

Dépenses de stimulation de l'infrastructure

Contexte

La crise de 2008 a incité les gouvernements de partout dans le monde à mettre en place des mesures de stimulation de l'économie. Au Canada, le gouvernement fédéral a annoncé en janvier 2009 son Plan d'action économique, qui comprenait des investissements dans l'infrastructure, des allègements fiscaux et des subventions aux entreprises et aux particuliers.

Ce plan prévoyait aussi plusieurs programmes à court terme pour soutenir les projets d'infrastructure et créer des emplois en 2009 et 2010. Ces programmes visaient notamment le financement de projets de construction prêts à être réalisés qui n'auraient autrement pas été mis à exécution durant ces deux années, et qui devaient être en grande partie achevés avant le 31 mars 2011.

Le gouvernement de l'Ontario prévoyait que le gouvernement fédéral lui remettrait environ 3,45 milliards de dollars pour la prestation de ces programmes, contribution qu'il entendait évaluer. Le plan était conçu de telle façon que les gouvernements fédéral et provincial contribueraient ensemble deux dollars pour chaque dollar engagé par un bénéficiaire admissible (municipalité, Première nation ou organisme sans but lucratif) à l'égard d'un projet approuvé. En outre, le gouvernement

provincial a lui-même entrepris un certain nombre de projets dont le financement est partagé à parts égales avec Ottawa. Avec une pleine participation, les programmes devaient mener à des dépenses d'infrastructure de 8 milliards de dollars à l'échelle de la province. Les fonds pouvaient être utilisés pour remettre en état des infrastructures existantes ou pour en construire de nouvelles dans divers secteurs économiques.

Notre vérification était axée sur trois de ces programmes :

- le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI);
- la bonification du volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (VCFCC);
- le programme Infrastructure de loisirs du Canada en Ontario et le programme Loisirs Ontario (ILC).

Les programmes du FSI et du VCFCC visaient principalement à soutenir la construction de routes, de ponts, de parcs et de sentiers, ainsi que d'installations comme des immeubles municipaux et des usines de traitement des eaux et des eaux usées, alors que le programme ILC visait à stimuler la construction d'infrastructures récréatives. Ensemble, ces trois programmes atteignaient une valeur totale d'environ 3,9 milliards de dollars, soit 57 % des 6,9 milliards de dollars de l'engagement fédéral-provincial total à court terme à l'égard des infrastructures.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (MEI) de l'Ontario, en partenariat avec d'autres ministères provinciaux et avec son homologue fédéral, était responsable de la prestation des trois programmes. Le MEI était aussi le ministère responsable de la supervision et de la négociation des accords de financement. Toutefois, l'administration courante du FSI et du VCFCC relevait du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, tandis que le ministère du Tourisme et de la Culture s'occupait du programme ILC.

(Le 18 août 2010, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a été scindé en deux ministères autonomes, soit le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure. Comme notre vérification porte sur la période précédant la scission, nous parlons du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure dans le présent rapport; nos recommandations sont toutefois adressées au ministère de l'Infrastructure.)

Chaque programme d'infrastructure est doté d'un comité de gestion, ou l'équivalent, formé de représentants fédéraux et provinciaux dont le mandat est de superviser la gestion et la mise en oeuvre du programme.

Quand les deux gouvernements ont dévoilé les programmes au printemps 2009, l'échéance pour l'achèvement presque complet des projets était fixée au 31 mars 2011. En décembre 2009, le gouvernement fédéral a annoncé que la date limite pour l'approbation des projets était le 29 janvier 2010. Tous les fonds non engagés au 29 janvier 2010 seraient réaffectés ou deviendraient périmés.

Au 31 mars 2010, environ 3,1 milliards des 3,9 milliards de dollars offerts dans le cadre des trois programmes avaient été engagés à l'égard de projets à coûts partagés par les gouvernements fédéral et provincial. Des 800 millions de dollars restants, le gouvernement fédéral a réaffecté 400 millions de dollars directement aux bénéficiaires de fonds pour la réalisation de projets d'infrastructure et à ses propres coûts d'administration, alors que le gouvernement de l'Ontario a engagé le reste

des fonds pour des projets d'infrastructure qui ne doivent pas nécessairement être achevés avant le 31 mars 2011.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le MEI avait mis en place des systèmes et des procédures adéquats pour :

- garantir la distribution en temps opportun et l'administration prudente des fonds des trois programmes de stimulation de l'infrastructure sélectionnés;
- évaluer l'efficacité des programmes et rendre compte des résultats.

Nous avons établi des critères de vérification pour évaluer les systèmes et procédures qui devraient être en place pour assurer l'efficacité de la prestation des programmes. Ces critères ont fait l'objet de discussions avec les hauts fonctionnaires des ministères responsables et ont été acceptés par ces derniers.

Nos travaux de vérification comportaient notamment une étude des initiatives de stimulation économique mises en oeuvre ailleurs au Canada et aux États-Unis, ainsi qu'un examen des accords de financement entre les gouvernements fédéral et provincial et entre le gouvernement provincial et les bénéficiaires, des dossiers et renseignements pertinents des ministères provinciaux et des rapports fédéraux pertinents. Nous avons aussi interviewé des membres du personnel des ministères touchés et des bénéficiaires, et nous avons visité des chantiers de projet. En outre, nous avons retenu les services d'une firme indépendante pour mener un sondage en ligne auprès de plus de 100 bénéficiaires, dont le taux de réponse s'établissait à plus de 90 %.

Comme la plupart des projets financés en étaient aux étapes préliminaires et que les fonds engagés

n'avaient pas encore été dépensés, nous n'avons pas pu déterminer si les bénéficiaires avaient dépensé les fonds de manière prudente et aux fins prévues.

Au moment de notre vérification, le Bureau du vérificateur général du Canada et les vérificateurs généraux de plusieurs autres provinces effectuaient aussi, ou prévoyaient effectuer, une vérification des programmes de stimulation de l'infrastructure. Nous avons collaboré avec eux aux étapes de la recherche et de la planification.

En outre, la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) a aidé les ministères à recenser les risques et à élaborer des cadres de responsabilisation et des contrôles internes à l'étape du déploiement des programmes. La DVIO a aussi évalué les contrôles et les processus du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure et publié un rapport à ce sujet en mai 2010. Ces travaux ont été utiles pour la planification de la portée et de l'étendue de nos propres travaux de vérification.

Notre vérification ne portait ni sur les projets du Fonds de stimulation de l'infrastructure financés directement par le gouvernement fédéral, ni sur les projets non associés au programme de stimulation financés par l'Ontario. Par exemple, la Ville de Toronto a négocié directement avec Ottawa un financement de 190 millions de dollars pour ses projets de stimulation de l'infrastructure. La contribution de 270 millions de dollars de l'Ontario aux projets de Toronto devait être consacrée au projet de la Commission de transport de Toronto visant à constituer une flotte de véhicules légers sur rail et à construire des entrepôts de wagons, dont l'achèvement est prévu pour 2018 et qui ne s'inscrit donc pas dans la portée de notre vérification.

Nous avons également examiné le processus d'approbation des fonds de stimulation offerts aux collèges en vertu du Programme d'infrastructure du savoir dans le cadre de nos travaux de vérification de la gestion des biens d'infrastructure dans les collèges (voir la section 3.06).

Résumé

Pour s'assurer que les fonds de stimulation seraient injectés dans l'économie pour créer des emplois le plus rapidement possible, les trois programmes devaient accorder la priorité aux projets de construction prêts à être réalisés présentant des avantages démontrables pour les collectivités et qui pouvaient être en grande partie achevés dans les deux ans. Étaient aussi prioritaires les projets qui prévoyaient dépenser 50 % ou plus des fonds au 31 mars 2010, soit à la fin de la première année du programme.

Nous avons toutefois constaté qu'au 31 mars 2010, à la fin de la première année du programme de deux ans, moins de 510 millions de dollars, soit 16 % des 3,1 milliards de dollars engagés par les gouvernements du Canada et de l'Ontario, avaient effectivement été dépensés. Selon le modèle de création d'emplois utilisé par le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (MEI), les trois programmes examinés devaient permettre de créer ou de préserver environ 44 000 emplois (chaque emploi correspondant à une année-personne d'emploi). Compte tenu du faible niveau des dépenses réelles durant la première année des programmes, on estime qu'environ 7 000 emplois seulement ont été créés ou préservés pendant la première des deux années du programme de stimulation.

À cause de l'échéancier serré pour la distribution des fonds, il a fallu planifier et mettre en oeuvre les programmes de stimulation de l'infrastructure sur une courte période. Nous avons constaté que les ministères responsables ont fait des efforts considérables pour établir des systèmes et des processus appropriés et pour respecter les dispositions de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de l'Ontario en matière d'admissibilité aux programmes, de reddition de comptes et de responsabilisation. Nous avons toutefois aussi recensé un certain nombre de points à améliorer en prévision de futurs

programmes similaires dont les échéanciers sont serrés, afin de garantir la sélection des projets qui répondent le mieux aux objectifs des programmes.

En ce qui concerne les processus de demande de subvention et d'évaluation des demandes, nous avons constaté ce qui suit :

- Le MEI n'avait fixé aucune limite au nombre de demandes que les municipalités de plus de 100 000 habitants pouvaient présenter au titre du FSI, le plus important des trois programmes d'infrastructure. Cela a incité les municipalités à soumettre un grand nombre de demandes dans l'espoir d'en faire approuver le plus possible. Par exemple, quatre municipalités ont soumis au total près de 1 100 demandes, ce qui représente 40 % de toutes les demandes soumises par 421 municipalités de l'Ontario dans le cadre du programme.
- À cause de l'échéancier serré, le gouvernement provincial n'a pu allouer, dans la plupart des cas, qu'un ou deux jours à l'examen des demandes au titre du FSI. Dans un cas particulier, nous avons constaté qu'un élément clé de l'examen provincial de 56 projets dont la valeur totale était estimée à 585 millions de dollars avait été évalué en quatre heures seulement. À notre avis, il n'était pas possible d'effectuer les contrôles préalables nécessaires dans des délais si serrés.
- Les demandeurs n'étaient pas tenus d'établir la priorité de leurs besoins en infrastructure et aucun ne l'a fait, ce qui n'a pas facilité l'évaluation des avantages des projets proposés ni la prise de décisions éclairées en matière de financement. Une municipalité a soumis 150 demandes évaluées à 408 millions de dollars, et a reçu des approbations pour 15 projets d'une valeur totale de 194 millions de dollars. Notre visite à cette municipalité nous a permis de constater que 11 des projets approuvés, évalués à 121,7 millions de dollars, figuraient au bas de la liste des priorités de la municipalité, alors que d'autres projets admissibles davantage prioritaires n'ont reçu aucun financement.

- Nous avons constaté qu'on n'a généralement pas fait appel à des spécialistes techniques pour évaluer les demandes, même si une analyse approfondie par de tels spécialistes aurait permis de déterminer le caractère raisonnable des estimations des coûts des projets et de recenser les projets qui avaient peu de chance d'être achevés avant l'échéance de deux ans.

Après évaluation et examen par des fonctionnaires des ministères appropriés, les demandes ont été soumises aux cabinets du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure et de son homologue fédéral pour examen final et approbation. En ce qui concerne ce processus, nous avons constaté une insuffisance générale de la documentation à l'appui des décisions relatives à l'approbation ou au refus des projets.

Dans certains cas, les cabinets des ministres ont approuvé des projets que les fonctionnaires avaient auparavant jugés inadmissibles ou à propos desquels ils avaient émis des réserves. Nous avons trouvé peu de documents indiquant comment les préoccupations des fonctionnaires avaient été prises en compte avant l'approbation des projets, ni même si elles l'avaient été. Sans de tels documents d'appui, le MEI court un risque accru de ne pas être en mesure de démontrer que l'attribution du financement s'est faite de manière ouverte, équitable et transparente, ou que des considérations politiques ne sont pas entrées en jeu. À cet égard, les résultats de notre examen d'un échantillon de projets en fonction des circonscriptions électorales n'ont révélé aucun biais discernable. Néanmoins, de telles décisions d'approbation devraient être clairement consignées et justifiées pour garantir la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne l'utilisation des deniers publics.

Le financement fédéral et provincial prend fin le 31 mars 2011, après deux ans. Comme seulement 16 % des fonds engagés avaient été dépensés après la première année, beaucoup de bénéficiaires devront relever le défi d'achever leurs projets avant cette date. Notre sondage a révélé qu'en mai 2010, plus du tiers des répondants avaient dû se résoudre

à rajuster les spécifications de projet et les estimations des coûts figurant dans les demandes initiales, à payer des heures supplémentaires aux entrepreneurs, et à confier à des entrepreneurs uniques certains contrats pour arriver à respecter l'échéance. Par exemple :

- Un bénéficiaire a dû dépenser un montant supplémentaire de 620 000 \$ pour devancer de deux mois la date d'achèvement d'une nouvelle installation récréative de 13 millions de dollars afin de respecter l'échéance du 31 mars 2011.
- Une municipalité a dû établir des mesures d'incitation allant de 50 000 \$ à 100 000 \$ pour cinq projets afin d'en accélérer la réalisation, et songeait à mettre en place des mesures semblables pour sept autres projets.
- Un certain nombre de bénéficiaires ont souligné que la réalisation de certains travaux durant l'hiver, par exemple l'épandage d'asphalte ou le gazonnement, pour respecter l'échéance du printemps 2011 pourrait entraîner un entretien accru et d'autres coûts durant le cycle de vie du projet.

Durant nos travaux de vérification, nous avons fait part de nos préoccupations aux ministères concernés quant à l'achèvement de tous les travaux avant l'échéance du 31 mars 2011 afin que des mesures puissent être prises en temps opportun. Les ministères nous ont informés qu'ils avaient eu recours à un outil d'évaluation des risques en février 2010 pour recenser et surveiller les projets accusant du retard, mais nous craignons que les données utilisées pour ces travaux aient été incomplètes et périmées. Les ministères travaillaient à mettre à jour leurs données lorsque nous avons terminé nos travaux sur place en avril 2010.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure et ses partenaires de prestation des programmes apprécient les observations et les recommandations du vérificateur général. Comme les programmes de

stimulation de l'infrastructure sont toujours en cours de mise en oeuvre, nous avons déjà pris des mesures pour donner suite à bon nombre des recommandations du vérificateur général, et nous poursuivrons nos efforts afin d'améliorer la responsabilisation et la supervision. Les programmes ontariens de stimulation de l'infrastructure appuient des milliers de projets à travers la province. Au mois d'octobre 2010, plus de 90 % de ces projets étaient censés se terminer avant l'échéance du 31 mars 2011.

Les programmes de stimulation de l'infrastructure ont été mis au point par le gouvernement du Canada. La Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de l'Ontario a joué un rôle primordial dans l'orientation des démarches visant à garantir la responsabilisation et la transparence des programmes durant leur mise en oeuvre, ainsi que pour s'assurer que les fonds de stimulation seraient injectés dans l'économie le plus rapidement possible.

Un processus de demande formel a été instauré, incluant une exigence selon laquelle les demandeurs devaient fournir une attestation officielle concernant l'exactitude de chaque demande et leur capacité à achever le projet avant l'échéance du 31 mars 2011. En outre, tous les bénéficiaires d'un financement sont tenus d'exercer leurs activités en vertu d'un accord de contribution exécutoire qui garantit que les fonds sont dépensés d'une manière appropriée et responsable.

Grâce aux commentaires de l'équipe du vérificateur général durant les travaux de vérification et à l'expérience acquise pendant la mise en oeuvre des programmes, le Ministère a pu améliorer considérablement ces derniers. Le suivi et la reddition de comptes se font de manière plus complète et exacte, et tous les projets sont évalués et surveillés au moyen d'un outil rigoureux d'évaluation des risques.

Constatations détaillées de la vérification

Quand le gouvernement fédéral a annoncé les programmes de stimulation de l'infrastructure en 2009, il a donné aux gouvernements provinciaux et territoriaux le choix d'affecter les fonds aux demandes ne bénéficiant pas d'un financement au titre des programmes existants ou de solliciter de nouvelles demandes. L'Ontario a choisi de solliciter de nouvelles demandes pour le Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI), le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (VCFCC) et le programme Infrastructure de loisirs du Canada en Ontario et le programme Loisirs Ontario (ILC).

Ces programmes ont été lancés en avril et mai 2009 et les bénéficiaires éventuels n'avaient que deux à trois semaines pour présenter une demande. Les demandes étaient ensuite examinées par les fonctionnaires fédéraux et provinciaux pour en déterminer l'admissibilité, le caractère

raisonnable de l'échéancier, les avantages attendus, les cumuls éventuels d'aide financière et la conformité aux politiques et aux priorités provinciales.

Les demandes évaluées par le gouvernement provincial ont été examinées principalement par les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (MAAARO) et du ministère du Tourisme et de la Culture (MTC). Les décisions finales relatives à la sélection et à l'approbation des projets étaient prises conjointement par le cabinet du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure et par son homologue fédéral. Un résumé de l'information clé à propos des trois programmes est présenté à la Figure 1.

À cause de l'échéancier serré pour l'engagement des fonds, il a fallu planifier et mettre en oeuvre rapidement un processus de demande et d'évaluation pour les programmes de stimulation. Les ministères, avec l'aide de la Division de la vérification interne de l'Ontario, ont fait des efforts considérables pour établir ces processus ainsi que des contrôles appropriés. En outre, ils se sont efforcés

Figure 1 : Résumé des dates clés et des détails des programmes sélectionnés au 31 mars 2010

Source des données : Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure

	Fonds de stimulation de l'infrastructure (FSI)			VCFCC	ILC
	municipalités ¹	organismes sans but lucratif	ministères provinciaux ²	municipalités (<100 000 habitants)	municipalités/organismes sans but lucratif/ Premières nations
demandeurs					
fonds engagés (au fédéral et au provincial)	1,95 milliard de dollars	154 millions de dollars	212 millions de dollars	392 millions de dollars	390 millions de dollars
date d'approbation des projets annoncés	5 juin 2009	23 déc. 2009	29 janv. 2010	5 juin 2009	26 juin 2009
nombre maximal de demandes (en fonction de la population)	illimité (>100 000) 3-(<100 000)	une	illimité	une	illimité
plafond de financement	aucun	aucun	aucun	aucun	1 million de dollars
nombre de demandes reçues	2 746	954	411	430	1 539
nombre de projets approuvés (% des demandes)	1 213 (44 %)	70 (7 %)	104 (25 %)	187 (43 %)	767 (50 %)

1. À l'exclusion du financement des projets de la Ville de Toronto au titre du FSI (190 millions de dollars provenant d'Ottawa et 270 millions de l'Ontario), puisque la municipalité a négocié directement avec le gouvernement fédéral pour l'obtention d'un financement au titre du FSI et que les fonds provinciaux ont été affectés au projet de véhicules légers sur rail.

2. Les coûts de ces projets sont partagés à parts égales entre les gouvernements fédéral et provincial.

d'adhérer aux principes de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de l'Ontario, qui comporte une exigence d'établissement de critères d'admissibilité aux programmes et d'inclusion d'exigences en matière de responsabilisation et de reddition de comptes dans tous les accords de financement.

Nous avons toutefois constaté qu'il y a place à l'amélioration dans certains secteurs en prévision de futurs programmes similaires assortis d'un échéancier serré pour garantir la sélection des projets les plus susceptibles de satisfaire aux objectifs d'un plan de stimulation de l'infrastructure et de l'emploi.

CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ AU PROGRAMME ET ÉVALUATION DES DEMANDES

Conception des programmes et présentation des demandes

Les municipalités comptant plus de 100 000 habitants pouvaient présenter un nombre illimité de demandes au titre du FSI. Le nombre réel de demandes reçues de la part de chacune de ces grandes collectivités variait considérablement, allant

de trois à 312. Quatre municipalités ont à elles seules présenté au total quelque 1 100 demandes, qui représentaient 40 % de toutes les demandes. Au total, 421 municipalités ont proposé des projets au titre du FSI; une ventilation des demandes soumises par les 10 principales municipalités est présentée à la Figure 2.

Par ailleurs, on n'avait pas demandé aux municipalités d'établir la priorité de leurs besoins en matière d'infrastructure dans leurs demandes, et aucune ne l'a fait. Cette situation, ainsi que le fait qu'il n'y avait pas de limite au nombre de demandes qu'une municipalité pouvait soumettre, a pu inciter les demandeurs à présenter des demandes pour des projets de priorité aussi bien faible qu'élevée dans l'espoir d'obtenir des fonds pour le plus grand nombre possible. Ainsi, une municipalité a admis avoir présenté plusieurs projets de construction routière touchant des emplacements situés près les uns des autres sans avoir eu le temps d'examiner les répercussions sur la circulation ni sa capacité à réaliser simultanément tous les projets pour lesquels elle a présenté une demande.

Une autre municipalité a présenté 150 demandes d'une valeur totale de 408 millions de dollars, ce qui représente 80 % de ses besoins estimatifs en

Figure 2 : Analyse des demandes et des projets approuvés pour les dix municipalités ayant soumis le plus de demandes

Source des données : Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure

Municipalité	Nombre de demandes soumises au titre du FSI	Valeur totale des demandes (en millions de dollars)	Nombre de demandes approuvées	Valeur totale des demandes approuvées (en millions de dollars)	% des montants demandés approuvés
A	312	109,5	15	50,5	46
B	302	187,6	132	138,7	74
C	269	504,2	91	375,9	75
D	215	42,7	174	30,3	71
E	150	407,8	15	194,4	48
F	70	80,5	55	25,5	32
G	68	131,5	21	66,5	51
H	49	130,1	42	96,9	74
I	44	94,0	14	53,5	57
J	40	258,0	17	79,0	31
Total	1 519	1 945,9	576	1 111,2	57

capital pour les cinq prochaines années. Elle a reçu l'approbation pour 15 projets totalisant 194 millions de dollars. Nous avons toutefois constaté à l'occasion d'une visite que seulement quatre des projets approuvés faisaient partie des 20 projets prioritaires; les onze autres projets approuvés, totalisant 121,7 millions de dollars, avaient un rang de priorité situé entre 120 et 150 – soit au bas de la liste des priorités établie par la municipalité elle-même. Nous avons par la suite été informés que l'approbation des projets était fondée sur une décision du ministre alors en poste de ne pas financer de projets inférieurs à un million de dollars dans les grandes municipalités, puisque celles-ci étaient plus susceptibles d'avoir les ressources financières nécessaires pour réaliser ces projets sans l'aide des programmes de stimulation. Nous avons cependant constaté une documentation insuffisante pour expliquer pourquoi d'autres projets hautement prioritaires de ce demandeur et d'autres demandeurs n'avaient pas plutôt été approuvés.

Bien que les demandeurs aient été tenus de décrire les avantages attendus des projets proposés, ni les ministères ni les demandeurs n'ont estimé la mesure dans laquelle les projets permettraient de créer ou de préserver des emplois, même s'il s'agissait de l'objectif premier des programmes de stimulation. Comme les répercussions sur l'emploi varient en fonction de l'ampleur et de la nature des projets, il eut été raisonnable de tenir compte de tous les facteurs pertinents au moment de l'évaluation des demandes.

Enfin, même si la priorité devait être accordée aux projets qui engageraient 50 % ou plus des coûts avant le 31 mars 2010, les échanges entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux montraient clairement qu'il n'aurait pas été raisonnable de s'attendre à ce que les bénéficiaires répartissent leurs dépenses également sur les deux années du programme. Les fonctionnaires fédéraux disaient plutôt s'attendre à ce que le gros des dépenses soient réalisées vers 2010-2011. Toutefois, dans le cadre de l'établissement de l'ordre de priorité des demandes, le processus de sélection n'a pas

été ajusté pour évaluer la fiabilité de l'information ni pour entreprendre un suivi lorsque la situation l'exigeait.

Évaluation des demandes

Les ministères de l'Ontario et leur homologue fédéral assumaient conjointement la responsabilité de l'évaluation des demandes de fonds de stimulation de l'infrastructure. Les processus d'évaluation différaient selon le programme, mais des critères similaires étaient appliqués dans tous les programmes de soutien des projets de construction prêts à être réalisés, notamment :

- le caractère raisonnable des dates de début et de fin des travaux de construction;
- le caractère raisonnable des estimations des coûts;
- la probabilité que la moitié des fonds soient dépensés avant le 31 mars 2010;
- les ressources financières du demandeur;
- la conformité aux politiques et aux priorités provinciales.

Le MAAARO et le MTC ont été désignés pour effectuer les évaluations au nom de l'Ontario à cause de leur expérience antérieure de la prestation de programmes de subventions d'immobilisations et de leur connaissance des bénéficiaires. En outre, les deux ministères avaient déjà des systèmes de traitement des paiements et du personnel en place pour administrer les programmes.

La majorité des demandes ont été évaluées sur une période de deux semaines en mai et juin 2009. L'évaluation des demandes au titre du VCFCC et du programme ILC a été partagée entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Les demandes au titre du FSI étaient soumises à une sélection initiale par les fonctionnaires fédéraux en fonction d'une méthodologie acceptée par les fonctionnaires provinciaux, avant d'être acheminées à l'Ontario pour examen complémentaire.

En ce qui concerne le FSI, le processus de sélection mis en oeuvre par les fonctionnaires fédéraux visait à déterminer lesquelles des demandes

concernaient des projets prêts à être réalisés. Parmi les critères de rejet, citons la nécessité d'une évaluation environnementale ou d'une consultation avec les Premières nations, le partage du financement et une valeur supérieure à 100 millions de dollars. Une fois sélectionnées par les fonctionnaires fédéraux, les demandes étaient envoyées au gouvernement provincial pour évaluation et exercice d'une diligence raisonnable. Le MAAARO ne disposait toutefois que de 15 employés pour évaluer plus de 2 000 demandes provenant de municipalités, dont bon nombre visaient des projets de plusieurs millions de dollars. Dans la plupart des cas, le MEI autorisait un délai de seulement un ou deux jours pour le recensement des problèmes liés aux demandes – et dans un cas particulier, nous avons constaté qu'un élément clé de l'examen provincial de 56 projets d'une valeur totale estimée à 585 millions de dollars avait été évalué en quatre heures seulement. À notre avis, il n'était pas possible d'effectuer les contrôles préalables nécessaires dans de telles circonstances.

Dans le cadre des programmes de subvention d'immobilisations antérieurs, l'administration des demandes relevait principalement des fonctionnaires. L'évaluation des demandes de subvention elles-mêmes exigeait généralement l'intervention de spécialistes techniques indépendants (par exemple, des ingénieurs), qui examinaient des facteurs comme les avantages du projet proposé, l'échéancier de construction et les estimations des coûts. Il était également pratique courante de faire appel à l'expertise spécialisée d'autres ministères, comme ceux du Transport et de l'Environnement, même si les ministères gestionnaires demeuraient responsables de la réussite globale des programmes à fort coefficient de capitaux.

Nous avons toutefois constaté qu'on n'avait fait appel à aucun spécialiste technique pour l'examen des demandes au titre du FSI et du programme ILC; quelques spécialistes avaient cependant participé à l'évaluation de certaines demandes au titre du VCFCC.

Étant donné le vaste éventail et la complexité des demandes de fonds de stimulation, une rétroaction de la part de spécialistes techniques aurait été très utile. Par exemple, la moitié des répondants à notre sondage ont reconnu que l'une des plus grandes difficultés qu'ils ont éprouvées pour préparer les demandes était la collecte de données fiables et exactes pour estimer les coûts des projets.

Toutefois, comme un spécialiste technique l'a souligné dans son rapport d'examen de certaines demandes au titre du VCFCC, les délais imposés ne permettaient pas d'examiner en profondeur les points préoccupants recensés ni d'en assurer le suivi. Dans ces circonstances, nous estimons que l'adoption d'une approche davantage axée sur le risque pourrait être nécessaire afin d'accorder plus d'attention aux projets présentant un risque élevé et de les examiner plus en profondeur en fonction, par exemple, de leur ampleur et de leur complexité. Nous n'avons constaté aucune preuve qu'une telle évaluation des risques ait été faite.

En outre, nous avons constaté que les descriptions des avantages attendus des projets figurant dans les demandes étaient, dans de nombreux cas, génériques et identiques dans plusieurs demandes. Les fonctionnaires ministériels, qui devaient déjà respecter des échéances serrées, ont donc eu du mal à évaluer le bien-fondé de chacun des projets et à en établir la priorité. Par exemple, une municipalité a présenté 110 projets relatifs à des routes et 175 autres relatifs à des parcs et sentiers, tous comportant la même description selon la catégorie du projet en question. De ces projets, 49 visant des routes et 73 visant des parcs et sentiers ont été recommandés pour approbation. Toutefois, comme toutes les demandes contenaient la même information, il a été impossible de déterminer comment les projets ont finalement été sélectionnés ou rejetés. Pareillement, six des 19 demandes d'une autre municipalité visant des ponts ont été sélectionnées, alors que les 19 demandes contenaient la même information.

Bien qu'il ait été prudent d'établir un processus formel d'évaluation pour s'assurer que les projets

sélectionnés étaient ceux qui étaient le plus conformes aux objectifs des programmes, l'échéancier serré imposé aux fonctionnaires leur a rendu la tâche extrêmement difficile et ne leur permettait pas d'évaluer les demandes de façon appropriée. De plus, il aurait été difficile de mener des évaluations éclairées en l'absence de données propres aux projets et fiables de la part des demandeurs.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les projets qui correspondent le mieux aux objectifs des programmes sont financés dans le cadre de futurs programmes d'infrastructure, le ministère de l'Infrastructure doit :

- adopter une approche davantage axée sur le risque pour la conception et la mise en oeuvre des futurs programmes de subvention d'immobilisations et tenir compte de tous les facteurs importants touchant la prestation des programmes, y compris la pertinence des projets, le caractère raisonnable des échéanciers, ainsi que les ressources ministérielles et le fardeau qui leur est imposé;
- exiger des demandeurs qu'ils démontrent mieux les avantages des projets proposés, qu'ils fournissent des preuves que les avantages attendus sont réalisables et qu'ils établissent la priorité de leurs demandes;
- renforcer son processus de diligence raisonnable et recourir à des spécialistes techniques pour examiner les projets présentant un risque élevé dans le cadre de l'évaluation des demandes de subvention.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère adoptera une méthodologie de conception et d'analyse des programmes axée sur le risque pour ses futurs programmes d'infrastructure. Il évaluera également les répercussions sur ses ressources de ses décisions en matière de conception des programmes, et s'efforcera d'intégrer les mesures de diligence

technique raisonnable supplémentaires qui s'imposent en vertu d'une approche axée sur le risque. Le Ministère veillera également, dans le cadre de ses futurs processus de demande, à exiger des demandeurs qu'ils fassent la preuve que les déclarations énoncées dans leurs demandes sont valides et réalisables, et qu'ils fournissent les attestations formelles exigées en vertu des programmes.

APPROBATION DES DEMANDES

En vertu de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de l'Ontario, le ministre responsable doit rendre compte au public et à l'Assemblée législative des subventions autorisées. Les résultats des évaluations et les recommandations des fonctionnaires des ministères partenaires et du MEI ont été soumis aux cabinets du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure et de son homologue fédéral pour examen final et approbation.

La Figure 3 présente un résumé des modifications apportées aux demandes municipales au titre du FSI et aux demandes au titre du programme ILC après évaluation et formulation de recommandations par les fonctionnaires ministériels en mai et juin 2009. En ce qui concerne les projets soumis au titre du VCFCC, le personnel du MAARO a attribué une cote initiale de priorité élevée, moyenne ou

Figure 3 : Modifications apportées aux recommandations des fonctionnaires fédéraux/provinciaux, décembre 2009

Source des données : Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure

	FSI – Municipalités	ILC
Nombre de demandes	2 746	1 539
projets recommandés	1 289	717
projets retirés par les cabinets des ministres	(261)	(153)
projets ajoutés par les cabinets des ministres	185	203
Liste finale des projets approuvés	1 213	767

faible aux 430 demandes en fonction des résultats des examens techniques, mais aucune recommandation n'a été faite à propos des projets qu'il convenait de financer.

Toutes les demandes ont été soumises aux cabinets des ministres fédéral et provincial, qui ont ensuite collaboré avec les fonctionnaires du MEI et leur ont communiqué les projets sélectionnés verbalement à l'occasion de réunions ou par téléphone, ou encore par écrit dans un courriel, avant d'établir une liste des projets approuvés.

Nous avons constaté une insuffisance générale de documentation à l'appui des décisions prises par les cabinets des ministres, ce qui ne facilite pas la compréhension des motifs justifiant le choix final des projets sélectionnés, particulièrement lorsque les recommandations et les priorités établies par les fonctionnaires à l'égard des projets n'ont pas été respectées. Nous avons constaté que des préoccupations avaient été exprimées à propos de l'échéancier et de la viabilité de projets qui ont pourtant été approuvés. Toutefois, aucune documentation n'était tenue à jour pour indiquer si ces préoccupations avaient été prises en compte au moment de la décision finale.

Aussi, nous avons constaté qu'en ce qui concerne le FSI et le programme ILC, les cabinets des ministres avaient apporté de nombreux changements aux listes de projets recommandés, mais qu'il n'y avait pas de documentation à l'appui des décisions finales. Par exemple :

- Parmi les projets municipaux au titre du FSI ajoutés par les cabinets des ministres, 21 projets évalués à 304 millions de dollars avaient été initialement jugés inadmissibles par les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à cause d'un échéancier déraisonnable ou du non-respect des critères du programme. Le MEI n'a pas été en mesure de fournir les preuves que les préoccupations avaient été résolues avant l'approbation des projets. En fait, notre suivi indiquait que les préoccupations soulevées durant les évaluations, notamment en ce qui concerne le caractère déraisonnable des

échéanciers, étaient légitimes. Plus particulièrement, nous avons constaté qu'en juin 2010, les demandes de remboursement au titre de 17 des 21 projets portaient sur moins de 10 % des coûts totaux, même si l'objectif clé du programme était d'injecter des fonds dans l'économie le plus rapidement possible.

- Le 2 juin 2009, le cabinet du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure a demandé que soient retirés les projets municipaux au titre du FSI soumis par de grandes municipalités dont les coûts admissibles étaient inférieurs à un million de dollars. Nous avons constaté que 225 des 622 projets recommandés dans cette catégorie, évalués à 70 millions de dollars, avaient été retirés sans explication écrite des motifs à l'appui des décisions. Pourtant, les projets de faible envergure sont souvent plus susceptibles de satisfaire à l'objectif de création d'emplois à court terme, et auraient pu être achevés avant l'échéance du 31 mars 2011, puisqu'ils peuvent démarrer plus rapidement.
- En décembre 2009, six mois après l'annonce initiale concernant les projets municipaux au titre du FSI, les cabinets des ministres ont annoncé 29 autres projets municipaux d'une valeur de 173 millions de dollars visant des immeubles municipaux, des centres communautaires, des usines de traitement des eaux usées et des routes locales. Cinq de ces projets, évalués à 78 millions de dollars, avaient été rejetés à l'occasion de la première ronde de demandes. Les demandeurs ont été invités à présenter une nouvelle demande malgré l'existence de nombreux autres projets admissibles. Le personnel du Ministère avait souligné qu'il existait un risque à propos de l'équité perçue d'un processus dans le cadre duquel de nouveaux projets sont ajoutés sans documentation pertinente à l'appui.
- Des plus de 700 projets recommandés au titre du programme ILC, 153 ont été retirés et remplacés par 203 autres, sans aucune justification

écrite. De ces 203 projets, 149 n'avaient pas été recommandés par l'équipe d'évaluation à cause de leur date de début tardive, et 31 avaient été initialement jugés inadmissible à cause de l'absence de documentation, de l'interprétation des lignes directrices du programme ou de la nécessité d'exécuter une évaluation environnementale.

Ce manque de transparence des motifs à l'appui des décisions accroît le risque que le Ministère ne soit pas en mesure de faire la preuve que le processus de sélection était ouvert et équitable, et qu'aucune considération politique n'entraîne en jeu. Nous reconnaissons que ce risque était atténué par le fait que les projets sélectionnés aient été approuvés conjointement par les ministres fédéral et provincial. À cet égard, les fonctionnaires du MEI ont toutefois souligné qu'ils n'étaient pas en mesure de confirmer si un projet particulier avait été ajouté ou retiré par le ministre provincial ou fédéral. Nous avons demandé au Ministère s'il effectuait le suivi du nombre de projets et des montants accordés en fonction des circonscriptions électorales; on nous a répondu qu'outre des données sur les projets et les fonds approuvés par emplacement et par division de recensement, le Ministère ne tenait pas de statistiques à cet égard.

Nous avons donc examiné 100 des projets représentant plus de la moitié des fonds alloués aux trois programmes, par circonscription; nous n'avons discerné aucun biais. La Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert de l'Ontario exige néanmoins transparence et responsabilisation en matière de dépense des deniers publics. En ce qui a trait aux projets examinés, les décisions prises à l'étape finale du processus d'approbation n'avaient pas été clairement consignées et justifiées pour garantir un processus de sélection des projets équitable et uniformisé.

RECOMMANDATION 2

Pour garantir la mise en oeuvre d'un processus de sélection des projets équitable et transparent dans le cadre de futurs programmes similaires, le ministère de l'Infrastructure doit :

- donner suite à toutes les préoccupations importantes soulevées durant l'évaluation initiale, en assurer un suivi satisfaisant et les résoudre avant d'approuver les projets;
- améliorer la consignation des motifs à l'appui des décisions prises à toutes les étapes des processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention;
- déterminer si la prestation d'information supplémentaire permettrait d'améliorer la transparence et intéresserait le grand public et l'Assemblée législative.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est nécessaire d'établir une documentation à toutes les étapes du processus d'approbation pour répondre aux attentes du public en matière de transparence et de responsabilisation. Il convient également qu'une documentation plus étoffée, notamment en ce qui concerne la résolution des préoccupations soulevées durant l'évaluation initiale, soutiendrait sa capacité à démontrer l'équité et la transparence du processus de sélection. Le Ministère améliorera ses processus de documentation dans le cadre de futurs programmes similaires pour s'assurer que les motifs à l'appui de chaque décision prise sont consignés de façon exhaustive.

Il importe de souligner que le processus décisionnel relatif aux projets de stimulation a été convenu et mis en oeuvre conjointement par les ministres fédéral et provincial. Les décisions finales concernant la sélection des projets ont été négociées et prises conjointement avec le gouvernement fédéral.

Le Ministère fournit un vaste éventail de renseignements utiles sur son site Web *Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario*, y compris des détails à propos des projets de stimulation comme les coûts des projets, leur emplacement et leur état d'achèvement. Le Ministère améliore constamment ce site Web et entend bonifier les détails relatifs aux projets à l'occasion d'une future mise à jour du site.

GESTION DE PROJET

Reddition de comptes et surveillance de la réalisation des projets

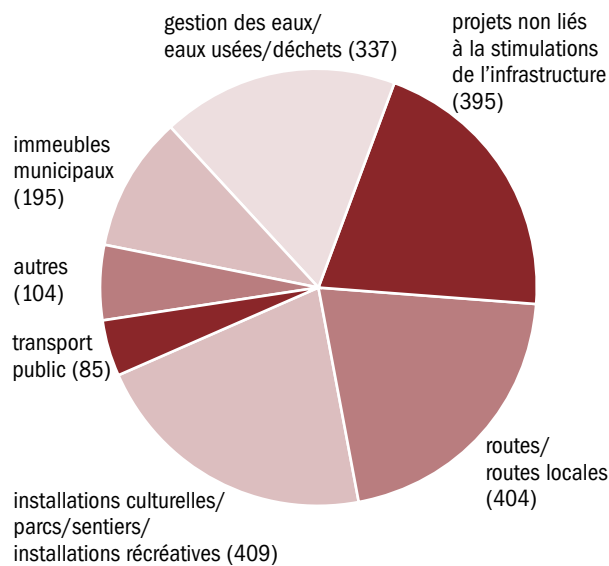
Le financement provincial des trois programmes par catégorie d'infrastructure, qui s'élevait au total à plus de 1,9 milliard de dollars, est présenté à la Figure 4.

En vertu de l'accord de financement conclu avec l'Ontario, les bénéficiaires étaient tenus de rendre compte tous les mois et tous les trimestres de l'état d'avancement des projets, y compris les dates prévues et réelles d'exécution des travaux de construction et le pourcentage estimatif de l'achèvement du projet. L'information était transmise au gouvernement fédéral et servait à rendre compte des progrès réalisés sur le site Web du MEI.

À la fin de mars 2010, tous les bénéficiaires de fonds au titre du VCFCC avaient fait état des progrès réalisés dans le cadre des projets. Toutefois, 17 % des projets municipaux au titre du FSI et 40 % des projets au titre du programme ILC n'avaient pas fait l'objet d'un rapport d'étape ou avaient fait l'objet d'une reddition de compte tardive. L'état d'avancement des projets au titre du programme ILC était particulièrement difficile à déterminer de façon fiable à cause de problèmes avec le système informatique de gestion du programme. Bien que les ministères nous aient informés qu'ils avaient communiqué avec les bénéficiaires n'ayant produit aucun rapport, les résultats des échanges et les rétroactions sur l'état des projets n'ont pas été inscrits dans les systèmes informatiques ministériels.

Figure 4 : Financement provincial des projets de stimulation de l'infrastructure par catégorie au 31 mars 2010 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure



Remarques : Les projets non liés à la stimulation de l'infrastructure ne sont pas tenus de se conformer à l'échéance d'achèvement presque complet au 31 mars 2011. Les projets de construction municipaux comprennent les immeubles municipaux, les centres communautaires, les postes d'incendie et les services de gestion des situations d'urgence. Les autres projets correspondent principalement à des projets d'organismes sans but lucratif touchant des installations communautaires.

En conséquence, il était peu probable que l'état des projets déclaré au gouvernement fédéral et au public ait été complet et à jour. En juin 2010, après nos travaux sur place, nous avons été informés que des rapports d'étape avaient été présentés pour 95 % de tous les projets.

Nous avons constaté que les bénéficiaires avaient interprété différemment ce qui constituait des progrès réalisés à l'égard du projet. Certains considéraient qu'il s'agissait d'une estimation des travaux effectués, alors que d'autres croyaient qu'il s'agissait des montants réellement dépensés et des évaluations des ingénieurs. Nous avons effectué notre propre analyse des progrès réalisés en fonction des dépenses réelles effectuées par les bénéficiaires. Au 31 mars 2010, nos calculs indiquaient que seulement 510 millions de dollars, soit 16 % des 3,1 milliards de dollars engagés, avaient été dépensés. Il s'agit là d'un écart considérable par rapport

aux attentes initiales du gouvernement provincial (soit des dépenses réparties également durant les deux années du programme), qui laisse environ 2,6 milliards de dollars à dépenser en 2010-2011.

Nous avons effectué un suivi auprès d'un échantillon de bénéficiaires, qui ont principalement invoqué les raisons suivantes pour expliquer les retards :

- **Opportunité des processus de demande et d'approbation :** Pour que les travaux aient pu commencer à temps pour la saison de construction 2009, il aurait fallu un délai de démarrage suffisant à l'hiver et au printemps pour effectuer la planification et l'approvisionnement. Comme les projets n'ont pas été approuvés avant juin 2009, il n'a pas été possible de profiter de la saison de construction 2009 pour les entreprendre, ce qui fait en sorte que la majorité des travaux devaient être exécutés durant la saison de construction 2010.
- **Ampleur et complexité des projets :** Les projets de construction d'envergure exigent généralement des étapes exhaustives de planification et de conception, d'approvisionnement et de préparation des chantiers avant que les travaux ne puissent commencer. Des 1 574 projets au titre du FSI et du VCFCC, 85, soit environ 5,4 %, représentaient la moitié du financement total offert. L'examen de 34 de ces projets d'envergure nous a permis de constater que 27 d'entre eux n'étaient pas prêts à être réalisés au moment de la demande parce que l'étape de conception n'était pas terminée. Dans des circonstances normales, il faut compter entre 36 et 48 mois pour achever de tels projets.
- **Conditions météorologiques et considérations environnementales :** Les progrès d'un certain nombre de projets ont été entravés par des facteurs saisonniers et des préoccupations environnementales comme la température requise pour couler du béton et étendre de l'asphalte et des considérations relatives à l'habitat des poissons vivant dans les cours

d'eau. Pêches et Océans Canada a établi des lignes directrices concernant le moment propice pour exécuter des travaux de construction dans les cours d'eau afin de protéger les poissons et leur habitat. En conséquence, les travaux touchant des ponts qui traversent des cours d'eau ne peuvent être faits que pendant une période limitée de la saison de construction afin de ne pas nuire au frai des poissons.

- **Imprévus :** Les échéanciers de certains des projets proposés étaient exagérément optimistes et ne prévoyaient aucune marge pour les retards imprévus. Les bénéficiaires ont notamment dû faire face à des enjeux environnementaux exigeant d'autres permis ou examens, à des sols exigeant des travaux supplémentaires, à des découvertes archéologiques et à des problèmes concernant la propriété des terrains.

Les retards étaient encore plus importants dans le cas des projets au titre du FSI relevant d'organismes sans but lucratif (OSBL). Ces projets n'ont pas été approuvés avant décembre 2009, six mois après que les fonds relatifs aux projets municipaux au titre du FSI ont été engagés, même si les projets devaient être achevés à la même date, soit le 31 mars 2011. Aucun rapport d'étape n'était disponible pour les 70 projets d'OSBL, qui représentaient un financement fédéral-provincial de 155 millions de dollars, parce que le MAAARO n'avait pas encore inscrit ces projets dans son système de suivi. En fait, en mars 2010, les accords de financement avec certains OSBL étaient toujours en cours de négociation, en dépit du fait que les projets devaient respecter la même date d'échéance.

Environ la moitié des répondants à notre sondage auprès des bénéficiaires d'une subvention ont dit qu'ils étaient préoccupés par leur capacité à respecter l'échéance du 31 mars 2011 pour l'achèvement presque complet de certains de leurs projets. Dans la plupart des cas, ils ont aussi précisé que le report de l'échéance à une date ultérieure de la saison de construction 2011 les aiderait à terminer à temps.

Nous reconnaissons le fait que c'est le gouvernement fédéral qui a exigé que tous les travaux devaient être en grande partie achevés au 31 mars 2011, et que les bénéficiaires des fonds, plutôt que le gouvernement provincial, sont responsables de tous les coûts engagés après cette date. Toutefois, il est possible que le gouvernement provincial doive intervenir et assumer une partie des coûts d'achèvement des projets commencés par les bénéficiaires qui ne seront pas en mesure de poursuivre les travaux sans l'aide financière soutenue des gouvernements fédéral et provincial. Une interruption du financement mettrait en péril les investissements fédéraux dans la mise à niveau des infrastructures de l'Ontario. Vu ce risque, les ministères doivent absolument disposer de données fiables sur l'état d'avancement des projets financés.

Nous avons fait part de nos préoccupations aux ministères durant nos travaux de vérification; en février 2010, le comité de gestion du MAAARO a approuvé un outil d'évaluation des risques qui permet de recenser et de surveiller les projets accusant un retard. Nous avons toutefois constaté que l'information utilisée pour ce faire était incomplète et périmée. À la fin de nos travaux sur place, en avril 2010, les ministères mettaient à jour cette information.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les projets financés sont achevés dans les délais prescrits et respectent les budgets établis, et pour garantir le respect des accords de financement, le ministère de l'Infrastructure doit :

- veiller à ce que les bénéficiaires rendent compte en temps opportun et de façon uniformisée de l'état d'avancement des projets, et assurer le suivi des projets susceptibles de ne pas respecter l'échéance du financement;
- une fois des données fiables obtenues, signaler au gouvernement fédéral le nombre et l'ampleur des projets qui ne seront pas achevés à l'échéance du financement fédéral le 31 mars 2011.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'une surveillance et une reddition de comptes exactes et en temps opportun sont essentielles à la prestation de programmes de stimulation. Les mécanismes de reddition de comptes des programmes de stimulation ont été considérablement améliorés depuis leur mise en oeuvre initiale. En juin 2010, par exemple, les bénéficiaires d'un financement ont présenté le rapport requis pour 95 % des projets de stimulation, et les ministères responsables ont assuré un suivi dans chaque cas où un rapport n'avait pas été produit.

Le Ministère convient également que le partage de l'information sur les risques avec ses partenaires fédéraux est essentiel à la gestion du programme, et il continuera de communiquer aux fonctionnaires fédéraux tous les risques recensés. Depuis avril 2010, le Ministère analyse soigneusement les risques que les projets de stimulation ne soient pas achevés avant l'échéance du 31 mars 2011. Une telle analyse a été effectuée pour tous les projets de stimulation, y compris ceux qui faisaient l'objet de la vérification visée par le présent rapport, et l'information est continuellement mise à jour pour faciliter une gestion proactive des projets à risque.

Coûts associés au respect de l'échéance du financement

Nous avons constaté que certains bénéficiaires, dans le but de respecter l'échéance du 31 mars 2011 pour l'achèvement des projets, avaient engagé des coûts supplémentaires qui n'auraient peut-être pas été nécessaires autrement. Bien qu'il ait été difficile de quantifier le montant total de ces coûts supplémentaires, plus du tiers des répondants à notre sondage ont dû rajuster leurs prévisions initiales des coûts, verser des primes aux entrepreneurs et confier à des entrepreneurs uniques certains contrats pour s'assurer de respecter l'échéance.

Parmi les exemples que nous avons relevés :

- Un bénéficiaire construisant une nouvelle installation récréative polyvalente de 48 000 pieds carrés d'une valeur de 13 millions de dollars avait précisé dans son appel d'offres que des pénalités seraient imposées si la date d'achèvement n'était pas respectée. Cependant, le cabinet d'architectes supervisant le projet l'a informé qu'aucun entrepreneur préqualifié n'était disposé à soumettre une proposition si des pénalités étaient associées au non-respect de l'échéance du 31 mars 2011. Après que les clauses pénales ont été supprimées de l'appel d'offres, quatre propositions ont été reçues. Même si la plupart des entrepreneurs affirmaient qu'il était impossible d'accélérer les travaux de construction pour respecter l'échéance d'achèvement presque complet au 31 mars 2011, le soumissionnaire retenu a exigé 620 000 \$ de plus pour devancer de deux mois la date d'achèvement afin de respecter l'échéance.
- Une municipalité ayant obtenu des approbations pour 12 projets d'une valeur de 130 millions de dollars a déterminé qu'il lui avait fallu instaurer une mesure d'incitation pour au moins cinq des projets. La municipalité nous a informés que ces mesures d'incitation, allant de 50 000 \$ à 100 000 \$ par projet, étaient nécessaires pour garantir l'achèvement du projet avant la fin de 2010, les travaux en question ne pouvant pas être effectués durant les mois d'hiver de 2011. Elle envisageait aussi d'établir des mesures semblables pour sept autres projets.
- Une des municipalités que nous avons visitées avait instauré des clauses pénales allant jusqu'à 10 000 \$ pour chaque journée où les travaux demeuraient en grande partie inachevés. De telles clauses pénales et des primes d'exécution hâtive sont pratique courante dans les contrats de construction afin d'accélérer les travaux et d'éviter les différends

contractuels ultérieurs. Toutefois, ces dispositions ne sont efficaces que si l'échéancier et les montants des pénalités sont réalistes. Autrement, les entrepreneurs ne soumettent tout simplement pas de propositions, ou augmentent leurs tarifs pour tenir compte des risques qu'ils doivent assumer.

Dans certains cas, la qualité des travaux peut souffrir en dépit des coûts additionnels engagés pour accélérer l'achèvement. Par exemple, l'épandage d'asphalte par temps froid peut entraîner des coûts d'entretien accrus ainsi que d'autres dépenses durant le cycle de vie d'un projet.

Un certain nombre des bénéficiaires que nous avons visités ont aussi exprimé des préoccupations à propos de la précipitation de l'étape de conception de projets complexes d'envergure, ce qui peut entraîner des problèmes imprévus, par exemple la nécessité d'autoriser des modifications à l'étape de la construction.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement, les ministères de l'Infrastructure, du Tourisme et de la Culture et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doivent collaborer avec les bénéficiaires dont les projets accusent un retard important afin d'évaluer les options et les solutions qui permettent le mieux de répondre aux objectifs du programme de stimulation et de garantir l'optimisation des ressources pour l'achèvement des projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure, ainsi que les autres ministères assurant la prestation des programmes, collaborent en permanence avec les responsables des projets. Une attention particulière est accordée aux projets accusant un retard ou présentant d'autres risques. Les ministères collaborent notamment avec les bénéficiaires pour déterminer les options possibles, par exemple la modification

de la portée du projet afin de pouvoir respecter l'échéance, ou l'obtention de documents de construction plus détaillés.

En fin de compte, ce sont les bénéficiaires qui sont responsables de l'approvisionnement, de la gestion et de la prestation de leurs propres projets.

Administration financière et gestion des demandes de remboursement

Les bénéficiaires reçoivent un remboursement des parts fédérale et provinciale des coûts admissibles des projets, sous réserve d'un examen des dépenses encourues par les ministères responsables. En outre, les accords de financement renferment des dispositions concernant la vérification, qui autorisent l'examen des dépenses au titre des projets et de l'admissibilité des coûts.

La majorité des fonds approuvés visaient des projets de municipalités avec lesquelles les ministères avaient déjà établi des relations soutenues. Toutefois, 149 projets d'organismes sans but lucratif (OSBL), soit 94 projets au titre du programme ILC et 70 au titre du FSI évalués à 360 millions de dollars, ont aussi été approuvés. Ces OSBL étaient généralement d'envergure moindre et correspondaient aussi bien à des associations communautaires polyvalentes et à des centres récréatifs qu'à des associations à vocation particulière (clubs de curling, de soccer, d'aviron, etc.).

Les ministères n'avaient jamais traité avec nombre de ces petits organismes, dont certains n'ont peut-être pas l'expertise en gestion de projet ni les structures de responsabilisation des grandes municipalités. En conséquence, le MEI doit acquérir une meilleure compréhension des contrôles et des structures de ces organismes pour recenser les risques associés aux fonds consentis. Même si l'accord de financement comprenait des dispositions concernant la vérification, une surveillance et une vérification en temps opportun pourraient être requises pour garantir que les fonds sont dépensés judicieusement et aux fins prévues.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les fonds sont dépensés judicieusement et aux fins prévues, le ministère de l'Infrastructure doit collaborer avec la Division de la vérification interne pour déterminer l'étendue de la surveillance et de la vérification des bénéficiaires de fonds en fonction du risque évalué.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la Division de la vérification interne (la Division) joue un rôle important pour l'aider à assumer ses responsabilités à l'égard des programmes de stimulation, y compris en ce qui concerne la surveillance et la vérification. Le Ministère a retenu les services de la Division au début de 2009 pour formuler des conseils sur la conception et la mise en oeuvre des programmes de stimulation. Il collabore en permanence avec la Division depuis, et celle-ci lui a prodigué des conseils détaillés sur ce qui constitue une conception appropriée des programmes et sur l'atténuation des risques connexes. Plus récemment, cette collaboration était axée sur les exigences en matière de surveillance et de vérification au moyen d'un cadre fondé sur le risque, ce qui aidera le Ministère à s'assurer que les fonds d'infrastructure sont dépensés de façon prudente et conformément aux dispositions des accords de contribution négociés.

MESURE ET RAPPORT DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

Les programmes d'infrastructure à court terme font partie du plan global du gouvernement visant à consacrer au total 32,5 milliards de dollars à l'infrastructure de l'Ontario au cours des deux prochaines années. Ces investissements, ainsi que ceux des municipalités et d'autres partenaires, devraient permettre de soutenir environ 146 000 emplois en

2009-2010, et 168 000 en 2010-2011. Un emploi s'entend d'une année-personne d'emploi.

En novembre 2009, le MEI a lancé le site Web *Revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario*, qui permet au public de suivre les progrès réalisés dans le cadre des projets, y compris les projets au titre du FSI, du VCFCC et du programme ILC, ainsi que l'estimation du nombre d'emplois créés en Ontario.

Pour estimer le nombre d'emplois créés, le MEI a demandé l'aide du ministère des Finances afin d'adopter un modèle économique permettant de traduire les investissements dans l'infrastructure en années-personnes d'emploi. Le MEI a appliqué un facteur de 8,8 emplois (mis à jour à 9,45 emplois en 2010) pour chaque million de dollars investi par les gouvernements fédéral et provincial, par les municipalités et par les autres partenaires. Selon cette méthode, les trois programmes devaient permettre de créer ou de préserver près de 44 000 années-personnes d'emploi sur les deux années.

Toutefois, comme le démarrage des projets accuse un retard important, les chiffres concernant les emplois devraient être ajustés en fonction des dépenses réelles. Si l'on applique le modèle économique du MEI aux quelque 510 millions de dollars réellement dépensés à ce jour par les gouvernements fédéral et provincial pour les trois programmes d'infrastructure visés par notre vérification, ainsi qu'aux dépenses des municipalités et des autres partenaires selon les chiffres fournis par le MEI, le nombre total d'emplois soutenus en 2009-2010 s'établit plutôt à 7 000.

RECOMMANDATION 6

Pour permettre au public et à l'Assemblée législative d'évaluer l'efficacité des programmes de stimulation, le ministère de l'Infrastructure doit :

- fournir une information à jour et exacte sur les progrès réalisés à l'égard des projets;
- s'assurer que la méthodologie utilisée pour calculer l'incidence des fonds de stimulation sur l'emploi est ajustée au besoin pour tenir compte du flux réel des fonds dans l'économie et des répercussions sur le marché de l'emploi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que la prestation d'une information à jour et exacte sur les progrès réalisés dans le cadre des projets d'infrastructure est essentielle. En novembre 2009, il a lancé un site Web public offrant de l'information à jour sur des milliers de projets de stimulation en Ontario. Ce site Web présente l'état d'achèvement de chaque projet de stimulation, et est actualisé mensuellement pour garantir que le public dispose de l'information la plus à jour.

Le Ministère s'est engagé à fournir des estimations crédibles et exactes des emplois créés, et continuera de perfectionner ses méthodologies pour s'assurer que les résultats concernant la création d'emplois sont divulgués au public de façon appropriée.