

Planification infrastructurelle

1.0 Contexte

La province de l'Ontario est dotée d'un vaste portefeuille diversifié d'infrastructures publiques dont la valeur de remplacement s'établit à près de 500 milliards de dollars. Ce portefeuille regroupe des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des écoles, des universités, des hôpitaux, des réseaux municipaux d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, des parcs, des immeubles gouvernementaux et un large éventail d'autres biens.

Directement ou par l'entremise d'entités du secteur parapublic comme les écoles, les conseils scolaires et les collèges, le gouvernement de l'Ontario supervise environ 40 % de ces biens d'infrastructure. Au 31 mars 2015, la valeur nette comptable totale de l'infrastructure appartenant à la province et à ses entités consolidées du secteur parapublic s'élevait à 97,1 milliards de dollars. (On entend par valeur nette comptable le coût d'acquisition du bien diminué des sommes comptabilisées en charges à titre d'amortissement dans les Comptes publics de la province). (Voir la **figure 1**.) (À noter que cette figure ne comprend pas les biens d'infrastructure

Figure 1 : Portefeuille d'infrastructures publiques appartenant à la province et déclarées dans les Comptes publics

Sources des données : Secrétariat du Conseil du Trésor et Comptes publics de 2014-2015

Secteur	Valeur (en milliards de dollars)
Transports <ul style="list-style-type: none"> Metrolinx : le réseau GO compte 3 250 kilomètres (km) de routes (450 km pour les trains, 2 800 km pour les autobus) qui desservent 7 millions de passagers sur un territoire de 11 000 km carrés 17 000 kilomètres de routes provinciales et 2 900 ponts 	32,5
Santé	25,0
Écoles	22,8
Collèges	3,8
Autres	13,0
Total	97,1

liés à l'énergie, comme les centrales nucléaires, hydroélectriques et au gaz, car ceux-ci sont financés par les contribuables de l'Ontario et non par le gouvernement ou les entités du secteur parapublic.)

En sus des actifs dont elle est directement propriétaire, la province finance les infrastructures par le biais de paiements de transfert aux municipalités, universités, organismes de services sociaux et foyers de soins de longue durée. Il incombe à ces bénéficiaires d'assurer la planification et la gestion de leur infrastructure en fonction de leurs besoins.

1.1 Plans et dépenses d'infrastructure

La plupart des biens d'infrastructure actuels de l'Ontario ont été construits entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et les années 1970, pour combler les pénuries en temps de guerre et les besoins du baby-boom d'après-guerre. De 1980 à

2005, il y a eu un ralentissement des dépenses d'infrastructure en raison de l'évolution des priorités gouvernementales attribuable à une conjoncture économique difficile.

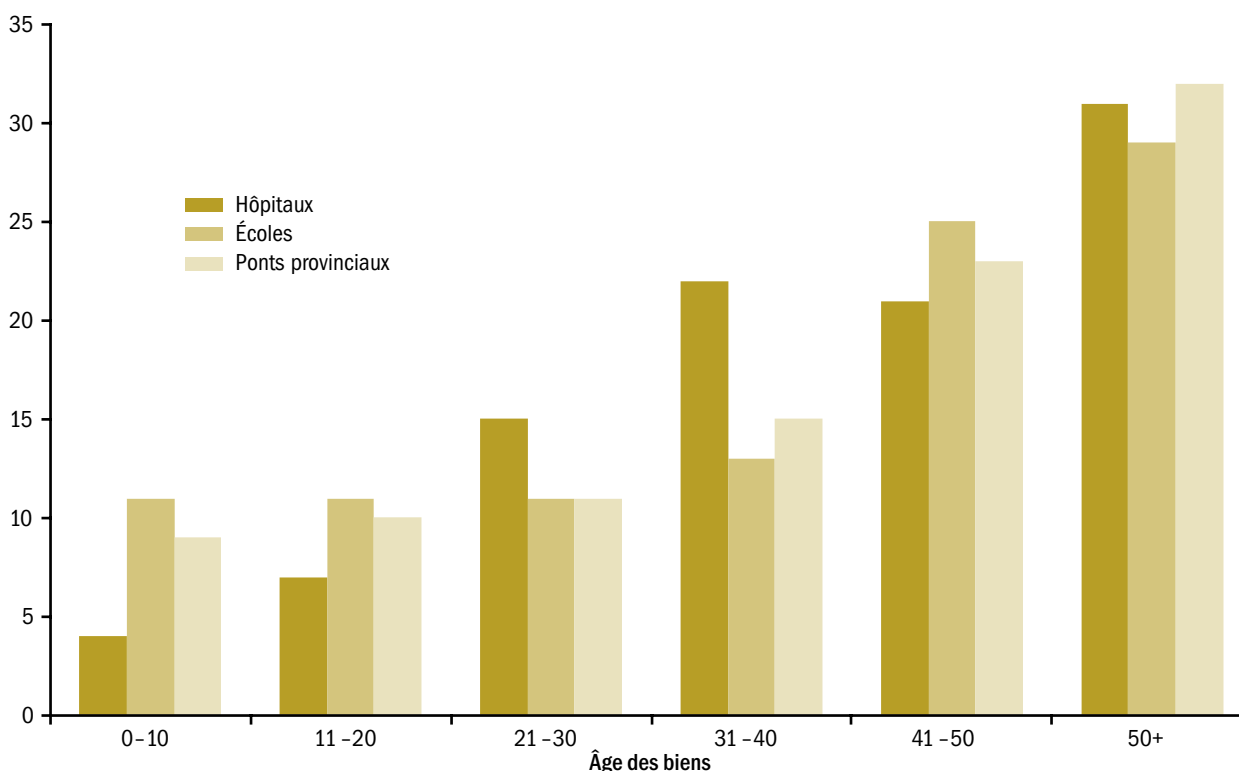
Les investissements en infrastructure ont repris depuis 10 ans, mais l'Ontario gère toujours un portefeuille de biens vieillissants. La **figure 2** donne un aperçu de l'âge des principaux biens provinciaux. L'âge moyen des hôpitaux de la province est de 45 ans et celui des écoles, de 38 ans. En outre, plus de la moitié des hôpitaux et des écoles ont au moins 40 ans.

Au cours de la dernière décennie, la province a publié deux plans d'infrastructure à long terme afin d'expliquer l'orientation donnée aux ministères et aux organismes gouvernementaux en matière de renouvellement et d'agrandissement des infrastructures.

- *ReNouveau Ontario (2005)* désignait notamment les secteurs des transports, de la santé et

Figure 2 : Répartition selon l'âge des principales catégories de biens d'infrastructure

Sources des données : ministères de l'Éducation, de la Santé et des Soins de longue durée, et du Transport



Remarque : Comme l'âge moyen des routes provinciales (pavage) n'est que de sept ans, elles ne sont pas incluses dans le graphique.

de l'éducation comme des domaines exigeant des investissements. Dans ce plan, le gouvernement s'engageait à investir 30 milliards de dollars de 2005 à 2010, dont environ 5 milliards pour des projets de soins de santé, plus de 10 milliards pour l'amélioration d'écoles et d'établissements d'enseignement postsecondaire et environ 11,4 milliards pour des routes et des projets de transport en commun. Le plan a été mené à terme un an plutôt que prévu. Parmi les projets figurant dans ce plan, on recense le prolongement de la ligne de métro York-Spadina à Toronto, le passage frontalier Windsor-Detroit et de nouveaux hôpitaux et écoles.

- *Construire ensemble : emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens (2011)* est un plan sur 10 ans qui énonce les priorités du gouvernement au chapitre des investissements en infrastructure et fournit un plan d'orientation pour les futurs investissements. La majorité des investissements prévus touchent les cinq ministères ayant les plus fortes dépenses d'immobilisations (Transports, Santé et Soins de longue durée, Éducation, Développement du Nord et Mines et Formation, Collèges et Universités). Les investissements touchent un grand nombre de projets et de programmes déjà approuvés. Le plan cible les priorités suivantes :
 - agrandissement et remise en état de routes, de ponts, de passages frontaliers et d'autres infrastructures de transport;
 - amélioration et agrandissement du réseau de transport en commun pour les navetteurs;
 - investissements dans l'infrastructure des écoles élémentaires et secondaires, ainsi que les établissements d'enseignement postsecondaire;
 - investissements dans l'agrandissement et le réaménagement d'hôpitaux;
 - appui aux investissements dans les collectivités rurales.

1.1.1 Dépenses d'infrastructure

Lors des 10 dernières années, l'Ontario a réalisé la majeure partie de ses investissements en infrastructure dans le secteur des transports et, dans une moindre mesure, dans ceux de la santé et de l'éducation. Au cours de cette période, la province a alloué 77 % de ses dépenses totales d'infrastructure à ces trois secteurs, pour le maintien en bon état et l'agrandissement de biens, ainsi que pour la construction d'installations.

Les principaux investissements effectués dans les divers secteurs pendant cette période sont les suivants :

- plus de 20 milliards de dollars pour des projets de transport en commun, y compris 9,1 milliards pour le réseau GO Transit, et 3,7 milliards pour le transport en commun dans les villes de Toronto, Ottawa et Waterloo;
- 18,8 milliards de dollars pour concevoir, réparer ou construire près de 8 000 kilomètres de routes et 950 ponts;
- plus de 16 milliards de dollars dans le secteur hospitalier, y compris pour plus de 100 grands projets d'hôpitaux et 2 milliards additionnels pour d'autres infrastructures de soins de santé, comme des centres de santé communautaires et des foyers de soins de longue durée;
- 12,7 milliards de dollars pour construire 700 écoles et faire des agrandissements et des rénovations d'envergure dans plus de 725 écoles.

Au cours des 10 dernières années, la province a versé en moyenne près de 3 milliards de dollars par année en paiements de transfert pour l'infrastructure à des entités comme les municipalités, universités, organismes de services sociaux et foyers de soins de longue durée. La **figure 3** résume les dépenses d'infrastructure de la province au cours des 10 dernières années.

La **figure 4**, quant à elle, fournit une estimation des prévisions des dépenses pour les 10 prochaines années. Cela comprend :

Figure 3 : Dépenses réelles d'infrastructure par secteur, 2006-2015 (en milliards de dollars)

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Secteur	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Transports en commun	1,54	1,62	1,86	1,07	1,72	1,74	2,30	2,38	2,49	2,78	19,50
Autoroutes, routes et ponts	1,73	1,50	2,16	1,79	2,51	2,69	2,45	2,80	2,37	3,10	23,10
Hôpitaux et autres établissements de soins de santé	0,46	0,56	1,34	2,52	2,86	3,06	3,04	4,14	3,22	3,57	24,77
Écoles et établissements d'enseignement postsecondaire (collèges, universités)	1,52	1,81	2,32	1,69	2,00	2,16	2,37	2,18	2,24	2,35	20,64
Autres (dont certains fonds d'immobilisations destinés à des municipalités*)	1,35	1,62	3,12	1,91	1,87	1,96	2,52	1,95	1,46	1,02	18,78
Stimulation économique	—	—	—	—	1,62	3,60	—	—	—	—	5,22
Total	6,60	7,11	10,80	8,98	12,58	15,21	12,68	13,45	11,78	12,82	112,01

* Les dépenses d'infrastructure municipales sont aussi incluses dans les différents secteurs.

Figure 4 : Dépenses d'infrastructure prévues par secteur, 2016-2025 (en milliards de dollars)

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

Secteur	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	Total
Transports en commun	3,21	4,93	5,25	4,24	3,76	2,59	1,25	1,00	0,94	1,08	28,25
Autoroutes, routes et ponts	3,34	3,00	3,41	3,28	2,96	2,57	2,23	2,13	2,06	1,96	26,94
Hôpitaux et autres organismes de soins de santé	2,94	3,44	3,41	3,17	2,93	2,38	2,63	2,04	1,88	1,89	26,71
Écoles et établissements d'enseignement postsecondaire (collèges, universités)	2,52	2,73	2,29	2,09	1,95	1,91	1,90	1,90	1,89	1,90	21,08
Autres (dont certains fonds d'immobilisations destinés à des municipalités *)	1,86	1,82	1,81	2,24	2,30	2,22	2,10	2,11	2,24	2,18	20,88
Total	13,87	15,92	16,17	15,02	13,90	11,67	10,11	9,18	9,01	9,01	123,86

* Les transferts de capitaux aux municipalités appuient les investissements provinciaux dans tous les secteurs, par exemple pour le transport en commun.

- 55 milliards de dollars en transports, pour les projets prioritaires comme le transport en commun, les routes, les ponts et les autoroutes;
- 27 milliards pour les soins de santé;
- 21 milliards pour l'éducation (écoles et établissements d'enseignement postsecondaire);
- 21 milliards dans d'autres secteurs (dont les fonds d'immobilisations versés aux municipalités).

Les fonds d'immobilisations prévus et destinés aux municipalités ont totalisé quelque 17,5 milliards de dollars, ventilés comme suit : 6,5 milliards pour les soins de santé; 1,2 milliard pour les routes et les ponts; 500 millions pour les écoles; 4 milliards pour le transport en commun; et 5,2 milliards pour d'autres projets.

Au cours des 10 dernières années, la province a reçu 6 milliards de dollars du gouvernement fédéral dans le cadre de diverses initiatives d'infrastructure et elle prévoit entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral récemment élu afin d'assurer le financement conjoint de futurs projets et programmes.

1. 2 Planification de l'infrastructure

Le Secrétariat du Conseil du Trésor de l'Ontario (le Secrétariat) est l'organisme central chargé des activités de coordination, de planification, d'analyse et de formulation de recommandations au gouvernement au sujet des investissements en infrastructure pour les biens appartenant à la province et aux entités du secteur parapublic. Il fait également des recommandations au sujet des transferts de capitaux aux divers bénéficiaires. Le Secrétariat s'acquitte des responsabilités suivantes :

- coordonner la planification de l'infrastructure à l'échelle du gouvernement provincial;
- effectuer des analyses financières, économiques et stratégiques à l'appui du processus de planification de l'infrastructure;

- fournir des renseignements sur les dépenses d'immobilisations au ministère des Finances, aux fins d'ajout au budget provincial;
- surveiller les dépenses d'immobilisations.

Au Secrétariat, les activités de planification de l'infrastructure sont essentiellement menées par la Division de la planification des immobilisations, qui comptait 67 employés à temps plein et avait des dépenses de 6,1 millions de dollars au 31 mars 2015. (Avant septembre 2014, la Division relevait de l'ancien ministère de l'Infrastructure). La Division est dotée d'un groupe de recherche et d'analyse, et d'un autre groupe de coordination des politiques, ainsi que d'analystes regroupés par secteurs, chacun étant responsable d'un ensemble de ministères.

Chaque ministère est responsable des biens de son portefeuille respectif, et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure s'occupe de l'élaboration du plan d'infrastructure à long terme. L'**annexe** présente les principales parties qui s'occupent de la planification de l'infrastructure.

1.2.1 Processus annuel de planification

À l'automne, au début du processus annuel de planification, le Secrétariat envoie aux ministères des directives visant le nouvel exercice afin de les aider à préparer des demandes de financement et d'expliquer tout changement aux exigences en matière de production de rapports.

En plus de résumés généraux de sa stratégie en matière d'infrastructure et de ses plans de gestion des biens couvrant une période de 10 ans, chaque ministère doit fournir des détails sur tous les principaux projets et programmes et des explications sur les changements visant le financement déjà approuvé de projets ou de programmes.

La demande du ministère comprend les demandes de financement reçues des entités du secteur parapublic dont il assure la surveillance. Par exemple, après examen et analyse des demandes, le ministère de l'Éducation intègre à sa demande

générale une analyse pangouvernementale des besoins en renouvellement et des principaux besoins en immobilisations de tous les conseils scolaires. Le Secrétariat analyse les demandes globales de financement des ministères et formule des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le Conseil du Trésor) qui tranchera. En général, le Conseil du Trésor approuve les recommandations de financement du Secrétariat.

1.2.2 Planification ministérielle tenant compte de l'affectation des fonds

En sus des directives du Secrétariat, les ministères sont informés de leur affectation provisoire de fonds de fonctionnement et d'immobilisations, établie par le Secrétariat et le ministère des Finances.

Le plan décennal ministériel approuvé établi au cours de l'exercice précédent sert de point de départ pour établir l'affectation du nouvel exercice; des rajustements sont effectués pour tenir compte de modifications aux dépenses prévues. Lors de l'établissement de cette affectation annuelle, le Secrétariat apporte généralement les modifications suivantes au financement approuvé pour l'exercice antérieur :

- Il prolonge d'un an l'horizon de planification en remplaçant l'affectation pour l'exercice en cours par l'affectation prévue pour la 10^e année.
- Il tient compte des décisions prises par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice qui ont une incidence sur l'affectation de fonds.
- Il ajuste les montants en fonction des transferts interministériels lorsque des services passent d'un ministère à un autre.

Les ministères sont censés planifier leurs dépenses en respectant les limites des affectations accordées; cependant, ils peuvent demander des ajustements afin de tenir compte d'une hausse des coûts ou des économies.

En règle générale, les ministères soumettent au Secrétariat leurs plans d'infrastructure et

calendriers connexes à la fin novembre ou au début décembre. Les analystes du Secrétariat examinent les documents et font des recommandations au Conseil du Trésor, qui rend ses décisions en février, avant le dépôt du budget provincial au printemps.

Chaque trimestre, les ministères doivent présenter un rapport sur leurs progrès et les risques courus à l'égard de la gestion de leur allocation de fonds. Ils doivent également mettre à jour leurs plans pour qu'ils demeurent conformes aux affectations décennales approuvées et établir des projections de leurs résultats financiers de fin d'exercice.

Toutes ces données sont fournies au Secrétariat et examinées par les analystes qui ont étudié les demandes initiales. Cela permet de s'assurer que les ministères sont financièrement en bonne voie de réaliser leurs plans et qu'ils ont bien géré les écarts majeurs par rapport à ces plans.

La **figure 5** montre le processus de planification de l'infrastructure.

1.2.3 Cadre de gestion des biens d'infrastructure

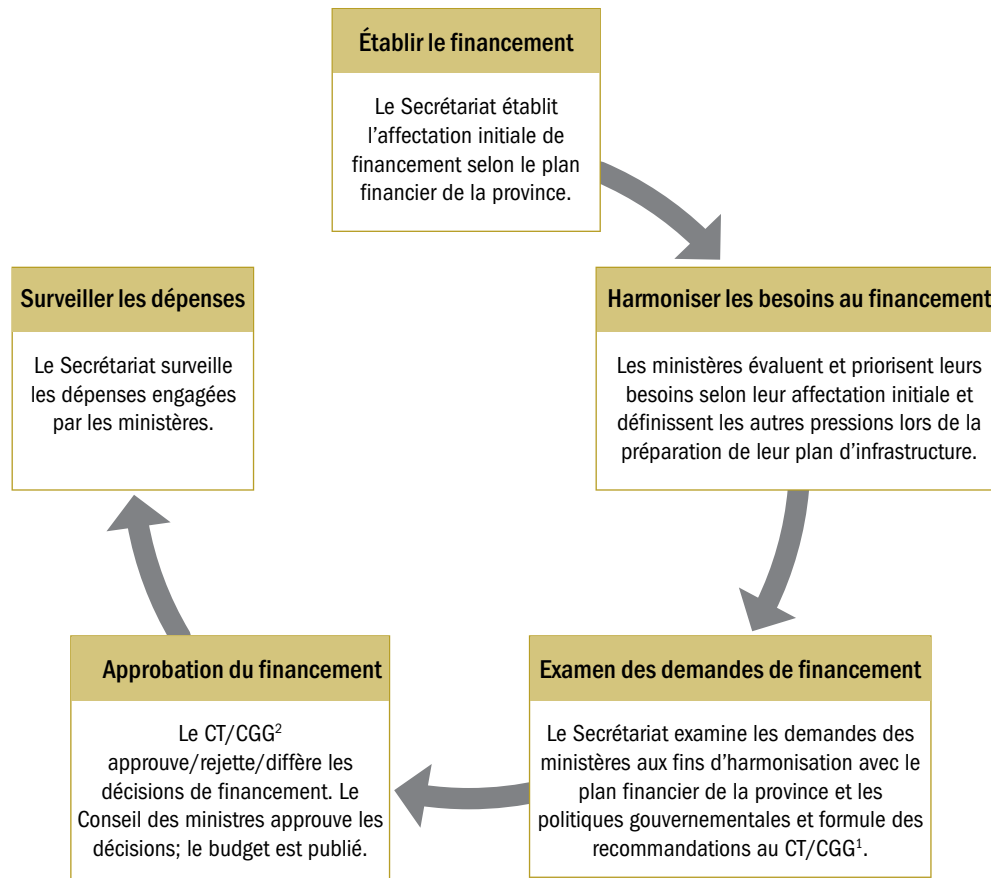
En 2008, le gouvernement a élaboré un Cadre de gestion des biens d'infrastructure (le Cadre) qui oriente l'intendance de tous les biens d'infrastructure que la province détient, gère ou finance. Le Cadre décrit les pratiques, processus et outils standard et donne des conseils précis sur la mesure du rendement, les inventaires de biens, l'évaluation de l'état et de la valeur des biens, ainsi que les plans de gestion de ceux-ci.

Les principes de gestion des biens décrits dans le Cadre jettent les bases de la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* adoptée en juin 2015. Dès son entrée en vigueur (aucune date de prévue au moment de l'audit), la Loi exigera :

- que le ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure élabore périodiquement un plan à long terme qui comprend une description de l'état actuel des biens que détient le gouvernement en

Figure 5 : Processus de planification de l'infrastructure

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor



1. Dans certains cas, il se peut que des présentations soient soumises et que des décisions soient prises tout au long de l'année selon les mêmes principes.

2. CT/CGG : Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement

propriété exclusive ou non exclusive, des besoins en infrastructure du gouvernement pour au moins les 10 années suivant l'élaboration du plan ainsi que la stratégie pour satisfaire à ces besoins;

- que le premier plan à long terme soit déposé au plus tard trois ans après la date d'entrée en vigueur de la Loi et que les plans suivants soient déposés au plus tard cinq ans après le dépôt du premier plan;
- que chaque plan à long terme soit rendu public;
- que le gouvernement et les entités du secteur parapublic tiennent compte de principes particuliers, y compris les tendances démographiques et économiques en Ontario, ainsi

que des budgets ou des plans financiers applicables et des priorités clairement définies en matière d'infrastructure, afin de prendre des décisions à cet égard;

- que les entités du secteur parapublic préparent des plans de gestion des biens d'infrastructure.

La Loi définit également les critères que doit respecter le gouvernement lors de la priorisation des nouveaux projets d'infrastructure. La Loi n'étant pas encore en vigueur, ses dispositions n'ont pas encore eu d'incidence sur la planification de l'infrastructure.

1.2.4 Options de prestation des services d'infrastructure

En 2005, la province a mis sur pied l'organisme Infrastructure Ontario, au sein de ce qui est maintenant le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. La mission du nouvel organisme est d'assurer la prestation de grands projets du secteur public à l'aide d'arrangements de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), une forme de partenariat public-privé (P3) fréquemment utilisé en Ontario.

Dans le cadre de la DMFA, les ministères, organismes ou entités du secteur parapublic de la province définissent la portée et la raison d'être d'un projet, et un entrepreneur du secteur privé finance et réalise ensuite le projet (dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet ou de ces deux aspects pendant les 30 années suivant son achèvement). Aux termes des modalités des contrats, c'est la province qui paie pour la réalisation de ces projets.

Selon le gouvernement, la DMFA s'avère un moyen plus rentable de réaliser de grands projets complexes d'infrastructure, car les risques de dépassement des coûts et de retards du projet sont transférés du gouvernement au secteur privé.

Infrastructure Ontario évalue la faisabilité du recours à l'approche de la DMFA pour les projets dont la planification a été approuvée par le Conseil du Trésor et dont la valeur est supérieure à 100 millions de dollars (50 millions avant 2015). Il recommande ensuite le recours au modèle de la DMFA, à la lumière de son évaluation initiale de l'optimisation des ressources qu'offre cette approche et en tenant compte de divers facteurs, comme l'ampleur et la complexité du projet.

En septembre 2015, Infrastructure Ontario avait pris part à la réalisation de plus de 80 projets d'infrastructure selon l'approche de la DMFA dans divers secteurs, notamment de la santé, de la justice et des transports, ce qui représente des

coûts de construction d'immobilisations d'environ 35 milliards de dollars.

En 2014, nous avons publié un rapport sur la prestation par Infrastructure Ontario de grands projets d'immobilisations selon l'approche de la DMFA. Intitulé « Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement », ce rapport fait partie de notre Rapport annuel 2014.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit avait comme objectif d'évaluer si le processus provincial de planification de l'infrastructure assurait la priorisation des projets en fonction des besoins, et si les biens existants sont entretenus et rénovés conformément aux principes de saine gestion des biens.

Une grande partie de nos travaux ont été menés dans les bureaux du Secrétariat du Conseil du Trésor à Toronto, où nous avons passé en revue les plans d'infrastructure et les documents connexes présentés par les ministres et analysé l'information préparée par le Secrétariat.

Nous avons interrogé les employés responsables de la présentation ou de l'évaluation de plans d'infrastructure au Secrétariat et dans cinq ministères, notamment trois ayant les plus fortes dépenses d'infrastructure et les biens ayant la valeur la plus élevée, c'est-à-dire Santé et Soins de longue durée, Éducation et Transports.

Dans ces trois ministères, nous avons également examiné les analyses de rentabilisation fournies par les entités du secteur parapublic aux ministères dont ils relèvent, ainsi que leurs processus respectifs d'évaluation des besoins, de sélection de projets et de surveillance des projets d'immobilisations en cours. Nous avons aussi passé en revue les budgets de la province et les grands plans d'infrastructure du gouvernement, afin d'y repérer les principaux engagements de la province et de déterminer si les

fonds d'immobilisations approuvés sont conformes à ces engagements.

Enfin, nous avons rencontré des représentants d'associations sectorielles et examiné les méthodes de planification d'infrastructure utilisées par d'autres gouvernements.

3.0 Résumé

Une bonne planification de l'infrastructure est essentielle afin de cerner les besoins en infrastructure et d'assurer l'entretien et le renouvellement satisfaisants de l'infrastructure existante aux fins d'utilisation publique. Cette planification doit tenir compte des avantages des investissements en infrastructure, des risques pour le public lorsque des installations requises ne sont pas construites ou que leur détérioration est tolérée, de même que des ressources nécessaires pour répondre à la future demande.

Les ministères exécutent beaucoup de travail pour établir leurs priorités. Pour l'essentiel, le gouvernement accorde aux ministères les fonds pour l'infrastructure en fonction du financement individuel antérieur. Or, cela n'assure pas forcément une répartition des fonds selon les besoins actuels les plus urgents de la province. De fait, les ministères établissent leurs priorités internes sans pondération des priorités générales de l'ensemble de la province.

Deux tiers des fonds sont accordés pour l'agrandissement (construction de biens) et le reste pour la réparation et le renouvellement d'installations, alors qu'une analyse faite par le Secrétariat conclut que cette répartition devrait être inversée, pour bien entretenir et renouveler les infrastructures publiques actuelles.

Nous avons constaté l'absence de lignes directrices pour déterminer l'état souhaité de maintien des installations de chaque secteur. En outre, les ministères n'utilisent pas la même méthode d'évaluation de l'état des catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux, ce qui englobe le

type d'évaluation, la fréquence des évaluations et la définition des résultats de l'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais).

L'Ontario ne dispose pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel — les investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants — ce qui aiderait à mieux éclairer les décisions concernant les secteurs à financer.

Nous avons ainsi noté les points suivants :

- **Le Secrétariat ne dispose pas d'estimations fiables sur l'état de tous les biens de la province.** Cette information est nécessaire pour établir les priorités de financement. À l'heure actuelle, les ministères n'utilisent pas de méthode normalisée de mesure de l'état des diverses catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux, ce qui comprend la définition des résultats de l'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais). Les estimations ministérielles de l'état des biens ne sont pas produites de façon cohérente et il est donc difficile de faire des comparaisons aux fins de la présentation de recommandations sur la répartition des fonds.
- **Des investissements majeurs sont requis pour l'entretien des écoles et hôpitaux de l'Ontario, mais les niveaux actuels de financement ne permettent pas d'effectuer ces travaux. Il en résulte un arriéré.** Depuis cinq ans, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Soins de longue durée ont mené des évaluations indépendantes de leurs écoles et hôpitaux. En ce qui concerne les écoles, 80 % des évaluations réalisées ont révélé des besoins globaux de renouvellement d'une valeur de 14 milliards de dollars, ce qui correspond à un investissement annuel d'environ 1,4 milliard de dollars, selon une moyenne de l'industrie, pour maintenir les écoles en bon état. Au cours des cinq dernières années, le financement réel, sur la base d'une année scolaire, a cependant été de 150 millions de dollars par année, passant à 250 millions en

2014-2015 et à 500 millions en 2015-2016. De même, les évaluations des installations hospitalières ont conclu que les besoins en renouvellement s'élevaient à 2,7 milliards de dollars, soit un financement annuel de 392 millions pour remettre ces installations en bon état. Or, depuis 2014-2015, le financement provincial réel était de 125 millions et auparavant, soit depuis 2010-2011, il était de seulement 56 millions.

- **Les ministères ne disposent pas toujours d'information sur l'ensemble des biens qu'ils financent.** Par exemple, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée possède de bonnes données sur ses hôpitaux, mais il n'en a pas suffisamment sur l'état des autres infrastructures de santé qu'il finance directement ou par des paiements de transfert, notamment les foyers de soins de longue durée, les organismes de santé communautaires et les laboratoires de santé publique.

De même, dans son plan d'infrastructure de 2015-2016, le ministère des Transports mentionne que l'entretien des routes et des ponts constitue sa priorité, mais qu'il est également responsable de l'entretien d'autres biens d'une valeur de près de 2,5 milliards de dollars, y compris les terre-pleins centraux, les écrans antibruit, la signalisation suspendue ainsi que l'éclairage, qui ont tous besoin de fonds de renouvellement. Le Ministère n'a toutefois pas encore déterminé ses besoins de remise en état et les fonds nécessaires à l'entretien de ces biens.

- **Le financement actuel ne répond pas aux besoins pressants des ministères à l'égard des nouveaux projets.** Des investissements sont requis pour l'entretien et l'amélioration de l'état des biens actuels, et il en faut également pour l'accroissement de l'actuel portefeuille de biens, le remplacement des biens vieillissants et l'appui aux stratégies et aux programmes ministériels. À l'heure actuelle, plus de 100 000 élèves utilisent des

salles de classe mobiles et environ 10 % des écoles de la province fonctionnent à plus de 120 % de leur capacité d'accueil. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'est pas suffisant pour remettre en état l'actuel portefeuille de salles et les remplacer, dans certains cas, par des locaux plus permanents. Chaque année, les conseils scolaires présentent au ministère de l'Éducation des projets à financer, dont la valeur totale est d'environ 2,6 milliards de dollars. Au cours des cinq dernières années, le Ministère n'a cependant approuvé qu'environ un tiers des projets par année, car son enveloppe annuelle de financement au titre du programme correspond en moyenne à environ 500 millions sur la base d'une année scolaire. De même, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a reçu depuis 2005-2006 des demandes pour 37 grands projets hospitaliers d'une valeur globale de 11,9 milliards de dollars. Les réseaux locaux d'intégration des services de santé ont appuyé ces demandes de financement. Le Ministère n'a cependant pas demandé l'approbation de ces projets au Conseil du Trésor, car l'affectation budgétaire existante n'était pas suffisante.

- **L'affectation de fonds privilégie les nouveaux projets aux dépens du renouvellement de biens.** Selon les lignes directrices de la province, l'affectation des fonds devrait être répartie entre les projets de renouvellement de biens et les projets de construction, afin de maintenir les niveaux de service actuels. Une analyse interne du Secrétariat a cependant noté que même si deux tiers des investissements en infrastructure devraient être consacrés au renouvellement des biens existants, l'actuel plan décennal d'immobilisations n'accorde qu'environ un tiers des fonds à ce type de projets.

Nos préoccupations concernant l'examen par le Secrétariat du Conseil du Trésor des demandes des ministères portent notamment sur les éléments suivants.

- **Aucune priorisation des besoins en infrastructure dans les divers secteurs.** Nous avons remarqué qu'en règle générale, le Secrétariat évalue chaque ministère de façon individuelle, et qu'il ne fait pas de comparaison à l'échelle provinciale afin de s'assurer que les besoins les plus urgents ont la priorité en matière de financement.
- **Absence de documentation des analystes à l'appui des recommandations de financement.** Les analystes rédigent des notes récapitulatives d'évaluation et des documents d'information à l'intention du Conseil du Trésor. Dans bien des cas, ces documents reprennent la justification avancée par le Ministère dans sa demande de financement. En raison du manque de documentation et du taux élevé de roulement de personnel (depuis 2012, plus de 30 employés ont quitté la Division, ce qui représente 44 % du total de l'effectif qui participe directement à l'évaluation des demandes des ministères), les ministères ont signalé qu'ils doivent constamment former de nouveaux analystes à la gestion de leurs portefeuilles de biens. Ainsi, chaque année depuis 3 ans, les dossiers de 10 ministères ont été confiés à de nouveaux analystes.
- **Incapacité d'effectuer une analyse approfondie avec les outils des analystes.** Nous avons constaté que les outils utilisés par les analystes (y compris une liste de contrôle d'analyse, un gabarit de priorisation et un guide de pratiques exemplaires) mettent essentiellement l'accent sur les questions administratives, comme la vérification de l'intégralité de la demande. Les outils ne donnent pas de conseils précis pour déterminer si les demandes sont conformes aux priorités provinciales.

- **Manque de connaissances du Secrétariat sur la gestion de chaque projet.** Lors de notre examen des rapports trimestriels remis par les ministères au Secrétariat, nous avons constaté que les renseignements sont généralement fournis uniquement à l'échelle du programme (à l'exception des projets réalisés selon le modèle de la DMFA). En d'autres mots, ces rapports ne fournissent pas de détails sur des projets particuliers d'un programme. Le Secrétariat compte sur les ministères pour surveiller la réalisation des projets et il se préoccupe de ceux-ci uniquement lorsqu'un ministère lui signale des dépassements de coûts qui ne peuvent être financés à l'aide du budget d'autres projets.

Le présent rapport contient six recommandations englobant neuf mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) apprécie et appuie les recommandations de la vérificatrice générale visant l'amélioration du processus de planification de l'infrastructure de la province.

Le Secrétariat fournit des services d'analyse financière et stratégique pour aider le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement à élaborer le plan décennal d'infrastructure de la province. Le Secrétariat travaille en étroite collaboration avec ses partenaires, y compris les ministères responsables de la gestion et du financement de leurs biens, pour appuyer la priorisation des investissements en infrastructure tout en tenant compte de l'engagement du gouvernement en matière d'équilibre budgétaire et de gestion de la dette nette de la province.

Au cours des 10 dernières années, l'Ontario a investi plus de 100 millions de dollars dans l'infrastructure publique et s'est efforcé d'améliorer

la gestion et la planification à long terme des biens, ce qui comprend les mesures suivantes :

- en 2008, la publication du cadre de gestion des biens pour orienter la gestion de tous les biens détenus, gérés ou financés par la province;
- en 2011, la publication du cadre stratégique *Construire ensemble*, qui oriente la planification à long terme de l'infrastructure;
- depuis 2013-2014, le versement aux ministères d'affectations décennales pour les infrastructures.

Des efforts sont en cours pour améliorer la planification de l'infrastructure, en conformité avec les recommandations de la vérificatrice générale d'améliorer la gestion des biens, la production de rapports et la priorisation fondée sur des données probantes.

Le processus provincial d'examen, de renouvellement et de transformation des programmes permet un examen des programmes gouvernementaux dans les ministères et met l'accent sur l'utilisation de données probantes pour évaluer et prioriser les infrastructures à financer. Ce processus permanent contribue à la gestion efficace, efficace et durable des ressources.

Dans le but de renforcer la surveillance des principaux projets, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement a publié une nouvelle directive sur les grands projets d'infrastructure publics qui décrit clairement le processus d'approbation de ces grands projets et exige des ministères qu'ils soumettent des rapports trimestriels sur l'état des grands projets.

En outre, dès son entrée en vigueur, la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* exigera du gouvernement qu'il dépose un plan d'infrastructure à long terme décrivant l'état actuel de tous les biens détenus par le gouvernement, les besoins prévus en matière d'infrastructure au cours des 10 prochaines années et les stratégies à adopter pour répondre à ces besoins.

Le Secrétariat remercie le Bureau de la vérificatrice générale de son travail et il poursuivra sa collaboration avec ses partenaires pour investir plus de 130 milliards de dollars sur 10 ans dans le renouvellement et l'agrandissement de l'infrastructure publique de l'Ontario.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Des renseignements complets et fiables sont nécessaires à une bonne planification des immobilisations

Comme il est expliqué plus en détail dans les sous-sections suivantes, le gouvernement n'a pu établir avec exactitude le déficit infrastructurel actuel ou prévu de son portefeuille global de biens — c'est-à-dire les investissements requis pour remettre en état « acceptable » les biens d'infrastructure. Or, le gouvernement doit avoir en main ces données afin de cibler le financement sur les secteurs où les besoins sont les plus criants, lorsque les fonds d'immobilisations sont insuffisants pour répondre à tous les besoins. Par ailleurs, cette tâche devient plus difficile, car il n'existe pas de lignes directrices ni de points de repère provinciaux visant l'état dans lequel les biens des différents secteurs devraient être maintenus.

Deux des trois ministères que nous avons examinés en détail, soit le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Soins de longue durée, font face à un arriéré substantiel de besoins de renouvellement pour les écoles et hôpitaux de la province. Les niveaux actuels de financement des infrastructures ne permettent toutefois pas d'éliminer cet arriéré. Il est donc crucial d'avoir des méthodes efficaces de planification et de priorisation pour répartir les fonds limités disponibles.

4.1.1 Absence d'uniformité des méthodes d'évaluation de l'état des biens dans les ministères

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'estimations fiables du déficit infrastructurel lié au portefeuille de biens du gouvernement. Cela s'explique essentiellement par l'absence d'harmonie, et donc de lignes directrices, entre les ministères sur une méthode pour mesurer et comparer de façon cohérente l'état des diverses catégories de biens comme les routes, les ponts, les écoles et les hôpitaux. C'est pourquoi l'information sur l'état des biens fournie chaque année au Secrétariat dans les plans d'infrastructure ministériels varie d'un ministère à l'autre. Cette information porte notamment sur le type d'évaluation, la fréquence des évaluations et la définition des résultats d'évaluation, c'est-à-dire l'état du bien (bon, satisfaisant ou mauvais). En raison de ce manque d'uniformité, il est plus difficile de savoir quels biens ont davantage besoin de financement pour être maintenus dans un état acceptable.

Comme il est mentionné à la **section 1.2.3**, le gouvernement a préparé en 2008 un Cadre de gestion des biens d'infrastructure (le Cadre) afin d'orienter la gestion de tous les biens d'infrastructure que détient, gère ou finance la province. Même si la conformité au cadre n'est pas obligatoire, celui-ci donne des conseils précis sur les évaluations de l'état d'un bien et l'établissement de sa valeur. Cependant, le Secrétariat ne fait aucun suivi de l'utilisation du Cadre par les ministères.

Hypothèses diversifiées pour le calcul de l'état d'un bien

Les ministères utilisent généralement l'indice de l'état des installations (IEI), une norme employée dans l'industrie pour mesurer l'état de chaque infrastructure à un moment précis, afin de déterminer si celle-ci est en bon état, en état satisfaisant ou en mauvais état. Cet indice est calculé en additionnant le coût total de toutes les réparations nécessaires ou en suspens aux besoins de renouvellement ou de modernisation de l'immeuble, divisé

par la valeur de remplacement actuelle. En clair, il s'agit du ratio des « besoins de réparation » par rapport à la « valeur de remplacement », exprimé en pourcentage. Plus l'IEI est élevé, plus le besoin de renouvellement est grand.

Or, les ministères s'appuient sur diverses hypothèses pour évaluer leurs besoins en réparation d'infrastructure. Par exemple, dans sa présentation au Secrétariat de 2015-2016, le ministère de l'Éducation a établi un IEI d'environ 36 % pour l'ensemble de ses écoles, ce qui comprend l'actuel arriéré de réparations et les futurs besoins de réparation sur un horizon de cinq ans. De son côté, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée inscrit dans ses calculs son arriéré actuel de réparations et des besoins de réparations sur un horizon de seulement deux ans, pour obtenir un IEI moyen de 23 %. Étant donné que ces ministères évaluent différemment l'état de leurs biens, il est difficile de savoir lequel d'entre eux a des besoins généraux plus pressants.

Pour l'évaluation de l'état des routes et des ponts, le ministère des Transports adopte une autre méthode, selon laquelle l'état du pavage des routes et des ponts est classé dans une des catégories suivantes : bon, acceptable et mauvais. Le pavage et les ponts sont jugés en bon état s'ils n'exigent pas de travaux de renouvellement avant au moins six ans. À la lumière de cette évaluation, le Ministère a déterminé que 77 % du pavage des routes et 83 % des ponts dont il est responsable sont en bon état.

Par comparaison, l'Alberta utilise un IEI normalisé à l'échelle gouvernementale comme mesure commune, ce qui permet aux ministères de comparer les notes d'évaluation de l'état de biens par type d'installation (écoles, établissements d'enseignement postsecondaire, immeubles appartenant au gouvernement et installations de soins de santé). Le gouvernement établit l'IEI en fonction des arriérés actuels et des futurs besoins de réparation sur un horizon de cinq ans.

Pour les divers secteurs d'activités, l'Alberta a également fixé des cibles pour le pourcentage d'installations dont l'état est bon, acceptable ou

mauvais et il publie chaque année les pourcentages réels de chaque catégorie, de même que les progrès réalisés pour atteindre les cibles de chaque secteur. La province utilise les définitions suivantes :

- **Bon** — Les installations ont un IEI inférieur à 15 %, leur état est satisfaisant aux fins de leur usage prévu et leur durée de vie en service devrait se poursuivre avec un entretien ordinaire.
- **Acceptable** — Les installations ont un IEI entre 15 % et 40 %, sont dotées de composants vieillissants dont le cycle de vie arrive à échéance et exigent des dépenses supplémentaires pour leur renouvellement ou modernisation.
- **Mauvais** — Les installations ont un IEI supérieur à 40 %, nécessitent une modernisation pour être conformes aux exigences ou aux normes minimales et leur détérioration est telle que des réparations majeures ou un remplacement sont nécessaires.

4.1.2 Manque de ressources dans certains ministères pour définir les besoins

Peu importe l'ampleur de leur portefeuille de biens d'infrastructure et de leurs projets, les ministères sont tous assujettis aux mêmes exigences de planification d'infrastructures et de présentation d'information. Pour certains petits ministères, il peut être difficile de satisfaire à ces exigences.

Par exemple, en 2014-2015, le ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs a demandé un financement de 14,6 millions de dollars pour régler des problèmes immédiats de santé et sécurité, y compris des défaillances dans les toits, les systèmes d'alarme incendie et les systèmes d'alimentation électrique et d'éclairage de secours. Ces problèmes liés à son portefeuille de biens étaient les plus urgents à régler. Le Secrétariat a toutefois recommandé de différer la demande jusqu'à ce que le Ministère présente des renseignements plus complets, y compris une stratégie à long terme de réparation et de modernisation des installations.

Dans sa présentation de l'année suivante, le Ministère a fourni des renseignements supplémentaires, mais sans satisfaire à toutes les exigences d'information du Secrétariat. La demande a donc été à nouveau différée, ce qui signifie que les besoins urgents décrits par le Ministère ne sont toujours pas financés.

De même, les coûts estimatifs de renouvellement à l'échelle du ministère du Procureur général (MPG) dans son plan d'infrastructure de 2014-2015 étaient simplement une généralisation des résultats d'une étude pilote menée au palais de justice de Newmarket, car les renseignements sur l'état actuel de chaque palais de justice n'étaient pas disponibles.

Selon le MPG, puisqu'un bon nombre de ses palais de justice sont plus vieux et en moins bon état que celui de Newmarket, les coûts pourraient être plus élevés. Le Ministère doit effectuer une évaluation approfondie de l'ensemble de son portefeuille afin de recueillir des renseignements complets et exacts sur ses besoins de renouvellement. Le Ministère a depuis élargi la portée de son étude pilote pour y inclure l'évaluation d'autres installations, en collaboration avec Infrastructure Ontario.

À titre d'organisme central responsable de la planification et de l'analyse de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat peut fournir des outils que des ministères, en particulier ceux n'ayant pas les capacités requises, pourraient utiliser pour définir leurs besoins d'infrastructure

Voici quelques exemples précis :

- Le ministère de l'Éducation a mentionné qu'il a dû concevoir un outil pour calculer les rajustements de coûts afin de connaître les variations des dépenses liées aux coûts de construction à divers endroits dans la province. Le Ministère a ajouté que le Secrétariat aurait pu l'aider à élaborer cet outil, qui pourrait être utile à un bon nombre de ministères pour mieux évaluer les coûts de projets.
- Quatre ministères examinés lors de notre audit ont engagé individuellement la même entreprise pour effectuer l'évaluation de l'état

de leurs installations. Comme l'entreprise n'est pas un fournisseur attitré de la fonction publique de l'Ontario, les quatre ministères ont été obligés de conclure chacun un contrat distinct et de prendre des arrangements avec cette entreprise. En coordonnant la signature d'un contrat unique de prestation pour plusieurs ministères, la province aurait possiblement réalisé des économies et facilité l'adoption d'un processus normalisé d'évaluation de l'état des biens des ministères.

4.1.3 Investissements majeurs d'infrastructure requis pour assurer le maintien des écoles et des hôpitaux de l'Ontario

Près de la moitié des infrastructures publiques de l'Ontario, comme les écoles, les hôpitaux et les collèges sont gérés par des entités du secteur parapublic. Les ministères responsables de celles-ci n'effectuent pas de suivi direct de l'utilisation de ces biens et ne participent pas à leur gestion. Ils se fient plutôt à ces entités pour définir elles-mêmes leurs besoins d'infrastructure et gérer leur portefeuille de façon à s'acquitter du mandat de la fonction publique de la province.

Ainsi, le ministère de l'Éducation compte sur 72 conseils scolaires, qui administrent près de 5 000 écoles élémentaires et secondaires, tandis que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée se fie aux 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé pour superviser le système de planification générale des hôpitaux et des autres installations de soins de santé.

Il incombe à ces entités d'effectuer la planification exhaustive et la description des besoins; les ministères se fient à elles pour évaluer leurs besoins d'infrastructure et présenter des demandes de financement en conséquence.

En 2011, dans le but de quantifier l'arriéré actuel de besoins de renouvellement de l'ensemble des écoles de la province, le ministère de l'Éducation a engagé une société spécialisée dans la gestion des

biens pour effectuer une évaluation de l'état de toutes les écoles âgées d'au moins cinq ans. Les évaluations sont menées sur une période de cinq ans; environ 20 % des écoles sont ainsi évaluées chaque année. L'évaluateur visite chaque école et effectue une inspection visuelle des principaux éléments et systèmes de l'immeuble (sous-sol, fondations et systèmes de chauffage, de ventilation et de conditionnement d'air, par exemple). Les salles de classe temporaires, les installations louées à une tierce partie, les équipements et l'ameublement, les ateliers d'entretien et les autres immeubles administratifs ne sont pas évalués lors de cette visite. À ce jour, 80 % des écoles ont été évaluées, et le Ministère signale que les besoins totaux de renouvellement représentent 14 milliards de dollars, dont 1,7 milliard pour des besoins essentiels et urgents (c.-à-d. des travaux de renouvellement qui ne doivent pas être remis à plus tard en raison du risque imminent de défaillance). On estime que des investissements annuels d'environ 1,4 milliard de dollars, selon une moyenne de l'industrie de 2,5 % de la valeur de remplacement établie à 55 milliards, sont nécessaires pour maintenir les écoles dans un état satisfaisant. Or, le financement annuel versé au cours des cinq dernières années s'élevait à 150 millions de dollars, passant à 250 millions en 2014-2015 et à 500 millions en 2015-2016. Le Ministère verse ce financement aux conseils scolaires selon un pourcentage calculé en divisant les besoins particuliers d'un conseil scolaire par le total des besoins de renouvellement de 14 milliards. Il faudrait envisager de répartir les fonds en proportion des besoins urgents de chaque conseil scolaire; on assurerait ainsi au minimum le financement prioritaire des besoins les plus urgents.

Les évaluations faites lors de la première année de l'exercice d'évaluation de l'état des écoles datent déjà de cinq ans. En d'autres mots, la détérioration ultérieure ou les réparations qui ont peut-être été effectuées dans ces écoles depuis ce temps ne sont pas consignées.

Pour réduire l'arriéré de travaux d'entretien différés, les conseils scolaires peuvent utiliser le

produit de la vente d'écoles à faible effectif scolaire. Le ministère de l'Éducation a ainsi récemment annoncé (en juin 2015) aux conseils scolaires que 80 % du produit de la vente d'une école doit être consacré au renouvellement et à l'entretien des biens. Il arrive cependant que des conseils n'arrivent pas à mettre à profit cette stratégie, en raison de conflits entre les conseillers scolaires qui tiennent à garder ouvertes les écoles de leur quartier respectif. Ce problème a été soulevé en janvier 2015, dans un rapport mandaté par la ministre de l'Éducation. Ce rapport d'examen indépendant du rendement du plus important conseil scolaire de la province a été préparé par l'ancien registraire de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Le document affirme que la capacité d'accueil était inférieure à 60 % dans 76 écoles élémentaires et 55 écoles secondaires du conseil. Or, comme les conseillers scolaires ne veulent pas fermer les écoles à faible effectif scolaire de leur quartier, le conseil continue à exploiter ces écoles, ce qui représente une dépense élevée.

À l'instar du ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a retenu les services de la société de gestion des biens pour effectuer des évaluations de tous les hôpitaux. Le premier cycle d'évaluations a pris fin en 2011 et visait tous les hôpitaux publics, soit l'examen des éléments majeurs de plus de 820 immeubles dans 242 sites hospitaliers. Les évaluations des hôpitaux se feront sur un horizon mobile de quatre ans (25 % des hôpitaux chaque année). Les évaluations techniques des installations hospitalières ont permis de cerner des besoins de renouvellement totalisant 2,7 milliards de dollars qui seraient admissibles à un financement ministériel, soit des fonds annuels de 392 millions de dollars pour maintenir les biens dans un état jugé satisfaisant par le Ministère. Le financement annuel réel est cependant de 125 millions de dollars depuis 2014-2015 et avant cela, il était de 56 millions de dollars.

Au cours des dernières années, des conseils scolaires et des hôpitaux ont dû utiliser leurs

fonds d'exploitation pour financer des dépenses d'immobilisations.

Depuis 2010-2011, des conseils scolaires ont utilisé 243,4 millions de dollars des excédents accumulés pour des dépenses d'immobilisations, soit en moyenne 60,8 millions de dollars par année. De même, les hôpitaux ont utilisé au cours de chacune des cinq dernières années 45 millions de dollars en moyenne de leurs fonds d'exploitation pour financer des besoins en immobilisations et autres.

4.1.4 Certains ministères manquent d'information sur l'ensemble de leurs biens

Les ministères ont entrepris des évaluations de leurs principaux biens, mais ils n'ont pas toujours des renseignements sur l'ensemble des biens qu'ils financent. Ainsi, même si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dispose de renseignements pertinents sur ses hôpitaux, il ne possède pas de données sur l'ensemble des biens et l'état d'autres infrastructures hospitalières qu'il finance directement ou par le biais de paiements de transfert, y compris des foyers de soins de longue durée, les organismes de santé communautaires et les laboratoires de santé publique. Il est donc difficile de connaître les besoins futurs globaux de renouvellement de ce secteur.

En outre, le Ministère dispose de renseignements partiels sur les besoins de renouvellement d'installations communautaires, de centres de santé pour les Autochtones, ainsi que de services communautaires de santé mentale et de lutte contre la toxicomanie. Le Ministère n'obtient des renseignements sur les besoins de renouvellement d'installations que lorsqu'il reçoit les propositions de projet. L'examen de ces propositions révèle qu'en 2014-2015, le Ministère a demandé une hausse de 444 millions de dollars sur 10 ans pour mettre sur pied un programme de financement des projets de renouvellement d'immobilisations destinés à ces fournisseurs de services de santé communautaires. Le Secrétariat a recommandé au Conseil du Trésor de ne pas accorder ce plein montant au Ministère,

mais seulement 90 millions de dollars pour commencer les travaux de renouvellement, et de lui verser plus tard d'autres fonds, lorsqu'il aura mieux évalué les besoins de renouvellement du secteur.

De même, dans son plan d'infrastructure de 2015-2016, le ministère des Transports mentionne que l'entretien des routes et des ponts constitue sa priorité, mais il doit également assurer l'entretien d'autres biens dont la valeur est de près de 2,5 milliards de dollars, y compris les terre-pleins centraux, les écrans antibruit, la signalisation suspendue et l'éclairage, qui exigent aussi des travaux de renouvellement. Le Ministère n'a cependant pas encore défini les besoins et le financement nécessaire au maintien de ces biens.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de renouvellement de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, doit :

- définir la méthode à utiliser par les ministères pour désigner et mesurer l'état de toutes les catégories de biens, et déterminer la façon d'aider les ministères qui ne disposent pas actuellement de la capacité d'exécuter ces tâches;
- donner des conseils aux ministères sur l'état souhaité d'entretien des biens d'infrastructure;
- rendre publics les progrès réalisés vers l'atteinte des cibles en matière d'état souhaité pour l'infrastructure provinciale.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que de bonnes pratiques de gestion des biens sont une composante essentielle de la planification à long terme de l'infrastructure en Ontario.

Comme le mentionne le rapport, dès son entrée en vigueur, la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité*

exigera du gouvernement le dépôt d'un plan d'infrastructure à long terme dans les trois ans suivant la date d'entrée en vigueur de la Loi et tous les cinq ans par la suite. Ces plans devront décrire tous les biens détenus par le gouvernement (tels que définis dans la Loi), y compris une évaluation de leur âge, de leur valeur et de leur état, une estimation des besoins prévus en matière d'infrastructure au cours des 10 prochaines années et les stratégies pour répondre à ces besoins. Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collaborera avec le Secrétariat et les ministères à l'élaboration de ce plan d'infrastructure à long terme et mettra à profit les renseignements fournis par les ministères dans leurs plans d'infrastructure.

Au moment de la préparation des plans d'infrastructure, le Secrétariat rappellera aux ministères qu'ils doivent se conformer au Cadre de gestion des biens d'infrastructure publié en 2008. Ce cadre fournit des définitions et des méthodes normalisées de mesure de l'état des biens provinciaux de diverses classes et catégories.

4.2 Le financement actuel ne répond pas aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères

En plus de la nécessité de maintenir l'état des biens existants, il est également nécessaire d'investir dans de nouveaux biens afin de répondre à la demande croissante de programmes, de remplacer des biens vieillissants qui ne satisfont plus aux normes de sécurité ou sont utilisés au-delà de leur capacité, ainsi que d'appuyer des stratégies et des programmes nouveaux.

Les sous-sections suivantes portent sur des besoins majeurs signalés par le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour agrandir les écoles et hôpitaux, ainsi que sur l'incidence de l'insuffisance

du financement actuel pour satisfaire ces besoins. Cette situation démontre l'importance de la priorisation des besoins d'infrastructure non seulement à l'échelle des ministères, mais aussi de la province.

4.2.1 Besoin de locaux pour les élèves supérieur au financement disponible

À l'heure actuelle, plus de 100 000 élèves utilisent des salles de classe mobiles et environ 10 % des écoles de la province fonctionnent à plus de 120 % de leur capacité d'accueil. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'est pas suffisant pour remettre en état le portefeuille de salles et, dans certains cas, de les remplacer par des locaux permanents. Le Programme d'immobilisations prioritaires (le Programme) du ministère de l'Éducation finance l'aménagement de locaux permanents pour les élèves dans les régions où il y a déjà surcapacité ou une surcapacité prévue en raison de la croissance résidentielle. Le Programme appuie en particulier les projets de construction d'écoles et d'agrandissement ou de rénovations majeures d'écoles, lorsque ces travaux sont requis d'ici trois ans.

Dans le cadre de ce Programme, les conseils scolaires définissent leurs besoins d'immobilisations prioritaires et urgents et remettent au Ministère des analyses de rentabilisation pertinentes aux fins de l'approbation du financement, dans le but de réduire le nombre actuel d'élèves utilisant des salles de classe mobiles et le surpeuplement des écoles. Le Ministère a fixé à huit le nombre de projets que peut soumettre chaque conseil scolaire.

Le ministère de l'Éducation évalue les analyses de rentabilisation présentées par les conseils scolaires à l'aide d'une série de critères y compris :

- le nombre d'élèves n'ayant pas de locaux appropriés;
- le nombre d'élèves utilisant des salles de classe mobiles ou une école temporaire;

- les possibilités de regroupement d'écoles;
- la pertinence, le coût et la viabilité du projet proposé.

Chaque année, les conseils scolaires soumettent au Ministère des demandes de financement de projets d'une valeur approximative de 2,6 milliards de dollars. Or, lors des cinq dernières années, le Ministère n'a approuvé qu'environ un tiers de ces projets chaque année, car le financement annuel disponible aux termes du Programme est de 500 millions de dollars en moyenne sur la base d'une année scolaire. En général, les conseils scolaires soumettent à nouveau les projets non approuvés.

4.2.2 Besoins liés aux grands projets hospitaliers

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas proposé de nouveaux projets appuyés par les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) d'une valeur totale de 11,9 milliards de dollars et datant de l'exercice 2005-2006, car ils ne pouvaient être financés par l'affectation budgétaire existante. Certains de ces projets portaient sur des besoins potentiels de santé et sécurité dans les hôpitaux. Dans ses directives pour l'exercice 2015-2016 envoyées aux ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi signalé aux ministères qu'ils ne doivent pas demander de financement supplémentaire pour de nouveaux projets d'infrastructure.

Au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, la planification de projets d'agrandissement débute par la présentation au RLISS de propositions de projet par un hôpital ou un fournisseur de services de santé, afin d'obtenir son appui. Sans cet appui d'un réseau, le Ministère n'examinera pas la demande de financement et ne soumettra pas les projets à l'approbation du Conseil du Trésor. Pour être approuvée, la proposition de projet doit démontrer qu'elle répond à un besoin actuel, correspond aux priorités locales et provinciales du système de soins de santé établies dans les programmes ou plans et ententes sur la santé, définit

les options en matière de prestation de programmes ou de services, et satisfait aux besoins d'utilisation et à ceux liés à la démographie sur une période de 20 ans. Un projet proposé avec l'aval du RLISS est considéré comme ayant priorité sur les autres projets et initiatives pour lesquels un financement est demandé.

En 2015-2016, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait reçu des demandes de financement pour 37 grands projets d'hôpitaux d'une valeur de 11,9 milliards de dollars qui étaient appuyés par les RLISS. En voici des exemples :

- Dans le but d'améliorer l'accès et les soins pour les patients, un hôpital a soumis une demande urgente pour réaménager les services ambulatoires, cliniques, thérapeutiques ainsi que de diagnostic et de soutien, et pour régler des problèmes de prévention des infections et de capacité; l'hôpital affirmait que ses installations ne satisfaisaient pas aux normes idéales.
- La construction d'un immeuble afin de combler de « graves » lacunes structurelles et fonctionnelles d'un autre site hospitalier et d'offrir 96 nouveaux lits; la demande prévoyait également l'agrandissement des services de diagnostic et le déménagement de certains programmes de soins ambulatoires.
- Le réaménagement du bloc opératoire d'un hôpital afin de combler des lacunes, comme l'absence de passages distincts, l'espace de rangement inadéquat, l'exiguïté des salles d'opération pour y installer les appareils technologiques actuels et le manque d'espace dans l'unité des soins post-interventionnels et de soins de jour en chirurgie pour répondre aux besoins actuels.
- La construction de deux immeubles pour un hôpital existant afin de répondre aux besoins en lits de multiples services d'hospitalisation, car l'aménagement actuel n'est pas adapté aux besoins en matière de sécurité, de contrôle des infections, de respect de la vie privée et d'accessibilité.

4.3 Les besoins ne dictent pas toujours la répartition des fonds

4.3.1 Priorité accordée par le Secrétariat au budget provincial plutôt qu'aux niveaux de service

Notre examen a révélé que la répartition des fonds est fondée sur les niveaux historiques plutôt que sur les besoins réels. Afin d'établir l'affectation de fonds d'immobilisations cumulative sur 10 ans, le Secrétariat du Conseil du Trésor utilise les montants accordés antérieurement, sans effectuer d'évaluation des besoins actuels de chaque ministère afin de connaître ces besoins et ceux de l'ensemble de la province.

Comme il est mentionné à la **section 1.0**, le Secrétariat détermine l'affectation provisoire de fonds pour chaque ministère à la lumière des niveaux de financement de l'exercice précédent. Au début du processus de planification, on remet aux ministères leur affectation et on leur enjoint de s'occuper de leurs priorités d'infrastructure à même ces fonds, peu importe leurs besoins.

Le Secrétariat cherche davantage à s'assurer que les dépenses d'immobilisations respectent le budget provincial au lieu de veiller à ce que les ministères atteignent un niveau précis de service ou de rendement. Par exemple, dans les directives de planification pour l'exercice 2015-2016, on a signalé aux ministères qu'ils ne doivent pas demander de financement supplémentaire pour des projets d'infrastructure en sus de l'affectation accordée, en raison des contraintes budgétaires actuelles de la province.

Dans leurs plans d'infrastructure, les ministères doivent déterminer l'écart entre leurs besoins actuels d'infrastructure et les fonds accordés, et ils doivent élaborer des stratégies pour combler cette lacune. Nous avons cependant constaté dans notre examen des plans soumis par les ministères que ceux-ci adoptent souvent comme stratégie le report de leurs demandes aux exercices suivants.

RECOMMANDATION 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'assurer que les ministères présentent des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins actuels d'infrastructure et le financement accordé, ce qui comprend des options comme le rajustement des niveaux de service, l'atteinte des niveaux de service actuels de façon plus efficace et la réorganisation des dépenses internes.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat reconnaît l'importance de s'assurer que les ministères investissent pour satisfaire aux besoins prioritaires dans les secteurs les plus avantageux pour la province. Le Secrétariat rappellera aux ministères qu'ils doivent présenter des stratégies viables pour satisfaire aux besoins d'infrastructure et appuyer l'exécution durable de projets d'infrastructure en tenant compte du contexte financier de la province.

La province a également mis en place en 2015-2016 le processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes afin d'améliorer la planification et la budgétisation pluriannuelles; c'est un examen de tous les ministères afin d'évaluer les programmes gouvernementaux. Dans le cadre de ce processus, les ministères doivent examiner la pertinence, l'efficacité et la viabilité de leurs programmes. À l'aide de cette évaluation, ils doivent ensuite définir les possibilités d'amélioration du rendement. Le processus fera l'objet d'un examen annuel afin d'en évaluer l'efficacité et d'y apporter des modifications, le cas échéant.

4.3.2 Financement accru accordé aux nouveaux projets plutôt qu'aux besoins de renouvellement

Selon le Cadre de gestion des biens d'infrastructure du Secrétariat, il faut établir un juste équilibre entre le financement de renouvellement (réparations/

modernisation ou remplacement de biens) et d'agrandissement (nouveaux projets) afin d'atténuer les coûts du cycle de vie, de prolonger la durée de vie des biens et, en fin de compte, d'atteindre des niveaux supérieurs de service.

L'analyse interne du Secrétariat démontre cependant que les investissements dans l'actuel portefeuille de biens sont traditionnellement privilégiés aux dépens des investissements dans le renouvellement de biens. Cela entraîne par conséquent la remise à plus tard de travaux majeurs d'entretien. En clair, les activités d'entretien continu et de renouvellement sont généralement sous-financées et ponctuelles.

On s'attend à ce que se poursuive cette tendance de financement de nouvelles infrastructures plutôt que d'entretien et de réparation d'actifs existants. Une analyse interne menée par le Secrétariat laisse entendre qu'en mars 2015, les deux tiers du financement d'immobilisations devraient être accordés au renouvellement d'actifs. Or, selon l'actuel plan décennal d'immobilisations proposées pour les infrastructures par les ministères, seulement un tiers des fonds seront consacrés au renouvellement et le reste, aux nouveaux projets. Des projets et initiatives d'envergure annoncés par le gouvernement expliquent en partie cet écart, notamment la mise en place de la maternelle à temps plein et de récents investissements dans de grands projets de transport en commun.

Selon l'analyse interne du Secrétariat, un investissement annuel moyen de 5 % doit être consacré au renouvellement des actifs. Le Secrétariat évalue toutefois que [traduction] « Le plan décennal d'immobilisations prévoit des investissements de renouvellement correspondant à environ 1,9 % seulement de la valeur de remplacement actuelle de l'ensemble des biens ». En d'autres mots, le plan ne prévoit pas suffisamment de fonds pour les réparations et l'entretien de l'ensemble des biens. La **figure 6** illustre l'insuffisance du financement annuel pour le renouvellement d'actifs de divers secteurs dans la province.

RECOMMANDATION 3

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit utiliser toute l'information ministérielle pertinente et disponible, comme celle sur l'état des biens et les mesures nécessaires pour atteindre les niveaux de service, afin de s'assurer que l'affectation des fonds assure un juste équilibre entre le financement de nouveaux projets et le financement de réparation/modernisation et remplacement de biens, afin d'atténuer les coûts du cycle de vie et de prolonger la vie des biens.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat prend des mesures pour favoriser l'utilisation de données probantes pour éclairer le processus décisionnel visant l'infrastructure.

S'appuyant sur les processus et exigences de planification antérieurs, le Secrétariat demande aux ministères de remettre des plans d'infrastructure détaillés dans le cadre du processus 2016-2017 d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes. Les ministères doivent fournir dans leur plan un résumé de l'ensemble de leurs biens et une description des différences entre les niveaux de service actuels et visés. Enfin, les ministères doivent décrire leur stratégie pour satisfaire aux besoins de renouvellement et d'agrandissement, à l'aide de prévisions à long terme des niveaux de service.

À l'appui de la priorisation des investissements d'immobilisations, le Secrétariat

maintient l'exigence pour les ministères de remettre une analyse de rentabilisation fondée sur des données probantes qui justifient les modifications du financement de l'infrastructure.

Le Secrétariat admet que la mesure du rendement pourrait être améliorée à l'échelle gouvernementale. En 2015, le centre d'excellence pour le soutien à la prise de décision fondée sur des données probantes a été mis sur pied afin de favoriser le recours à des indicateurs de rendement et des évaluations de programmes à l'échelle du gouvernement. Le gouvernement procède également à la création d'un processus de prise de décision fondée sur des données probantes, qui établira des normes et donnera des conseils sur une meilleure utilisation des données et une analyse plus rigoureuse des options de planification.

4.3.3 Financement de projets en dehors du processus de planification de l'infrastructure

Nous avons constaté que même si le Secrétariat est chargé de planifier et d'analyser les investissements d'infrastructure de la province, le gouvernement peut approuver directement des projets ou opter pour le financement d'autres priorités gouvernementales.

Ainsi, dans le cadre du plan régional d'infrastructure *Les transports en Ontario : Passons à*

Figure 6 : Déficit de renouvellement des infrastructures par secteur, 2014-2015 (en millions de dollars)

Sources des données : ministères de l'Éducation, de la Santé et des Soins de longue durée, et du Transport

	Total du renouvellement nécessaire	Méthode optimale de financement	Financement annuel optimal pour le renouvellement	Financement annuel réel pour le renouvellement
Routes et ponts provinciaux	2 562	2 %-4 % x valeur du bien	1 600-3 200	1 127
Éducation	14 000	2,5 % x valeur du bien	1 400*	250*
Santé	2 700	Estimation, fondée sur les données d'évaluation recueillies, du montant requis pour remettre le bien en bon état	392	125

* Sur la base d'une année scolaire

l'action ensemble visant la région du grand Toronto et de Hamilton, on a demandé au ministère des Transports de remettre directement à un comité du Cabinet (le Comité de la planification et des priorités) les projets de transport en commun aux fins d'approbation. En avril-mai 2015, le gouvernement s'est engagé à verser 1,6 milliard de dollars pour le financement intégral d'un projet de transport en commun par train léger à Mississauga et Brampton et 1 milliard pour le projet de train léger à Hamilton. Le Secrétariat n'a pu fournir d'explication au sujet du financement de ces projets, car il n'a pas participé au processus de sélection.

De même, depuis 2003-2004, le gouvernement a demandé au ministère du Procureur général de réaffecter 72 millions de dollars de ses dépenses prévues d'infrastructure au financement d'initiatives particulières de sécurité publique, comme l'Initiative de lutte contre les bandes criminalisées et les armes à feu, les palais de justice à haute sécurité, les activités du Tribunal des droits de la personne et l'Initiative de réduction des retards dans le système judiciaire. Selon la présentation de 2014-2015 fournie par le Ministère au Secrétariat, cette réaffectation de fonds a diminué les fonds disponibles pour les dépenses d'immobilisations.

Le projet d'agrandissement d'un établissement sportif, en cours de négociation entre la province et une municipalité, constitue un autre exemple d'approbation de projet en dehors du processus de planification. Ce projet ne faisait pas partie des priorités du ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, mais le gouvernement lui a demandé de fournir des plans de mise en oeuvre du projet. Au moment de notre audit, le Ministère ne savait pas quels secteurs de programme seraient touchés par le montant à affecter à ce projet.

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer que la province effectue les investissements d'infrastructure les plus efficaces, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que le financement accordé aux

ministères soit étayé par une analyse impartiale des besoins établis par ordre de priorité pour l'ensemble de la province et chaque ministère.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat remercie le Bureau de la vérificatrice générale de souligner la valeur de l'utilisation de données probantes pour éclairer les décisions sur les investissements en infrastructure.

Le Secrétariat poursuit ses efforts de conception d'outils et sa collaboration avec les ministères partenaires pour évaluer les besoins liés à l'infrastructure et les avantages pour la province, en particulier du point de vue économique. Nous collaborons avec les ministères pour améliorer les méthodes et recueillir les données. Cette analyse continue servira à établir l'ordre de priorité des investissements en infrastructure pour l'ensemble du gouvernement.

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collaborera avec le Secrétariat et les autres ministères aux enjeux liés à l'infrastructure, notamment la progression de l'évaluation des projets par le gouvernement, ainsi que les efforts de coordination et de priorisation dans une perspective panministérielle.

Le Secrétariat formule des recommandations à l'intention du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement pour la prise de décisions sur les investissements en infrastructure, mais d'autres comités gouvernementaux examinent les programmes, politiques et services relevant de leur champ de compétence respectif et font des recommandations à leur sujet au Conseil des ministres, conformément à l'orientation donnée par le gouvernement. Ces approbations peuvent porter sur l'infrastructure, car celle-ci constitue l'une des grandes priorités du plan économique gouvernemental. Les ministères qui ont obtenu de telles approbations

doivent demander au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement d'approuver les besoins financiers connexes, en tenant compte du plan financier de la province.

4.4 Examen insuffisant des présentations ministérielles par le Secrétariat

Des équipes d'analystes et de gestionnaires du Secrétariat, ainsi que d'autres partenaires d'organismes centraux comme la Division du contrôleur provincial, examinent les plans proposés d'investissements en infrastructure des ministères. Conformément aux directives internes sur la planification et afin de justifier leurs recommandations au Conseil du Trésor, les analystes et gestionnaires évaluent les investissements proposés selon les quatre critères suivants :

- régler des problèmes urgents de santé et de sécurité;
- générer des avantages économiques à long terme;
- tenir compte des objectifs stratégiques du gouvernement;
- assurer un rendement à long terme du capital investi ou appuyer les initiatives de transformation.

Les sections suivantes portent sur l'ampleur de l'examen des plans d'infrastructure, la documentation liée aux décisions sur le financement, la formation du personnel chargé de l'examen et les outils utilisés pour analyser les présentations ministérielles afin de s'assurer qu'elles satisfont aux critères susmentionnés.

4.4.1 Portée limitée de l'analyse

L'analyse du Secrétariat commence par l'examen des plans d'infrastructure des ministères. Comme nous l'avons cependant mentionné, les plans ne fournissent qu'une brève description des programmes d'infrastructure financés par les ministères. De plus, l'information sur les projets n'est

disponible que pour certains projets et elle n'est fournie qu'à la demande du Conseil du Trésor ou pour les grands projets comme l'élargissement de grandes voies publiques.

Lorsque des propositions d'infrastructure sont présentées au Secrétariat, les analystes responsables effectuent une analyse individuelle de chaque ministère, afin de connaître la méthode prévue d'utilisation de l'affectation de fonds. Cette méthode d'utilisation des fonds ne fait pas l'objet d'une pondération par rapport aux priorités des autres ministères qui pourraient être plus pressantes, mais non financées.

Cela entraîne un risque que la province n'investisse pas ses ressources financières limitées visant l'infrastructure de façon optimale. À titre d'organisme central, le Secrétariat est le mieux placé pour évaluer les besoins et priorités relatifs des ministères et pour établir un équilibre entre eux.

Le Secrétariat effectue également une analyse restreinte des situations lorsque les ministères doivent réaffecter les ressources existantes afin de financer certains éléments, comme les dépassements de coûts. Ces réaffectations n'ont pas d'incidence financière pour la province, car le financement requis est prélevé sur l'affectation prévue pour le plan décennal d'immobilisations d'un ministère, mais elles ont des répercussions sur les coûts et le calendrier de réalisation de projets.

4.4.2 Lacunes dans les connaissances en raison du manque de documentation

Nous avons constaté un manque de documentation cohérente à l'appui des recommandations formulées par les analystes du Conseil du Trésor sur l'acceptation, le rejet ou la remise à plus tard d'une demande de financement. Les analystes ne sont pas tenus de documenter leurs analyses; ils rédigent un sommaire de l'évaluation qui résume leurs recommandations et qui est joint aux documents d'information.

De plus, ces analyses reposent essentiellement sur l'information au sujet des programmes, qui

regroupe les dépenses de chaque projet; il n'y a pas de détails sur chaque projet. Le sommaire d'évaluation reprend souvent la justification fournie par un ministère dans sa demande de financement.

Le manque de documents peut poser problème en particulier lorsqu'il y a un taux élevé de roulement du personnel, ce qui est le cas au Secrétariat.

Taux élevé de roulement au Secrétariat

Nous avons calculé le taux moyen annuel de roulement à la Division de la planification des immobilisations depuis 2012 : il s'élève à 43 % pour les analystes et à 50 % pour les gestionnaires chez ceux chargés d'évaluer les présentations. Nous avons également calculé qu'au cours de cette même période, 10 ministères ont connu un taux moyen annuel de roulement supérieur à 100 % des analystes responsables de leurs dossiers. Le Secrétariat nous a expliqué que les fonctionnaires chargés de l'examen des demandes d'infrastructure des ministères ont accès à une grande diversité de renseignements et disposent de vastes réseaux de personnes-ressources, ce qui leur donne des possibilités d'emploi ailleurs dans la fonction publique, les sociétés d'État ou des établissements d'enseignement. Il n'empêche que l'absence de documentation pertinente entraîne de fortes lacunes en matière de connaissances lorsque des employés partent, de même qu'un manque d'efficacité lorsque les nouveaux employés doivent se familiariser avec le travail effectué par leurs prédécesseurs.

Dans un cas, nous avons dû interroger une ancienne employée pour connaître les dossiers dont elle était responsable, car personne au Secrétariat ne pouvait répondre à nos questions quant aux détails des dossiers. Cette employée est d'ailleurs revenue au Secrétariat pour l'aider à régler certaines questions visant son ancien portefeuille de ministères.

Les représentants des ministères que nous avons rencontrés ont également affirmé qu'en raison du taux de roulement, ils doivent chaque année

familiariser les nouveaux employés de la Division avec leur portefeuille de biens.

En outre, la majorité des analyses supplémentaires à l'appui des sommaires d'évaluation définitifs et des documents d'information sont sauvegardées dans les dossiers de l'équipe responsable, et non sur un serveur commun. Il est donc difficile pour le Secrétariat d'avoir accès à l'information nécessaire pour prendre des décisions au moment opportun lorsque les analystes sont en congé ou quittent leur emploi pour un autre.

Ainsi, lorsque nous avons demandé des renseignements sur la demande faite en 2014-2015 par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée, il s'est écoulé plus de trois mois avant que le Secrétariat fournisse l'information. Selon celui-ci, ce retard était causé par le transfert de ce dossier à un nouveau gestionnaire et à un nouvel analyste.

À ce manque de documentation et à ces lacunes en matière de connaissances s'ajoute le peu de temps dont disposent les analystes entre la réception des demandes des ministères et la date prévue de remise de leurs sommaires d'évaluation et recommandations au Conseil du Trésor.

4.4.3 Lacunes dans la formation pour effectuer un bon examen des demandes de financement

Le Secrétariat offre à ses analystes une formation sur bon nombre de sujets liés à l'infrastructure en Ontario, y compris la comptabilité des immobilisations, la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), la gestion des biens, le processus budgétaire, les concepts du financement des immobilisations et le processus d'examen, de renouvellement et de réorganisation des programmes.

Les résultats d'un sondage interne mené en 2013 auprès de 56 analystes (taux de réponse de 55 %) montrent qu'un bon nombre d'analystes maîtrisent mal certains éléments du processus d'analyse des demandes des ministères et qu'ils voudraient plus de formation et de normalisation.

Les secteurs posant le plus de problèmes (le pourcentage d'analystes affirmant avoir une faible, ou aucune, maîtrise du sujet figure entre parenthèses) sont les suivants :

- évaluer l'incidence des plans ministériels sur les besoins d'emprunt et la dette du gouvernement (62 %);
- interpréter les feuilles de calcul sur la consolidation, comme les tableaux sommaires (46 %);
- comprendre le modèle de la DMFA et évaluer son incidence sur le plan d'immobilisations (45 %);
- examiner les répercussions financières des demandes sur les dépenses prévues du ministère (29 %).

En 2013 et en 2014, le Secrétariat a offert aux analystes une formation supplémentaire sur ces sujets. Les analystes ont été invités à donner leur rétroaction à la conclusion de la formation, mais en août 2015, le Secrétariat ne les avait pas sondés à nouveau afin de savoir si cette formation supplémentaire avait été utile, ou si d'autres cours étaient nécessaires.

4.4.4 Les outils des analystes ne permettent pas une analyse approfondie

En sus des gabarits qui leur sont fournis pour les sommaires d'évaluation, les analystes disposent d'outils pour évaluer les propositions ministérielles, soit une liste de contrôle d'analyse, un modèle de notation de la priorisation et un guide sur les pratiques exemplaires. Voici ce que nous avons toutefois constaté lors de notre examen de ces outils.

- Les listes de contrôle ne portent pas spécifiquement sur la façon d'appuyer les recommandations au Conseil du Trésor, pour confirmer que la demande de financement respecte les critères du Secrétariat. Les listes de contrôle de l'analyste mettent l'accent sur les éléments administratifs, comme la vérification de l'intégralité de la documentation

fournie par les ministères et la présence de renvois entre les documents.

- À l'intention des analystes, le Secrétariat a préparé un guide sur les pratiques exemplaires. Or, à l'instar des listes de contrôle, ce guide ne donne pas de consignes précises sur les facteurs que les analystes doivent prendre en compte pour déterminer si un projet d'infrastructure satisfait aux critères du Secrétariat. Le guide est aussi axé sur les questions administratives, notamment la façon de remplir les formulaires et les feuilles de travail exigés pour l'évaluation d'une demande de financement.
- Le Secrétariat a également élaboré un modèle de notation pour établir l'ordre de priorité des demandes de financement, à l'aide des quatre critères d'évaluation décrits précédemment. Nous avons toutefois constaté que les analystes utilisent le modèle uniquement à titre de référence et ne le remplissent jamais.

Le Secrétariat est doté d'un groupe responsable de l'analytique qui peut fournir de l'aide technique aux analystes sur les détails de niveau macroéconomique visant un besoin d'infrastructure, en fonction de données géographiques et démographiques externes. Nous avons cependant constaté que les analystes communiquent très peu avec les membres de ce groupe au sujet de demandes précises d'infrastructure et ne font pas appel à leurs connaissances spécialisées pour confirmer que leurs recommandations au Conseil du Trésor correspondent aux besoins généraux d'infrastructure de la province.

RECOMMANDATION 5

Afin d'assurer un examen satisfaisant des plans d'investissements d'infrastructure proposés par les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- veiller à ce que la documentation pertinente au travail des analystes soit complète et accessible centralement, et offrir

la formation nécessaire pour combler les lacunes en matière de connaissances;

- modifier les outils d'évaluation des propositions ministérielles actuellement utilisés par les analystes, afin qu'ils contribuent à mieux déterminer si les propositions respectent les principaux critères; et offrir aux analystes une formation sur l'utilisation systématique de ces outils.

RÉPONSE DU SÉCRÉTARIAT

Le Secrétariat s'est engagé à améliorer sans cesse ses activités et il apprécie les recommandations de la vérificatrice générale visant à renforcer le soutien analytique.

À l'heure actuelle, toutes les versions définitives des documents d'information sont sauvegardées sur un réseau central, et l'information financière est accessible à l'aide d'une application administrative intégrée. En s'appuyant sur les sondages sur l'engagement des employés et le matériel de formation disponible pour le personnel, le Secrétariat continuera à améliorer la cohérence de la documentation et de la formation et à centraliser l'information. À l'intention des ministères qui présentent une demande au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement, le Secrétariat cherche à améliorer l'élaboration des analyses de rentabilisation et à renforcer les exigences, en mettant l'accent sur le risque et l'analyse financière.

Le Secrétariat évaluera les outils fournis aux analystes afin de s'assurer qu'ils contribuent à l'évaluation des demandes des ministères par rapport aux exigences énoncées.

4.5 Surveillance insuffisante des dépenses d'infrastructure

Chaque trimestre, les ministères doivent :

- évaluer les progrès et les risques par rapport à leur affectation de fonds, et en faire rapport au Secrétariat;

- mettre à jour leurs plans afin qu'ils soient conformes aux affectations décennales approuvées;
- fournir au Secrétariat des projections sur le rendement financier de leurs dépenses d'infrastructure en fin d'exercice;

Ces rapports ont comme objectif de repérer les sources d'économies potentielles et les pressions sur les coûts. Ainsi, chaque ministère pourra gérer ses programmes et projets prévus en respectant son affectation de fonds et prendre des mesures le cas échéant. On s'attend à ce que les ministères financent les montants supplémentaires requis à l'aide de leur affectation avant de demander d'autres fonds au Conseil du Trésor. Le Secrétariat est chargé de veiller à ce que les affectations accordées financent les dépenses d'immobilisations.

Dans notre examen des rapports trimestriels des ministères remis au Secrétariat, nous avons remarqué que l'information est généralement fournie uniquement au niveau des programmes. En d'autres mots, les rapports ne donnent pas de détails sur les projets d'un programme donné (par exemple, la mise en place de la maternelle à plein temps), ce qui permettrait une surveillance efficace; les ministères présentent des détails au niveau des projets uniquement lorsque le Conseil du Trésor en fait la demande.

Le Secrétariat ne conserve pas de liste de tous les projets d'infrastructure provinciaux approuvés et il n'effectue aucun suivi des progrès de ces projets, à l'exception de ceux réalisés selon le modèle de la DMFA. Il compte sur les ministères pour surveiller la réalisation des projets. Il se préoccupe d'un projet uniquement lorsqu'un ministère signale au Conseil du Trésor des dépassements de coûts dont le paiement ne peut être assuré par la réaffectation de fonds d'autres projets.

Tous les ministères que nous avons visités sont dotés de processus pour surveiller l'état des projets en cours. Par contre, les ministères veillent surtout à ce que les projets soient réalisés dans le respect des limites financières établies. En cas de dépassement de coûts d'un projet, y compris ceux gérés

par les entités du secteur parapublic, les ministères cherchent à gérer ces dépassements, soit par la réduction de la portée du projet ou la recherche d'autres sources de financement, ce qui peut inclure la réaffectation de fonds d'autres programmes et projets, lorsque cela est autorisé.

Dans les trois ministères visés par notre examen approfondi, nous avons demandé des renseignements sur l'état des projets en cours ou de ceux terminés au cours des cinq dernières années.

Au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le montant du règlement définitif n'avait pas été établi pour bon nombre de projets réalisés. Mais en ce qui concerne les projets pour lesquels le règlement définitif était établi, nous n'avons pas constaté de dépassements majeurs entre le financement initial approuvé et les dépenses réelles.

Au ministère de l'Éducation, le montant à ce jour des dépenses était connu pour tous les projets en cours ou réalisés lors des cinq dernières années. Là encore, nous n'avons pas noté de projet dont les coûts étaient nettement supérieurs au montant approuvé initialement.

Au ministère des Transports, 39 projets d'agrandissement d'autoroute terminés lors des cinq dernières années, d'une valeur globale de 1,980 milliard de dollars, avaient connu des dépassements de coûts de 123 millions de dollars, ou 6,6 % de plus que le budget initial. Le Ministère a géré ces dépassements à l'aide de son affectation d'immobilisations générale.

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer une surveillance efficace des investissements d'infrastructure dans la province, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit exiger des ministères qu'ils présentent des renseignements sur les dépassements de coûts et les retards des projets, de façon à éclairer les futures décisions et de surveiller l'état des grands projets d'infrastructure en cours dans la province.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat reconnaît que les grands projets d'infrastructure publique entraînent des risques particuliers et il prend des mesures pour renforcer la surveillance des projets.

En août 2015, le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement a publié une nouvelle directive sur les grands projets d'infrastructure publique qui exige des ministères la présentation d'un rapport trimestriel sur l'état des grands projets qui sont à l'étape de l'approvisionnement, en cours de réalisation ou récemment terminés.

La Directive soutient le suivi des progrès par rapport aux budgets établis et aux échéanciers, et permet l'examen d'options en cas de retard ou de dépassement majeur des coûts d'un projet donné. À l'aide d'une approche fondée sur les risques, la Directive met l'accent sur les projets ayant la plus grande incidence potentielle sur le plan financier et les objectifs stratégiques de l'Ontario.

Afin d'assurer une surveillance plus rigoureuse des projets, les exigences de production de rapports énoncées dans la Directive seront gérées par un conseil de gestion sur les services de prestation d'infrastructure, une instance spécialisée en surveillance du rendement de projets. Le Secrétariat prévoit que le Conseil sera fonctionnel en 2016-2017, tout comme le processus de présentation de rapports.

Annexe – Intervenants clés dans la planification de l'infrastructure

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

