

# Gestion des infrastructures des collèges

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2010*

## Contexte

Au cours de la décennie 2000-2001 à 2009-2010, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) a fourni aux 24 collèges d'arts appliqués et de technologie de la province un financement annuel de 13,3 millions de dollars pour le renouvellement d'installations, auquel se sont ajoutées des affectations périodiques aux fins de renouvellement totalisant 270 millions de dollars. Le financement annuel et le financement additionnel se sont élevés à 403 millions de dollars au cours de la période de dix ans.

En plus de financer l'entretien des installations, le Ministère octroie des subventions d'immobilisations pour améliorer et agrandir l'infrastructure matérielle dont les collèges ont besoin. Le financement accordé par le Ministère ces dernières années a essentiellement servi à la création de nouveaux locaux pour que les collèges puissent accueillir plus d'étudiants. En 2009, le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'infrastructure du savoir (PIS), un programme de deux ans visant les infrastructures des universités et collèges canadiens.

Entre 2006-2007 et 2009-2010, les gouvernements fédéral et provincial ont conjointement accordé aux collèges des subventions d'immobilisations destinées aux nouvelles installations se chiffrant à 300,5 millions de dollars pour créer des emplois à court terme et accroître le nombre d'étudiants qu'ils pouvaient accueillir. Les nouveaux locaux comprennent des salles de cours, des laboratoires, des cafétérias, des bureaux, des bibliothèques et autres locaux nécessaires.

Notre vérification de 2010 a porté sur le caractère adéquat des démarches entreprises par le Ministère et certains collèges pour maintenir leurs biens en bon état. Parallèlement à nos travaux au Ministère, nous avons visité les collèges suivants : Algonquin et La Cité Collégiale à Ottawa; Confédération à Thunder Bay et George Brown et Humber à Toronto. Nous avons également communiqué avec six autres collèges pour obtenir leurs points de vue sur des questions précises et nous avons rencontré divers intervenants, notamment à Collèges Ontario et au Conseil des universités de l'Ontario.

Bien que les collèges aient bénéficié de fonds d'immobilisations pour de nouvelles installations, nous avons constaté que le financement continu

pour l'entretien des installations existantes avait été insuffisant pour assurer l'entretien des infrastructures vieillissantes des collèges et que les activités d'entretien différées s'accroissaient. Nos principales observations suivent :

- Le Ministère s'employait à mettre en oeuvre un processus de planification des immobilisations à long terme mais, au moment de notre vérification, il ne disposait pas de plan officiel pour surveiller les investissements des collèges dans les infrastructures.
- Beaucoup de collèges n'ont pas maintenu de système adéquat de gestion des biens pour assurer une planification efficace des immobilisations et la production de rapports sur le rendement ayant trait à l'état et à l'utilisation de leurs immobilisations.
- En avril 2010, les activités d'entretien différées – c'est-à-dire le coût de l'exécution de tous les travaux d'entretien et de réparation requis – se chiffraient à plus de 500 millions de dollars, et ce montant a augmenté tous les ans. Des travaux de réparation de plus de 70 millions de dollars étaient à l'état critique et devaient être exécutés pendant la prochaine année.
- En avril 2010, environ la moitié des infrastructures du réseau collégial étaient vraisemblablement en mauvais état, selon une évaluation effectuée par rapport à une norme industrielle reconnue qui mesure l'état des infrastructures.
- En appliquant la ligne directrice relative au financement de l'Association of Higher Education Facilities Officers (É.-U.), selon laquelle le financement doit être compris dans une fourchette de 1,5 % à 2,5 % du coût de remplacement des biens, les fonds ministériels annuels fournis à tous les collèges pour les exercices 2006-2007 à 2009-2010 auraient dû se situer entre 80 et 135 millions de dollars. Or, le financement réel du renouvellement des immobilisations est demeuré à 13,3 millions pendant de nombreuses années et, même compte tenu du financement périodique

additionnel de 270 millions, le total des fonds octroyés correspond à peine à la moitié du montant que suggère la ligne directrice.

- Dans tous les collèges que nous avons visités, les administrateurs ont indiqué qu'il leur avait fallu compléter les fonds reçus du Ministère pour la réfection de l'infrastructure par des fonds de fonctionnement afin de répondre à leurs besoins les plus urgents et d'éviter la détérioration prématurée des biens.
- Jusqu'à tout récemment, les décisions du Ministère en matière de financement étaient souvent marquées par l'absence de transparence, de critères uniformes pour évaluer les demandes de financement et de documentation suffisante pour démontrer la conformité aux critères d'admissibilité.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le Ministère et les collèges s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'après l'information fournie par le Ministère et les cinq collèges que nous avons visités lors de notre vérification de 2010, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations de notre *Rapport annuel de 2010* ainsi que des progrès notables par rapport à quelques recommandations. Le Ministère a indiqué qu'il a amélioré son processus de sélection des projets d'immobilisations et qu'il poursuit l'élaboration de son processus de planification des immobilisations à l'intention des collèges. De plus, afin d'obtenir des fonds pour leurs infrastructures, les collèges devront produire un plan de gestion des biens exposant l'état de leurs biens existants et un plan pour répondre aux besoins de réfection des installations. À cette fin, le

Ministère a lancé des projets visant à créer un vaste répertoire des locaux dans les installations collégiales, à établir des normes d'utilisation et à faire une évaluation complète de l'état des installations collégiales à l'échelle de la province. L'établissement de normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations sont les premières étapes clés de l'élaboration d'un plan de gestion des biens à long terme comprenant l'ordre de priorités des activités d'entretien différées. Comme il est prévu qu'il faudra deux ans pour mener à terme ces activités, l'entretien différé demeurera un problème important dans un avenir prévisible.

## PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS

### Recommandation 1

*Pour aider à garantir que les subventions pour les infrastructures sont accordées en fonction de besoins clairement identifiés et selon les priorités provinciales, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit continuer d'élaborer un processus formel de planification des immobilisations à long terme à l'aide de renseignements fiables et à jour communiqués par les collèges, et prendre ses décisions en matière de financement en se fondant sur des critères plus prévisibles, plus rigoureux et plus précis.*

### État

Le Ministère nous a informés qu'il poursuivait l'élaboration du processus de planification des immobilisations et qu'en mai 2010, il a envoyé une note de service à l'ensemble des collèges pour leur demander de définir leurs priorités au titre de la planification des immobilisations. Dans sa note, il demandait à chaque collège de fournir un répertoire à jour des projets d'immobilisations et des grandes initiatives en matière d'infrastructure stratégique, en exposant les stratégies de gestion des biens et en classant les propositions de projet. Pour établir l'ordre de priorités des projets, le Ministère s'est fondé sur des critères, tels que la capacité de croissance dans les secteurs où la demande est élevée, la contribution au développement économique

à long terme et les liens démontrés aux priorités provinciales relatives à l'éducation postsecondaire, à savoir la croissance dans le secteur collégial et la prestation d'un enseignement de qualité.

Le Ministère a élaboré un cadre pour la sélection des projets en vue d'évaluer les propositions reçues des collèges dans une démarche axée sur leur harmonisation à ses propres priorités et à celles du ministère de l'Infrastructure. En juin 2011, le Ministère a retenu dix projets d'immobilisations dans les collèges et a engagé un financement de 245 millions de dollars en évaluant à environ 9 200 le nombre d'inscriptions d'étudiants supplémentaires.

En mai 2011, le gouvernement a annoncé son plan en matière d'enseignement postsecondaire « La priorité aux étudiants », qui vise à accroître les inscriptions en offrant un plus grand nombre de locaux et des fonds de fonctionnement pour 60 000 étudiants de plus dans les collèges et universités au cours des cinq prochaines années. Le plan mise également sur une croissance stratégique et bien planifiée dans le secteur de l'enseignement postsecondaire.

En juin 2011, le ministère de l'Infrastructure a publié le plan d'infrastructure à long terme de l'Ontario, *Construire ensemble : emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens*, qui expose les plans du gouvernement pour les dix prochaines années. Le plan prévoit que l'Ontario collaborera avec les collèges et les établissements d'enseignement postsecondaire pour :

- s'assurer que les investissements en infrastructure répondent à la demande, sont harmonisés avec le plan « La priorité aux étudiants » et contribuent à l'objectif de 70 % d'études postsecondaires;
- adopter une nouvelle politique relative aux campus satellites afin de faciliter la gestion de la croissance dans le réseau et d'accorder la priorité aux régions où une forte croissance est attendue;
- élaborer une politique de financement plus complète pour les grands projets d'immobilisations, ce qui comprend des méthodes

d'approvisionnement et un cadre pour déterminer adéquatement la part provinciale;

- mettre l'accent sur la planification de la gestion des biens, la réaffectation et la réfection des installations.

Pour avoir droit au financement d'infrastructure, les collèges et universités devront élaborer un plan de gestion des biens exposant l'état de leurs biens existants et comment ils entendent répondre aux besoins de réfection des installations. Lorsqu'ils demandent des fonds pour leur expansion, les établissements devront justifier clairement leur choix de nouvelle construction au lieu de la réfection ou de la réaffectation des locaux existants.

En collaboration avec le ministère de l'Infrastructure, le Ministère veut s'assurer que les établissements se conforment aux nouvelles exigences fixées dans le plan décennal d'infrastructure provincial, ce qui comprend l'élaboration et la publication de plans de gestion détaillés des biens avant de pouvoir toucher des fonds d'immobilisations de la province. Le Ministère a également entrepris des projets visant à créer un vaste répertoire des locaux dans les installations collégiales, à élaborer des normes relatives aux locaux et à évaluer l'état des installations collégiales de la province.

Les collèges ont indiqué que le Ministère leur avait demandé de soumettre des mises à jour des projets d'immobilisations qu'ils avaient présentés en 2008 et 2010, mais qu'ils n'avaient reçu aucune autre demande depuis. Un collègue a affirmé que ces demandes constituaient une excellente assise pour un éventuel processus de planification des immobilisations à l'échelle provinciale. Ce collègue estimait toutefois que ce processus devrait être permanent afin de disposer de renseignements à jour fiables pour la planification. Un autre collègue a mentionné que le Ministère avait promis de poursuivre la consultation des collèges relativement à la planification de la gestion des biens et a par la suite eu plusieurs rencontres avec le personnel du Ministère sur la planification de la croissance et des installations.

## RÉFECTION ET ENTRETIEN DES INSTALLATIONS

### Recommandation 2

*Afin de protéger l'investissement de l'argent des contribuables dans l'infrastructure collégiale et de maintenir ces biens en bon état pour permettre aux collèges d'offrir un milieu d'apprentissage adéquat, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit continuer de collaborer avec les collèges de l'Ontario pour :*

- garantir que le système d'information de gestion sur les biens est tenu à jour de manière régulière et uniforme pour permettre au Ministère et aux collèges de prendre des décisions éclairées fondées sur des renseignements à jour, exacts et complets;
- élaborer des stratégies, des objectifs et des échéanciers pour éliminer l'arriéré de l'entretien différé.

### État

Le programme de réfection des installations du Ministère vise à aider les établissements d'enseignement postsecondaire à assurer l'entretien continu, la réparation et la rénovation des installations existantes. Un financement annuel récurrent pour la réfection des installations se chiffrait à 13,3 millions de dollars au cours des dix dernières années avait été accordé aux collèges pour compléter leur programme annuel d'entretien des immobilisations. En 2011-2012, le Ministère a réduit son financement pour l'entretien des immobilisations et n'a pas l'intention de l'augmenter, puisque nous avons appris que le budget fixé en 2012-2013 pour la réfection des installations est de 8,7 millions de dollars. Selon des estimations fournies par les collèges, certaines composantes des dix grands projets d'immobilisations approuvés (totalisant 245 millions de dollars) devraient contribuer un montant supplémentaire de 14 millions de dollars pour permettre aux collèges de faire face à l'arriéré actuel de travaux d'entretien.

Le Ministère et les collèges travaillent à l'élaboration d'un répertoire des locaux collégiaux à l'appui de l'inscription d'étudiants et des normes

connexes, afin d'évaluer avec cohérence l'état des installations du secteur collégial et de déterminer les priorités relatives aux activités d'entretien différées en fonction des fonds disponibles. L'établissement de normes en matière de locaux et l'évaluation de l'état des installations sont les premières étapes clés de l'élaboration d'un plan durable de gestion des biens à long terme.

Actuellement, les collèges de l'Ontario conservent leurs données relatives aux locaux sur divers supports. Par ailleurs, il n'existe pas de définition commune des différentes catégories de locaux pour étudiants, ni de normes relatives au nombre de locaux requis pour chaque catégorie. Pour corriger cette situation, le Ministère et Collèges Ontario (l'organisme de défense des collèges d'arts appliqués et de technologie de la province) ont signé, en octobre 2011, un accord de paiements de transfert afin de collaborer à l'élaboration de normes sur les locaux et l'utilisation qui en est faite et de répertorier les locaux à l'échelle de la province.

En novembre 2011, Collèges Ontario a chargé un expert-conseil de diriger les travaux d'élaboration du répertoire des locaux ainsi que d'un cadre d'utilisation et de planification pour les 24 collèges ontariens. L'accord prévoit principalement l'achèvement du répertoire des locaux d'ici septembre 2012, la mise en place d'une base de données commune pour le répertoire des locaux ainsi que l'élaboration de normes, de données de référence et d'un système de déclaration de l'utilisation des locaux. Le 27 février 2012, le Ministère a reçu un rapport d'étape concernant les travaux réalisés à cette date, qui portaient essentiellement sur l'élaboration de la base de données commune pour le répertoire des locaux. Au moment de notre suivi, le Ministère s'attendait à recevoir, le 15 septembre 2012, un autre rapport d'étape sur le répertoire des locaux et la base de données. Collèges Ontario prévoyait déposer son rapport final au plus tard le 31 janvier 2013.

En avril 2012, le Ministère a été autorisé à faire appel à un fournisseur pour perfectionner et normaliser les systèmes d'évaluation de l'état des

installations utilisés par les collèges ontariens. Afin que les résultats de l'approvisionnement répondent aux besoins de tous les décideurs, un groupe de travail, composé de représentants du Ministère, des collèges, du ministère de l'Infrastructure et de Collèges Ontario, a été créé et chargé de fournir des conseils. Il est attendu que le projet établisse des normes uniformes dans des secteurs clés, tels que les coûts de remplacement et unitaires, et entreprenne des évaluations de l'état des installations à l'échelle du réseau ainsi que la mise à jour des données connexes. Le projet sera financé par le Ministère et il devrait être terminé d'ici deux ans. Il sera alors envisagé de prévoir des mises à jour cycliques des évaluations pour un maximum de 20 % des installations chaque année.

L'établissement de normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations fournissent l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées en matière d'investissement. Une fois qu'on connaîtra mieux la demande de locaux et l'état des locaux actuels, on pourra actualiser les estimations du financement nécessaire pour répondre aux besoins cernés.

Plusieurs collèges nous ont indiqué qu'ils participaient activement à l'évaluation par le Ministère de l'utilisation des locaux et de l'état des installations. Un collègue faisait remarquer que la mise à niveau uniforme des données sur les locaux et leur utilisation pour tous les collèges constituait une étape importante dans la gestion efficace des biens collégiaux, et il prévoyait que l'ensemble des collèges seraient à jour à la fin de mars 2013. Ce collègue a aussi signalé qu'étant donné l'absence de stratégies à l'échelle du système et de nouveaux fonds, conjuguée à une réduction des fonds pour la réfection des installations, il continuait à élaborer ses propres stratégies pour exécuter les activités d'entretien différées. Du fait de cette situation, souvent seuls les besoins les plus urgents étaient comblés.

## GESTION DES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

### Recommandation 3

*Pour aider à faire en sorte que la construction de nouvelles installations et les grands projets de rénovation permettent de réaliser de façon efficace et efficiente les objectifs des collèges en matière de capacité et les objectifs économiques du Ministère, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :*

- *instaurer des procédures équitables et transparentes, semblables à celles élaborées pour le Programme d'infrastructure du savoir, pour son processus de proposition, d'évaluation et de sélection de projets;*
- *conclure une entente avec chaque collège dans laquelle sont précisées les responsabilités respectives du Ministère et du collège quant à la réalisation du projet ainsi que les exigences en matière de rapport;*
- *verser les fonds aux collèges au fil de l'avancement des travaux;*
- *maintenir une documentation suffisante durant tout le processus pour démontrer que le programme est transparent et équitable et qu'il assure l'optimisation des ressources ainsi que la réalisation des objectifs du collège et du Ministère.*

### État

En mai 2010, le Ministère a demandé aux collèges de définir leurs priorités au titre de la planification des immobilisations et de fournir un répertoire à jour des projets d'immobilisations et des grandes initiatives en matière d'infrastructure stratégique, en exposant leurs stratégies de gestion des biens et en classant leurs propositions de projet. Pour évaluer les propositions de projet reçues, le Ministère a mis au point un cadre de sélection des projets s'appuyant sur une approche axée sur l'évaluation de l'harmonisation des propositions avec les priorités et initiatives générales de la province en matière d'infrastructure ainsi que sur leur correspondance aux priorités stratégiques pour le secteur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario.

Les critères d'évaluation des projets comprenaient le coût estimatif total et provincial (ce qui comprend le coût pour chaque nouvel étudiant inscrit), le type de projet (par exemple, réfection ou agrandissement), l'incidence sur la croissance de la capacité dans des régions sous-desservies, l'harmonisation aux principales initiatives du gouvernement (telles que les plans de croissance de la province), et les liens avec les secteurs clés énoncés dans le programme d'innovation de l'Ontario (services de santé, science et technologie et métiers spécialisés).

Ces critères d'évaluation étaient inclus dans les gabarits d'évaluation que devait remplir le personnel du Ministère au moment d'évaluer les propositions de projet reçues des établissements. Après l'évaluation initiale des projets, le personnel du Ministère a rencontré les représentants des collèges pour examiner leurs propositions de projet et l'harmonisation de ceux-ci avec les priorités et les objectifs du Ministère en matière de planification des immobilisations. À la suite de ces réunions, le Ministère a retenu dix projets d'immobilisations à financer.

Le Ministère a conclu des accords de paiements de transfert avec tous les établissements dont les projets d'infrastructure ont été sélectionnés, à l'exception de trois grands projets complexes qui seront financés par la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), un modèle d'exécution de travaux de construction mis au point et géré par Infrastructure Ontario. Le Ministère conclura des accords de paiements de transfert pour les projets de DMFA, une fois que ces projets seront à l'étape appropriée. Ces trois établissements ne recevront pas de fonds avant que les accords soient en place. Les accords de paiements de transfert conclus avec le Ministère stipulent que chacun des établissements doit respecter la Directive sur l'approvisionnement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2011 en vertu de la *Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic*. Le ministère du Procureur général s'est assuré, avant de les approuver, que les accords protègent adéquatement les intérêts de la province.

Le Ministère doit notamment surveiller les progrès des projets et assurer la conformité avec la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert et la directive sur la gestion de la trésorerie. Cette dernière directive prévoit que les paiements soient versés à ou vers la date où le bénéficiaire en a besoin. Dans ce processus, en plus des exigences existantes relatives aux rapports annuels et finaux, le Ministère a adopté un cycle trimestriel de rapports contenant les données sur les dépenses et autres renseignements pour qu'il puisse surveiller les progrès des projets et verser les paiements de transfert en fonction de l'avancement des travaux de construction.

Le Ministère a également imposé une nouvelle exigence aux établissements qui doivent soumettre le rapport d'un expert-conseil en matière de coûts qui passe en revue les coûts prévus des projets. Outre l'exigence existante selon laquelle chaque établissement doit soumettre une copie du certificat d'exécution pour l'essentiel, conformément au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le privilège dans l'industrie de la construction*, au moment de l'achèvement du projet, les collèges doivent maintenant présenter un rapport de l'agent de mise en service pour confirmer que les systèmes des immeubles fonctionnent comme prévu.

Le Ministère a l'intention de revoir le processus existant de sélection et de surveillance des projets afin de tenir compte des objectifs à long terme en matière de planification des immobilisations et des réalités financières de la province. Compte tenu de la marge de manoeuvre limitée au chapitre du financement des immobilisations, depuis 2010, le Ministère n'a pas demandé aux collèges de présenter de propositions actualisées ou nouvelles.

En ce qui a trait aux présentations, à la sélection des projets, aux accords de financement, à la gestion de la trésorerie et à la surveillance, un des collèges a répondu qu'il avait dû se conformer à des exigences beaucoup plus rigoureuses au chapitre des documents et des rapports pour obtenir le financement de ses projets d'immobilisations. Il a ajouté qu'il devait aussi déployer des efforts

considérables pour obtenir l'appui nécessaire à l'approbation des projets et il souhaitait que le processus favorise une plus grande prévisibilité des décisions de financement.

## MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

### Recommandation 4

*Pour aider à faire en sorte que tous les intervenants aient une bonne idée de l'état des infrastructures collégiales de la province, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités et les collèges doivent continuer d'élaborer des indicateurs de rendement à long terme sur la gestion et l'état de leurs installations et en rendre compte.*

### État

Le Ministère est en discussion continue avec le secteur concernant les exigences relatives aux données pour le cadre de gestion des biens, ce qui comprend la définition des meilleurs indicateurs de rendement de la gestion des biens. Les résultats des projets sur les normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations, qui seront achevés au cours des deux prochaines années, orienteront l'élaboration des indicateurs de rendement.

En décembre 2011, le Ministère a créé un groupe de travail sur l'entretien différé composé de représentants du ministère de l'Infrastructure, de Collèges Ontario et de différents collèges. Le groupe de travail a discuté de manière générale des processus décisionnels relatifs aux immobilisations des collèges, du Ministère et du ministère de l'Infrastructure, afin de déterminer quels types de données sont nécessaires pour améliorer la prise de décisions à tous les niveaux. La deuxième réunion a porté sur les évaluations de l'état des installations, certains éléments d'information à recueillir et les mécanismes de collecte de cette information.

Avant le début des évaluations de l'état des installations, le groupe de travail et l'expert-conseil engagé se réuniront pour perfectionner et normaliser les systèmes d'évaluation de l'état des

installations utilisés par les collèges ontariens. Les exigences relatives aux données seront finalisées lors de cette réunion, et la discussion portera également sur les indicateurs de rendement. L'expérience pratique de l'expert-conseil retenu sera combinée aux besoins des collèges et du gouvernement provincial en matière de rapports, afin d'établir l'ensemble final des indicateurs. Le groupe de travail se concentre actuellement sur la mise en oeuvre du projet d'évaluation de l'état des installations,

puis portera son attention sur l'utilisation optimale des données obtenues une fois le projet terminé.

Plusieurs collèges ont indiqué que les deux grandes initiatives en cours, c'est-à-dire les projets sur les normes relatives aux locaux et l'évaluation de l'état des installations, contribueront à l'élaboration d'indicateurs de rendement et de mécanismes de production de rapports de sorte à obtenir des rapports uniformes et comparables sur l'état et l'utilisation des biens des collèges.