complexe récréatif de Mayo	5 900 372	5 077 900	5 897 691 (surestimation de 16 %)	7 168 952	Oui	30 juillet 2006	En cours	4 752 412	La date d'achèvement prévue actuellement est décembre 2006.
Nouvelle aérogare d'Old Crow	2 046 815	2 054 149	2 469 000 (surestimation de 20 %)	3 106 990	Oui	7 déc. 2005	11 oct. 2005	2 659 572	Les problèmes ont été corrigés en juin 2006.
Centre communautaire de Ross River	1 430 000	1 251 460	1 648 200 (surestimation de 32 %)	2 080 000	Oui	Nov. 2004	15 sept. 2005	2 127 990	Le projet a démarré en octobre 2003.
Agrandissement des salles de classe et de la caténaire de l'École secondaire de Porter Creek	3 000 000	3 500 000	3 634 763 (surestimation de 4 %)	4 400 000	Oui	15 août 2006	24 août 2006	3 847 203	Des problèmes négligeables subsistent.
Rénovations au Centre correctionnel de Whitehorse	870 000	747 041	775 000 (surestimation de 4 %)	970 000	Oui	30 sept. 2004	31 mai 2005	938 430	Des différends avec l'expert-conseil ont récemment été réglés par la médiation.
Poste de pesage de Watson Lake	415 000	325 000	419 901 (surestimation de 29 %)	515 000	Non requis	31 août 2004	30 oct. 2004	520 498	Les problèmes liés au système de chauffage ne sont toujours pas réglés.
Parc territorial de Tombstone, Centre d'accueil et logements du personnel	1 811 228	Projet non complété	Aucun appel d'offres à ce jour	-	-	Nov. 2006	-	57 688	Les coûts ont trait seulement aux coûts de construction de la phase 1 du Centre d'accueil. Le projet en est à la phase de conception. La date prévue pour la réalisation du projet est octobre 2007.
Établissement multisoins de Watson Lake	Voir les commentaires								
Établissement multisoins de Dawson City	Voir les commentaires								

* D'après les dossiers de l'Organisme de gestion de la propriété. Il est possible que les ministères chargés des programmes aient engagés des coûts additionnels.

Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

- fournir une estimation du coût de chaque composante du projet;
- préciser les rôles, les responsabilités, les pouvoirs et les mécanismes de rapports pour le projet;
- déterminer des points d'examen et de contrôle appropriés au cours de la phase de mise en œuvre pour contribuer à garantir que le projet sera réalisé en temps voulu et qu'il ne dépassera pas le coût cible total.

Le manuel des procédures pour les projets de construction d'immeubles contient des lignes directrices sur la préparation d'un plan de projet à cette fin; cependant, comme nous l'avons mentionné (voir le paragraphe 45), le manuel doit être mis à jour.

50. Pour aucun des dix projets que nous avons examinés nous n'avons trouvé de plans de projet énonçant clairement la stratégie et le plan d'action pour l'exécution du projet, y compris des mécanismes de contrôle et d'assurance de la qualité, un échéancier, un plan des coûts et l'organisation de l'équipe du projet. Nous avons observé que les estimations de coûts préparées par les experts-conseils avant le lancement des appels d'offres pour la construction étaient souvent beaucoup moins élevées que les soumissions reçues; dans six cas, le Ministère ou le ministère chargé des programmes a dû demander au Conseil de gestion l'autorisation d'augmenter le coût cible total. Dans cinq cas, nous avons constaté que des changements de l'étendue et de la conception du projet, imposés par les ministères clients lors de la phase d'exécution, avaient fait augmenter les coûts et entraîné des retards. Dans certains cas, les problèmes étaient indépendants de la volonté du Ministère.

51. Dans un cas (la construction de la nouvelle aérogare d'Old Crow), le Conseil de gestion a exprimé des doutes quant à l'exactitude de l'estimation des coûts et à la conception de l'immeuble. De plus, l'appel d'offres a été lancé tard dans l'année en raison de plusieurs retards survenus durant le processus d'autorisation du projet, ce qui a fait augmenter les coûts car la saison de construction au Yukon est courte (voir la pièce 7).

52. Selon la directive sur la planification et la mise en œuvre des projets, le Ministère doit déterminer des points d'examen et de contrôle appropriés au cours de la phase de mise en œuvre pour garantir que le projet sera terminé en temps voulu et qu'il ne dépassera pas le coût cible total. Cependant, six projets de l'échantillon que nous avons examinés ont accusé un retard pouvant aller jusqu'à dix mois.

Pièce 7 Projet de construction d'une nouvelle aérogare à Old Crow — Inquiétudes au sujet des estimations de coûts et de la conception de l'immeuble

La première aérogare d'Old Crow a été construite en 1978. En 1999, le remplacement de l'immeuble a été déclaré projet prioritaire. Toutefois, ce projet a été deux fois mis en veilleuse — en 2001 et en 2002 — après la préparation des estimations des coûts de conception et de construction. En juin 2003, l'architecte chargé de la conception a fait observer que les coûts estimatifs pour la construction avaient augmenté d'environ 60 p. 100 depuis le début du projet initial en 1999.

Le 31 mars 2004, le Conseil de gestion a autorisé la mise en œuvre du projet (y compris la démolition de l'immeuble existant et le travail préparatoire) au coût cible total de 2 046 815 \$. La date de réalisation prévue était le 15 août 2006. Le Conseil a alors aussi demandé au ministère de la Voirie et des Travaux publics de fournir des renseignements sur la conception de la fondation et la méthode de construction.

En juin 2004, le Conseil de gestion a demandé que l'appel d'offres portant sur la construction de l'immeuble soit basé sur une conception comportant une fondation sur pieux. En juillet 2004, le Conseil de gestion a approuvé une conception de fondation différente pour l'immeuble (plutôt qu'une fondation sur pieux) au coût cible total révisé de 2 453 231 \$. La date limite de réception des soumissions était le 21 septembre 2004; la soumission la plus basse était de 2 469 000 \$, soit environ 20 p. 100 de plus que l'estimation du coût de construction avant l'appel d'offres de 2 054 149 \$. Le Ministère a indiqué que le retard dans le lancement de l'appel d'offres avait occasionné une prime de 200 000 \$ pour les travaux exécutés en hiver et une hausse du coût de main-d'œuvre et des matériaux. Il a ajouté que la complexité du concept demandé par la collectivité ne permettait pas d'utiliser la main-d'œuvre locale.

Le 29 septembre 2004, le Conseil de gestion a approuvé un coût cible total révisé de 3 106 990 \$. Le Conseil a dit craindre que les estimations de coûts soient erronées et a exprimé des inquiétudes quant au fait que la conception ne permettait pas une utilisation optimale de la main-d'œuvre locale.

Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

53. Nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans la gestion des projets de construction d'immeubles. Par exemple, il est essentiel que les gestionnaires de projets participent pleinement au projet de manière à pouvoir assumer la responsabilité globale de tous les volets de ce projet. Cela contribue à réduire le risque que personne ne soit responsable de certaines situations, tout en permettant d'optimiser les bonnes pratiques de gestion et de garantir que tous les aspects des normes de conception seront pris en compte de façon efficace. Or cela n'a pas toujours été le cas. Pour certains projets, nous avons constaté un manque de continuité, le gestionnaire du projet ayant dû être remplacé en raison de la rotation du personnel. De plus, le Ministère a indiqué que l'augmentation du nombre de projets de construction d'immeubles, jumelé à une pénurie de gestionnaires de

projets qualifiés, avait entraîné d'importants problèmes liés à la charge de travail.

54. Les rôles et les responsabilités du personnel chargé de la gestion des projets et du ministère client n'avaient pas été clairement définis dans le cas des projets d'établissement multisoins de Watson Lake et de Dawson City. En septembre 2003, le ministère de la Santé et des Affaires sociales a soumis au Ministère une demande de services pour que celui-ci entreprenne une évaluation des besoins et une étude de faisabilité pour un centre de soins à Watson Lake et élabore un programme fonctionnel connexe, et pour qu'il procède à un examen et une modernisation du centre de soins à Dawson City. Le Ministère devait gérer les projets, mais le gestionnaire de projets était exclu des réunions entre l'expert-conseil en conception et le ministère client. Le Ministère a indiqué que les rôles, les responsabilités, les pouvoirs et les obligations redditionnelles de chaque partie au processus n'avaient pas été clairement définis. À toutes fins pratiques, le Ministère participait après-coup, puisqu'il recevait l'information après que les réunions entre l'expert-conseil en conception et le ministère client aient eu lieu. En décembre 2004, le Ministère a recommandé de refuser la mission liée à ces deux projets. En juin 2005, le ministre de la Voirie et des Travaux publics a refusé, au nom du Ministère, d'assumer la responsabilité de ces projets.

55. Nous avons relevé un cas (projet de construction du complexe récréatif de Mayo) où l'on a dépensé environ 195 000 \$ pour le projet avant que le Conseil de gestion ait approuvé la phase de mise en œuvre du projet, contrairement à la directive du gouvernement.

56. Nous avons également observé que dans plusieurs cas, le Ministère avait entrepris un projet sans avoir obtenu l'approbation et l'évaluation environnementales requises. Les gestionnaires de projets nous ont informés qu'ils n'avaient pas reçu de formation ni de lignes directrices adéquates dans ce domaine. Selon les rapports commandés par le Ministère, il se peut que les impacts environnementaux éventuels des projets que nous avons examinés soient peu importants. Le Ministère doit néanmoins obtenir l'assurance que les évaluations environnementales exigées par la loi sont effectuées.

57. Même si le Ministère a respecté généralement la directive sur les marchés du gouvernement pour l'attribution des marchés de services professionnels et de construction, nous avons relevé de nombreux cas où les marchés de services professionnels avaient été signés après le début des travaux.

58. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué l'examen des projets terminés pour évaluer si les procédures appropriées avaient été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité avaient été respectés et si les objectifs avaient été atteints. Il n'avait pas non plus évalué le rendement des personnes chargées de gérer les projets et de faire des recommandations en vue de la planification et du contrôle de projets semblables. Compte tenu des problèmes que nous avons constatés dans les projets examinés, un tel examen des projets terminés nous semble essentiel. Selon le Ministère, cet examen n'est pas effectué en raison d'une pénurie de personnel de gestion des projets et en raison des pressions subies pour lancer les appels d'offres liés aux nouveaux projets.

59. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait respecter la directive du gouvernement sur la planification et la mise en œuvre des projets de construction d'immeubles afin de s'assurer que les projets sont réalisés selon le cahier des charges, en temps voulu et sans dépasser le coût cible total.

Le Ministère devrait veiller à ce que son manuel de procédures reflète les pratiques actuelles et donner au personnel une formation et des lignes directrices adéquates.

Lors de la mise en œuvre des projets de construction d'immeubles, le Ministère devrait :

- préparer un plan de projet ou une description du projet comprenant un énoncé des objectifs, et définir clairement les rôles, les responsabilités, l'obligation redditionnelle, la stratégie de mise en œuvre, les budgets détaillés et les contrôles;
- établir des points d'examen et de contrôle appropriés pour s'assurer que le projet sera réalisé en temps voulu et sans dépasser le coût cible total;
- veiller au respect des exigences relatives aux évaluations environnementales;
- s'assurer que les marchés de services professionnels sont signés avant le début des travaux;
- effectuer l'examen des projets terminés, comme il se doit, pour vérifier si les procédures appropriées ont été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité ont été respectés et si les objectifs du projet ont été atteints.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. D'ici l'exercice financier 2008-2009, le Ministère adoptera des pratiques exemplaires et les normes de

l'industrie du Project Management Institute, commencera à recueillir des données fiables et établira des prévisions sur les ressources nécessaires pour maintenir les biens immobiliers en bonne condition. Les processus seront documentés et on rédigera un nouveau manuel de procédures de gestion de l'exécution des projets de construction. Le Ministère produira aussi des documents selon les recommandations du Project Management Institute, dont un Mandat de projet dans lequel seront définis l'envergure des travaux, le budget, le calendrier, l'évaluation des risques, les priorités, les rôles et les responsabilités.

Là où il peut exercer son contrôle, le Ministère établira des points de contrôle appropriés pour s'assurer que les projets sont terminés dans les délais fixés et dans les limites du coût cible total, étant entendu que, à cause de certains facteurs de risques, les prévisions de coûts de construction pourraient changer durant les étapes de planification, de programmation, de conception et de construction. Le Ministère doit prendre part au processus dès le début de tout projet afin d'améliorer la qualité de la fonction d'estimation.

Des calendriers de projet seront établis en vue de prévoir suffisamment de temps pour se conformer aux exigences relatives aux évaluations environnementales.

Selon la pratique courante, une lettre ou une autre notification est expédiée au promoteur de projet retenu, indiquant l'attribution du contrat. Le promoteur du projet peut alors commencer les travaux à ses propres risques jusqu'à la signature du contrat. Tous les efforts possibles seront déployés afin que les parties signent les contrats promptement après l'envoi de la lettre ou de la notification.

Le Ministère élaborera une nouvelle procédure pour l'examen des projets après leur réalisation et commencera à effectuer les examens requis pour les projets terminés, selon leur priorité et selon les ressources disponibles.

Le Ministère doit améliorer ses pratiques d'acquisition des locaux

60. Absence d'analyse coûts-avantages adéquate. Le Ministère a pour responsabilité de gérer l'ensemble des investissements du gouvernement du Yukon dans les locaux et les entrepôts que celui-ci loue ou possède. Cependant, nous n'avons pas trouvé de stratégie d'ensemble pour l'acquisition des locaux.

61. Environ 92 p. 100 des locaux à bureaux occupés par les ministères se trouvent à Whitehorse. Dans cette ville, 17 immeubles appartenant au gouvernement et 31 immeubles loués fournissent respectivement 226 679 et 336 104 pieds carrés (soit environ 21 000 et 31 000 mètres carrés) de locaux à bureaux, pour un total de

562 783 pieds carrés (environ 52 000 mètres carrés). Il semble que le gouvernement ait tendance à louer des locaux plutôt qu'à construire ses propres immeubles.

62. Dans le cas de nombreux baux, les ministères occupent les locaux depuis de nombreuses années. Dans l'échantillon des dix projets que nous avons examinés (voir la pièce 8), nous en avons trouvé six où le Ministère louait les locaux depuis plus de quinze ans. Nous n'avons pas trouvé d'analyse avantages-coûts adéquate pour justifier l'acquisition de locaux au moyen de baux, et nous craignons que ceux-ci ne soient pas toujours la solution la plus économique à long terme. Les baux à court terme sont généralement plus coûteux que ceux à long terme, et les baux à long terme peuvent coûter plus cher au gouvernement que la construction ou l'achat d'un immeuble.

63. Dans le cas du bail de dix ans (assorti d'une option de renouvellement de cinq ans) pour l'immeuble situé au 9010, chemin Quartz, à Whitehorse, le Ministère a préparé une analyse des options en 2002. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'analyse détaillée du coût de l'option de construction ni du coût du cycle de vie, préparée avant la signature du bail en 2003. Une analyse effectuée par le gouvernement du Yukon en 2004 a montré que la valeur actualisée nette des loyers sur la durée du bail de dix ans était d'environ 4 millions de dollars. Or cette valeur correspondait presque, selon l'analyse des options effectuée en 2002, à la valeur d'expertise de l'immeuble loué ou au coût estimatif de la construction d'un nouvel immeuble dont le gouvernement serait propriétaire.

64. Baux à fournisseur unique. Le Ministère est tenu de respecter la politique du gouvernement, qui veut que les activités de location à bail soient effectuées de manière juste, prudente sur le plan financier, responsable, ouverte et concurrentielle. Cependant, nous avons constaté que le Ministère avait conclu presque tous les baux signés récemment en ayant recours à des **marchés à fournisseur unique**. La plupart de ces baux visaient à prolonger l'occupation du même immeuble.

Marché à fournisseur unique —

Approvisionnement réalisé dans un contexte non concurrentiel, après avoir sollicité un seul fournisseur et avoir négocié seulement avec lui.

65. À quelques exceptions près, la directive sur les marchés du gouvernement exige que l'autorité contractante lance un appel d'offres ou une demande de propositions avant de conclure un contrat. L'appel d'offres ou la demande de propositions ne sont pas obligatoires si le contrat vise à prolonger l'occupation de l'immeuble loué par l'autorité contractante ou dans des cas spéciaux autorisés par le ministre responsable. À notre avis, le recours fréquent à cette disposition ne

permet pas au Ministère d'obtenir l'assurance que le gouvernement du Yukon optimise ses ressources.

Pièce 8 Échantillon de baux : Analyse sommaire

Endroit	Année initiale d'occupation	Conditions du bail en vigueur	Date de début du bail en vigueur	Fournisseur unique	Type de bail	Loyer de base annuel \$	Taux de location par pied carré (bureau) \$
Prospector Building 301, rue Jarvis	1989	10 ans (option de renouvellement de 5 ans)	Déc. 2000	Oui	Loyer net	264 750	17,65
Keith Plumbing Building 10, chemin Burns	1978	10 ans	Janv. 2003	Oui	Loyer net	703 859	14,50
9010, chemin Quartz	2003	10 ans (option de renouvellement de 5 ans)	Juillet 2003	Appel d'offres en 2002	Brut	927 343	35,12*
Lynn Building 308, rue Steele	1983	3 ans	Avril 2004	Oui	Loyer net	369 600 (y compris l'entreposage)	19,00
Shoppers Plaza 211, rue Main, 3 ^e étage	1987	3 ans	Avril 2004	Oui	Loyer net	119 844	18,00
Old Court House, Dawson City	1995	2 ans	Sept. 2005	Oui	Loyer net	68 538	7,62
New Cambodia Building 404, rue Hanson	2005	3 ans	Oct. 2005	Oui	Brut + sécurité et gardiennage	46 000	25,00
Professional Building 2 nd Avenue	1991	3 ans	Mars 2006	Oui	Loyer net	106 624	16,00
Financial Plaza 204, rue Lambert	1988	3 ans	Mai 2006	Oui	Loyer net	112 475	18,98
Berska Building 307, rue Black	1996	2 ans et 1,5 mois	Juillet 2004	Oui	Brut	301 769	23,67

*Le taux initial était de 31,14 \$ par pied carré. Le taux actuel comprend l'espace additionnel construit au deuxième étage de l'immeuble.
Source : Ministère de la Voirie et des Travaux publics

Marché à fournisseur unique — Approvisionnement réalisé dans un contexte non concurrentiel, après avoir sollicité un seul fournisseur et avoir négocié seulement avec lui.
Bail à loyer net — Bail aux termes duquel, en plus du loyer de base stipulé, le preneur acquitte l'ensemble ou une partie des frais d'exploitation et d'entretien de la propriété. Ces frais supplémentaires peuvent être payés directement ou non au propriétaire.
Bail brut (tous frais compris) — Bail stipulant que le propriétaire assume tous les frais, notamment les taxes, les assurances et les frais d'exploitation et d'entretien, le locataire ne payant que le loyer convenu.

66. Selon la directive sur les marchés du gouvernement, il faut obtenir l'approbation du Conseil de gestion avant de conclure le contrat si celui-ci est d'une durée initiale de plus de trois ans ou s'il comporte une clause de renouvellement faisant en sorte que l'ensemble de la durée initiale et de la durée du renouvellement excède trois ans. Même s'il n'y a pas de politique écrite, l'approche du gouvernement vise à limiter la durée des baux à un maximum de trois ans dans la plupart des cas.

67. Nous avons constaté que les baux sur le point d'expirer n'étaient pas toujours signalés suffisamment à l'avance pour permettre une analyse adéquate des options d'investissement au moment du remplacement ou du renouvellement du bail. Dans la plupart des cas, le Ministère n'a demandé de l'information au propriétaire qu'au moment de conclure un nouveau bail pour prolonger l'occupation de l'immeuble.

68. Par exemple, le Ministère loue des locaux dans le Professional Building à Whitehorse depuis le 1^{er} octobre 1991. Un bail de trois ans (sans option de renouvellement) a expiré le 31 mai 2005. En décembre 2004, le Ministère a entrepris des pourparlers avec le propriétaire pour renouveler le bail, qui ont porté sur des améliorations de l'immeuble et des préoccupations au sujet de problèmes de chauffage et de ventilation. De nombreuses propositions ont été échangées entre le propriétaire et le Ministère pendant 15 mois, sans qu'une entente ne soit conclue. Au bout du compte, le Ministère a renouvelé le bail pour trois ans à compter du 1^{er} mars 2006. Ce bail comportait une augmentation du loyer mais n'était assorti d'aucune amélioration de l'immeuble.

69. Dans un autre cas (Old Court House à Dawson City), le Ministère a renouvelé le bail pour deux ans en septembre 2005, malgré une forte hausse du loyer due en grande partie au fait que le gouvernement du Yukon assumait dorénavant la responsabilité du gardiennage et de l'enlèvement de la neige – services qui étaient payés auparavant par le gouvernement fédéral. De plus, aucune amélioration n'a été apportée à cet immeuble fédéral pour régler les problèmes de qualité de l'air ou dissiper les inquiétudes en matière de santé signalés depuis longtemps. Plus tôt, en mai 2004, le Ministère avait indiqué que les systèmes de chauffage et de ventilation devaient être améliorés pour que le gouvernement du Yukon puisse demeurer dans l'immeuble. Nous n'avons pas trouvé de plan-cadre des locaux pour la région de Dawson City. Nous n'avons pas non plus trouvé de preuves que d'autres options aient été envisagées ou que des appels d'offres publics aient été lancés pour les locaux requis. Le Ministère a indiqué qu'en

raison de l'état de cet immeuble et de la rareté des locaux disponibles à Dawson City, il avait entrepris un projet d'immobilisations pour régler le problème de locaux dans cette région.

70. Les décisions ne sont pas toujours étayées ni consignées en dossier. Le Ministère n'a ni politiques ni procédures internes pour aider les fonctionnaires à accomplir leurs tâches liées à l'acquisition des locaux ou pour les aider à consigner leurs décisions en dossier. Des options comme l'achat, la construction ou la location avec possibilité d'achat ne sont pas toujours envisagées. Nous craignons que l'absence d'analyse des options consignée en dossier ne puisse que favoriser le renouvellement constant des baux à court terme, ce qui pourrait s'avérer l'option la plus coûteuse à long terme.

71. La justification des décisions n'est pas toujours dûment consignée en dossier. Par exemple, dans un cas (Berska Building à Whitehorse), nous avons remarqué que le bail en vigueur comportait une option de renouvellement de cinq ans. Cependant, le Ministère a accepté de renouveler le bail pour trois ans. Nous n'avons pas trouvé d'analyse pour justifier la décision de renouveler le bail à plus court terme que prévu.

72. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait établir des politiques et des procédures pour aider son personnel à réaliser les tâches liées à l'acquisition des locaux.

Le Ministère devrait veiller à ce que les activités de location à bail soient réalisées de manière juste, prudente sur le plan financier, responsable, ouverte et concurrentielle.

Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les décisions d'acquisition des locaux soient dûment consignées en dossier et justifiées par des analyses adéquates des coûts-avantages et des options.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. Le plan-cadre de prévision des besoins en locaux, qui devrait être terminé en septembre 2007, permettra de développer une stratégie globale pour orienter l'approche du gouvernement du Yukon à l'égard de ses besoins en locaux. Ce plan étudiera et établira de nouvelles politiques et procédures, notamment l'exigence de documenter en bonne et due forme les décisions relatives à l'acquisition de locaux, en effectuant une analyse de rentabilisation. Toute proposition d'acquisition de locaux présentée au Conseil de gestion inclura cette analyse des options.

Les immeubles appartenant au gouvernement ne sont pas bien entretenus

73. Manque d'information à jour. Pour assurer la planification des immobilisations et l'entretien des immeubles, il est essentiel de posséder de l'information sur l'état des bâtiments. Selon la directive du Conseil de gestion sur l'entretien des immeubles, le Ministère doit effectuer des inspections régulières ou annuelles pour cerner les projets d'entretien. Or, le Ministère ne possède pas d'information à jour sur l'état de tous les immeubles appartenant au gouvernement.

74. En septembre 2004, le Ministère a déterminé qu'il fallait en priorité établir un nouveau système pour faire rapport sur l'état des immeubles dont il a la garde et pour lesquels il assume les décisions de gestion. Il a demandé à son personnel de recueillir l'information nécessaire à entrer dans le système. Cependant, les données recueillies ne contenaient que de l'information restreinte sur l'état des immeubles, étant donné que les inspections n'étaient pas effectuées de manière uniforme et que le Ministère n'avait pas établi de normes pour ces inspections. Le Ministère estime qu'il lui faudra cinq ans pour recueillir toute l'information sur les immeubles appartenant au gouvernement et qu'environ 20 p. 100 de ces immeubles feront l'objet d'une vérification chaque année.

75. Pour compiler l'information nécessaire à la planification et à la mise en œuvre d'un programme d'entretien efficace, il faut que des inspections régulières des immeubles soient effectuées, selon des normes établies, par du personnel ayant reçu une formation adéquate. Le Ministère reconnaît qu'il est essentiel de pouvoir surveiller l'état des immeubles et toutes les mesures connexes prises pour s'acquitter de son mandat. Lors de notre vérification, le Ministère avait lancé son projet de restructuration du processus opérationnel et élaborait des normes et des procédures de vérification des installations visant à évaluer l'état des immeubles, afin d'établir un plan à long terme d'entretien des immobilisations. Le Ministère a mentionné qu'il s'agit d'un projet à long terme et qu'il lui faudra un certain temps pour recueillir toutes les données nécessaires afin de connaître l'état des immeubles.

76. Une des principales fonctions du Ministère est d'assurer l'entretien des immeubles. Le Ministère a la garde et assume les décisions de gestion d'environ 214 immeubles « commerciaux » et « transférés » (voir le paragraphe 79) qui sont utilisés comme bureaux, entrepôts ou à des fins spéciales. Les autres ministères ont la garde et assument les décisions de gestion d'environ 266 immeubles à « fins spéciales », comme les écoles et les hôpitaux qui appartiennent au

gouvernement territorial et qui sont construits grâce aux fonds de programme des autres ministères pour que ceux-ci puissent réaliser leurs programmes. Selon la directive sur l'entretien des immobilisations, le ministère ayant la garde et assumant les décisions de gestion d'un immeuble est responsable du financement de tout l'entretien et de toutes les réparations de l'immeuble en question. En vertu des ententes de gestion des installations, le Ministère fournit, contre paiement de frais, des services de fonctionnement (p. ex., le gardiennage, la sécurité et la gestion des installations) et des services d'entretien (avec un plafond de 1 000 \$) de tous les systèmes (structurel, mécanique et électrique).

77. Lacunes sur le plan de l'entretien. Selon la directive sur l'entretien des immobilisations, le Ministère doit préparer chaque année une liste des besoins d'entretien recommandés, classés par priorité. Après avoir reçu cette liste, tous les ministères chargés des programmes sont tenus, de concert avec le Ministère, de préparer une liste finale des projets d'entretien des immobilisations, classés par priorité, qui seront inclus dans leur présentation sur les immobilisations.

78. Le Ministère fournit cette liste chaque année aux ministères chargés des programmes et travaille depuis peu avec ces ministères à améliorer le processus d'établissement des priorités pour ce qui est de l'entretien des immeubles. Même si les projets proposés ne sont pas nécessairement fondés sur de l'information rigoureuse concernant l'état des immeubles, le Ministère a indiqué que l'information peut permettre d'améliorer l'état des actifs immobiliers et d'adopter une approche moins passive pour l'entretien. Le Ministère n'a que peu de contrôle sur le calendrier et le financement des projets d'entretien des immobilisations, car les ministères chargés des programmes qui financent ces projets peuvent avoir d'autres priorités.

79. Les dépenses engagées pour la construction de nouveaux immeubles ont augmenté de façon marquée au cours des dernières années, mais les fonds pour l'entretien n'ont pas suivi le même rythme. Dans le cadre du transfert des responsabilités du niveau fédéral au niveau territorial, le gouvernement du Canada a transféré un certain nombre d'immeubles à fins spéciales au gouvernement du Yukon, ce qui a fait augmenter les besoins d'entretien. Même si les gestionnaires sont d'avis que la majorité des immeubles appartenant au gouvernement sont en bonne condition, certains se détériorent considérablement en raison du vieillissement et du manque d'entretien adéquat. Par exemple, le toit de l'école primaire Christ the King à Whitehorse doit être remplacé d'urgence. Le toit de deux anciens

postes de soins infirmiers, à Faro et à Mayo, est également en mauvais état. Les immobilisations risquent de continuer à se détériorer étant donné qu'elles ne sont pas bien entretenues.

80. Nous avons remarqué que l'entretien des immeubles est souvent effectué en cas de pannes, ce qui fait que l'entretien préventif n'est pas une priorité. Il est important que le Ministère collabore avec les ministères chargés des programmes pour veiller à ce que tous les immeubles appartenant au gouvernement soient en bon état et entretenus de manière adéquate, afin de réduire le risque de pannes et de frais de réparation imprévus. Lors de notre vérification, le Ministère avait lancé un projet de restructuration du processus opérationnel afin d'améliorer ses procédures et ses systèmes de données et d'établir un cadre de gestion des biens immobiliers.

81. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait effectuer régulièrement des inspections des immeubles et des vérifications des installations, selon des normes établies, afin de compiler l'information nécessaire à l'établissement d'un plan à long terme d'entretien des immeubles. Ces inspections et vérifications devraient être exécutées par du personnel technique ayant reçu la formation nécessaire.

Le Ministère devrait collaborer avec les ministères chargés des programmes pour veiller à ce que tous les immeubles occupés par ces ministères soient en bon état et bien entretenus afin de réduire les problèmes et les frais d'entretien imprévus.

Réponse du Ministère. Nous sommes d'accord. Le Ministère établira des lignes directrices et des normes relatives à l'inspection des bâtiments et à la vérification des installations dont le gouvernement est propriétaire. Après avoir mis à l'essai et éprouvé le système, il faudra cinq ans pour effectuer l'inspection de tous les bâtiments et la vérification de toutes les installations qui appartiennent au gouvernement. La collecte de données visant à justifier les niveaux du financement alloué aux activités et à l'entretien se fera de façon continue. En 2007-2008, le Ministère compte se doter d'un nouveau système informatisé pour la gestion immobilière afin de stocker et d'analyser les données recueillies.

Le modèle de l'organisme de service spécial n'a pas bien fonctionné dans le cas de l'Organisme de gestion de la propriété

82. Comme nous l'avons indiqué, l'Organisme de gestion de la propriété du Ministère a été créé en 1996, à titre d'organisme de service spécial. L'Organisme de gestion de la propriété a pour mandat de mettre l'accent sur le service à la clientèle, les **résultats globaux** et

Résultats globaux — Résultats atteints en gérant la prestation des services de gestion des immobilisations comme le ferait un entrepreneur, pour s'assurer que les ressources du gouvernement servent à optimiser la productivité et l'efficacité.

la réalisation d'objectifs d'intérêt public. Cependant, un examen réalisé en 2004 par les services de vérification du gouvernement du Yukon a permis de constater que l'Organisme ne s'était pas doté d'une structure ou d'un cadre financier adéquats lui permettant de fonctionner de manière efficace, comme un organisme de service spécial.

83. En plus des crédits, l'Organisme de gestion de la propriété bénéficie des rentrées importantes en vertu des ententes de gestion des installations. Cependant, ces ententes ne laissent aux ministères chargés des programmes que peu de souplesse pour choisir le genre de services nécessaires au coût le plus abordable. De plus, certains de ces ministères qui occupent des locaux à fins spéciales doivent prévoir et payer les coûts de leurs locaux (voir le paragraphe 76), alors que d'autres qui occupent seulement des locaux appartenant au gouvernement ou des locaux loués n'ont pas à le faire. La situation des divers ministères chargés des programmes est donc inéquitable et peu comparable.

84. En mai 2005, le Conseil de gestion a demandé au Ministère de lui présenter, en temps opportun, un plan pour revenir à une structure de direction chargée de la gestion immobilière. En mai 2006, le Ministère a préparé une présentation contenant une analyse des options possibles afin de demander au Conseil de gestion d'approuver la conversion de l'Organisme de gestion de la propriété en une division au sein du Ministère. Cette modification aurait pour effet de centraliser l'ensemble des actifs, des responsabilités et des ressources liés aux biens immobiliers, ainsi que la reddition de comptes connexe. Cependant, le Conseil de gestion n'a pas étudié la présentation à ce moment-là.

85. La conversion de l'Organisme de gestion de la propriété en une direction ou une division du Ministère pourrait avoir des répercussions importantes, particulièrement sur le plan des ressources financières et humaines. À notre avis, que l'Organisme de gestion de la propriété continue de fonctionner comme à l'heure actuelle ou qu'il soit converti en direction ou en division, des systèmes et des pratiques de gestion rigoureux doivent être mis en place.

Mesure et communication du rendement

Une mesure et une communication adéquates du rendement s'avèrent nécessaires

86. Pour bien rendre compte à l'Assemblée législative, le ministère de la Voirie et des Travaux publics doit fournir aux membres de l'Assemblée, au gouvernement du Yukon et aux autres décideurs de l'information complète, exacte, à jour et équilibrée sur les activités du

Ministère (par exemple, les répercussions de ces activités sur la population du Yukon).

87. Au Yukon, les ministères n'ont pas à communiquer d'information sur leur rendement. Même si le Ministère a des objectifs clairs, il n'a établi que peu d'indicateurs significatifs pour mesurer son rendement. En outre, il n'existe que peu d'information publique sur l'état de l'infrastructure des transports et on ne sait pas si celle-ci s'améliore.

88. Au plus tard 120 jours après la fin de l'exercice, l'Organisme de gestion de la propriété du Ministère est tenu de préparer, à l'intention du ministre de la Voirie et des Travaux publics, un rapport sur les résultats de l'exercice qui doit être déposé à l'Assemblée législative. Le rapport de 2004-2005 a été publié le 5 décembre 2005. Même si l'Organisme de gestion de la propriété a établi des objectifs pour ses activités, le rapport ne fournit de l'information que sur deux mesures de rendement : le coût unitaire de gestion des installations, ainsi que le volume de demandes et le temps de réponse. Le Ministère doit mettre au point des indicateurs de rendement plus significatifs et mettre l'accent sur les résultats obtenus, comme l'amélioration de l'état des bâtiments et l'achèvement des projets en temps voulu et sans dépasser le coût cible total. Il doit aussi établir des cibles concrètes. Le Ministère a indiqué qu'il a lancé le projet de restructuration du processus opérationnel afin de se doter des pratiques et des compétences nécessaires pour établir un cadre rigoureux de gestion des biens immobiliers, y compris l'établissement de points de repère, l'adoption de normes de l'industrie et l'élaboration d'indicateurs de rendement.

89. Recommandation. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics devrait améliorer l'évaluation du rendement et l'information communiquée à l'Assemblée législative à ce sujet en indiquant clairement ses buts et ses objectifs, en établissant des indicateurs de rendement significatifs axés sur les résultats, et en faisant le lien entre les réalisations communiquées et les buts et les objectifs énoncés. Cela devrait comprendre des rapports sur l'état de l'infrastructure des transports et sur l'état des immeubles appartenant au gouvernement.

Réponse du Ministère. *Nous sommes d'accord. Le Ministère définira des normes et établira des mesures de rendement se fondant sur les pratiques exemplaires de l'industrie. Les nouvelles méthodes de présentation de rapports sur l'état de l'infrastructure des transports seront utilisées pour la production du rapport de fin d'exercice 2006-2007 destiné au ministre.*

Conclusion

90. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics est chargé de veiller à ce que les routes, les ponts, les aéroports et les immeubles du Yukon soient sécuritaires et permettent une utilisation efficace. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas intégré de manière adéquate des principes explicites de gestion des risques ni appliqué de façon uniforme des pratiques rigoureuses de gestion de projets, et qu'il n'avait pas toujours respecté la directive du gouvernement sur la planification et la mise en œuvre des projets pour s'assurer que ceux-ci sont réalisés en temps voulu et sans dépasser le coût cible total.

91. Nous avons de sérieuses inquiétudes à l'égard de l'état global de l'infrastructure de transport, et certains immeubles appartenant au gouvernement se détériorent gravement en raison de leur âge et de l'absence d'entretien adéquat.

92. Le Ministère n'a pas toujours veillé au respect des principes d'économie et d'efficacité dans la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport et de construction d'immeubles. Bon nombre des projets que nous avons examinés ont dépassé les cibles de dépenses totales prévues. La plupart des projets ont été terminés en retard. Dans certains cas, les problèmes étaient indépendants de la volonté du Ministère.

93. Le Ministère n'a pas de stratégie à long terme pour cerner ses besoins en locaux et y répondre, ni de plan-cadre à long terme pour les locaux. Il a néanmoins commencé à les élaborer. Le gouvernement du Yukon risque de payer beaucoup trop cher pour ses locaux ou de ne pas répondre à ses besoins si ceux-ci ne sont pas prévus selon un modèle se rapprochant davantage de celui de l'entreprise privée.

94. Un pourcentage élevé des locaux à bureaux est loué sans que des analyses coûts-avantages adéquates n'aient été effectuées. Pour presque tous les baux conclus récemment, le Ministère a eu recours à des marchés à fournisseur unique; dans la plupart des cas il s'agissait d'un renouvellement du bail existant. Les différentes options, comme la construction ou l'achat d'un immeuble, ne sont pas toujours envisagées. Nous craignons que les baux à court terme ne soient pas toujours la solution la plus économique à long terme et que des baux à long terme ne coûtent au gouvernement du Yukon plus cher que la construction ou l'achat d'un immeuble.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le ministère de la Voirie et des Travaux publics applique convenablement les principes de la gestion des risques et s'il accorde toute l'importance voulue à l'économie et à l'efficacité dans la planification des besoins en immobilisations, l'exécution des projets et la gestion immobilière.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les aspects suivants :

- les pratiques de gestion des risques du Ministère sur les plans opérationnel et stratégique, plus particulièrement pour ce qui est de la planification des besoins en immobilisations, de l'exécution des projets et de la gestion immobilière;
- la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure de transport;
- la planification des besoins en locaux et l'acquisition de ceux-ci, l'entretien des immeubles et la gestion des installations.

Notre vérification a comporté des entretiens avec les représentants du Ministère et de certains ministères chargés des programmes, ainsi que l'examen de rapports internes et externes, du cadre de gestion des risques, des plans stratégiques, de documents redditionnels, de systèmes, de contrôles et de pratiques de gestion. Nous avons examiné un échantillon de dossiers de projets, notamment des projets de construction et d'infrastructure de transport terminés récemment, ainsi que des baux.

La vérification n'a pas porté sur les activités de la Direction de l'entretien du système de transport ni sur celles de la Direction des services de transport (cette dernière voit au respect des normes par les transporteurs et au respect du code national de sécurité). La vérification n'a pas porté non plus sur les autres programmes ministériels, comme les technologies de l'information et des communications ou les services d'approvisionnement (sauf les activités éventuelles qui ont trait à l'exécution de projets d'immobilisations et à la gestion immobilière).

Certains renseignements quantitatifs du présent rapport sont tirés des données présentées dans les rapports du Ministère. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données que nous avons utilisées dans notre rapport. Toutefois, à moins d'indication contraire, les données n'ont pas été vérifiées.

Critères

Pour notre vérification, nous nous sommes fondés sur les critères suivants :

- le Ministère recense et évalue les risques qui pourraient nuire à son mandat, à savoir la planification et la mise en œuvre de projets d'infrastructure de transport et la gestion des biens immobiliers, et il a établi des méthodes d'atténuation des risques appropriées;

- le Ministère applique de saines pratiques de gestion de projets et respecte la directive du gouvernement sur la planification et la mise en œuvre des projets :
 - le besoin du projet doit être bien établi;
 - la faisabilité du projet doit être analysée et les options qui pourraient permettre de combler les besoins établis doivent être recensées et analysées;
 - l'option choisie pour concevoir et mettre en œuvre le projet doit se traduire dans un énoncé précisant clairement les objectifs et l'étendue du projet, la description des travaux, le calendrier, les budgets, la structure et les contrôles;
 - les étapes de la planification et de la mise en œuvre doivent être distinctes et financées par des budgets séparés;
 - les rôles, les responsabilités, les pouvoirs et l'obligation de rendre compte de toutes les parties au processus doivent être clairement définis et bien communiqués;
 - l'attribution des marchés doit être conforme aux politiques établies, se fonder sur les exigences liées à la définition du projet, intégrer les changements autorisés et respecter les principes bien établis, entre autres la structure du projet, les budgets, le calendrier, le contrôle, la surveillance et la communication de l'information;
 - les exigences et les conditions relatives aux évaluations environnementales doivent être respectées;
 - il faut prévoir des points d'examen obligatoires, afin de s'assurer que les projets ne dépassent pas l'étendue convenue et qu'ils respectent le budget et le calendrier;
 - les projets doivent être dotés des contrôles financiers et comptables appropriés;
 - des mécanismes de surveillance et de rapport doivent être établis;
- le Ministère dispose d'outils pour prévoir ses besoins futurs, analyser la gamme d'options possibles et justifier ses décisions (ces outils comprennent des plans et des modèles stratégiques, des politiques et des lignes directrices, ainsi que de l'information et des processus de gestion liés à la planification des locaux et à leur acquisition, et à la gestion des installations);
- lorsqu'il prend des mesures pour répondre aux besoins des ministères clients, le Ministère utilise les outils de façon appropriée et systématique, et respecte les politiques pertinentes du gouvernement en matière de services, les directives du Conseil de gestion et les normes établies;
- le Ministère a établi des indicateurs de rendement pour évaluer la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat et atteint ses objectifs. Il dispose également d'une information complète, exacte, équilibrée et présentée en temps opportun pour la prise de décisions et pour la reddition de comptes.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent rapport ont été pour l'essentiel terminés le 29 septembre 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox

Directeur principal : Eric Hellsten

Directeur : Gerry Chu

Tacita Nordhoff

Lana Lin

Shari Laszlo

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

