

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) supervise et fournit des programmes de réadaptation et de traitement destinés aux contrevenants adultes qui purgent leur peine dans la collectivité, dans le but de les aider à ne pas récidiver et de réduire le risque pour le public.

Au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2014, 37 490 contrevenants nouvellement condamnés purgeaient leurs peines dans la collectivité dans le cadre d'une ordonnance de probation, d'une peine avec sursis, d'une libération conditionnelle ou d'une absence temporaire. Au cours d'une journée, le Ministère surveille en moyenne plus de 51 200 contrevenants.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles (la Commission) est un tribunal administratif quasijudiciaire indépendant qui tire ses pouvoirs de la loi fédérale et provinciale. L'Ontario et le Québec sont les deux seules provinces à avoir leur propre commission des libérations conditionnelles; les autres provinces ayant des ententes avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada.

Nous avons conclu que, de manière générale, il y a toujours lieu d'améliorer grandement les activités

de surveillance du Ministère et ses programmes de réadaptation pour les contrevenants purgeant leurs peines dans la collectivité. Par exemple, peu de progrès ont été réalisés au cours des derniers 10 ans en ce qui a trait à la réduction du taux de récidive global. Le taux de récidive moyen global pour ces contrevenants a augmenté légèrement, en passant de 21,2 % en 2001-2002 à 23,6 % en 2010-2011. De plus, le taux de récidive est beaucoup plus important chez les contrevenants à risque élevé et à risque très élevé (42,7 % et 60,3 % respectivement).

Voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- Les processus n'étaient pas suffisants pour que les agents de probation et de libération conditionnelle remplissent les évaluations de risque pour l'ensemble des contrevenants dans les six semaines prévues suivant le premier rendez-vous d'admission avec un agent de probation et de libération conditionnelle. Il est très important que cette évaluation des risques soit faite rapidement afin d'établir un plan efficace de gestion du contrevenant, qui définit les exigences de surveillance et les besoins de réadaptation pendant la période de la peine en collectivité.
- Le Ministère n'avait pas de renseignements fiables et à jour sur les contrevenants qui avaient enfreint les conditions de leur mise en liberté. Par ailleurs, les agents de probation et

de libération conditionnelle n'ont pas utilisé des mesures efficaces pour assurer que les conditions plus strictes imposées par les cours, comme des heures de rentrée et des détentions à domicile, sont appliquées.

- Nous avons constaté que les contrevenants à faible risque faisaient souvent l'objet d'une surveillance trop grande et que les contrevenants à risque élevé n'étaient pas assez surveillés.
- Plusieurs agents de probation et de libération conditionnelle n'avaient pas une formation suffisante pour surveiller efficacement les contrevenants à risque élevé ou ceux ayant des problèmes de santé mentale. Selon le Ministère, le nombre de contrevenants ayant des problèmes de santé mentale a augmenté de 90 % au cours des 10 dernières années pour passer à 10 000 contrevenants, ce qui représente au moins 20 % du nombre de contrevenants surveillés chaque jour.
- Les programmes de réadaptation visant à réduire le risque de récidive ne sont pas toujours offerts partout dans la province. Nous avons constaté qu'environ 40 des 100 bureaux de probation et de libération conditionnelle n'offraient pas aux contrevenants certains programmes fondamentaux, notamment pour la gestion de la colère et la toxicomanie.
- Actuellement, le Ministère n'évalue pas la qualité de ces programmes de réadaptation offerts à l'extérieur pour déterminer s'ils contribuent efficacement à la réinsertion des contrevenants dans la société et à la réduction des taux de récidive.
- Le nombre de demandes présentées à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles en 2013-2014 a chuté de moitié par rapport à 2000-2001. Le faible taux de demandes d'audiences de libération conditionnelle est attribuable à différents facteurs, notamment à la durée réduite des peines, à la longueur et au coût du processus régissant les demandes par les détenus d'une audience

de libération conditionnelle et au faible taux d'approbation.

Notre rapport d'audit recommande, entre autres choses, que le Ministère oriente ses services vers les contrevenants à risque élevé, qu'il compare les dépenses et les résultats des programmes ontariens pour la surveillance et la réadaptation des contrevenants avec ceux d'autres administrations afin d'évaluer si ses programmes offrent un bon rapport coût-efficacité, qu'il renforce ses procédures de sorte que les agents de probation et de libération conditionnelle procèdent rapidement et de manière uniforme à l'évaluation des risques et à l'établissement de plans de gestion pour les contrevenants, qu'il détermine si les agents de probation et de libération conditionnelle disposent des outils nécessaires pour s'assurer que les contrevenants respectent les conditions de leurs peines, qu'il veille à ce que les agents aient les habiletés nécessaires pour surveiller les contrevenants à risque élevé, qu'il établisse une stratégie incluant de la formation pour que les agents de probation et de libération conditionnelle soient en mesure d'aider les contrevenants souffrant de problèmes de santé mentale et qu'il assure le suivi de l'efficacité, de la disponibilité et des délais d'attente des programmes de réadaptation à l'échelle de la province.

3.02 Programme de garde d'enfants (garderies agréées)

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable, en application de la *Loi sur les garderies* et du règlement connexe, d'assurer la sécurité des enfants dans les établissements de garde agréés. Ces responsabilités comprennent la délivrance et le renouvellement des permis des exploitants des garderies, l'inspection et la surveillance des établissements de garde agréés, la collecte d'information sur les incidents graves survenus dans ces établissements, et les enquêtes sur les plaintes.

Notre audit a conclu que le Ministère doit faire beaucoup plus pour réduire le risque et l'incidence d'incidents graves où sont en cause des enfants, en

veillant à ce que les exploitants de services de garde agréés protègent la santé, la sécurité et le bien-être des enfants confiés à leur soin. Pour ce faire, le Ministère doit renforcer ces processus d'inspection et les mesures d'exécution visant les exploitants agréés.

Plus de 29 000 incidents graves ont été déclarés au Ministère par les exploitants de garderie agréée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 mai 2014, y compris les blessures graves, les mauvais traitements, la disparition d'enfants, les incendies et autres catastrophes ainsi que les transgressions aux normes physiques ou de sécurité dans les établissements. Nous avons constaté que de nombreux incidents n'avaient pas été déclarés au Ministère dans le délai prescrit de 24 heures, y compris un présumé cas de mauvais traitements infligés par un employé de garderie, dont avait été témoin un autre membre du personnel. Nous avons conclu que les exploitants de services de garde ne déclaraient pas tous les incidents graves au Ministère.

De plus, nous avons relevé des cas où les mêmes préoccupations concernant la santé, la sécurité et le bien-être des enfants avaient été soulevées lors de nombreuses inspections, et que 18 mesures d'exécution seulement avaient été prises au cours des 5 dernières années. La réglementation en vigueur précise les motifs pour lesquels le Ministère peut révoquer un permis ou refuser de le renouveler, mais nous avons constaté l'absence de lignes directrices opérationnelles pouvant aider le personnel à déterminer quand il y avait lieu d'appliquer les mesures d'exécution. Avec la proclamation prévue du projet de loi 10, la *Loi de 2014 sur la modernisation des services de garde d'enfants*, le Ministère devra décider des moyens d'opérationnaliser les mécanismes d'exécution.

Voici d'autres constatations principales :

- Au cours des cinq dernières années, les conseillers de programme n'ont pas inspecté près d'un tiers des exploitants de services de garde avant la date d'expiration de leur permis. Nous avons aussi relevé de nombreux cas d'exploitants ayant à leur dossier des infractions aux normes de santé et de sécurité touchant les enfants, qui pourtant n'étaient pas surveillés de plus près que les garderies bien gérées. Par exemple, dans notre échantillon d'exploitants titulaires d'un permis provisoire, qui sont considérés comme à risque élevé, nous avons constaté que plus de 80 % avaient seulement fait l'objet d'une inspection après l'expiration de leur permis. Ainsi, aucune vérification en temps opportun n'était effectuée pour vérifier si on avait remédié aux infractions préalablement observées.
- L'Ontario n'exige pas des exploitants de services de garde ni de leur personnel qu'ils obtiennent des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables, comme le font l'Alberta et la Saskatchewan. Ces vérifications sont plus approfondies que les vérifications des antécédents criminels et visent à filtrer les personnes qui travaillent auprès des enfants ou d'autres personnes considérées comme plus à risque que la population générale. À l'heure actuelle, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée exige des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables pour les personnes postulant dans les établissements de soins de longue durée.
- La charge de travail des conseillers de programme du Ministère, qui s'acquittent de fonctions d'octroi de permis, d'inspection, de traitement des plaintes et d'enquête sur les incidents graves, s'est considérablement alourdie. Depuis 2005, le nombre d'exploitants de garderie a haussé de 33 %, alors que le nombre de conseillers de programme est demeuré relativement inchangé. Par conséquent, plus de la moitié des conseillers étaient chargés de l'inspection et de la surveillance de plus de 100 garderies, comparativement à une charge de travail moyenne de 65 garderies par conseiller en 2005.
- Les conseillers de programme disposent d'une grande marge de manoeuvre dans l'exercice

de leurs fonctions parce que les politiques et les lignes directrices du Ministère sont souvent vagues ou inexistantes. Par exemple, il n'existe pas de lignes directrices sur la marche à suivre pour vérifier que les médicaments, les produits nettoyants et les autres substances dangereuses sont rangés à un endroit approprié et inaccessible aux enfants. Nous avons constaté que les vérifications effectuées par les conseillers de programme variaient de minimales à exhaustives.

Nous avons recommandé au Ministère de prendre des mesures plus musclées à l'endroit des exploitants qui ne déclarent pas les incidents graves, comme ils y sont tenus par la loi; d'élaborer des lignes directrices concernant les enquêtes et le suivi des incidents graves; d'imposer des lignes directrices provinciales obligatoires relatives aux programmes de garde d'enfants; de communiquer une orientation plus utile aux conseillers pour l'évaluation des programmes de garde et de la compétence des nouveaux demandeurs à exploiter une garderie; de cerner les risques de non-conformité posés par tous les nouveaux exploitants afin d'identifier ceux à risque élevé et d'adopter une approche axée sur le risque afin de déterminer la fréquence des inspections chez ces exploitants; de résorber l'arriéré d'inspections; de renforcer la surveillance des agences de services de garde en résidence privée; de publier à la page des services de garde agréés de son site Web toutes les infractions relevées pendant les inspections et des renseignements supplémentaires à ce sujet; de surveiller de plus près les exploitants titulaires d'un permis provisoire; de réviser sa politique sur les vérifications des antécédents criminels pour déterminer s'il y a lieu de la mettre à jour; et d'exiger des exploitants et de leur personnel qu'ils obtiennent des vérifications de l'aptitude à travailler auprès de personnes vulnérables.

3.03 Commission des services financiers de l'Ontario – Surveillance réglementaire des régimes de retraite et des services financiers

La Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) est un organisme qui relève du ministère des Finances et réglemente les régimes de retraite, le secteur de l'assurance, le secteur du courtage hypothécaire, les credit unions et les caisses populaires, les sociétés de prêt et de fiducie et les coopératives (appelées co-ops) en Ontario. La CSFO a pour mandat de protéger l'intérêt public et d'accroître la confiance du public à l'égard des secteurs financiers réglementés, par le biais de l'inscription, de la délivrance de permis, de la surveillance et de mesures d'exécution.

La Division des régimes de retraite de la CSFO administre et applique la *Loi sur les régimes de retraite* (la Loi) et son règlement. La Loi prévoit que tout employeur ayant établi un régime de retraite en Ontario doit inscrire le régime auprès de la CSFO et se conformer à ses obligations en matière de rapports et de responsabilités fiduciaires énoncées dans la Loi. La Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie de la CSFO administre et applique les exigences de la loi s'appliquant au secteur des services financiers.

Les régimes sous-capitalisés sont ceux qui n'auraient pas des fonds suffisants pour verser une pleine pension à leurs participants s'ils étaient liquidés dans l'immédiat.

Nous avons constaté que le niveau de sous-capitalisation des régimes de retraite à prestations déterminées en Ontario a connu une hausse importante au cours des 10 dernières années. Au 31 décembre 2013, 92 % des régimes à prestations déterminées ontariens étaient sous-capitalisés, par rapport à 74 % au 31 décembre 2005. Le montant total de l'insuffisance de capitalisation de ces régimes est passé de 22 milliards de dollars en décembre 2005 à 75 milliards de dollars en décembre 2013.

La CSFO n'a pas beaucoup de pouvoirs face aux administrateurs dont les régimes sont largement sous-capitalisés ou ne sont pas administrés en conformité avec la Loi. En revanche, le président fédéral de la CSFO est habilité à mettre fin à un régime, à nommer un administrateur ou à agir à titre d'administrateur. Pour sa part, la CSFO peut seulement tenter une poursuite contre un administrateur (qui est habituellement la société employeur) ou prendre des mesures contre lui après avoir ordonné la liquidation d'un régime. La CSFO ne peut pas non plus imposer d'amendes pour défaut de déposer une déclaration de renseignements dans les délais prévus.

Nous avons conclu que la CSFO doit mieux utiliser les pouvoirs que lui confère la Loi pour surveiller les régimes de retraite, et plus particulièrement ceux qui sont sous-capitalisés. En ce qui concerne la surveillance des régimes de retraite, voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- Au cours des 4 dernières années, la CSFO a effectué des examens sur place à l'égard de seulement 11 % des régimes sous-capitalisés figurant sur sa liste de surveillance de la solvabilité. À ce rythme, il faudrait près de 14 années pour examiner tous ces régimes. De plus, la CSFO a pris peu ou pas du tout de mesures à l'encontre des administrateurs ayant déposé leurs déclarations de renseignements en retard.
- Il n'est pas certain que le Fonds de garantie des prestations de retraite, ayant été conçu pour protéger les participants et les prestataires de régimes à prestations déterminées à employeur unique en cas d'insolvabilité de l'employeur, soit lui-même durable.

En ce qui concerne la surveillance exercée par la Division de la délivrance des permis et de la surveillance des pratiques de l'industrie (la Division) à l'égard des services financiers réglementés, voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- La CSFO assure une surveillance minimale des co-ops, qui peuvent amasser chaque année des millions de dollars auprès d'investisseurs

pour des entreprises telles que des initiatives d'énergie renouvelable. La CSFO ne fait aucune vérification des antécédents criminels des principaux membres au moment où une co-op s'inscrit et commence à amasser des fonds.

- En raison des faiblesses dans le système de délivrance de permis en ligne de la CSFO, des agents d'assurance-vie peuvent être titulaires de permis actifs sans avoir dûment confirmé qu'ils sont titulaires d'une assurance-responsabilité civile professionnelle en règle pour protéger les clients contre des pertes financières en raison de la négligence d'un agent ou de la fraude commise par un agent.
- La Division accusait un retard important dans le traitement de plusieurs plaintes graves, et les mesures d'exécution prises étaient sans grande conséquence.

Nous avons recommandé que la CSFO analyse les raisons précises de la hausse du nombre de régimes étant sous-capitalisés et du risque de pertes financières dans la province, qu'elle évalue le risque de pertes financières du Fonds de garantie des prestations de retraite par rapport aux réclamations éventuelles et à sa pérennité, qu'elle demande des modifications législatives, s'il y a lieu, pour conférer de plus amples pouvoirs au surintendant, qu'elle établisse dans le système de délivrance de permis en ligne des contrôles nécessaires pour détecter et rejeter les demandes de permis des agents d'assurance qui ne répondent pas aux exigences minimales, qu'elle fasse enquête sur les plaintes dans des délais raisonnables et qu'elle étudie des possibilités de transférer des responsabilités aux secteurs des services financiers pour favoriser l'autoréglementation.

3.04 Immunisation

Le calendrier de vaccination financé par le secteur public en Ontario permet actuellement aux personnes admissibles de l'Ontario de se faire vacciner gratuitement contre 16 maladies infectieuses.

La plupart des vaccins sont administrés par des médecins de famille, mais certains d'eux, comme le vaccin antigrippal, peuvent aussi l'être par d'autres fournisseurs de soins de santé.

Le gouvernement fédéral est chargé d'approuver les nouveaux vaccins avant leur utilisation, tandis que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale du programme de vaccination de l'Ontario, notamment en conseillant le gouvernement sur les vaccins à financer et les critères d'admissibilité à établir pour chacun d'un.

Nous avons estimé à environ 250 millions de dollars le financement opérationnel du programme de vaccination de l'Ontario en 2013-2014. Cependant, comme le Ministère ne surveille pas le coût total du programme, il ne sait pas si celui-ci est mis en oeuvre de manière rentable. Par ailleurs, les données disponibles sur les taux de vaccination des enfants dépendent de l'information que les parents communiquent aux bureaux de santé publique, souvent des années après la vaccination de l'enfant, plutôt que de l'information qui pourrait être fournie par les fournisseurs de soins de santé au moment de l'administration du vaccin. Les données relatives à la couverture vaccinale ne sont donc pas fiables.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- La province faisait une coordination minimale des programmes de vaccination offerts par les 36 bureaux de santé publique sous contrôle municipal en Ontario. Chaque bureau de santé publique agit de façon indépendante et n'a pas de compte à rendre au médecin hygiéniste en chef de l'Ontario. Il est donc difficile pour le Ministère de déterminer le modèle le plus efficace pour la prestation du programme de vaccination de l'Ontario.
- Il y avait d'importantes variations dans le financement octroyé par le Ministère aux bureaux de santé publique, qui va de 2 \$ à 16 \$ par personne selon le bureau. Le Ministère n'a pas analysé les raisons des écarts de financement afin de déterminer si ceux-ci sont justifiés.

- L'Ontario est à mettre en oeuvre un nouveau système appelé Panorama, qui comprend un registre de vaccination et dont le coût estimatif a augmenté de plus de 85 millions de dollars et devrait dépasser 160 millions de dollars. Tant que les vaccins administrés ne seront pas tous consignés dans Panorama, les données resteront incomplètes, comme sous le système à remplacer. C'est-à-dire que le nouveau système ne fournira pas les données requises pour repérer les régions de la province où les taux de couverture vaccinale sont faibles, ce qui pourrait aider à prévenir les futures épidémies et à identifier les personnes vulnérables en cas d'épidémie.
- Les taux de vaccination des enfants de l'Ontario sont inférieurs aux objectifs fédéraux et au niveau de couverture vaccinale nécessaire pour prévenir la transmission de la maladie. Un bureau de santé publique a souligné qu'une baisse de seulement 10 % du taux de couverture vaccinale contre la rougeole entraînerait une épidémie.
- Le Ministère ne dispose pas de renseignements sur la couverture vaccinale des enfants qui fréquentent des garderies agréées. Les parents qui doivent choisir une garderie pour un enfant non vaccinable ne peuvent pas accéder facilement à des données publiques sur le pourcentage d'enfants non vaccinés dans chaque garderie. Nous avons même découvert une garderie où 31 % des enfants n'étaient pas vaccinés contre la rougeole.
- Nous avons trouvé des factures douteuses présentées pour des vaccins antigrippaux en 2013-2014, dont environ 21 000 cas où le Ministère avait payé des médecins et des pharmaciens pour l'administration de plus d'un vaccin antigrippal à la même personne. Le Ministère, qui avait acheté près d'un million de doses de vaccin antigrippal, ne savait pas non plus combien de ces doses avaient effectivement été administrées.

- La majorité des bureaux de santé publique que nous avons examinés se disaient préoccupés par les stocks excédentaires et expirés des fournisseurs de soins de santé. Les bureaux de santé publique et les fournisseurs de soins de santé qui commandent plus de vaccins financés par le secteur public qu'ils n'en utilisent n'ont pas de coûts à payer, et le Ministère n'a pas de système qui lui permettrait de détecter systématiquement les commandes déraisonnables. En 2012-2013, les fournisseurs de soins de santé et les bureaux de santé publique ont déclaré pour 3 millions de dollars de vaccins qui sont venus à expiration avant de pouvoir être utilisés.
- Il n'y a pas de processus permettant de s'assurer que les nouveaux immigrants adultes sont vaccinés avant ou peu après leur arrivée en Ontario. Ceux-ci sont donc plus susceptibles de contracter une maladie évitable par vaccination, qui risque de se propager à d'autres Ontariennes et Ontariens non vaccinés.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : examine la structure de prestation du programme de vaccination et envisage d'autres options; élabore des processus permettant aux médecins et autres fournisseurs de soins de santé de faire une mise à jour électronique du registre de vaccination chaque fois qu'ils administrent un vaccin à un enfant ou un adulte; établit des objectifs provinciaux de couverture vaccinale et vérifie s'ils sont atteints; s'assure que les bureaux de santé publique prennent les mesures requises pour repérer les régions de la province, y compris les garderies et les écoles, où les taux de vaccination sont faibles et pour remédier à la situation; rende publics les taux de vaccination par garderie et par école; et mette en oeuvre des processus lui permettant de s'assurer que les quantités de vaccins commandées par les fournisseurs de soins de santé sont raisonnables.

3.05 Infrastructure Ontario — Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Lorsque la province construit des établissements publics tels que des hôpitaux, des palais de justice et des écoles, elle peut soit gérer et financer la construction elle-même, soit faire appel au secteur privé selon ce qu'on appelle le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), qui est une forme de partenariat public-privé (P3) fréquemment utilisé en Ontario. Les ententes contractuelles conclues entre le gouvernement et le secteur privé définissent les ententes de DMFA. En vertu de ces ententes, des entreprises du secteur privé réalisent de grands projets d'infrastructure, et les différents partenaires (des secteurs public et privé) partagent les responsabilités et les risques commerciaux associés au financement et à la construction du projet dans le respect du calendrier et du budget. Dans certains cas, le secteur privé est également responsable de l'entretien et/ou de l'exploitation du projet pendant les 30 années suivant son achèvement.

Le secteur privé finance initialement la construction des projets de DMFA mais, à l'instar des projets réalisés par le secteur public, c'est la province, au bout du compte, qui paie pour la réalisation de ces projets selon les modalités des contrats, dont certains ont une durée de 30 ans. Les Comptes publics de la province pour l'exercice clos le 31 mars 2014 faisaient état d'un passif et d'engagements de près de 23,5 milliards de dollars que les gouvernements actuels et futurs et, au bout du compte, les contribuables devront assumer. Toutefois, l'impact financier des projets de DMFA est plus important, car la province a également effectué des emprunts pour payer les entrepreneurs quand les différents projets ont été terminés pour l'essentiel. Les montants empruntés, qui représentent selon nos estimations un montant supplémentaire de 5 milliards de dollars, font partie de la dette publique comptabilisée

dans les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2014.

Depuis 2005, c'est Infrastructure Ontario qui gère les projets d'infrastructure de grande envergure selon le modèle de DMFA. Pour déterminer si un projet de ce genre devrait être réalisé selon le modèle de DMFA plutôt que directement par le secteur public, Infrastructure Ontario s'en remet à l'« évaluation de l'optimisation des ressources ». Cette évaluation prend en compte les coûts tangibles estimatifs ainsi que les coûts estimatifs des risques connexes (p. ex., les retards causés par les modifications tardives de la conception d'un projet ou par les changements de priorités du gouvernement), dont certains sont présumés transférés au secteur privé selon le modèle de DMFA, réduisant ainsi les coûts pour la province.

Pour 74 projets d'infrastructure (terminés ou en cours) pour lesquels Infrastructure Ontario avait conclu qu'il serait plus rentable d'en confier la réalisation au secteur privé selon le modèle de DMFA, nous avons remarqué que les coûts tangibles estimatifs (tels que les coûts reliés à la construction, au financement, aux services juridiques, aux services d'ingénierie et aux services de gestion de projet) étaient supérieurs de près de 8 milliards de dollars à ce qu'il en coûterait si le secteur public sous-traitait et gérait les projets. La plus grande partie de ce montant (6,5 milliards de dollars) se rapporte aux coûts de financement du secteur privé.

Infrastructure Ontario estimait que cet écart de 8 milliards de dollars était plus que compensé par le risque de dépassement de coûts si le secteur public prenait directement en charge la construction et, dans certains cas, l'entretien de ces 74 établissements. Essentiellement, Infrastructure Ontario estimait que le risque que les projets ne soient pas réalisés dans le respect des délais et du budget était environ cinq fois plus grand si le secteur public assurait directement la gestion des projets au lieu de la confier au secteur privé.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- Il n'y a aucune donnée empirique à l'appui des principales hypothèses utilisées par

Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme s'en remet plutôt au jugement professionnel et à l'expérience de conseillers externes pour attribuer ces coûts, et il était donc difficile de les vérifier. À cet égard, nous avons remarqué que la réalisation de projets par le secteur public était souvent peinte de façon négative, et il s'ensuivait des différences importantes dans les hypothèses utilisées pour évaluer les risques entre la réalisation des projets par le secteur public et leur réalisation selon le modèle de DMFA.

- Dans certains cas, le risque qui aurait été transféré à l'entrepreneur du secteur privé selon les suppositions de l'évaluation de l'optimisation des ressources ne lui avait pas été transféré aux termes de l'entente contractuelle. Par exemple, l'évaluation de l'optimisation des ressources d'un projet hospitalier supposait que l'entrepreneur assumerait les risques associés à la modification de la conception; toutefois, le contrat pour ce projet indiquait que l'entrepreneur n'était pas responsable de la conception du projet et que le secteur public assumait le risque de modification de la conception.
- Deux des risques qu'Infrastructure Ontario avait inclus dans ses évaluations de l'optimisation des ressources n'auraient pas dû l'être. Si ces deux risques n'avaient pas été inclus dans les évaluations de l'optimisation des ressources, le coût évalué pour la réalisation de 18 de ces projets par le secteur public aurait été inférieur de 350 millions de dollars à leur réalisation selon le modèle de DMFA.

D'après notre audit et notre examen du modèle de DMFA, il serait possible d'optimiser les ressources dans le cadre de la réalisation de projets par le secteur public si les contrats rédigés pour ces projets contenaient des dispositions rigoureuses pour gérer les risques et fournissaient des incitatifs aux entrepreneurs pour exécuter les projets dans

le respect des délais et du budget, et si le secteur public a la volonté et la capacité de gérer la relation avec l'entrepreneur et d'appliquer les dispositions du contrat, si besoin est.

Infrastructure Ontario affiche d'excellents résultats en matière de réalisation de projets — comme les hôpitaux, les palais de justice et les centres de détention — dans le respect des délais et du budget. Il pourrait maintenant être en mesure d'utiliser son expertise pour gérer directement la construction de certains grands projets d'infrastructure et réduire ainsi le coût du financement par le secteur privé pour les contribuables. Les secteurs public et privé ont chacun un rôle à jouer dans la réalisation des projets. Avec l'expérience acquise en DMFA, le moment pourrait être venu de définir les rôles respectifs des secteurs public et privé et de déterminer le financement combiné optimal dans l'avenir.

Nous avons recommandé qu'Infrastructure Ontario : recueille des données sur les coûts réels des récents projets — réalisés selon le modèle de DMFA ou autrement — et revise sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources pour s'assurer que ses évaluations du risque sont justifiées; confirme que tous les risques présumés transférés à l'entrepreneur ont effectivement été transférés aux termes du contrat; et adopte des modèles traditionnels d'approvisionnement afin de tirer parti de l'expérience acquise dans la réalisation de projets de DMFA, généralement dans le respect du calendrier et du budget, afin de réduire davantage les coûts pour les contribuables de l'Ontario.

3.06 Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario (IO), une société de la Couronne, compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec des clients gouvernementaux et non gouvernementaux : la gestion des biens immobiliers, la Société foncière de l'Ontario, la mise en oeuvre des projets, et les services de prêts (le Programme de prêts). Le Programme de prêts existait

avant la création d'IO en 2011, et celui-ci octroyait et administrait les prêts accordés principalement aux municipalités. Au fil des ans, les emprunteurs admissibles au Programme ont augmenté et font partie de 10 secteurs admissibles. D'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été spécialement désignées comme des emprunteurs admissibles aux termes de la réglementation régissant le Programme.

Le Programme administre un portefeuille de 806 prêts consentis à 353 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7 milliards de dollars depuis sa création. Le 31 mars 2014, le solde des prêts en cours d'IO s'élevait à quelque 4,9 milliards de dollars.

La politique de risque de crédit d'IO expose sa stratégie de gestion du risque de crédit, les rôles et responsabilités connexes, les contrôles internes, et les exigences de déclaration auprès de son conseil d'administration. En plus de la politique générale qui définit le risque de crédit comme [traduction] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement des intérêts ou des remboursements du capital prévus par les emprunteurs », IO a adopté des politiques particulières sur le risque de crédit et l'octroi de prêts pour chacun des 10 secteurs admissibles.

Même si la majorité des prêts d'IO sont accordés à des emprunteurs municipaux relativement à faible risque et malgré le petit nombre de défauts de remboursement jusqu'à présent, nous avons soulevé les préoccupations suivantes concernant le Programme de prêts :

- Un prêt totalisant 235 millions de dollars, dont 216 millions de dollars étaient en souffrance au 31 mars 2014, avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le District de la découverte MaRS avait présenté une demande

d'emprunt pour relancer la construction d'une tour de bureaux, que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, et avait fait des concessions à ce dernier afin d'éviter des retards ultérieurs à la suite du fléchissement économique en 2008. Compte tenu du risque cerné, IO avait refusé d'accorder le prêt sans obtenir une caution supplémentaire, que le gouvernement a fournie sous forme de garantie par l'entremise du ministère de la Recherche et de l'Innovation, afin de préserver les investissements précédents du gouvernement dans le Centre MaRS et son mandat de recherche. Le projet est maintenant terminé et l'immeuble est prêt à l'occupation, mais les locaux actuellement loués ne génèrent pas suffisamment de fonds pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt. IO a donc dû exécuter la garantie. En outre, les deux plus importants baux de tiers ont été signés avec des organismes financés par les fonds publics : Santé publique Ontario et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer. Les engagements de location ont été souscrits avant le début de la construction en 2007 à des tarifs supérieurs à ceux du marché locatif actuel. Il reste à savoir si la décision récente du gouvernement d'acheter l'intérêt résiduel du promoteur privé dans le projet représente une bonne affaire pour les contribuables ontariens.

- Deux anciens prêts à des organismes sans but lucratif figurent aussi sur la Liste de surveillance d'IO, qui avaient été octroyés sur la base de revenus de dons hypothétiques, qui ne se sont pas matérialisés. Le solde impayé des 2 prêts totalisait environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014.
- IO doit améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit, surtout pour les emprunteurs non municipaux qui tendent à présenter des risques plus élevés, ainsi qu'actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit.

- Au moment de notre audit, nous avons constaté que les procédures de surveillance de prêts d'IO n'étaient pas bien documentées.
- IO ne s'est pas dotée d'un outil de surveillance pour suivre et surveiller la conformité aux conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Dans notre rapport, nous avons recommandé qu'IO officialise et documente ses procédures de surveillance de prêts municipaux; mette en oeuvre son plan d'action pour remédier aux irrégularités dans ses processus de crédit et de prêts relevées lors de l'examen d'un consultant en 2013; et élabore un outil de suivi pour consigner et surveiller les conventions d'endettement non standards comprises dans les accords de prêt signés.

3.07 Commission de l'énergie de l'Ontario – Réglementation du gaz naturel

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) est chargée de veiller à ce que les participants au marché du gaz naturel se conforment à la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, qui vise expressément les sociétés qui approvisionnent les petits consommateurs de gaz, comme les ménages. En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission a pour objectifs, notamment, de faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs, et de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix ainsi que la fiabilité et la qualité du service de gaz. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, la Commission établit les prix du gaz naturel, de sa livraison et de son stockage. Elle délivre également des permis et surveille les participants au marché du gaz naturel, ce qui comprend les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz.

En Ontario, les consommateurs résidentiels peuvent acheter leur gaz naturel d'une société de gaz ou de l'un des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz naturel dans la province. On compte trois sociétés qui possèdent

les canalisations et l'équipement requis pour livrer le gaz naturel aux résidences et aux entreprises, ainsi que deux sociétés municipales qui distribuent également du gaz naturel. Chaque société de gaz dessert différentes régions de la province.

La Commission réglemente le tarif que les trois sociétés facturent à leurs clients, mais elle ne réglemente pas ceux imposés par les agents de commercialisation de gaz. Ces derniers agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Lorsque des consommateurs achètent du gaz auprès d'agents de commercialisation, ils concluent des contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Autrement, ils sont approvisionnés en gaz par une société, qui est leur fournisseur par défaut. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2014, on a compté 3,5 millions de consommateurs de gaz naturel en Ontario. De ceux-ci, de plus de 3 millions de consommateurs ont acheté leur gaz de l'une des 3 sociétés.

La Commission effectue sa surveillance au moyen d'un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. Les membres des comités de la Commission engagent des procédures, et leurs décisions doivent servir l'intérêt public général, ce qui englobe la protection des consommateurs, l'intégrité financière des sociétés de services et d'autres objectifs législatifs, comme l'exploitation sécuritaire des installations de stockage et la conservation de l'énergie.

La Commission utilise un processus en trois étapes pour réglementer les tarifs du gaz naturel. Dans le cadre de la première étape, les sociétés de gaz doivent, tous les cinq ans environ, soumettre des demandes tarifaires afin d'établir les tarifs de base qui seront facturés aux consommateurs. À la deuxième étape, la Commission procède à un examen et à un ajustement annuels des tarifs du gaz entre les examens tarifaires, généralement au moyen d'une formule qui tient compte de l'inflation ajustée en fonction des données de productivité des sociétés de gaz. Dans le cadre de la troisième étape, on ajuste les tarifs à quatre reprises durant

une année afin d'atténuer les fluctuations des tarifs facturés et de tenir compte du cours actuel du gaz naturel, ainsi que des variations des frais de transport et des changements touchant les évaluations des stocks.

Nous avons constaté que la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. Cependant, le personnel de la Commission pourrait évaluer de manière plus exhaustive les arguments que fournissent les sociétés de gaz lorsqu'elles présentent une demande de modification des tarifs.

Nous avons notamment observé les problèmes suivants :

- Les sociétés de gaz ne sont pas autorisées à facturer aux consommateurs un montant supérieur à celui du coût d'achat du gaz, mais la Commission obtient rarement des pièces justificatives pour vérifier les renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes de modification des tarifs. Nous avons constaté que seulement un audit des comptes d'ajustement du coût du gaz et des processus comptables avait été effectué au cours des 10 dernières années, soit en 2011, et que cet audit avait porté sur une seule société de gaz.
- Les sociétés de gaz utilisent différentes approches pour percevoir le revenu qui a été approuvé par la Commission, mais le personnel de la Commission n'a pas évalué l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs.
- Les plaintes contre les agents de commercialisation de gaz ont chuté de 81 % de 2009 à 2013, mais les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire l'objet de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, quand ceux-ci se rendaient compte qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire

avec d'autres fournisseurs de gaz. La Commission pourrait faciliter la présentation d'information sur son site Web concernant les tarifs des différents fournisseurs de gaz, pour aider les consommateurs à prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat.

Nous avons recommandé que la Commission compare les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz et repère des pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz pouvant avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs, qu'elle sélectionne et examine périodiquement des pièces justificatives fournies par les sociétés de gaz afin d'évaluer le caractère raisonnable des renseignements figurant dans les demandes de modification des tarifs, et qu'elle envisage de présenter sur son site Web public de l'information sur les tarifs de gaz offerts par les divers agents de commercialisation de gaz.

3.08 Soins palliatifs

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) assume la responsabilité globale des soins de santé dans la province, y compris les soins palliatifs. Ces soins mettent l'accent sur le soulagement de la douleur et d'autres symptômes chez les patients atteints d'une maladie grave, et l'on parle souvent de « soins de fin de vie » pour les personnes dans les derniers mois de leur vie.

Le Ministère finance 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui sont responsables de la planification, de la coordination, du financement et de la surveillance des services de soins palliatifs dans leurs régions respectives. Les RLISS financent différentes organisations fournissant des soins palliatifs, dont les centres d'accès aux soins communautaires (qui dispensent des soins à domicile), les hôpitaux et les centres résidentiels (qui fournissent des soins palliatifs dans un milieu de style familial). Cependant, le montant total que le Ministère affecte aux services de soins palliatifs est inconnu parce que les coûts ne font pas l'objet

d'un suivi suffisamment ciblé (p. ex. pour les soins en milieu hospitalier, les soins en établissement de soins de longue durée et les médicaments financés par le secteur public).

Les besoins en soins palliatifs augmentent en raison du vieillissement de la population. En Ontario, les services de soins palliatifs ont été mis sur pied de façon disparate, souvent par des personnes passionnées par ce domaine, là où elles se trouvaient dans la province. Ainsi, malgré les efforts déployés pour créer un système coordonné intégré pour la prestation des soins palliatifs en Ontario, un tel système n'a pas encore vu le jour. Le Ministère manque d'information sur les services disponibles dans chaque RLISS, leur coût et les besoins relatifs connexes. Il ne dispose pas non plus de mesures du rendement pour déterminer les progrès réalisés vers l'atteinte de son objectif de fournir « de bons soins, au bon moment, au bon endroit ».

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario n'a pas de cadre stratégique régissant la prestation des soins palliatifs. La Déclaration de partenariat de 2011 définissait une vision commune pour la prestation des services palliatifs par différents intervenants, mais il reste beaucoup de travail à faire pour respecter la plupart des engagements énoncés dans la Déclaration.
- Il existe peu de données à l'échelle de la province ou des RLISS sur l'offre et la demande de soins palliatifs et de fin de vie. Le Ministère ne dispose pas de renseignements exacts sur le nombre de lits de soins palliatifs dans les hôpitaux de la province, et le suivi du nombre de patients servis par chaque RLISS n'est pas effectué de façon méthodique.
- La combinaison de services disponibles n'a pas fait l'objet d'une évaluation adéquate. Alors que la plupart des gens préféreraient mourir à la maison, la plupart meurent à l'hôpital, probablement parce qu'il n'y a pas suffisamment de services disponibles dans la collectivité pour répondre à leurs besoins en soins de santé. On estime que les soins fournis à des

patients en phase terminale dans les hôpitaux de soins actifs coûtent 40 % de plus que ceux fournis dans une unité de soins palliatifs en milieu hospitalier, plus du double des soins en centre résidentiel et plus de dix fois plus cher que les soins à domicile.

- L'accès aux services de soins palliatifs n'est pas équitable. En effet, les patients qui sont admissibles dans une région de la province peuvent ne pas avoir accès à des services similaires dans une autre région.
- Dans l'ensemble, les centres résidentiels ont un taux d'inoccupation de 20 % et ils pourraient donc accueillir plus de patients qu'à l'heure actuelle. Entre-temps, le Ministère finance ces centres ayant des lits inoccupés.
- Il doit y avoir une meilleure communication entre les médecins et leurs patients au sujet du pronostic de fin de vie et des soins palliatifs disponibles.
- Les services de soins palliatifs financés par les deniers publics sont surtout utilisés par les patients atteints d'un cancer, même si autant de personnes qui bénéficieraient aussi de soins palliatifs meurent chaque année de maladies chroniques graves, dont les maladies du coeur, les accidents vasculaires cérébraux et les maladies respiratoires obstructives chroniques.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : élabore un cadre stratégique global pour la prestation des services de soins palliatifs; mette en oeuvre un système coordonné pour la prestation de ces services; veille à ce que les patients reçoivent des renseignements complets sur leur pronostic et leurs options en matière de soins; s'assure que les patients ont accès à des services semblables où qu'ils vivent en Ontario en normalisant les pratiques de détermination de l'admissibilité; explore la possibilité d'accroître les taux d'occupation des centres résidentiels; s'assure que l'information publique sur les services de soins palliatifs et de fin de vie est disponible et facilement accessible;

et adopte des indicateurs du rendement en soins palliatifs et des données de référence connexes.

3.09 Programme de désignation des candidats de l'Ontario

Le Programme de désignation des candidats de l'Ontario (le Programme), qui relève du ministère de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Commerce international (le Ministère), est le seul programme de sélection des immigrants administré par le gouvernement de l'Ontario. Les immigrants sont sélectionnés selon leur contribution économique potentielle à la province.

Dans le cadre du Programme, la province est autorisée à sélectionner et à recommander (« désigner ») au gouvernement fédéral un certain nombre d'étrangers et de membres de leurs familles en vue de l'obtention de la résidence permanente au Canada. Au moment de notre audit, le Programme comptait trois volets : un volet employeurs, qui permet aux entreprises de doter des postes permanents en gestion, dans des professions ou dans des métiers spécialisés; un volet étudiants étrangers, qui permet aux titulaires d'un diplôme d'études supérieures d'une université ontarienne de présenter une demande de désignation, même sans offre d'emploi; et un volet investisseurs, qui permet aux investisseurs de muter des employés (qui peuvent être des travailleurs étrangers) en Ontario de façon permanente.

Entre la création du Programme en 2007 et juin 2014, l'Ontario a désigné environ 6 600 personnes. Au 30 avril 2014, 7 100 personnes au total, à savoir 3 900 candidats et 3 200 membres de leurs familles, sont devenues des résidents permanents du Canada dans le cadre du Programme. Le Ministère s'attend à ce que le gouvernement fédéral autorise l'Ontario à désigner jusqu'à 5 500 immigrants potentiels en 2015.

Vu que l'Ontario est considéré comme une province très attrayante pour les immigrants, le Programme doit être doté de contrôles et de processus efficaces afin d'assurer la sélection de personnes

qualifiées et la détection des tentatives de fraude en matière d'immigration. Un programme peu rigoureux pourrait être ciblé par des immigrants potentiels peu scrupuleux et les spécialistes en immigration qui les représentent. Nous avons constaté que les contrôles et processus nécessaires n'étaient pas en place et qu'il y avait d'importants problèmes à résoudre.

Il existe un risque important que les personnes désignées ne soient pas toujours qualifiées et susceptibles d'engendrer des retombées économiques au profit de l'Ontario. Dans certains cas, il peut être difficile de faire une distinction entre les emplois admissibles dans le cadre du Programme et ceux qui ne le sont pas. Sept ans après sa création, le Programme n'est pas encore doté des outils nécessaires, dont des politiques, des procédures et des formations, pour aider le personnel à prendre des décisions cohérentes et éclairées. Nous avons également constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de directives claires quant à la façon de traiter les situations de fraude.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Entre 2007 et 2013, 20 % des 400 demandeurs rejetés l'ont été en raison de fausses déclarations. Cependant, rien n'empêche les gens qui ont sciemment fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients de présenter une nouvelle demande ou de représenter d'autres clients. Il n'y a pas de protocole en place pour exclure les candidats ou les représentants qui ont présenté des demandes frauduleuses.
- L'équipe du Programme n'a pas assuré le suivi des dossiers douteux qui avaient été approuvés, mais qui avaient quand même été marqués aux fins de suivi. Des quelque 260 dossiers marqués entre octobre 2011 et novembre 2013, seulement 8 % avaient fait l'objet d'un suivi au moment de notre audit. En fait, 71 % des 260 candidats en question sont devenus des immigrants reçus avant que le Ministère examine la majorité des dossiers.
- Le Ministère a retardé la communication formelle des renseignements liés à l'abus potentiel du Programme au gouvernement fédéral et aux organismes d'application de la loi concernés et ne leur a pas fourni des renseignements personnels essentiels, ce qui pourrait avoir retardé la prise de mesures correctives contre les personnes qui pourraient avoir abusé du Programme. Les responsables n'ont pas non plus fait connaître leurs préoccupations relatives à certains représentants en immigration aux organismes de réglementation compétents.
- La direction n'a pas communiqué ses préoccupations relatives à l'intégrité du Programme au personnel interne pour que celui-ci puisse améliorer les processus de diligence raisonnable.
- Les responsables du Programme doivent sélectionner des candidats qui peuvent engendrer des retombées économiques pour l'Ontario, mais ils permettent la désignation de personnes sans offre d'emploi. Les deux tiers des personnes désignées en 2013 étaient des étudiants étrangers titulaires d'un diplôme d'études supérieures mais sans offre d'emploi. Le Ministère n'a pas déterminé si ces candidats avaient trouvé un emploi et apportaient une contribution économique à l'Ontario.
- Le taux de roulement du personnel était élevé : entre janvier 2012 et juin 2014, 31 personnes ont quitté le Programme et 59 sont entrées en fonction. Au 31 mars 2014, le Programme comptait 45 employés.
- Même si le Ministère affirme publiquement que le traitement des demandes se fait selon le principe du premier arrivé, premier servi, certaines demandes étaient traitées en priorité et au moins trois fois plus rapidement que les demandes non prioritaires. Nous avons remarqué que les dossiers soumis par un certain représentant, qui était un ancien employé du Programme, étaient priorisés.

- Le système de gestion des cas présentait de graves problèmes d'intégrité et les contrôles internes sur les certificats de désignation laissaient à désirer.

Nous avons notamment recommandé que le Ministère : dépose des plaintes officielles auprès de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de tout organisme de réglementation compétent dès qu'il possède des preuves de fraude éventuelle en matière d'immigration; prenne les mesures nécessaires pour exclure les candidats et les représentants qui ont fait de fausses représentations à propos d'eux-mêmes ou de clients; limite le pourcentage de candidats qui peuvent être acceptés sans offre d'emploi; examine les candidats qui présentent des demandes d'emploi dans des catégories où ils pourraient faire de fausses déclarations au sujet de leur expérience de travail; améliore la formation du personnel, notamment sur les questions d'éthique et les attentes de la direction; exige que le personnel obtienne une habilitation de sécurité; et élabore un processus afin de suivre les représentants et les candidats qui donnent lieu à des préoccupations et informe le personnel préposé au traitement des demandes de ces préoccupations.

3.10 Services en établissement aux personnes ayant une déficience intellectuelle

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les services en établissement et de soutien qui sont fournis aux personnes ayant une déficience intellectuelle pour les aider à vivre de la manière la plus autonome possible dans la collectivité. Le Ministère estimait à 62 000 le nombre d'adultes ayant une déficience intellectuelle en Ontario en 2012, et il considérait qu'environ la moitié de ceux-ci avaient besoin de services en établissement. De ce nombre, 17 900 personnes ont reçu des services en établissement en 2013-2014, et il s'agissait d'adultes dans une proportion de 98 %. Une autre tranche de

14 300 adultes se trouvait sur une liste d'attente à la fin de l'exercice.

En 2013-2014, le Ministère a versé en tout 1,16 milliard de dollars à 240 organismes communautaires sans but lucratif qui exploitaient près de 2 100 foyers fournissant des services en établissement et de soutien à des personnes ayant une déficience intellectuelle. De ce montant total, une tranche de 97 % était destinée aux services aux adultes. Le Ministère, par le truchement de ses bureaux régionaux, est chargé de surveiller l'exécution des programmes pour la plupart des services en établissement fournis par les organismes. Les services en établissement aux enfants sont aussi financés par le Ministère.

Le réseau des services aux adultes ayant une déficience intellectuelle éprouve des difficultés parce que ses clients vieillissent et ont une espérance de vie plus longue, et parce que leurs besoins en soins sont complexes (40 % des personnes ayant une déficience intellectuelle ont aussi des problèmes de santé mentale).

Il est ressorti de notre audit que ces 4 dernières années, le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens ayant une déficience intellectuelle qui reçoivent des services et des soutiens provinciaux n'a crû que de 1 %, pour s'établir à 17 900, alors que les dépenses relatives à ces services et mesures de soutien ont augmenté de 14 %, pour atteindre 1,16 milliard de dollars. Une partie de cette hausse du financement visait à permettre l'hébergement de 1 000 personnes de plus sur 4 ans, mais seulement 240 personnes additionnelles avaient été servies à la fin de troisième année. Par conséquent, les coûts du programme augmentent plus rapidement que le nombre de personnes recevant des services. Par ailleurs, au 31 mars 2014, il y avait presque autant de personnes qui attendaient de recevoir des services que de personnes qui en avaient reçu dans les 12 mois précédents.

Le Ministère a amorcé en 2004 une transformation complète des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle en Ontario, mais ce projet était toujours inachevé lors de notre dernier audit,

en 2007, et au moment du présent audit. Le Ministère a réalisé certains progrès, par exemple, en établissant les Services de l'Ontario pour les personnes ayant une déficience intellectuelle, qui constituent des points d'accès uniques aux services pour les personnes ayant une déficience intellectuelle.

Des lacunes importantes subsistent dans certains domaines :

- De 2009-2010 à 2013-2014, le nombre de personnes attendant de recevoir des services en établissement aux adultes a augmenté de 50 %, alors que le nombre de personnes recevant des services n'a crû que de 1 %. Nous avons calculé qu'il faudrait 22 ans pour placer toutes les personnes qui attendent actuellement une place dans un établissement, en supposant qu'aucune autre personne ne soit ajoutée à la liste.
- L'évaluation de l'admissibilité et des besoins des demandeurs s'est améliorée, mais le Ministère doit toujours achever l'élaboration d'un processus de priorisation uniforme et axé sur les besoins. Les personnes ayant les besoins les plus urgents ne sont habituellement pas les premières à être placées, car les placements en établissement sont octroyés à celles qui correspondent le mieux aux places qui deviennent disponibles au lieu des personnes qui se sont vu attribuer la priorité la plus élevée.
- Le Ministère doit réviser ses méthodes de financement pour corrélérer les fonds destinés aux services en établissement avec le niveau de besoins en matière de soins en établissement. À l'heure actuelle, le financement ministériel destiné aux fournisseurs de services est fondé sur les montants qu'ils ont reçus lors des années précédentes au lieu des niveaux de soins devant être prodigués aux personnes qu'ils servent. Une nouvelle méthode de financement basée sur un coût unitaire raisonnable des services par niveau de soins pourrait donner lieu à la réalisation d'économies, et celles-ci pourraient faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes se trouvant actuellement sur une liste d'attente reçoivent des services.
- Nous avons constaté des écarts importants dans les coûts par lit ou les coûts par personne à l'échelle du réseau en 2012-2013. Nous avons calculé que les coûts par lit dans des foyers de groupe pour adultes allaient de 21 400 \$ à 310 000 \$ pour l'ensemble de la province. Nous avons aussi observé des écarts importants au sein des régions. Le Ministère n'était pas en mesure d'expliquer ces variations.
- Environ 45 % des établissements pour adultes n'ont pas été inspectés depuis 2010. En général, les inspections englobent un examen des politiques et procédures, des documents du conseil d'administration ainsi que des dossiers du personnel et des résidents de l'organisme. Elles visent à évaluer l'état matériel de l'établissement, les soins personnels prodigués aux résidents et la gestion des finances personnelles des résidents, ainsi qu'à déterminer si l'établissement est doté d'un plan de sécurité en cas d'incendie. En ce qui concerne les inspections effectuées, nous avons constaté que les problèmes relevés ne faisaient pas l'objet d'un suivi ou n'étaient pas réglés en temps opportun. Les résultats des inspections des établissements ne sont pas rendus publics.
- En Ontario, les normes en matière de soins sont peu nombreuses et de nature générale, et elles peuvent faire l'objet d'interprétations.
- Le Ministère n'a pas établi d'indicateurs de rendement utiles pour évaluer la qualité des soins en établissement qui sont prodigués.
- Le Ministère a créé la base de données appelée Système d'information centralisé sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, en 2011, pour la gestion des renseignements sur les clients. Il existe toutefois des problèmes concernant l'exactitude et l'exhaustivité de l'information sur la gestion des temps d'attente.

- La répartition des rôles respectifs qu'assument le ministère des Services sociaux et communautaires et le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse relativement aux services en établissement destinés aux enfants crée de la confusion; un ministère est responsable de la passation de marchés, du financement et de la gestion de la relation avec les fournisseurs de services, tandis que l'autre est chargé de traiter les plaintes, de délivrer les permis et d'inspecter les locaux des fournisseurs de services. Une confusion peut survenir quant à savoir qui est responsable de la prestation générale des services en établissement aux enfants. Par ailleurs, il n'existe pas de point d'accès unique et uniforme pour les services en établissement aux enfants.

Nous avons recommandé que le Ministère établisse un modèle de financement fondé sur les besoins évalués des personnes nécessitant des services, qu'il examine les mesures de rendement utilisées dans d'autres administrations pour évaluer les services en établissement aux personnes vulnérables et qu'il les adapte selon ses besoins, qu'il élabore un processus de priorisation uniforme à l'échelle de la province, qu'il mette au point un processus provincial uniforme de gestion des listes d'attente, qu'il procède à des inspections non annoncées des établissements, et qu'il établisse d'autres normes-repères en matière de soins, comme des ratios personnel-résidents.

3.11 Initiative des compteurs intelligents

L'Initiative des compteurs intelligents (l'Initiative) du gouvernement de l'Ontario est un vaste projet complexe nécessitant la participation du ministère de l'Énergie (le Ministère), de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO), de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et des 73 sociétés de distribution locale d'électricité, dont Hydro One. En avril 2004, le gouvernement a

annoncé un plan visant à réduire la consommation d'énergie dans la province en instaurant une culture de conservation. Une composante du plan était l'installation de compteurs intelligents dans les maisons et les petites entreprises partout en Ontario. En mai 2014, 4,8 millions de compteurs intelligents avaient été installés dans les maisons et les petites entreprises ontariennes.

Les compteurs intelligents, comme les compteurs analogues, enregistrent la quantité d'électricité consommée. Toutefois, les compteurs intelligents enregistrent cette consommation en fonction de l'heure, ce qui a rendu possible la tarification horaire. Cette tarification vise à inciter les abonnés à changer leurs habitudes de consommation de façon à privilégier les périodes creuses, lorsque le tarif d'électricité est inférieur. Dans la tarification horaire, les tarifs d'électricité sont plus élevés au cours de la journée et plus faibles en soirée, les week-ends et les jours fériés. On croyait qu'à la fois les compteurs intelligents et la tarification horaire encourageraient la conservation d'énergie et réduirait la demande de pointe en incitant les abonnés, par exemple, à utiliser le lave-vaisselle ou la sècheuse en soirée plutôt que l'après-midi et à baisser de quelques degrés le climatiseur les après-midis d'été. Ainsi, la réduction de la consommation de pointe limiterait le besoin de construire de nouvelles centrales électriques, d'agrandir les centrales existantes ou de conclure de nouveaux accords d'achat d'énergie.

Dans notre audit, nous avons constaté que le Ministère avait mis en oeuvre l'Initiative en visant des cibles ambitieuses dans un échéancier serré. Il n'a cependant pas effectué de planification et de surveillance adéquates, alors qu'il lui revenait en définitive de mettre en place des structures de gouvernance et de gestion de projet efficaces afin de superviser la planification et la réalisation. Jusqu'à présent, les nombreux avantages attendus de l'Initiative n'ont pas été réalisés et sa mise en oeuvre a été beaucoup plus coûteuse que prévu.

Voici d'autres constatations importantes :

- Le Ministère n'a pas effectué d'analyse de rentabilité ou monté de dossier d'analyse avant de décider d'imposer les compteurs intelligents. Cette omission est contraire à ce qu'ont fait d'autres administrations, dont la Colombie-Britannique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Australie, qui ont évalué la rentabilité et la faisabilité de leur programme de compteurs intelligents avant de l'entreprendre.
- Après que le gouvernement a annoncé l'Initiative en avril 2004, le Ministère a réalisé une étude de rentabilité et l'a ensuite présentée au Cabinet. Toutefois, l'analyse était viciée, car les bénéfices nets projetés de près de 600 millions de dollars sur 15 ans étaient surestimés d'au moins 512 millions de dollars.
- Le Ministère n'a ni actualisé les coûts et les avantages projetés de l'Initiative, ni fait le suivi des coûts et des avantages réels, afin de déterminer les bénéfices actuels nets réalisés. En mai 2014, notre analyse a conclu que les coûts globaux de mise en oeuvre s'élevaient à près de 2 milliards de dollars et que d'autres coûts s'ajouteraient. À mesure qu'a progressé le projet, d'importants problèmes liés à la mise au point et à l'intégration des systèmes des compteurs intelligents se sont produits. La majorité des coûts associés sont assumés par les abonnés de l'Ontario.
- Le but de l'Initiative était d'instaurer la tarification horaire afin de réduire la demande d'électricité en période de pointe. Le Ministère a fixé plusieurs cibles pour réduire la demande de pointe, mais celles-ci n'ont pas été atteintes.
- Les abonnés paient différents montants pour une consommation identique d'après leur lieu de résidence en Ontario. Cet écart est principalement attribuable aux différents frais de livraison que perçoivent les 73 sociétés de distribution locales (SDL). Par exemple, une facture résidentielle typique peut fluctuer de 108 \$ à 196 \$ par mois, à cause surtout de l'écart des frais de livraison mensuels, variant de 25 \$ à 111 \$, qu'imposent les différentes SDL à leurs abonnés.
- L'écart entre les tarifs de pointe et hors pointe n'était pas suffisant pour encourager la modification des habitudes de consommation. Lorsque les tarifs horaires ont été adoptés en 2006, le tarif de pointe était le triple du tarif hors pointe. Au moment de notre audit, l'écart était de 1,8 fois seulement.
- Les abonnés ne sont pas informés de l'impact substantiel de l'ajustement global sur les tarifs horaires. De 2006 à 2015, l'ajustement global cumulatif réel et prévu sur 10 ans totalisera près de 50 milliards de dollars, soit l'équivalent de presque 5 fois le déficit provincial de 10,5 milliards de dollars en 2014. L'ajustement global est un supplément que doivent payer les abonnés en plus du prix courant du marché de l'électricité, et compte actuellement pour environ 70 % des tarifs horaires.
- Dans le cadre de l'Initiative, un centre de données provincial, dont la mise en place a coûté 249 millions de dollars, est utilisé pour recueillir, analyser et stocker les données de la consommation d'électricité. Pourtant, la majorité des SDL utilisent leurs propres systèmes pour traiter les données des compteurs intelligents. Les coûts de ce dédoublement, c'est-à-dire un système à l'échelon provincial et un autre au niveau local, sont facturés aux abonnés.
- Nous avons aussi constaté que de nombreuses plaintes de facturation acheminées à Hydro One portaient sur la hausse des tarifs horaires, les problèmes de connectivité entre les compteurs intelligents et les systèmes de communication, les factures erronées parce que les compteurs intelligents étaient reliés à de mauvaises adresses, et d'autres problèmes causés par le système de facturation de la société.

Nous avons transmis nos recommandations au Ministère, à la SIERE, à Hydro One et à la CEO. Nous leur avons recommandé de monter à

l'avenir des dossiers d'analyse avant d'entreprendre d'importants projets; de réévaluer la structure et les tarifs du programme de tarification horaire; d'informer les abonnés de l'impact de l'ajustement global sur leur facture d'électricité; et de réévaluer les limites et les options relatives au centre de données provincial. Nous avons aussi recommandé à Hydro One d'améliorer ses systèmes pour traiter les plaintes des abonnés au sujet de la facturation et des problèmes liés aux compteurs.

3.12 Protection des sources d'eau

En mai 2000, 7 personnes sont mortes et plus de 2 300 autres ont été malades après que l'eau potable à Walkerton, en Ontario, eut été contaminée par une bactérie mortelle. La principale source de contamination était l'épandage de fumier dans une ferme à proximité d'un puits qui était la source d'eau potable de la ville. Deux ans plus tard, dans un rapport découlant de la Commission d'enquête sur Walkerton, le juge Dennis O'Connor a recommandé que le ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) examine et approuve des plans locaux de protection des sources pour chaque bassin versant de la province.

En réponse aux recommandations formulées par le juge O'Connor, la province a promulgué la *Loi sur l'eau saine* en 2006. Peu après la proclamation de cette loi, le Ministère a mis en place dans chacune des 19 régions de la province un comité de protection des sources chargé d'élaborer, de concert avec les offices locaux de protection de la nature, des plans de protection afin d'évaluer les menaces existantes et éventuelles pour les sources d'eau et d'assurer la mise en place de politiques pour réduire ou éliminer ces menaces. En 2002, le gouvernement a aussi promulgué la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, pour faire en sorte que les éléments nutritifs soient gérés de manière à mieux protéger l'environnement, notamment les sources d'eau. Le fait de fournir une quantité plus importante d'éléments nutritifs aux cultures peut mener à l'accumulation

de ceux-ci dans le sol, et ils peuvent alors ruisseler dans les eaux de surface ou s'infiltrer dans les eaux souterraines, au détriment de l'environnement et de la santé humaine.

Quatorze ans après la crise de l'eau de Walkerton, le Ministère en est encore au stade de l'examen et de l'approbation des plans locaux de protection des sources d'eau préconisés par la Commission O'Connor et prévus dans la *Loi de 2006 sur l'eau saine*. Par ailleurs, les cas de non-conformité à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* et la faiblesse des activités d'application du Ministère augmentent le risque que les sources d'eau ne soient pas protégées de façon efficace.

Nous avons notamment observé les problèmes suivants :

- Le Ministère n'a pas d'échéancier précis quant au moment où tous les plans de protection des sources d'eau seront approuvés. Il ne s'est pas non plus doté d'une stratégie à long terme concernant le financement et la surveillance des municipalités et des offices de protection de la nature pour garantir la mise en oeuvre des plans de protection des sources d'eau une fois qu'ils sont approuvés.
- Les déversements provenant d'installations industrielles et commerciales représentent une menace importante pour les prises d'eau dans les Grands Lacs, mais les plans n'en font pas mention actuellement.
- Seul un petit nombre d'exploitations agricoles qui produisent et utilisent du fumier sont assujetties aux exigences de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*. Par exemple, la ferme qui était la source de contamination à Walkerton ne serait pas assujettie aux règlements d'application de la Loi.
- En 2013-2014, le Ministère a inspecté seulement 3 % des exploitations agricoles dont on sait qu'elles doivent se conformer aux règlements d'application de la Loi pour l'entreposage et l'épandage corrects du fumier, et des problèmes de non-conformité représentant un risque ou une menace pour l'environnement

ou la santé humaine ont été constatés pour environ la moitié de ces exploitations. Nous avons également remarqué que le Ministère, dans bien des cas, n'assurait pas le suivi des problèmes de non-conformité et qu'il recourait rarement à des mesures punitives telles que la délivrance d'avis d'infraction pouvant donner lieu à l'imposition d'une amende par un tribunal provincial.

- Le Ministère ne recouvre que 200 000 \$ environ sur les coûts annuels de 9,5 millions de dollars du programme associés au prélèvement d'eau par les utilisateurs industriels et commerciaux.

Dans notre rapport, nous avons notamment recommandé que le Ministère prenne un engagement ferme quant au moment où les plans de protection des sources d'eau doivent être approuvés, qu'il mette au point une approche pour financer la mise en oeuvre d'un grand nombre des politiques contenues dans les plans une fois que ces derniers ont été approuvés, qu'il élabore une stratégie concernant la mise à jour des plans en temps opportun pour faire en sorte que l'information

sur les menaces à l'égard des sources d'eau ainsi que les politiques visant à éliminer ou à atténuer les menaces demeurent à jour, et qu'il impose des droits d'un montant approprié aux utilisateurs industriels et commerciaux de sources d'eaux de surface ou souterraines afin de recouvrer le coût de l'administration des programmes qui contribuent à maintenir la quantité d'eau disponible dans la province.

En ce qui concerne la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*, nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales mettent au point une approche pour recueillir de l'information sur le nombre d'exploitations agricoles dans la province qui doivent gérer les éléments nutritifs conformément à la Loi, qu'ils fixent des objectifs d'inspection qui maximisent le nombre d'inspections effectuées, qu'ils utilisent des critères de risque appropriés pour choisir les exploitations agricoles à soumettre à une inspection, et qu'ils imposent les mesures punitives à leur disposition dans les cas de non-conformité.