

Chapitre 3

Section 3.15

Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto

1.0 Résumé

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial et l'administration municipale de Toronto ont créé Waterfront Toronto « pour surveiller tous les aspects de la revitalisation du secteur riverain de Toronto ». Étant donné que les terres situées le long du secteur riverain sont détenues par divers propriétaires fonciers des secteurs public et privé, il est largement admis que le secteur riverain ne peut être revitalisé avec succès que si une approche coordonnée et bien planifiée est adoptée. Cela exigeait qu'une entité soit investie du mandat de veiller à répondre en priorité aux besoins de la population, afin que le plein potentiel de la plus grande ville du Canada – une ville en bordure du lac – puisse être réalisé. Cette entité était Waterfront Toronto (Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto).

Une surveillance réussie exige que le surveillant ait le pouvoir de s'assurer que le travail est bien fait. Malheureusement, Waterfront Toronto n'a jamais été investi de ce pouvoir et, par conséquent, l'aménagement des terrains riverains de Toronto a continué d'être dicté dans une large mesure par des pratiques historiques, les règlements existants et d'autres règlements régissant le développement commercial et résidentiel. Waterfront Toronto n'a pu modifier le zonage que de 150 acres de terrain à usage industriel en zone à usage mixte commercial/résidentiel.

D'autres villes ont établi des entités semblables à Waterfront Toronto pour veiller à ce que les intérêts divergents des propriétaires fonciers et des autres intervenants en matière de développement passent après les intérêts supérieurs du public. Ces entités de surveillance ont reçu des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux accordés à Waterfront Toronto, ce qui leur donne la possibilité de mettre en oeuvre des mesures comme la limitation de la hauteur des bâtiments, la création de grands espaces publics, l'accès du public aux bords de l'eau et l'expropriation de terres dans les cas où l'utilisation prévue n'était pas conforme aux plans de revitalisation globaux.

Une autre responsabilité clé d'un surveillant efficace consiste à s'assurer que le travail est bien fait, rentable et achevé en temps voulu. Waterfront Toronto n'a jamais établi tous les processus nécessaires à cette fin. Cela s'explique peut-être en partie par le fait qu'il n'a jamais eu le pouvoir réel de mettre fin à des projets qu'il estimait non conformes à sa vision d'une transformation de classe mondiale du secteur riverain de Toronto. Il avait tendance à adopter une approche plus passive en ce qui concerne la mise en oeuvre des projets.

Dès le premier jour, Waterfront Toronto connaissait bien les contraintes auxquelles il était soumis, et ses préoccupations à cet égard ont été confirmées dans un rapport d'expert-conseil présenté au conseil d'administration en 2004. Waterfront Toronto a informé à plusieurs

reprises les trois ordres de gouvernement à propos de ces contraintes, mais peu de changements ont été apportés. En fait, les communications de Waterfront Toronto au public donnaient l'impression qu'il jouait un rôle irremplaçable dans la transformation de calibre mondial du secteur riverain de Toronto, qui est d'une superficie de 2 840 acres en tout. Ce n'est pas notre conclusion.

L'achat de terres dans le secteur de Quayside par Waterfront Toronto de 2007 à 2009 lui a permis d'aménager des terres comme bon lui semble. Ce sera la première fois que Waterfront Toronto aménagera un terrain lui appartenant. Il lui incombera maintenant de déterminer comment développer le secteur de Quayside sans engagement financier courant des trois ordres de gouvernement. Waterfront Toronto a décidé de façon proactive de se trouver un partenaire en matière d'innovation et de financement pour aménager le secteur de Quayside. Cette initiative lui donne l'autonomie dont il aurait eu besoin ces 15 dernières années. Cependant, sa nouvelle entente avec Sidewalk Labs soulève des préoccupations dans des domaines comme la protection des consommateurs, la collecte de données, la sécurité, la protection des renseignements personnels, la gouvernance, l'antitrust et le droit de propriété sur la propriété intellectuelle. Il s'agit de domaines entraînant des ramifications importantes et à long terme que le gouvernement provincial, et la Ville de Toronto, doivent aborder d'un point de vue stratégique afin de protéger l'intérêt public avant que cette initiative aille plus loin.

Par ailleurs, nous avons constaté que le conseil d'administration de Waterfront Toronto n'avait disposé que d'une fin de semaine pour discuter des répercussions de l'entente-cadre initiale avant d'avoir à l'approuver. Le Comité directeur intergouvernemental a aussi exprimé des préoccupations concernant le fait que l'on n'ait pas donné assez de temps au conseil d'administration et au gouvernement pour examiner l'entente-cadre initiale. Le Comité n'a lui-même été informé du

nom du soumissionnaire retenu que cinq jours avant l'annonce publique faite le 17 octobre 2017, à laquelle ont participé le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs. La soumission de cette dernière entreprise avait été retenue par Waterfront Toronto le 12 septembre 2017.

De plus, nous avons constaté que, en date de mai 2018, les gouvernements fédéral et provincial et l'administration municipale s'étaient engagés à verser 1,25 milliard de dollars à Waterfront Toronto pour couvrir les coûts de la protection des terrains portuaires contre les inondations. Cela a également prolongé le mandat de Waterfront Toronto jusqu'en 2028 sans que celui-ci fasse l'objet d'un examen opérationnel. Les trois ordres de gouvernement pourraient encore demander que Waterfront Toronto fasse l'objet d'un examen trois mois avant la date du 20^e anniversaire de l'organisme, en 2021, afin de déterminer s'il devrait poursuivre ses activités jusqu'en 2028. L'enveloppe de 50 millions de dollars de Sidewalk Labs pour examiner de plus près le projet de développement du secteur de Quayside était conditionnelle à ce que les trois ordres de gouvernement fournissent ces 1,25 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires contre les inondations. Une deuxième entente avec Sidewalk Labs, appelée l'Entente d'aménagement, signée en juillet 2018, remplace l'entente-cadre initiale et ouvre la porte à l'élargissement du projet de Sidewalk Labs aux quelque 600 acres de terres des terrains portuaires. Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de céder les droits sur des terrains en dehors de ceux qu'il possède à Quayside.

Dans ce qui suit, nous expliquons certaines de nos préoccupations :

Mandat

- **Waterfront Toronto n'a pas obtenu la propriété des terres qu'il devait revitaliser et, par conséquent, la vision des**

propriétaires à l'égard de celles-ci régissait les décisions relatives à l'aménagement du secteur riverain. Waterfront Toronto s'est vu confier la propriété et le contrôle de 1 % des terres qu'il était chargé de revitaliser. Bien que les trois gouvernements et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région possèdent 75 % de la zone riveraine exploitable, ils n'ont pas cédé la propriété à Waterfront Toronto. Waterfront Toronto n'avait pas non plus le pouvoir d'exproprier les 24 % de terres privées disponibles pour le développement. En vertu d'un protocole conclu avec la Ville de Toronto, Waterfront Toronto doit demander à la Ville d'exproprier en son nom. En 2002, dans le but d'exercer une plus grande indépendance pour régler la hauteur des bâtiments et l'utilisation des terres dans le secteur riverain, le conseil d'administration de Waterfront Toronto a demandé à ses administrations fondatrices de consulter d'abord le Comité directeur intergouvernemental et Waterfront Toronto avant d'approuver le développement des terres publiques et privées. Toutefois, Waterfront Toronto nous a informés que les gouvernements n'ont pas approuvé cet arrangement et, par conséquent, Waterfront Toronto a dû suivre les plans des autres.

- **Waterfront Toronto n'a pas effectué de planification à plus grande échelle de l'ensemble de l'aménagement du secteur riverain.** La province n'a pas donné à Waterfront Toronto le pouvoir d'effectuer la planification et le zonage des terres. En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la Ville de Toronto a le pouvoir d'effectuer la planification et le zonage des terres. Waterfront Toronto a utilisé le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville comme guide pour la revitalisation plutôt que de créer son propre plan directeur ou sa propre vision à grande échelle. Un tel plan aurait pu établir des zones réservées aux

parcs, aux condominiums, aux sites culturels et aux entreprises pour l'ensemble du secteur riverain, et utiliser ces cibles pour mesurer les progrès de Waterfront Toronto. Waterfront Toronto a plutôt procédé à sa planification quartier par quartier, et ses plans éventuels devaient être approuvés par la ville. Nous avons constaté que les plans de quartier de Waterfront Toronto étaient semblables à ceux de la ville, mettant l'accent sur l'aménagement de zones à usage mixte plutôt que sur les espaces publics, ce qui aurait profité à tous les visiteurs du secteur riverain, comme le prévoit la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*.

- **Le mandat de développement de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités, ce qui peut causer des retards dans le développement et le dédoublement des efforts.** Le mandat de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités, comme CreateTO; Infrastructure Ontario; le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport et la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario. Les rôles et mandats de ces entités n'ont pas été réévalués ou révisés, ce qui a entraîné un chevauchement des compétences et des mandats. Par exemple, il y avait un conflit entre le plan de quartier de Waterfront Toronto pour la création d'un parc le long de la plage (devenu Sugar Beach) et le plan de la Toronto Economic Development Corporation (maintenant CreateTO) pour la construction d'un complexe de bureaux (l'immeuble Corus). Waterfront Toronto et la Ville ont négocié pendant deux ans avant de parvenir à un compromis — les deux ont dû reconfigurer leurs projets pour répondre aux besoins de l'autre.

Utilisation du financement gouvernemental

- **Les gouvernements ont fourni du financement projet par projet au moyen d'ententes de financement complexes.** Ces ententes établissaient les contributions de financement entre les trois ordres de gouvernement, ces contributions étant déterminées de façon distincte au niveau de chaque projet. Depuis sa création jusqu'en 2017, Waterfront Toronto a signé 93 ententes de financement avec les 3 ordres de gouvernement. Cette approche de financement se situait au niveau des projets pris individuellement au lieu de reposer sur le mandat de revitalisation pris dans son ensemble ainsi que sur les produits livrables et les résultats attendus à long terme.
- **Les gouvernements ont redirigé 700 millions de dollars (environ 47 %) de leurs engagements de financement initiaux de 1,5 milliard de dollars vers d'autres organismes pour d'autres projets.** Les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de distribuer un financement gouvernemental d'environ 313 millions de dollars qu'il avait déjà reçu, et 383 millions de dollars que les gouvernements se sont initialement engagés à verser à Waterfront Toronto, à d'autres organismes pour d'autres projets. Dans leurs annonces publiques de financement, les gouvernements n'ont généralement pas divulgué qu'une partie du financement qu'ils accordaient à ces projets faisait déjà partie de leur engagement antérieur envers Waterfront Toronto. Ces projets comprenaient l'expansion du réseau GO, la deuxième plateforme de métro de la gare Union et la ligne Union–Pearson Express. Les annonces publiques donnaient l'impression que les gouvernements investissaient davantage dans la revitalisation du secteur riverain qu'ils ne le faisaient réellement.
- **Waterfront Toronto n'a pas rempli son mandat qui consiste à rendre le développement financièrement autonome.** Waterfront Toronto a comme mandat de veiller à ce que le développement continu dans le secteur riverain puisse se poursuivre de façon financièrement autonome, mais il dépend du financement gouvernemental et est incapable de soutenir le développement continu sans ce financement. En 2009, un rapport de consultation conseillait à Waterfront Toronto de se doter d'une expertise interne en matière de collecte de fonds, de mettre en oeuvre une stratégie visant à générer des revenus à partir des commandites d'entreprise et d'explorer la philanthropie stratégique. Waterfront Toronto n'a donné suite à ces recommandations qu'en 2016.
- **Les coûts du projet de revitalisation du secteur riverain ont dépassé les estimations initiales.** Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars, ce qui représente plus de 65 % des dépenses totales consacrées aux projets de construction et de planification qui sont gérés ou mis en oeuvre directement par Waterfront Toronto. Nous avons constaté que 5 des 13 projets que nous avons examinés coûtaient 22 % au total (environ 43 millions de dollars) de plus que les montants estimatifs des projets. Notre audit a révélé que Waterfront Toronto n'utilisait pas une approche uniforme pour déterminer les coûts estimatifs des projets. Waterfront Toronto s'est fondé sur une combinaison d'estimations de planification d'ordre général, d'ententes de financement et d'approbations de dépenses par le conseil pour son estimation initiale des coûts des projets.
- **La surveillance des projets par rapport aux budgets établis a été difficile, faute de documentation appropriée.** En 2012, Waterfront Toronto a mis en service un

nouveau serveur de données à l'échelle de l'organisation pour centraliser le stockage des documents relatifs aux projets, mais certains documents et fichiers liés aux projets sont demeurés sur les disques durs des ordinateurs de membres du personnel. Au fil du temps, en raison du roulement du personnel, ces documents et fichiers n'ont pu être retrouvés. Au moment de notre audit, Waterfront Toronto mettait en place un nouveau système de gestion de projets pour stocker la documentation relative aux projets, pour faire un meilleur suivi des dépenses effectuées dans le cadre des projets par rapport aux budgets, et pour surveiller l'avancement des travaux par rapport aux échéanciers.

- **Waterfront Toronto a mal supervisé les projets pour lesquels il a transféré des fonds à d'autres organisations pour effectuer les travaux d'aménagement.** Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars pour lesquels Waterfront Toronto a transféré des fonds à d'autres organismes qui ont mis en oeuvre les projets. Ces projets représentent près de 90 % de l'ensemble du financement fourni par Waterfront Toronto à d'autres organismes. Sur les huit projets que nous avons examinés, cinq n'incluaient aucune estimation des coûts dans les ententes entre Waterfront Toronto et les organismes bénéficiaires. L'un des projets a coûté en tout 55 % de plus (49 millions de dollars) que le montant estimatif initial. Les deux autres projets respectaient les délais et le budget.

Protection des terres portuaires contre les inondations

- **La provision initiale pour les frais de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes ainsi que pour les éventualités est importante (453 millions de dollars) et représente 37 % du total**

projeté. Le financement de ce projet a été approuvé par les gouvernements en mai 2018 avant qu'un budget détaillé ne soit établi. Une telle provision pour éventualités est discutable, et les coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes devraient déjà être plus élevés que l'estimation initiale.

Projet de Sidewalk Labs

- **Waterfront Toronto a communiqué avec Sidewalk Labs et d'autres soumissionnaires éventuels et leur a fourni de l'information avant l'émission de la demande de propositions (DP).** En mars 2017, Waterfront Toronto a publié une DP en vue de se trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur de Quayside. Les répondants disposaient de 6 semaines pour répondre à une demande de propositions complexe, par comparaison aux 10 semaines qui avaient été accordées aux répondants dans le cas des projets d'art public du quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Sidewalk Labs a été choisi comme partenaire d'innovation et de financement, car sa proposition était de loin la plus complète. Sidewalk Labs a reçu plus de renseignements de Waterfront Toronto avant le lancement de la DP que les autres parties devant présenter une soumission. Waterfront Toronto a indiqué avoir aussi communiqué des renseignements à d'autres soumissionnaires éventuels avant le lancement de la DP. Des ententes d'échange de renseignements ont été signées avec Sidewalk Labs et deux autres organisations, dont une a également été retenue à la suite de la première sélection. Selon Waterfront Toronto, cet échange de renseignements a eu lieu avant le lancement de la DP dans le cadre du processus habituel de sondage du marché

en vue de se faire une idée de l'intérêt de ce dernier pour le projet de Quayside.

- **Contrairement à ses pratiques d'exploitation antérieures, Waterfront Toronto n'a pas consulté adéquatement les ordres de gouvernement au sujet du projet de Sidewalk Labs.** La portée du projet, des véhicules autonomes à la collecte de données, relève de plusieurs ministères provinciaux et fédéraux et de la Ville, mais Waterfront Toronto n'a pas consulté adéquatement ces ordres de gouvernement avant de signer une entente initiale le 16 octobre 2017, ni par la suite. Cela faisait l'objet de discussions à un niveau politique supérieur.
- **Étant donné que le site de la ville intelligente sera probablement plus grand que les terrains de Quayside, il faudra accorder encore plus d'attention aux préoccupations importantes de la population au sujet de ce projet.** Selon l'Entente d'aménagement, bien que la portée de la planification puisse englober l'ensemble du secteur riverain, la mise en oeuvre de l'innovation urbaine (technologie intelligente qui améliore la durabilité et l'efficacité dans la collectivité) se limite aux terres de Quayside de 12 acres. Toutefois, l'entente d'aménagement permet des aménagements sur tout terrain appartenant à Waterfront Toronto ou à Sidewalk Labs à l'extérieur de Quayside – dans le secteur riverain plus large –, mais il faudrait obtenir l'approbation de tous les ordres de gouvernement.
- **Le projet a soulevé des préoccupations de la population au sujet de la collecte et de l'utilisation des données.** Afin d'assurer l'utilisation éthique des données qui peuvent être recueillies par le projet de ville intelligente, l'entente d'aménagement vise à établir un cadre de gouvernance numérique. Un tel cadre sert à établir les modalités redditionnelles, les rôles et les pouvoirs décisionnels au regard de Waterfront

Toronto et de Sidewalk Labs, et il couvre des aspects comme les normes et les politiques numériques. L'entente d'aménagement propose également de nouvelles approches de gouvernance des données, comme l'utilisation d'une fiducie de gestion de données, où les données sont stockées par une tierce partie. Toutefois, l'entente ne fournit pas de détails sur la gouvernance des données. On ne précise pas non plus si les renseignements personnels, que recueille Sidewalk Labs, seront liés à la collecte actuelle de données personnelles de leur entreprise soeur, Google, dans les comptes de ses utilisateurs. En avril 2018, Waterfront Toronto a mis sur pied un Comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres (le Comité), dont des experts de l'industrie et des universitaires, pour le conseiller sur des questions comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et la propriété intellectuelle. D'après les discussions avec les membres du Comité, l'efficacité du Comité à fournir des conseils de gestion sur les enjeux clés du projet de ville intelligente a été limitée. Les membres estiment que les réunions sont principalement axées sur le travail administratif, comme le contexte et la confidentialité du projet, ainsi que les questions techniques et d'ordonnancement. Il y a également eu deux démissions en raison de préoccupations au sujet du manque de transparence et de l'apathie de Waterfront Toronto à l'égard des préoccupations des résidents au sujet de la protection des données.

- **Il y a une incertitude quant à savoir si Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se conformeront aux obligations provinciales en matière d'approvisionnement et au protocole d'entente conclu avec la Ville de Toronto.** L'entente actuelle entre Sidewalk Labs et Waterfront Toronto oblige les deux

parties à lancer conjointement des demandes de propositions (DP) aux promoteurs si le projet va de l'avant. Les politiques d'approvisionnement actuelles de Waterfront Toronto doivent être conformes à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. Par ailleurs, un protocole d'entente (PE) entre Waterfront Toronto et la Ville de Toronto confère à la Ville un rôle important dans la surveillance et l'approbation des DP aux promoteurs pour la revitalisation des terrains appartenant à la Ville. À ce stade-ci, on ne sait trop comment la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic s'appliquera à Waterfront Toronto lorsque cette entité émettra des DP conjointes avec Sidewalk Labs afin de respecter ses obligations provinciales en matière d'approvisionnement et le protocole d'entente avec la Ville. La direction de Waterfront Toronto a indiqué qu'elle se conformerait à ces obligations

Conclusion globale

Nous avons conclu que Waterfront Toronto n'a pas été aussi efficace qu'elle l'aurait pu dans l'exécution de son mandat de revitalisation du secteur riverain de Toronto, et ce, pour plusieurs raisons. La propriété et le contrôle des terres qu'il devait revitaliser restaient entre les mains des propriétaires initiaux. La Ville de Toronto était également responsable de la planification et du zonage des terres dans le secteur riverain, et Waterfront Toronto a utilisé le plan existant de la Ville pour orienter l'aménagement du secteur riverain plutôt que d'élaborer son propre plan et sa propre vision. Le mandat de Waterfront Toronto chevauchait également les mandats d'autres entités provinciales et municipales. Nous avons également noté que les gouvernements ont approuvé et accordé des fonds à Waterfront Toronto dans une optique à court terme, projet par projet, au lieu d'adopter une perspective holistique à long terme.

De ce fait, Waterfront Toronto n'a directement aménagé que 5 % du total des terres publiques exploitables dans le secteur riverain, et il a fourni des fonds d'aménagement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation couvrant une superficie de 151 acres additionnelles depuis sa création en 2002.

Notre audit a aussi constaté que Waterfront Toronto n'avait pas mis en place suffisamment de systèmes et de procédures pour planifier et mettre en oeuvre les projets de revitalisation du secteur riverain de Toronto de façon rentable et en temps opportun. Par exemple, dans le cas de 5 des 13 projets que nous avons examinés, les coûts ont dépassé globalement de 22 % (environ 43 millions de dollars) les estimations. En outre, Waterfront Toronto n'a pas assuré une surveillance suffisante des projets lorsqu'il a transféré des fonds à d'autres organisations qui effectuaient des travaux d'aménagement.

Nous avons également conclu que la province n'a pas de cadre stratégique pour orienter les travaux d'aménagement d'une ville intelligente à usage mixte comme celle que l'on envisage de construire à Quayside. Pour protéger l'intérêt public, un tel cadre devrait traiter de la propriété intellectuelle, de la collecte des données, de la propriété, de la sécurité et de la protection des renseignements personnels, des questions juridiques, des questions de protection des consommateurs, du développement d'infrastructures et du développement économique.

Le présent rapport renferme 6 recommandations pour Waterfront Toronto et 4 recommandations pour le ministère de l'Infrastructure, ce qui comprend 36 mesures de suivi, pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto respecte le travail de la vérificatrice générale et le mandat de son Bureau. Nous remercions la vérificatrice

générale et son équipe de leurs travaux. Waterfront Toronto entend prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour améliorer ses opérations en faisant fond sur les observations et les recommandations présentées dans ce rapport.

Bien que Waterfront Toronto se félicite de ses réalisations et de son rôle à l'appui de la protection du secteur riverain contre les initiatives d'aménagement de nature ponctuelle qui ont caractérisé les efforts sur ce front au cours du dernier demi-siècle et au-delà, nous sommes d'accord avec l'opinion énoncée à la suite de l'audit, soit que notre travail en vue de revitaliser le secteur riverain de Toronto est loin d'être terminé. Il n'y a qu'un seul secteur riverain à Toronto, et il faudra plus d'une trentaine d'années pour en tirer le plein potentiel. Notre mandat est axé sur l'intérêt public, ce qui signifie que la priorité doit aller à un aménagement bien pensé – et non à un aménagement à tout prix et aux effets irréversibles, comme ce fut le cas par le passé, ce genre d'aménagement pouvant produire des revenus à court terme mais ne permettant pas de préserver ou d'utiliser au mieux le secteur riverain.

Nous notons aussi que l'attention dont fait l'objet le secteur riverain de Toronto est plus forte que jamais. Les gens sont excités de constater les possibilités qui existent à Quayside et qui peuvent se traduire par d'énormes améliorations relativement à certains des défis associés à la vie dans les grandes villes de nos jours : un logement abordable, la circulation, la consommation d'énergie et les déchets. Parallèlement, les gens s'intéressent aux questions touchant la confidentialité des données et le rôle que devrait jouer la technologie dans notre quotidien. Waterfront Toronto n'ira pas de l'avant avec le projet de Quayside sans avoir d'abord consulté les trois ordres de gouvernement et sans leur avoir donné l'occasion d'examiner et de commenter

les documents clés avant leur approbation par le conseil de Waterfront Toronto.

Ainsi que cela est précisé dans le rapport d'audit, Waterfront Toronto a déjà pris des mesures pour mettre à niveau son système de gestion de projets.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) souscrit aux recommandations formulées par la vérificatrice générale afin d'améliorer la surveillance du gouvernement à l'égard de Waterfront Toronto et de s'assurer que ce dernier est en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat de revitalisation du secteur riverain de Toronto.

Le Ministère surveille les résultats de Waterfront Toronto dans l'optique du mandat qui lui est confié aux termes de la loi. La province travaille en étroite collaboration avec des partenaires, dont le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto, pour s'assurer que Waterfront Toronto se conforme aux lois et aux règlements en vigueur en vue d'aménager le secteur riverain en maintenant un bon rapport coût-efficacité.

La province, en collaboration avec la Ville de Toronto et le gouvernement du Canada, a défini les objectifs de Waterfront Toronto ainsi que les pouvoirs lui permettant de mener ses activités; cela comprend par exemple le pouvoir de choisir, de définir et de gérer des projets concordant avec ses objectifs aux termes de la loi.

Depuis la création de Waterfront Toronto, des fonds provenant des trois ordres de gouvernement ont servi à appuyer l'aménagement du secteur riverain. Ces fonds ont donné un élan à l'économie et ont contribué à la création d'emplois. Entre 2001 et 2013, les investissements des gouvernements partenaires ont permis de créer environ 16 200 emplois à temps plein et de longue durée. Un tel investissement a aidé à lancer de multiples projets, entre autres des projets

d'aménagement d'espaces publics comme Sherbourne Common, Corktown Common et Under Pass Park. Ce financement public a aussi aidé à l'aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don, où l'on retrouve actuellement des logements abordables et des logements du segment inférieur du marché, ainsi que 9,3 hectares de parcs et d'espaces publics.

Un rapport indépendant soulignait que, considérant les six premiers aménagements réalisés, le financement gouvernemental affecté au départ aux infrastructures habilitantes avait permis d'utiliser des terrains, ce qui avait engendré une production économique de 4,1 milliards de dollars et des aménagements d'une valeur de 2,6 milliards à l'intérieur du secteur riverain.

La province travaille de concert avec ses partenaires gouvernementaux afin de renforcer la surveillance de Waterfront Toronto. Elle poursuivra ses efforts afin que l'aménagement du secteur riverain de Toronto se déroule de façon responsable et efficiente tout en maximisant les possibilités de développement économique et de création d'emploi.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de Waterfront Toronto

L'histoire de Toronto en tant que ville portuaire révèle que le secteur riverain est largement sous-utilisé depuis des décennies. La **figure 1** montre la portion de terrain disponible pour le développement.

Le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain, composé de représentants de la Ville de Toronto, du gouvernement du Canada et de la province de l'Ontario, a été mis sur pied en novembre 1999 afin d'élaborer un plan d'activités et de formuler des recommandations pour revitaliser le secteur riverain. Dans son rapport

de mars 2000, le Groupe de travail a formulé les recommandations suivantes :

- rendre le bord de l'eau accessible à la population d'Etobicoke à Scarborough;
- faire du secteur riverain un endroit ludique, dynamique et divertissant toute l'année;
- démanteler l'autoroute surélevée Gardiner Expressway et construire un nouveau réseau routier et de transport vers le centre-ville de Toronto et revitaliser le secteur riverain;
- créer des quartiers au coeur de la Ville pour le travail, le mode de vie et les loisirs, ce qui se traduira par une augmentation substantielle du parc de logements abordables et du marché de la Ville.

Le Groupe de travail a été mis sur pied pour appuyer la candidature de Toronto en vue d'accueillir les Jeux olympiques d'été de 2008. En 2002, après que Toronto a perdu la candidature olympique à Pékin en juillet 2001, Waterfront Toronto a été créé par les trois ordres de gouvernement, mais il est régi par une loi provinciale — la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* — dont le mandat législatif est de superviser et de diriger le renouvellement du secteur riverain de Toronto. Son mandat est de rehausser la valeur économique, sociale et culturelle du secteur riverain.

La *Loi* renferme une disposition de temporisation qui prévoit la liquidation de Waterfront Toronto après le 15 mai 2023. Toutefois, si les gouvernements procèdent à un examen avant cette date et recommandent que la société ne soit pas liquidée avant 2028, la société pourra poursuivre ses activités jusqu'en 2028. Le 5 mars 2018, le ministère de l'Infrastructure a envoyé une lettre à Waterfront Toronto pour réitérer les dispositions de la *Loi*, qui précise qu'il pouvait poursuivre ses activités jusqu'en 2028, à condition que les gouvernements n'exigent pas une liquidation hâtive.

En mai 2018, les gouvernements au pouvoir ont consenti une prolongation de cinq ans du mandat de Waterfront Toronto en approuvant en 2018 un

Figure 1 : Terres riveraines

Source des données : Waterfront Toronto

Type de terre	Terres publiques		Terres aménageables	
	Acres	%	Acres	%
Terres privées			338	12
Terres publiques disponibles pour le développement				
Aménagées par d'autres organismes avec des fonds de Waterfront Toronto	151	14		
Aménagées par d'autres (p. ex. Infrastructure Ontario, promoteurs privés)	39	4		
Aménagées par Waterfront Toronto	55	5		
Autres à aménager par Waterfront Toronto	817	77		
Total des terres publiques disponibles à des fins de développement	1 062	100	1 062	37
Total des terres disponibles à des fins de développement		1 400	49	49
Terres non aménageables		1 440	51	51
Total des terres riveraines		2 840	100	100

projet de protection contre les inondations des terrains portuaires d'une durée de sept ans qui permettra à la Société de poursuivre ses activités après la date de temporisation prévue en 2023. Le projet comprend le détournement de la rivière Don vers le milieu des terrains portuaires entre le chenal de navigation et le chenal Keating et la création d'un tronçon de vallée fluviale naturalisée. Le projet comprendra également d'importants travaux d'excavation du sol et de remise en état qui, en fin de compte, élèveront le sol dans la plupart des terrains portuaires.

2.2 Propriété des terres riveraines

En vertu du Règlement de l'Ontario 200/03, la zone riveraine totale en cours d'aménagement, à l'exclusion des routes et des cours d'eau, couvre une zone générale au sud de la rue Front entre l'avenue Dowling à l'ouest et l'avenue Coxwell à l'est (voir l'**annexe 1** pour une carte du secteur riverain de Toronto). La région, qui a une superficie de 2 840 acres, comprend aussi Mimico, Port Union, la Place de l'Ontario et la flèche littorale de la rue Leslie, mais exclut les îles de Toronto. Comme le montre la **figure 2**, les trois ordres de gouvernement et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région possèdent 1 047 acres ou

75 % de la zone riveraine exploitable. Waterfront Toronto possède 15 acres, soit environ 1 % de la zone riveraine exploitable, et environ 338 acres, soit 24 %, de la zone riveraine exploitable appartiennent à des intérêts privés.

2.3 Mandat législatif

Selon la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*, les objectifs législatifs de Waterfront Toronto sont les suivants :

- mettre en oeuvre un plan qui rehausse la valeur économique, sociale et culturelle des terrains dans le secteur riverain et qui crée un secteur riverain accessible et actif pour le mode de vie, le travail et les loisirs, et ce, d'une manière responsable sur les plans financier et environnemental;
- veiller à ce que le développement continu dans le secteur riverain puisse se poursuivre de façon financièrement autonome;
- promouvoir et encourager la participation du secteur privé à l'aménagement du secteur riverain;
- encourager la participation de la population à l'aménagement du secteur riverain;
- exécuter d'autres activités qui pourraient être prescrites par des règlements provinciaux futurs.

De plus, ces objectifs devraient être atteints afin d'assurer que la revitalisation du secteur riverain crée une nouvelle croissance économique et de nouveaux emplois, de nouvelles institutions culturelles, de nouveaux parcs et espaces verts pour la population et de nouvelles communautés commerciales, résidentielles et récréatives diversifiées et dynamiques. Voir l'**annexe 2** pour connaître les résultats des activités de Waterfront Toronto et les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs de revitalisation stratégiques et prévus par la loi.

2.4 Comité directeur intergouvernemental

Les trois ordres de gouvernement assurent la surveillance et la gouvernance de Waterfront Toronto par l'entremise du Comité directeur intergouvernemental. Ce Comité directeur est composé d'un membre avec droit de vote de chaque ordre de gouvernement (habituellement les sous-ministres et le directeur municipal), qui est appuyé par un membre du personnel de chaque palier de gouvernement, et Waterfront Toronto est représenté par un membre sans droit de vote. Le Comité directeur aide la haute direction à prendre des décisions, à financer des projets et à diriger la mise en oeuvre des projets. Conformément à son mandat, le Comité directeur doit servir de point de convergence au niveau de la direction pour la gestion et la coordination intergouvernementales

des questions liées à Waterfront Toronto. Il assure également la gouvernance et la surveillance pour Waterfront Toronto. Plus précisément, il :

- dirige la détermination des questions de gouvernance générales et propres au projet liées à la revitalisation du secteur riverain et à Waterfront Toronto, et en discute, au besoin;
- coordonne les activités entre les trois ordres de gouvernement et Waterfront Toronto;
- sert de forum d'échange d'information sur la mise en oeuvre de projets financés par les trois gouvernements;
- entreprend des exercices de planification conjointe pour s'assurer que les projets proposés sont conformes aux buts, aux objectifs et au mandat de l'IRSRT et de Waterfront Toronto;
- gère les accords de contribution et les activités connexes;
- fait part de ses commentaires sur le plan annuel de Waterfront Toronto au conseil d'administration de Waterfront Toronto;
- établit des groupes de travail, au besoin, pour prêter conseils et orientation sur les questions secondaires;
- établit des comités directeurs de gestion axés sur les projets, au besoin, pour diriger et mettre en oeuvre les projets de revitalisation du secteur riverain appuyés par le gouvernement.

Figure 2 : Propriété des terres riveraines, 2018

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Propriétaire foncier	Acres	Aménageables	Distribution (%)
Gouvernement fédéral	381	110	8
Gouvernement provincial	678	220	16
Ville de Toronto	1,161	629	45
Office de protection de la nature de Toronto et de la région	88	88	6
Total des terres publiques	2 308	1 047	75
Waterfront Toronto	15	15	1
Privé et autre*	517	338	24
Superficie totale du secteur riverain	2 840	1 400	100

* Comprend les terres pour lesquelles les données sur la propriété ne sont pas disponibles (trois acres).

Voir la **figure 3** pour la structure de la prestation des projets de revitalisation et la **figure 4** pour une liste des intervenants et des organismes partenaires.

2.5 Conseil d'administration

En plus du comité directeur, Waterfront Toronto est également dirigé par un conseil d'administration composé de 12 membres et d'un président, et chaque ordre de gouvernement nomme quatre représentants. Le président est nommé conjointement par les trois ordres de gouvernement, à moins que les gouvernements ne s'entendent pas sur un président, auquel cas le conseil nomme un président parmi ses membres. Les membres du conseil ne sont pas autorisés à être des employés des gouvernements. À l'échelon municipal et provincial, une seule des personnes nommées peut être élue. Au niveau

fédéral, il n'y a pas de telles restrictions. Sinon, les députés n'ont pas le droit d'être élus. Grâce à la représentation au conseil ainsi qu'au Comité directeur intergouvernemental, les intérêts stratégiques des trois ordres de gouvernement sont intégrés à la prise de décisions stratégiques à Waterfront Toronto. À l'heure actuelle, tous les membres du conseil ont servi pendant moins de deux ans, à l'exception du président qui siège depuis février 2016. Au fil des ans, le Conseil a reçu l'appui de nombreux comités chargés de formuler des recommandations au Conseil dans différents secteurs d'activité, comme les finances, le développement immobilier, la mobilisation de la population et du gouvernement et l'examen de la conception.

De plus, un comité consultatif sur la stratégie numérique a été mis sur pied en avril 2018 pour orienter les négociations de Waterfront Toronto

Figure 3 : Structure de réalisation des projets de revitalisation

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

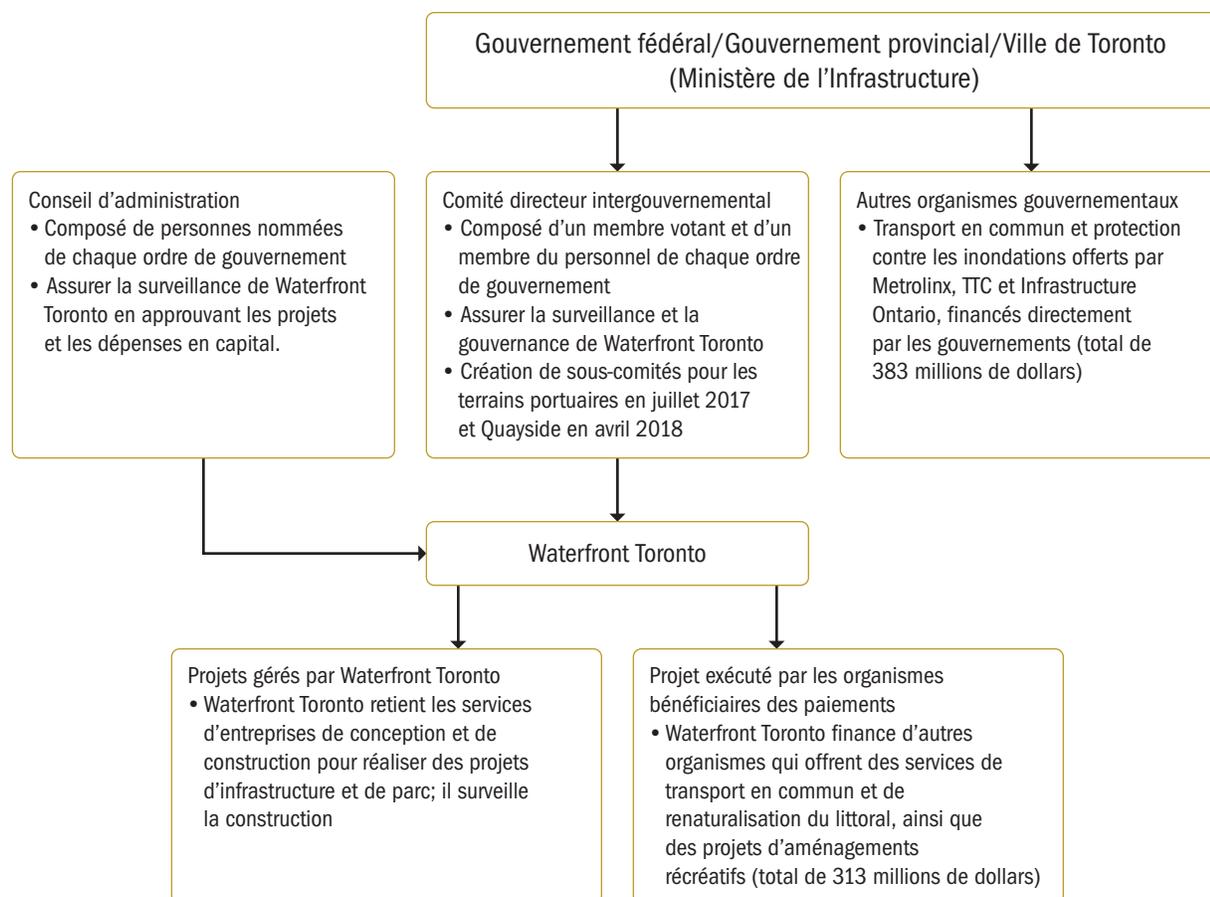


Figure 4 : Intervenants et organismes partenaires de Waterfront Toronto

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Fédéral	
Infrastructure Canada	Ministère représentant l'intérêt du gouvernement fédéral pour la revitalisation du secteur riverain et responsable de l'approbation du financement fédéral destiné à Waterfront Toronto.
Administration portuaire de Toronto	Organisme qui possède et exploite l'aéroport Billy Bishop de Toronto, le port de Toronto et la Marina de l'avant-port. Collabore avec Waterfront Toronto à la revitalisation des terrains portuaires.
Provincial	
Ministère de l'Infrastructure	Ministère ayant une responsabilité législative à l'égard de Waterfront Toronto, notamment pour ce qui est de son mandat, du financement provincial et de la surveillance au moyen de rapports d'étape annuels.
Infrastructure Ontario	Organisme du ministère de l'Infrastructure qui surveille l'approvisionnement et la réalisation des grands projets, y compris des projets immobiliers. Il agit en qualité de chef de projet pour la protection contre les inondations dans le quartier de West Don Lands et a aménagé le Village des athlètes panaméricains en partenariat avec Waterfront Toronto et un promoteur du secteur privé.
Office de protection de la nature de Toronto et de la région	Un des 36 offices de protection de la nature de l'Ontario qui offrent une vaste gamme de programmes et de services liés à la protection contre les inondations, à la lutte contre l'érosion, à la gestion de la qualité et de la quantité de l'eau et à la protection de l'environnement naturel. Collabore avec Waterfront Toronto pour renaturaliser l'embouchure de la rivière Don et dirige la renaturalisation des rives de Mimico et de Port Union.
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport	Il a participé à l'élaboration d'un plan de revitalisation de la Place de l'Ontario (dans le secteur riverain désigné) et, en partenariat avec Infrastructure Ontario, a dirigé ses projets d'aménagement de parcs, soit le parc et le sentier Trillium, et la Place communale pour les célébrations.
Municipal	
Division de l'urbanisme	Assume l'autorité sur l'urbanisme, le zonage, les permis et l'esthétique urbaine.
Toronto Economic Development Corporation/Toronto Port Lands Company/CreateTO	La Toronto Economic Development Corporation (TEDCO) a été établie comme société autofinancée pour poursuivre le développement immobilier et promouvoir la revitalisation de l'emploi à Toronto. En 2009, TEDCO a été rebaptisée la Toronto Port Lands Company afin de mieux refléter ses activités dans la région portuaire. En 2017, la Toronto Port Lands Company et d'autres organismes municipaux ont fusionné pour former CreateTO, qui continue de posséder et de gérer environ 500 acres de terres riveraines à l'intérieur et autour des terrains portuaires.
Toronto Transit Commission	Exploite le transport en commun à Toronto. Collabore avec la Ville et Waterfront Toronto pour accroître la capacité du transport en commun afin de desservir de nouveaux aménagements riverains commerciaux et résidentiels.
Tribunal d'appel de l'aménagement local (anciennement la Commission des affaires municipales de l'Ontario)	Tribunal administratif qui entend des causes relatives à une gamme de questions municipales, financières et foncières, comme les plans officiels, les règlements de zonage, les plans de lotissement et les redevances d'aménagement.

en vue d'un partenariat de ville intelligente avec Sidewalk Labs (voir la **section 2.9**). Le Comité donne des conseils à la direction de Waterfront Toronto sur des questions comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et les droits de

propriété sur la propriété intellectuelle et le contrôle de la propriété intellectuelle. Au moment de notre audit, le Comité était composé de 12 membres. Les membres, nommés par la direction de Waterfront Toronto, avaient des antécédents variés dans des domaines comme le capital de risque, la technologie

civique, le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.

2.6 Financement de fonctionnement et dépenses

En 1999, le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain a estimé qu'il faudrait environ 12 milliards de dollars pour réaliser le potentiel des terres riveraines non aménagées. Il a été proposé que le secteur privé finance sept milliards de dollars des coûts grâce à divers partenariats avec les gouvernements et que les cinq milliards de dollars restants soient recueillis par les gouvernements.

Comme le montre la **figure 5**, en octobre 2000, les gouvernements du Canada et de l'Ontario et la Ville de Toronto se sont engagés à verser chacun 500 millions de dollars (pour un total de 1,5 milliard de dollars) pour revitaliser le secteur riverain de Toronto. Les gouvernements ont conservé leur propriété des terres sur le secteur riverain (voir l'**annexe 3** pour une carte de propriété des terres).

Par la suite, les gouvernements ont réaffecté 383 millions de dollars de l'engagement de

1,5 milliard de dollars à d'autres organismes gouvernementaux pour des projets de transport en commun et de protection contre les inondations dans le secteur riverain. En 2006, la Ville a permis à Waterfront Toronto de conserver le produit de la vente des terres de la ville et de réinvestir dans des travaux de revitalisation. En mars 2018, Waterfront Toronto avait reçu un total de 1,135 milliard de dollars des gouvernements et 133 millions de dollars de sources autres que les gouvernements, tirés par exemple des frais de stationnement, du produit de la vente de terrains et d'un don.

En date de mai 2018, les trois ordres de gouvernement avaient pris des engagements supplémentaires de 1,25 milliard de dollars pour Waterfront Toronto, ces fonds devant être affectés sur une période de sept ans en vue d'une deuxième phase de réaménagement du secteur riverain, soit la protection contre les inondations des terrains portuaires. Au cours de l'exercice 2017-2018, Waterfront Toronto a reçu une avance de 65 millions de dollars par rapport à l'engagement de 1,25 milliard de dollars, qui lui a permis de dépenser 39 millions de dollars pour un projet de remplissage sur les terrains portuaires.

Figure 5 : Répartition du financement initial du gouvernement destiné à Waterfront Toronto, de sa création au 31 mars 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

Type de financement	Total	Ordre de gouvernement		
		Fédéral	Provincial	Ville
Engagement initial des gouvernements	1 500	500	500	500
Moins : Fonds redirigés vers d'autres organismes ^{1,2}	(383)	(102)	(200)	(81)
Plus : Vente de terrains ³ de la Ville de Toronto	18	–	–	18
Financement accordé à Waterfront Toronto	1 135	398	300	437
Moins : Paiements de transfert à d'autres organismes ^{2,4}	(313)	(75)	(123)	(115)
Fonds disponibles	822	323	177	322

1. Comprend le financement pour l'expansion du Réseau GO, la liaison ferroviaire Union-Pearson, la protection contre les inondations des terrains du quartier de West Don.
2. Dans les annonces publiques de financement de programmes de ces initiatives, les gouvernements n'ont généralement pas mentionné qu'une partie du financement proviendrait de leurs engagements précédents en matière de revitalisation.
3. Au cours des cinq prochaines années, à la suite des engagements actuels de la Ville, Waterfront Toronto recevra 86 millions de dollars de plus.
4. Les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de fournir du financement à des organismes comme l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région pour la régénération du littoral à Port Union et à Mimico, et à la TTC pour une deuxième plateforme de métro à la gare Union.

Comme le montre la **figure 6**, Waterfront Toronto a dépensé au total 1,34 milliard de dollars pour des projets de revitalisation, y compris en engageant des coûts d'exploitation de 112 millions de dollars au total. La **figure 7** montre les types de projets pour lesquels les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de dépenser le financement qui lui a été accordé. La **figure 8** montre les revenus et les dépenses de Waterfront Toronto au cours des cinq dernières années, y compris les salaires de 9,5 millions de dollars en moyenne et les autres coûts d'exploitation de

3 millions de dollars. La **figure 9** illustre la situation financière de Waterfront Toronto au cours des cinq derniers exercices.

2.7 Dotation à Waterfront Toronto

Au cours des cinq dernières années, Waterfront Toronto a employé en moyenne 70 employés à temps plein et contractuels. Waterfront Toronto a brièvement réduit son personnel d'environ 10 % pour le ramener à 63 en 2015 et en 2016, selon une recommandation de la Ville faisant état d'une diminution des projets actifs. La **figure 10** montre qu'en septembre 2018, Waterfront Toronto avait augmenté le nombre d'employés à 96, dont 20 étaient des employés contractuels, alors qu'il amorçait les travaux de protection contre les inondations de 1,25 milliard de dollars des terrains portuaires.

Environ 60 % du personnel de Waterfront Toronto travaille à des activités liées à des projets comme la planification urbaine, la conception de projets, la gestion et l'approvisionnement. Les 40 % restants travaillent dans les domaines de la liaison avec le gouvernement et des communications

Figure 6 : Répartition des dépenses sur le secteur riverain, du début jusqu'au 31 mars 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

Catégorie de dépenses	Montant
Projets gérés directement par Waterfront Toronto	760
Projets annulés	49
Achats de terrains	TT106
Paiements à d'autres organismes d'exécution de projets	313
Coûts d'exploitation	112
Total	1 340

Figure 7 : Source des revenus par ordre de gouvernement et dépenses par projet, du début jusqu'au 31 mars 2018

Source des données : Waterfront Toronto

Types de projets	Waterfront				Total	Total (%)
	Toronto	Ontario	Canada	Autre ¹		
	(en millions de dollars)					
Promenade et paysage de rue	115	49	112	60	336	25
Autres infrastructures municipales ²	130	134	39	24	327	24
Autres coûts et coûts généraux ³	32	42	35	37	146	11
Deuxième plateforme de la gare Union ⁴	58	63	17	0	138	10
Parc	22	23	70	0	115	9
Acquisition de terrains	3	17	86	0	106	8
Travaux de planification et préliminaires	46	22	21	2	91	7
Projets annulés	9	10	23	7	49	4
Gestion des sols et de l'environnement	13	11	5	3	32	2
Total	428	371	408	133	1 340	100

1. Le financement provenant de sources autres que les gouvernements, comme le produit de la vente de terrains et les frais de stationnement, constitue une autre source de financement.
2. Autres infrastructures municipales : installations de traitement des eaux pluviales
3. Les « autres coûts » comprennent les coûts associés à des événements ponctuels.
4. En 2002, trois ordres de gouvernement subventionnaires ont demandé à Waterfront Toronto de transférer 138 millions de dollars à la TTC pour la construction d'une deuxième plateforme de métro à la gare Union.

Figure 8 : État des résultats quinquennaux de Waterfront Toronto (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Moyenne sur 5 ans
Revenus des gouvernements	36,2	29,1	24,9	15,3	4,5	22,0
Autres produits d'exploitation	2,2	3,6	1,3	2,1	2,6	2,4
Total des revenus	38,4	32,7	26,2	17,4	7,1	24,4
Salaires	9,3	9,0	8,9	10,0	10,3	9,5
Coûts d'exploitation	2,8	3,2	3,6	2,6	2,8	3,0
Coûts directs du projet	32,7	27,1	23,8	5,6	2,6	18,4
Moins : portion capitalisée des dépenses ¹	(8,4)	(7,4)	(6,2)	(3,9)	(7,1)	(6,6)
Total des dépenses	36,4	31,9	30,1	14,3	8,6	24,3
Bénéfice d'exploitation	2,0	0,8	(3,9)	3,1	(1,5)	0,1
Gain sur la vente de terrains et d'immobilisations	—	19,92	—	3,3	1,5	4,9
Revenu net	2,0	20,7	(3,9)	6,4	0,0	5,0

1. La portion capitalisée des dépenses est constituée des coûts liés aux actifs qui sont toujours en cours de développement. Elle n'est pas comptabilisée dans les états financiers lorsqu'elle est engagée, mais plutôt pendant la durée de vie de l'actif.

2. Vente de terrains d'East Bayfront au promoteur.

Figure 9 : Bilan quinquennal de Waterfront Toronto, au 31 mars de chaque année (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne sur 5 ans
Actifs						
Trésorerie et autres actifs à court terme	91	108	63	66	81	82
Actifs en cours de développement	298	392	309	300	347	329
Immobilisations	113	106	104	88	89	100
Total des actifs	502	606	476	454	517	511
Passifs						
Contribution et subventions reportées	74	51	58	45	57	57
Autres passifs à court terme	18	31	8	7	23	18
Passif à long terme	3	3	5	6	5	4
Total des passifs	95	85	71	58	85	79
Actif net	407	521	405	396	432	432
Total du passif et de l'actif net	502	606	476	454	517	511

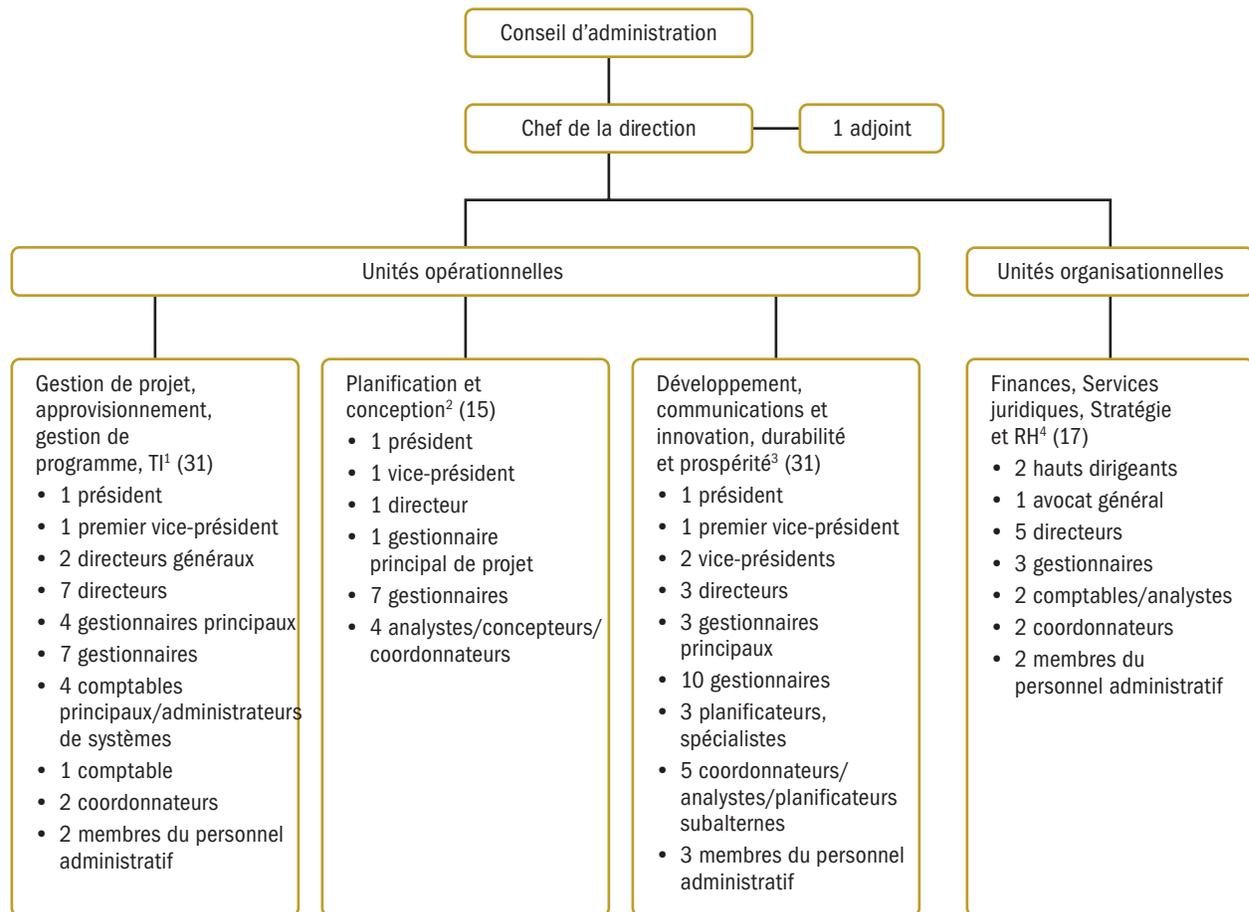
publiques, du droit, des finances, des ressources humaines et de l'administration. Neuf employés se consacrent entièrement au projet de ville intelligente de Sidewalk Labs, examinent les documents juridiques et coordonnent avec Sidewalk Labs l'élaboration du plan pour le projet Quayside (voir la section 2.9 pour plus de détails).

2.8 Projets de revitalisation du secteur riverain

L'annexe 4 énumère les projets auxquels Waterfront Toronto a participé. La participation de Waterfront Toronto a varié de la direction et du financement des projets jusqu'à l'achèvement

Figure 10 : Organigramme de Waterfront Toronto, septembre 2018

Source des données : Waterfront Toronto



1. Gestion de projet et approvisionnement s'occupent de l'achat de tous les services de conception, d'ingénierie, de consultation et de construction pour la construction d'infrastructures et de projets de parcs.
2. Planification et conception élaborent conjointement des plans urbains pour les quartiers avec la Ville de Toronto et surveillent la conception des projets d'infrastructure et de parc. Ils gèrent davantage les approbations réglementaires, y compris les évaluations environnementales et les permis.
3. Développement et communications dirigent et développent les terres, assurent la liaison avec les gouvernements et sont responsables des consultations publiques et des communications externes.
4. Finances, services juridiques, stratégie et RH sont responsables de la gestion des ententes de financement et du rendement financier, du recrutement et du maintien en poste du personnel, en plus de surveiller les activités ministérielles et juridiques, comme les ententes avec Sidewalk Labs.

de ceux-ci, en passant par la participation à la planification ou la simple prestation de conseils sur des projets dirigés par d'autres organisations. Dans le cas de certains projets, sous la direction de ses gouvernements subventionnaires, Waterfront Toronto s'est contenté de distribuer le financement à d'autres organismes pour la réalisation des projets. Comme le montre la **figure 11**, les 55 acres que Waterfront Toronto a aménagées s'inscrivent principalement dans trois catégories :

- les parcs;
- les promenades et les paysages de rue, y compris les pistes cyclables et les trottoirs;
- les bâtiments résidentiels, y compris des logements abordables.

L'**annexe 5** présente une carte de l'emplacement de ces projets dans le secteur riverain.

Il y a également eu un développement important de condominiums résidentiels dans le secteur riverain depuis 2003, sous la direction de promoteurs du secteur privé.

Figure 11 : Utilisation des terres dirigée par Waterfront Toronto, 31 mars 2018

Source des données : Waterfront Toronto

	Acres	% du total
Parcs	31	56
Promenades et paysages de rue	10	18
Logement dans les quartiers de West Don Lands et d'East Bayfront	10	18
Stationnement	3	6
Installations municipales (campus riverain du Collège George Brown)	1	2
Total	55	100

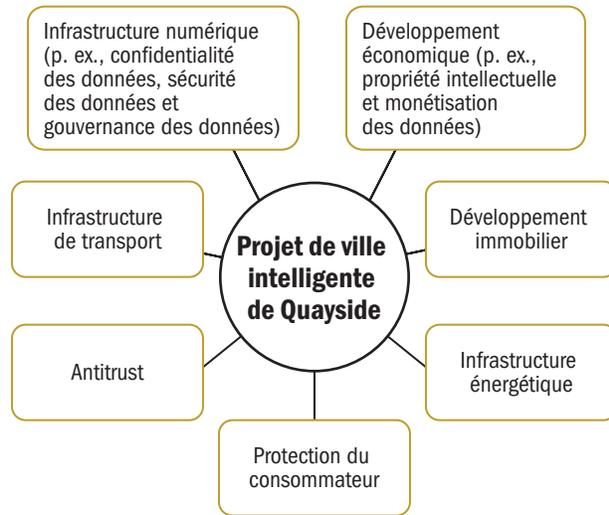
2.9 Projet de ville intelligente avec Sidewalk Labs à Quayside

De 2007 à 2009, Waterfront Toronto a acheté des parcelles de Quayside pour un montant de 68 millions de dollars afin de construire des logements abordables, d'offrir à la population un accès littoral, de permettre le prolongement des rails de tramway, de localiser une centrale énergétique et de permettre d'autres possibilités de développement.

Sidewalk Labs a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'une DP publiée par Waterfront Toronto en mars 2017 à titre de partenaire d'innovation et de financement du secteur de Quayside. Dans l'entente-cadre d'octobre 2017 entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs, ceux-ci ont convenu de créer une zone urbaine (maintenant appelée publiquement une « ville intelligente ») où l'on utilise des capteurs électroniques afin de recueillir des données pour gérer avec efficacité les actifs et les ressources dans le secteur de Quayside (voir la **figure 12** pour les secteurs nécessitant une étude et une analyse et qui pourraient exiger l'élaboration de politiques provinciales et municipales). L'objectif est de relever des défis urbains — comme l'utilisation efficace de l'énergie, l'abordabilité des logements et le transport — en utilisant des technologies comme les immeubles

Figure 12 : Secteurs nécessitant une analyse provinciale et l'élaboration de politiques avant d'aller de l'avant avec le projet de ville intelligente de Quayside

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



modulaires à haut rendement énergétique et les voitures autonomes et en développant un réseau de caméras et de capteurs dans le quartier.

Le 31 juillet 2018, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs ont signé une autre entente appelée Entente d'aménagement, qui a remplacé l'entente d'octobre 2017. L'Entente d'aménagement établit les rôles des deux entreprises, établit les structures de gestion du projet et définit les principes de gouvernance des données, y compris la collecte et l'utilisation des données personnelles. Dans le cadre de l'entente-cadre et de l'entente d'aménagement, Sidewalk Labs s'est engagé à établir le nouveau siège social de Google Canada à Toronto dans le secteur riverain de l'Est.

Waterfront Toronto peut se retirer sans pénalité de ce projet de ville intelligente jusqu'à ce qu'un plan directeur de développement et d'innovation, qui succédera à l'Entente d'aménagement, soit signé. Waterfront Toronto prévoit signer une telle entente en 2019.

Un comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres a été mis sur pied par Waterfront Toronto en avril 2018 pour conseiller la direction sur des questions comme la protection

des renseignements personnels, la propriété des données et la propriété intellectuelle.

Sidewalk Labs et Waterfront Toronto ont tenu des réunions publiques en mars, mai et août 2018, et d'autres réunions sont prévues en décembre 2018 et au début de 2019.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Waterfront Toronto, en collaboration avec les gouvernements municipal, provincial et fédéral et d'autres intervenants, avait mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour :

- planifier et mettre en oeuvre la revitalisation du secteur riverain de Toronto de manière rentable et en temps opportun, conformément aux lois, aux règlements, aux ententes et aux mandats applicables;
- surveiller régulièrement et rendre compte publiquement des progrès et du rendement des projets de revitalisation.

Nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 6**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'audit. Ces critères ont été établis à la suite d'un examen des lois, politiques et procédures applicables et d'études internes et externes. La haute direction de Waterfront Toronto a examiné et accepté notre objectif d'audit et les critères connexes.

Notre audit a été mené principalement au bureau de Waterfront Toronto de décembre 2017 à octobre 2018. Nous avons obtenu des observations écrites de Waterfront Toronto selon lesquelles, au 9 novembre 2018, il nous a fourni toute l'information dont il disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les conclusions de ce rapport.

Notre audit a porté sur divers aspects des activités de Waterfront Toronto, notamment la planification, la conception, l'établissement des

priorités, la budgétisation, l'approvisionnement, la gestion et la réalisation de projets de revitalisation depuis sa création en 2002. Nous avons interviewé la haute direction, les membres actuels et anciens du conseil et les membres actuels et anciens du Comité consultatif sur la stratégie numérique et examiné les données, courriels et autres documents connexes à Waterfront Toronto. Nous avons également interviewé des employés de la Ville de Toronto, du ministère de l'Infrastructure et d'Infrastructure Canada afin de comprendre la participation de chaque administration subventionnaire de Waterfront Toronto. Nous avons rencontré des intervenants de diverses entités comme Infrastructure Ontario, l'actuel commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ainsi que sa prédécesseure, CreateTO (anciennement la Toronto Economic Development Corporation), l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, la Ville de Mississauga, la Commission de transport de Toronto, Sidewalk Labs et des groupes communautaires représentant les intérêts des résidents.

Outre l'audit de ses états financiers annuels, Waterfront Toronto a fait l'objet de 31 audits entre 2003 et 2017. La plupart de ces audits, effectués à la demande de l'un ou l'autre des trois ordres de gouvernement ou de l'organisme lui-même, ont porté sur des aspects particuliers des activités de ce dernier (comme les ressources humaines et la gestion de la trésorerie) ou ont visé à déterminer si Waterfront Toronto avait affecté aux projets prévus les fonds reçus des gouvernements. La portée de trois de ces audits englobait l'efficacité et l'efficience de l'organisme au cours des cinq dernières années. Nous avons examiné les rapports d'audit que nous jugions pertinents aux fins de déterminer la portée et l'étendue de nos propres travaux d'audit. Les constatations présentées dans ces rapports concordent généralement avec celles contenues ici.

De plus, nous avons retenu les services d'une entreprise nationale de sondage pour demander aux résidents de la région du Grand Toronto

de nous faire part de leur connaissance de l'organisation Waterfront Toronto et de leurs points de vue sur le secteur riverain de Toronto. Nous avons également examiné les recherches pertinentes et les pratiques exemplaires en matière de revitalisation du secteur riverain au Canada et dans d'autres administrations. Nous avons retenu les services d'un conseiller indépendant spécialisé dans les projets de revitalisation pour nous aider dans cet audit. Nous avons également examiné d'autres audits effectués au nom des trois ordres de gouvernement dans le cadre de la planification de nos travaux.

Nous avons effectué notre travail et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification — Missions d'appréciation directe applicables publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario applique les Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées concernant la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Observations détaillées de l'audit : mandat et financement initial

4.1 Aménagement direct du secteur riverain par Waterfront Toronto

Comme le montre la **figure 1**, l'ensemble du secteur riverain est constitué de terres exploitables et non exploitables. Environ la moitié des terres riveraines ne sont pas exploitables, y compris les chemins de fer, les infrastructures, les sites patrimoniaux, les sites historiques comme la Tour CN, les centres communautaires préexistants, les immeubles commerciaux et les tours de condominium résidentielles. Sur les 1 400 acres de terres exploitables, environ 338 sont des terres privées. La **figure 1** montre que les 1 062 acres de terres restantes dans le secteur riverain appartiennent à l'État.

Depuis sa création en 2002, Waterfront Toronto a développé directement (c'est-à-dire géré des projets directement jusqu'à la fin) 55 acres ou 5 % des 1 062 acres de terres publiques exploitables. L'**annexe 3** présente une carte du secteur riverain de Toronto qui montre les secteurs directement aménagés par Waterfront Toronto. Waterfront Toronto a fourni des fonds de développement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation de 151 acres supplémentaires. Des promoteurs privés et d'autres organismes gouvernementaux, comme Infrastructure Ontario, ont également développé 39 acres, ce qui laisse 817 acres de terres publiques, principalement les terrains portuaires, à aménager.

En 2013, Waterfront Toronto a retenu les services d'un expert-conseil pour évaluer les avantages économiques de ses projets afin d'estimer l'incidence de ses travaux. L'expert-conseil a estimé à près de 10 milliards de dollars la valeur qui serait créée par les projets de développement – comme

des bâtiments et des infrastructures – dans des zones adjacentes à celles mises en valeur par Waterfront Toronto. Toutefois, l'expert-conseil n'a pas été en mesure de déterminer exactement la contribution des travaux de Waterfront Toronto aux 10 milliards de dollars de développement, puisque des facteurs externes comme la forte croissance de la demande pour des espaces résidentiels et commerciaux à Toronto ont probablement influencé le marché local. Dans son rapport, l'expert-conseil indiquait que les retombées économiques étaient attribuables, à tout le moins en partie, aux effets directs des activités de Waterfront Toronto.

4.2 Waterfront Toronto avait une autorité limitée pour diriger la revitalisation

4.2.1 Waterfront Toronto s'est principalement appuyé sur les plans d'aménagement du secteur riverain de la Ville de Toronto

En 2000, le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain de Toronto, mis sur pied par les trois ordres de gouvernement pour formuler des recommandations en vue de la revitalisation du secteur riverain de Toronto, a qualifié l'approche de gestion des terres riveraines de « disposition aléatoire et non coordonnée des biens publics. Il est impossible d'attirer des investissements à moins qu'un tel mécanisme [c'est-à-dire une organisation] ne soit présent pour coordonner, mettre en oeuvre, promouvoir et intégrer les actions publiques et privées. » Bien que Waterfront Toronto ait été créée par la suite pour devenir cette organisation, en théorie, il ne dirigeait pas la revitalisation et le développement du secteur riverain.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités de l'Ontario ont le pouvoir de planifier et de déterminer le zonage des terres à différentes fins, comme des terrains résidentiels, commerciaux ou des parcs. En 2003, la Ville de Toronto avait déjà élaboré un plan

directeur pour le secteur riverain central. Comme Waterfront Toronto n'a pas l'autorité officielle en matière de planification et qu'il a fallu cinq ans au Conseil municipal pour examiner et approuver le plan, Waterfront Toronto n'a pas élaboré son propre plan directeur ni une vision à grande échelle pour revitaliser le secteur riverain de Toronto. Il s'est plutôt fié, comme le prévoyait le Conseil municipal, au plan directeur de la Ville et s'en est servi pour orienter la revitalisation du secteur riverain.

Le plan directeur de la Ville indiquait d'une façon générale que le secteur riverain était un secteur à usage mixte à des fins résidentielles, commerciales, municipales et d'aménagement de parcs. Cependant, il ne précisait pas, par exemple, quel pourcentage des terres pouvait être utilisé pour les parcs par rapport à d'autres utilisations. Il ne précisait pas non plus les zones précises pour chaque type de développement, par exemple, l'endroit où les parcs seraient construits dans le secteur riverain. Le plan directeur de la Ville a répertorié 25 projets potentiels dans le secteur riverain. Sur ces 25 projets potentiels, nous avons déterminé que 18 cadraient avec le mandat de Waterfront Toronto. Comme le montre la **figure 13**, au moment de notre audit, Waterfront Toronto n'avait réalisé que huit des 18 projets. Les sept autres projets étaient alignés de plus près aux autres organismes.

Waterfront Toronto, en collaboration avec la Ville de Toronto, avait élaboré des plans plus détaillés pour les quartiers des terrains de l'Ouest de la rivière Don et East Bayfront en 2005, le chenal Keating en 2010 et l'île Villiers (une partie des terrains portuaires) en 2017. Ensemble, ces plans de quartier couvrent environ 10 % des terres du secteur riverain central. Étant donné que Waterfront Toronto a dû obtenir l'approbation du Conseil municipal pour ces plans, les plans pour les quartiers des terrains de l'Ouest de la rivière Don et de East Bayfront sont très semblables à ceux des quartiers avoisinants établis par la Ville de Toronto, qui ont mis l'accent sur l'aménagement à usage mixte plutôt que sur les espaces publics.

Figure 13 : État d'avancement des projets de Waterfront Toronto figurant dans le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto en 2003

État d'avancement évalué par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Projet	Type	Description et portée	Dans le mandat de Waterfront Toronto	Substantiellement achevé à l'automne 2018
1 Paysage de rue Queen's Quay	Élimination des barrières	Transformer la rue en une avenue conviviale pour les piétons et les cyclistes.	Oui	Oui
2 Sentier riverain/sentier Martin Goodman	Élimination des barrières	Raccorder et élargir les sentiers existants pour créer un sentier continu entre le ruisseau Garrison et la vallée de la Don.	Oui	Oui
3 Les promenades du bord de l'eau	Création d'espaces publics	Promenades reliant des parcs individuels et des espaces publics à un corridor piétonnier continu.	Oui	Oui
4 Harbourfront Centre	Création d'espaces publics	Remplacer les stationnements de surface par des stationnements souterrains pour libérer des terres à des fins culturelles ou commerciales.	Oui	Oui
5 Parcs à East Bayfront	Création d'espaces publics	Construction de nouveaux parcs à l'extrémité des rues Jarvis, Sherbourne et Parliament.	Oui	Oui
6 Protection contre les inondations dans West Donlands	Durabilité	Créer une berme de protection contre les inondations.	Oui	Oui
7 West Don Lands	Développement	Développer les terres du quartier Donlands	Oui	Oui
8 East Bayfront	Développement	Construire un nouveau quartier résidentiel de condominiums de hauteur moyenne.	Oui	Oui
9 Couloir Gardiner	Élimination des barrières	Éliminer l'obstacle que crée l'autoroute Gardiner Expressway.	Oui	Non
10 Paysage de rue du boulevard Lakeshore	Élimination des barrières	Transformer la rue en une avenue conviviale pour les piétons et les cyclistes.	Oui	Non
11 Extrémité de la rue Yonge	Création d'espaces publics	Créer un espace public distinctif comprenant une jetée, une place, des lieux culturels et de divertissement.	Oui	Non
12 Don Greenway	Création d'espaces publics	Corridor d'espaces verts reliant promenade Don Valley et le parc Tommy Thompson à travers les terrains portuaires, y compris un centre de créativité et d'innovation.	Oui	Non
13 Parc du lac Ontario	Création d'espaces publics	Prolongement de Ash Bridges Bay grâce au remplissage pour agrandir et relier le parc Tommy Thompson.	Oui	Non
14 Voie maritime	Création d'espaces publics	Explorer les possibilités d'utiliser une partie de l'espace du quai le long du chenal pour un espace communautaire.	Oui	Non
15 Parc Commissioners	Création d'espaces publics	Construction d'un nouveau parc entre la rue Cherry et Don Roadway (au nord de la rue Commissioners).	Oui	Non
16 Transport durable	Durabilité	Prioriser le transport en commun, le vélo et la marche comme moyen de transport.	Oui	Non

Projet	Type	Description et portée	Dans le mandat de Waterfront Toronto	Substantiellement achevé à l'automne 2018
17 La renaturalisation de l'embouchure de la rivière Don	Durabilité	Renaturalisation d'un nouvel espace récréatif.	Oui	Non
18 Ouverture des terrains portuaires au développement urbain	Développement	Développer la région en un quartier achalandé qui met en valeur les industries de l'innovation et du savoir.	Oui	Non
19 Nouveau parc Fort York	Création d'espaces publics	Agrandir le parc de Fort York pour créer une attraction nationale, régionale et locale.	Non	Certains
20 Agrandissement du parc Marilyn Bell	Création d'espaces publics	Ajout de trois hectares au parc.	Non	Certains
21 Exhibition Place	Développement	Tirer parti des aménagements existants dans la région et les améliorer.	Non	Certains
22 LRT Transit	Élimination des barrières	Prolongement des itinéraires du train léger sur rail entre l'Exhibition Place et les terrains portuaires.	Non	Non
23 Place de l'Ontario	Création d'espaces publics	Relier la Place de l'Ontario au réseau de parcs riverains.	Non	Non
24 Silos Canada Maltage	Création d'espaces publics	Tirer parti des silos existants pour construire un espace spécial à des fins publiques et privées.	Non	Non
25 Création de corridors du patrimoine culturel	Élimination des barrières	Relier le bord de l'eau pour former un réseau culturel riverain.	Non	Non

En septembre 2004, un consultant embauché par Waterfront Toronto a évalué le modèle d'organisation et de gouvernance par rapport aux facteurs de réussite observés dans d'autres organismes de revitalisation du secteur riverain d'autres administrations. L'examen a révélé que Waterfront Toronto n'avait aucune emprise sur les terres, y compris la capacité de réglementer les terres privées, et que la coordination entre les intervenants ou les organismes gouvernementaux, comme la Ville, semblait insuffisante. Il a aussi constaté que, bien que la vision originale de Waterfront Toronto consistait à fonctionner comme une société de développement habilitée, il fonctionnait en fait comme un organisme de coordination disposant d'un pouvoir et d'un

contrôle insuffisants pour harmoniser les efforts des intervenants ou faire progresser le développement du secteur riverain.

4.2.2 Propriété et contrôle limités des terrains par Waterfront Toronto

Waterfront Toronto n'a pas obtenu la propriété et le contrôle des terres qu'il devait revitaliser, ce qui a limité sa capacité de planifier des projets à grande échelle. Waterfront Toronto pourrait aussi être touché par l'évolution des priorités et par les besoins au chapitre des revenus des gouvernements qui assurent son financement. Dès 2002, afin de contrôler la hauteur des bâtiments et l'utilisation des terres dans le secteur riverain, le conseil

d'administration de Waterfront Toronto a demandé à ses gouvernements fondateurs d'exiger que les projets d'aménagement proposés sur les terres publiques et privées le long du secteur riverain soient examinés par le Comité directeur intergouvernemental et Waterfront Toronto. Waterfront Toronto nous a informés que les gouvernements n'avaient pas approuvé cette entente.

Waterfront Toronto possédait seulement 15 acres (1 %) des terres exploitables, tandis que le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario, la Ville de Toronto et le secteur privé possédaient la plus grande partie de ces terres, qui n'ont pas été transférées à Waterfront Toronto. Comme le montre l'**annexe 7**, cela contraste avec le projet d'aménagement de The Forks à Winnipeg, par exemple, où l'organisation chargée de l'aménagement de The Forks a obtenu la propriété des terres dont elle était responsable de la revitalisation. En 1993, une organisation internationale dédiée aux centres-villes et aux centres urbains du monde entier a décerné au projet de The Forks un prix d'excellence qui l'a distingué de ceux de 60 autres villes canadiennes, américaines, antillaises et sud-africaines.

Waterfront Toronto n'avait pas et n'a toujours pas le pouvoir d'exproprier des droits fonciers. En vertu d'un protocole conclu avec la Ville, Waterfront Toronto doit demander à la Ville d'exproprier en son nom. Toutefois, Waterfront Toronto n'a pas appliqué ce protocole.

Au cours de la dernière décennie, les terres privées ont été en grande partie transformées en copropriétés. Comme Waterfront Toronto n'était pas propriétaire de ces terres, il n'avait aucun contrôle direct sur leur développement. Bien que la Ville de Toronto ait le contrôle du zonage de ces terres privées, leur rezonage en vue d'en faire des parcs l'obligerait à verser une contrepartie aux propriétaires au titre de la valeur des terres. La Ville a également tiré profit des revenus provenant des redevances des promoteurs et des taxes foncières provenant de l'aménagement de condominiums.

4.2.3 Le mandat de développement chevauche celui d'autres entités gouvernementales

Le mandat de Waterfront Toronto est semblable à celui d'autres entités gouvernementales existantes, ce qui a limité davantage sa capacité de planifier et d'exécuter la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Les rôles et les mandats des organismes de développement économique et d'infrastructure suivants n'ont pas été réévalués ou révisés, ce qui a entraîné des chevauchements de compétences et de mandats.

Toronto Economic Development Corporation (TEDCO)

La Toronto Economic Development Corporation (TEDCO), établie en 1986 avant la création de Waterfront Toronto, est une société en propriété exclusive de la Ville de Toronto qui est responsable de la gestion de ses terrains et de certains terrains municipaux situés dans le secteur riverain du centre-ville. En 2006, il y a eu un conflit entre le plan de quartier de Waterfront Toronto visant à créer un espace public, y compris un parc et une attraction publique, et le plan de TEDCO de construire un complexe de bureaux (l'immeuble Corus) près de l'extrémité sud de la rue Jarvis sur un terrain appartenant à la Ville. Waterfront Toronto et la Ville ont négocié pendant deux ans avant de parvenir à un compromis — les deux ont dû reconfigurer leurs projets pour répondre aux besoins de l'autre. L'espace public de 4,5 acres prévu pour le secteur riverain de Toronto a été réduit à un parc de plage triangulaire de deux acres (qui est devenu Sugar Beach).

En juin 2017, TEDCO a fusionné avec d'autres organismes municipaux pour former CreateTO. Bien qu'un protocole d'entente conclu en 2006 entre la Ville de Toronto, TEDCO et Waterfront Toronto ait désigné Waterfront Toronto comme chef de la revitalisation des terrains portuaires, CreateTO continue de posséder et de gérer environ 500 acres de terres riveraines dans et autour des

terrains portuaires (partie des 1 400 acres de terres exploitables dans le secteur riverain).

Sans la résolution de ce chevauchement de mandat, il pourrait y avoir d'éventuels conflits au sujet de l'utilisation des terres des terrains portuaires, pour lesquels CreateTO supervise les baux fonciers à long terme. Le plan à long terme de la Ville pour les terrains portuaires indique que les parties est de la région continueraient d'être utilisées par les studios de cinéma et à des fins industrielles. Cependant, le plan de quartier de Waterfront Toronto plus récent pour la région montre qu'il a l'intention d'aménager des terres adjacentes en tant que collectivité résidentielle à usage mixte.

À l'automne 2017, le Comité directeur intergouvernemental a demandé aux deux organisations de discuter d'un processus pour confirmer leurs rôles et responsabilités respectifs, mais n'a pas fourni d'autres directives. Depuis janvier 2018, Waterfront Toronto travaille avec CreateTO pour définir les rôles et responsabilités respectifs. Au moment où notre audit a été achevé, l'exercice se poursuivait.

Infrastructure Ontario (IO)

Infrastructure Ontario (IO), un organisme provincial, est responsable de la direction des grands projets d'infrastructure et de la gestion du portefeuille immobilier du gouvernement. En date de 2011, le ministère de l'Infrastructure avait fourni un financement de 135 millions de dollars à IO, dont 120 millions avaient été réaffectés à même les fonds de 1,5 milliard destinés au départ à Toronto Waterfront pour configurer un terrain à des fins de protection contre les inondations dans le quartier West Don Lands. Ce relief fortifie et élève la rive de la rivière Don, éliminant ainsi le risque d'inondation dans le quartier West Don Lands, ce qui permet en retour d'exécuter des projets de construction dans la région.

En 2010, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a financé, par l'entremise d'IO, le Village des athlètes des terrains de l'Ouest de la

rivière Don pour les Jeux panaméricains de 2015. IO a supervisé l'aménagement de cinq blocs de bâtiments par un promoteur privé, qui a servi de dortoirs pendant les Jeux panaméricains de 2015. Après les Jeux, deux des blocs ont fourni des logements abordables, deux ont été aménagés en condominiums et une résidence d'étudiants et un centre communautaire ont également été construits. Le promoteur privé a construit des condominiums sur trois blocs supplémentaires après la fin des Jeux. Bien que le quartier West Don Lands soit un quartier situé dans le secteur riverain désigné, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a désigné IO comme responsable de ce projet.

Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport

La Place de l'Ontario, un complexe de 155 acres comprenant des plans d'eau (c'est-à-dire des parcelles de terrain, dont une partie ou la totalité sont recouvertes d'eau), se trouve dans la zone désignée pour la revitalisation par Waterfront Toronto. Cependant, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, qui surveille la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario, a dirigé l'élaboration d'un plan de revitalisation pour cette dernière et a compté sur IO pour appuyer la mise en oeuvre de ses projets de parc. En juin 2017, IO a achevé l'aménagement du parc et du sentier Trillium, couvrant 7,5 acres de terrain qui servaient auparavant principalement de stationnement. La participation de Waterfront Toronto au projet s'est limitée à la gestion des consultations publiques et du processus de conception.

En février 2018, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a attribué un contrat de conception pour la Place communale pour les célébrations, un parc supplémentaire de 18 acres qui sera construit à côté du parc Trillium. Encore une fois, ce projet est planifié par le Ministère et sera géré par IO. Le parc devait offrir un espace vert polyvalent offrant des possibilités d'art public, d'activités communautaires et de loisirs. Waterfront

Toronto n'a pas participé à la planification du projet ni à l'acquisition du contrat de conception. En juin 2018, le travail de conception a été interrompu lorsque le nouveau gouvernement provincial a été élu.

4.2.4 Près de la moitié (700 millions de dollars) de l'engagement de financement de 1,5 milliard de dollars destiné à Waterfront Toronto a été redirigé vers d'autres organismes

Comme le montre la **figure 5**, en 2018, les gouvernements de l'Ontario, du Canada et de Toronto avaient réduit le montant du financement engagé pour la revitalisation de Waterfront Toronto à environ 1,1 milliard de dollars par rapport à leur engagement initial de 1,5 milliard de dollars. Un total de 383 millions de dollars provenant de l'enveloppe de 1,5 milliard de dollars a été réaffecté à d'autres organismes existants pour des projets comme l'expansion du réseau GO (130 millions de dollars), la protection contre les inondations sur les terrains de West Don (120 millions de dollars), le complexe sportif des terrains portuaires (32 millions de dollars), l'Union Pearson Express (25 millions de dollars), le pont piétonnier de Fort York (21 millions de dollars) et 19 autres petits projets.

De plus, les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de fournir un financement total de 313 millions de dollars à d'autres organismes pour des projets de restauration des rives et de transport en commun. Bien que ces projets s'inscrivent dans le mandat de développement du secteur riverain, ils représentent au total près de 700 millions de dollars pour des projets que Waterfront Toronto n'a pas directement conçus ni gérés.

Dans leurs annonces publiques de financement, les gouvernements n'ont pas divulgué qu'une partie du financement qu'ils fourniraient pour ces projets représentait une réduction de leur engagement annoncé plus tôt envers Waterfront Toronto. Ces annonces publiques donnaient l'impression que les gouvernements investissaient

des sommes supplémentaires dans la revitalisation du secteur riverain.

4.2.5 Le financement accordé à Waterfront Toronto était axé sur des projets plutôt que versé annuellement ou à long terme

Le financement des trois ordres de gouvernement a été octroyé à Waterfront Toronto sur une base ponctuelle en fonction de chaque projet, dans le cadre de 93 accords de financement distincts. En 2006, dans une lettre adressée au groupe d'experts indépendant du gouvernement fédéral sur les subventions et les contributions, Waterfront Toronto s'est dit préoccupé par le fait que ce mécanisme de financement « met l'accent sur des projets individuels plutôt que sur le mandat de revitalisation plus vaste et les résultats attendus à long terme ». Un an plus tôt, en 2005, Waterfront Toronto avait commencé à planifier la façon de répartir l'engagement financier des gouvernements entre différents projets, mais les gouvernements n'entendaient ne financer que des coûts particuliers de projets individuels plutôt que de fournir un financement annuel. Par conséquent, les gouvernements contrôlaient directement le choix de certains projets et la nature de la revitalisation des terres publiques.

Un exemple est la tentative infructueuse de Waterfront Toronto d'installer un campus de l'Université pour la paix affiliée aux Nations Unies à la base de la rue Yonge. Le plan directeur de la Ville de Toronto prévoyait la préservation du quai en tant qu'espace public d'importance particulière. Le plan de Waterfront Toronto était d'utiliser le quai comme espace culturel pour reconfigurer et faire connaître le secteur riverain de Toronto. Il proposait un campus de l'Université pour la paix offrant des programmes de maîtrise aux étudiants internationaux, aux responsables des Nations Unies et aux gouvernements sur la prévention des conflits, la démocratie et la gouvernance.

En 2004, le site privé de 10 acres a été mis en vente. Waterfront Toronto n'a reçu l'appui que du

gouvernement fédéral et de la Ville pour l'achat du site, mais pas de la province, de sorte qu'il n'a pu acquérir le terrain en raison d'un manque de fonds. En novembre 2005 — alors que Waterfront Toronto essayait d'obtenir des fonds suffisants pour acheter le terrain —, un consortium de promoteurs a acquis 9 des 10 acres du site pour construire un complexe de copropriété de 15 étages. Plus tard la même année, Waterfront Toronto a acheté la parcelle restante d'une acre. Cependant, le projet relatif à l'Université pour la paix a été abandonné par ses commanditaires. Waterfront Toronto ne disposait pas à ce moment de fonds pour aménager un parc à cet endroit. Le site continue de servir de terrain de stationnement jusqu'à ce que l'on ait les fonds requis pour l'aménagement d'un parc.

L'engagement supplémentaire de 1,25 milliard de dollars des gouvernements pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations acheminera des fonds vers Waterfront Toronto, conformément à un calendrier de financement global qui définit déjà les budgets des projets individuels qui devront être établis d'ici le début de 2019.

RECOMMANDATION 1

Pour que le mandat de Waterfront Toronto reflète la vision de la population et des gouvernements d'un secteur riverain revitalisé et qu'il ne chevauche pas les mandats d'autres entités à l'avenir, nous recommandons au ministère de l'Infrastructure, en consultation avec les gouvernements partenaires :

- d'effectuer un examen du mandat de Waterfront Toronto, en mettant l'accent sur la définition claire du rôle et des pouvoirs requis par l'organisme pour appuyer la revitalisation du secteur riverain pendant le reste de son mandat prévu par la loi;
- de clarifier les rôles et les responsabilités des organismes existants comme CreateTO et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, qui peuvent avoir des mandats

ou des intérêts qui se chevauchent dans la revitalisation du secteur riverain de Toronto.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance qu'il y a à définir des rôles clairs pour les différents ordres de gouvernement et pour Waterfront Toronto à l'appui de l'aménagement du secteur riverain de Toronto.

Le gouvernement ontarien discutera avec les gouvernements partenaires à propos des recommandations de la vérificatrice générale ayant trait à l'examen du mandat et de la meilleure manière de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque organisme compétent.

Le gouvernement de l'Ontario, de concert avec le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto, compte sur le Comité directeur intergouvernemental pour aider Waterfront Toronto à remplir son mandat et pour favoriser la collaboration avec les autres parties prenantes. La province a aussi eu des rapports proactifs avec des partenaires gouvernementaux compétents pour assurer la concordance des décisions prises avec d'autres initiatives clés.

Le gouvernement de l'Ontario travaille avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto afin d'élaborer un accord permettant de renforcer la responsabilisation et de préciser les rôles et les responsabilités de chaque partie.

La province, en collaboration avec les gouvernements partenaires, tiendra notamment compte de ces recommandations dans le cadre des travaux d'élaboration et d'examen du plan d'activités stratégique 2019-2023 de Waterfront Toronto.

Le gouvernement de l'Ontario continuera de travailler en coopération avec ses partenaires pour aider Waterfront Toronto à remplir efficacement son mandat, et il collaborera avec les autres sociétés et organismes compétents.

4.3 Les dépenses réelles dans le cadre des projets ont dépassé les coûts estimatifs

Nous avons comparé les montants estimatifs rattachés à tous les projets de construction de plus de 10 millions de dollars gérés par Waterfront Toronto (détaillé à la **figure 14**) au coût réel des projets. Au total, ces projets représentent plus de 60 % des dépenses de Waterfront Toronto au titre de l'ensemble des projets qu'il appuie.

Nous avons constaté que le coût réel de six de ces projets était inférieur d'environ 12 % (soit quelque 29 millions de dollars) par rapport aux estimations. Toutefois, pour les cinq autres projets, le coût réel à ce jour était supérieur de quelque 22 % (environ 43 millions de dollars). Parmi ces projets, deux ne sont toujours pas achevés, et Waterfront Toronto a estimé qu'il faudra 40 millions de dollars de plus pour les réaliser; ces fonds seront puisés à même les recettes qui devraient être tirées de la vente de terrains et d'autres sources.

Pour deux projets de planification énumérés à la **figure 14**, Waterfront Toronto n'avait pas préparé d'estimations détaillées des coûts. Nous n'avons donc pas pu déterminer si ces projets respectaient le budget. Par exemple, pour les travaux préliminaires et de planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don, Waterfront Toronto n'a pas préparé d'estimation des coûts avant d'entreprendre les travaux de planification et a continué de dépenser en moyenne plus d'un million de dollars par année pendant 10 ans jusqu'en 2014-2015.

Waterfront Toronto a financé la poursuite de la mise en oeuvre des projets de construction dont le coût réel dépassait les montants estimés, par l'entremise d'ententes de financement subséquentes, signées après le début de la construction, de pair avec d'autres sources de fonds.

4.3.1 Les coûts des projets n'ont pas été estimés au moyen d'une approche uniforme

Waterfront Toronto n'a pas utilisé une approche uniforme pour estimer les coûts des projets. La société s'appuyait plutôt sur une combinaison d'estimations de planification d'ordre général, d'ententes de financement et d'approbations de dépenses par le conseil d'administration.

Nous avons noté des améliorations dans la planification du projet de protection contre les inondations des terrains portuaires. Une charte de projet décrivant la portée, le budget et le calendrier d'achèvement du projet a été élaborée pour la première fois en février 2017 pour le projet de remblayage de la rue Cherry, le premier sous-élément de la protection contre les inondations des terrains portuaires. En outre, le Comité des finances du conseil d'administration a examiné la conception et le coût des projets à différentes étapes et a fourni des mises à jour trimestrielles au conseil d'administration. Cette approche sera nécessaire pour surveiller efficacement les projets prévus de 1,25 milliard de dollars liés à la protection des terrains portuaires contre les inondations.

4.3.2 Ordres de modification aux coûts de projet additionnels et travaux supplémentaires

Il se peut que les conditions sur les chantiers de construction ne soient pas toujours bien connues lorsque les plans du projet sont achevés, ce qui donne lieu à des demandes de renseignements de la part d'entrepreneurs qui, à leur tour, exigent que Waterfront Toronto émette des instructions sur le chantier ou des ordres de modification. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'autorisations de modification ajoutées pendant la construction ont entraîné des coûts et des travaux supplémentaires.

À la **figure 15**, nous énumérons les raisons les plus courantes pour lesquelles des modifications ont été apportées à des projets gérés par Waterfront Toronto. Bien que nous reconnaissons

Figure 14 : Projets gérés par Waterfront Toronto testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projet	Type	Quartier	Coût estimatif (en millions de dollars)	Total dépensé jusqu'en mars 2018 (en millions de dollars)	Hausse de coûts (en millions de dollars)	% de variation	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement réelle	Nbre de mois de retard
Queens Quay – Promenade et revitalisation du paysage de rue	Espace public	Secteur riverain central	85,7	120,3	34,6	40,4	Été 2015	Juin 2015	0
Aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don – Eau, égouts, rues	Infrastructure municipale	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	46,3	48,8	2,5	5,4	2014-2015	2015-2016	Jusqu'à 12
Parc Sherbourne	Parc	East Bayfront	28,9	30,1	1,2	4,2	Mars 2011	Juin 2011	4
Corktown Common ¹ – Parc	Parc	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	26,8	27,3	0,5	1,9	Janv. 2012	Juin 2013	17
Assainissement des terres ²	Gestion environnementale	East Bayfront	11,2	15,8 ²	4,6	41,1	2011	En cours	84+
Sous-total		198,9	242,3	43,4	21,8	21,8			
Aménagement du terrain à East Bayfront – Eau, égouts, rues ¹	Infrastructure municipale	East Bayfront	132,2	111,1 ²	(21,1)	(16,0)	Diverses	En cours	Jusqu'à 12
Installation de traitement des eaux pluviales ³	Infrastructure municipale	East Bayfront	24,9	24,2 ³	(0,7)	(2,8)	Avril 2014 à mars 2015	Déc. 2015	9
Place du Canada	Espace public	Secteur riverain central	30,8	29,7	(1,1)	(3,6)	Mars 2012	Juin 2012	3
Promenade Wavedeck	Espace public	Secteur riverain central	17,4	14,3	(3,1)	(17,8)	Printemps 2008-été 2009	Septem-bre 2008 – Août 2009	0
Sugar Beach	Espace public	East Bayfront	16,1	14,2	(1,9)	(11,8)	Juillet à septembre 2010	Juin 2010	0
Promenade en bordure de l'eau	Espace public	East Bayfront	12,6	11,4	(1,2)	(9,5)	2016/2017	Déc. 2015	0
Sous-total		234,0	204,9	(29,1)	(12,4)	(12,4)			
Plan du quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don Lands	Travaux de planification et préliminaires	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	s.o.	19,5	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don	Travaux de planification et préliminaires	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	s.o.	12,6	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Sous-total			32,1	32,1					
Total			479,3	479,3					

1. Le retard était principalement attribuable à un terrain de protection contre les inondations, qui devait être rempli avant la construction du parc. La construction du parc a débuté en août 2010.

2. Waterfront Toronto prévoit dépenser 40 millions de dollars en plus de ce qu'il a dépensé d'ici le 31 mars 2018, alors que certains de ces projets sont en cours.

3. La Ville a augmenté la capacité de l'installation de traitement des eaux pluviales, contribuant ainsi à une augmentation des coûts.

Figure 15 : Justification des retards et des coûts supplémentaires dans les projets gérés par Waterfront Toronto testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projet	Conception et planification inadéquates	Conditions de site imprévues	Coordination de multiples intervenants	Justification des retards et des coûts supplémentaires
Queens Quay – Promenade et revitalisation du paysage de rue	●	●	●	État imprévu du site, coûts de retard, coordination des travaux avec la TTC.
Aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don – Eau, égouts, rues	●	●	●	Les conditions/conflits imprévus sur le site, une enquête supplémentaire sur les services publics qui a entraîné le réalignement de la conduite de refoulement.
Parc Sherbourne	●		●	Changements de conception, coûts attribuables aux retards, demandes de la Ville.
Corktown Common – Parc	●	●	●	Qualité du travail et délai – Protection contre les inondations.
Assainissement des terres	●	●		Contamination plus importante que prévu.
Aménagement des terrains d'East Bayfront – Eau, égouts, rues	●	●	●	Approbations municipales supplémentaires, coordination de multiples entrepreneurs, terrain instable et nappe phréatique élevée.
Installation de traitement des eaux pluviales			●	Augmentation de la capacité de l'installation et de la zone de captage par la Ville.
Place du Canada	●	●		Les conditions imprévues du site et les changements de conception.
Promenade Wavedeck				s.o.
Sugar Beach				s.o.
Promenade en bordure de l'eau				s.o.
Plan du quartier de des basses terres de la rivière Don	●			Aucune estimation de coûts élaborée pour le projet.
Planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don	●			Aucune estimation de coûts élaborée pour le projet.

que certains cas nécessitant une dérogation au contrat de construction initial auraient pu être prévus pendant la planification du projet, nous avons relevé des cas où une planification plus détaillée avant la construction aurait pu aider à éviter certains des ordres de modification après le début de la construction.

Par exemple, il a fallu près de 700 000 \$ pour redimensionner les tuyaux utilisés dans un égout sanitaire en raison d'un changement de conception recommandé par un expert-conseil après le début des travaux de construction. Nous avons également constaté que la conception originale d'une fontaine à Sherbourne Common

comprenait des composants en acier inoxydable. Ces composantes ont été retirées pendant le processus d'approvisionnement afin de réduire les coûts du projet, mais ont été ajoutées pendant la construction au coût de près de 275 000 \$.

Pour son plus grand projet, soit l'ajout de promenades et de pistes cyclables le long de Queens Quay, il y a eu 598 demandes de modification de 2008 à 2015, pour un coût supplémentaire de 18,5 millions de dollars (environ 14 % du coût total du projet). Nous avons constaté que certains de ces ordres de modification auraient pu être évités grâce à une planification plus rigoureuse et à une meilleure coordination avec les organismes

partenaires qui travaillaient également sur le même chantier. Par exemple, Waterfront Toronto a dépensé 3,9 millions de dollars en raison d'une coordination insuffisante avec un service public d'électricité et la TTC, qui effectuaient tous deux des travaux sur le site en même temps. Les pénalités imposées par les entrepreneurs et les corps de métiers en raison des retards se sont élevées à trois millions de dollars. Ces retards ont été causés à la fois par Waterfront Toronto et par des entrepreneurs qui travaillaient sur une composante du projet qui n'a pas été achevée afin qu'un autre entrepreneur puisse commencer ses travaux à la convenue. Les permis et approbations supplémentaires exigés par la Ville de Toronto après le début des travaux de construction ont coûté 2,3 millions de dollars de plus.

4.3.3 Waterfront Toronto a dépensé 49 millions de dollars pour des projets annulés

Waterfront Toronto a dépensé un total de 49 millions de dollars (voir la **figure 7**) des fonds fournis par les trois ordres de gouvernement pour des projets annulés. Par exemple, il a dépensé 28 millions de dollars pour la planification des installations de chauffage centralisé (installations centrales où le chauffage est fourni aux immeubles adjacents plutôt que par des chaudières installées dans les immeubles individuels) pour les quartiers d'East Bayfront et des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Le plan était de mettre en place une centrale de chauffage qui serait plus efficace pour répondre aux besoins de la densité élevée de la population des deux quartiers résidentiels. Cependant, la province ne financera plus la construction des installations de chauffage, et le conseil d'administration de Waterfront Toronto a dû annuler le projet. Les bâtiments de ces deux quartiers peuvent être rénovés pour assurer le chauffage urbain, mais ils utilisent actuellement des systèmes de chauffage et de climatisation classiques.

Waterfront Toronto a fourni à la Division des transports de la Ville 18 millions de dollars pour l'achat de terrains le long d'un prolongement prévu de deux kilomètres de la rue Front à la rue Dufferin. Le prolongement était un travail préalable à la démolition de l'autoroute Gardiner à l'est de Spadina. Le projet visait à améliorer la capacité routière et à accroître l'espace public sur le boulevard Lakeshore Est grâce à l'ajout de pistes cyclables, à l'aménagement paysager et aux arts publics. Cependant, étant donné que les travaux de démolition au niveau de l'autoroute Gardiner n'auront pas lieu, le projet a été annulé. Le terrain appartient toujours à la Division des transports de la Ville.

Les dépenses des trois millions de dollars restants sont attribuables à l'annulation de trois petits projets.

RECOMMANDATION 2

Pour réaliser des projets, comme la protection contre les inondations des terrains portuaires, dans les délais, dans les limites du budget et conformément à la portée prévue, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- élabore constamment des plans de projet et des estimations de coûts détaillés fondés sur des études techniques et d'ingénierie;
- établisse le budget et le calendrier d'achèvement de chaque volet du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations et d'autres projets en utilisant l'information et les estimations qu'il recueille dans le cadre des études techniques et d'ingénierie.
- s'assure que tous les ordres de gouvernement ont approuvé les besoins de dépenses du projet avant le début d'un projet.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

En concordance avec ses pratiques actuelles, qui ont notamment été appliquées dans le cadre du projet de protection des terrains portuaires

contre les inondations, Waterfront Toronto va élaborer des plans de projet et produire des coûts estimatifs détaillés en se fondant sur des travaux conceptuels, techniques et de génie.

Le budget total de 1,25 milliard de dollars et la date d'échéance fixée à la fin de 2023 pour la réalisation du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations ont été déterminés dans le rapport de contrôle préalable daté d'octobre 2016, rapport commandé à une équipe de spécialistes de différentes disciplines afin de disposer d'un degré de certitude plus élevé en ce qui touche les coûts, l'échéancier et les risques du projet avant la prise d'engagements financiers par les gouvernements.

Waterfront Toronto établira le budget et la date d'achèvement applicables à chaque composante du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations ainsi qu'aux autres projets en se fondant sur les données et les estimations reposant sur des études techniques, conceptuelles et de génie produites une fois que l'on en sera à 30 % de l'étape du dessin de conception, en conformité avec la pratique courante de l'industrie, et cette approche sera utilisée pour les projets futurs.

La pratique actuelle de Waterfront Toronto consiste à s'assurer qu'il existe une entente de financement dûment signée avec les gouvernements avant le commencement des projets.

4.3.4 Il est difficile de surveiller les projets par rapport aux budgets en raison d'une mauvaise documentation

Nous avons constaté qu'avant 2012, les documents et les fichiers du projet étaient stockés uniquement sur les disques durs locaux des ordinateurs du personnel. En 2012, Waterfront Toronto a lancé un nouveau serveur de données ministériel pour centraliser le stockage des documents de projet afin d'aider le personnel à collaborer à des projets. Cependant, certains documents et fichiers de projet

sont demeurés sur des disques durs d'ordinateur individuels du personnel et n'ont pas été transférés au serveur de données de l'organisme. Avec le temps, ces dossiers et documents de projet n'ont pu être localisés en raison du roulement du personnel, et il n'y a pas eu de sauvegarde de ces dossiers. Nous avons constaté que 6 des 11 gestionnaires de projet ont quitté l'organisation depuis 2014.

En mars 2018, Waterfront Toronto a déterminé à l'interne qu'il risquait d'être «incapable de produire des renseignements exacts et opportuns, ce qui aurait des répercussions sur la prise de décisions, la responsabilisation et la transparence». Il a également indiqué qu'il y avait un risque que «des renseignements inadéquats sur le projet (y compris la conception, la portée et les estimations de coûts) soient utilisés pour élaborer des plans stratégiques et des budgets de projet, ce qui pourrait entraîner des dépassements de coûts ou une réduction de la portée».

Au moment de notre audit, Waterfront Toronto nous a informés qu'il procédait à la mise en oeuvre d'un système de gestion des finances et des projets disponible dans le commerce afin de stocker la documentation relative aux projets, de faire un meilleur suivi des dépenses des projets par rapport aux budgets et de surveiller les progrès par rapport aux échéanciers. Waterfront Toronto s'attend à ce que le nouveau système soit en service vers le début de 2019. Un tel système sera utile pour surveiller les projets rattachés à l'initiative de 1,25 milliard de dollars en vue de la protection des terrains portuaires contre les inondations ainsi que les autres travaux menés dans le cadre de projets.

4.3.5 Aucun processus n'est prévu pour orienter l'examen des factures

Avant d'approuver le paiement des factures de construction, Waterfront Toronto fait appel à des experts-conseils externes pour examiner les factures par rapport au contrat et vérifier la légitimité des dépenses facturées.

Nous avons constaté que l'examen des factures n'était pas documenté et qu'il n'y avait pas de processus pour l'orienter, par exemple en ce qui concerne le type de renseignements ou de documents à l'appui que les examinateurs devraient chercher. La seule documentation que Waterfront Toronto a été en mesure de produire était que les factures étaient approuvées pour paiement dans le système comptable. Parmi les factures que nous avons examinées, nous avons également relevé que Waterfront Toronto n'avait révisé ou rejeté aucune des demandes de remboursement relatives aux 13 projets que nous avons examinés (voir la **figure 14**).

À titre de comparaison, en ce qui concerne le projet The Forks, à Winnipeg, un gestionnaire de projet devait joindre une note de service documentant son approbation des factures et, dans la mesure du possible, une mise à jour de l'état du projet était également fournie par le personnel de première ligne.

RECOMMANDATION 3

Pour que les systèmes et les procédures nécessaires soient en place pour gérer efficacement le projet de protection contre les inondations des terrains portuaires et d'autres projets, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- achève la mise en oeuvre d'un système d'information sur la gestion de projet afin de suivre l'avancement du projet par rapport aux budgets et aux échéanciers;
- surveille activement les ordres de modification, enquête sur les cas où les tendances en matière de coûts donnent à penser que les budgets peuvent être dépassés et prend des mesures correctives au besoin, comme modifier la portée d'un projet ou en simplifier l'exécution pour s'assurer que les coûts du projet respectent le budget;
- fournisse des mises à jour régulières à la haute direction sur l'état d'avancement du projet et explique les écarts importants entre le budget et le coût réel;

- fournisse aux membres du conseil des mises à jour régulières sur l'avancement des projets, y compris des comparaisons avec les budgets et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer une surveillance;
- fournisse aux trois ordres de gouvernement des mises à jour régulières sur l'état d'avancement des projets, y compris des renseignements sur les dépenses réelles par rapport au budget et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer leur surveillance;
- élabore et mette en oeuvre des lignes directrices pour l'examen des factures de construction, y compris des visites appropriées et en temps opportun;
- établisse une politique sur la gestion des dossiers, les documents et l'archivage.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto met en place un nouveau système de planification des ressources de l'organisation (PRO) pour être plus à même de gérer les projets, d'en faire le suivi et de faire rapport à leur sujet – cela inclut le budget des projets, les autorisations de modification, l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, l'accroissement de l'efficacité opérationnelle et une meilleure gestion du risque. Ce système devrait être fonctionnel vers le début de 2019.

Voici la pratique actuelle adoptée par Waterfront Toronto lorsque survient un coût inévitable qui ne peut être assumé à même la provision pour éventualités :

- réduire les coûts du projet en misant sur une analyse de la valeur, ou changer les échéanciers sans modifier la portée du projet;
- s'il y a lieu, obtenir une approbation en vue de modifier la portée du projet en reportant ou en éliminant des volets non essentiels du projet afin que le budget puisse être respecté.

Vers le début de 2018, en vue de renforcer sa gouvernance des projets, Waterfront Toronto a établi de façon officielle un bureau de gestion des programmes d'immobilisations afin de rationaliser et de renforcer les contrôles applicables à la gestion des projets et des programmes.

Ce bureau a élaboré de nouveaux rapports de surveillance des projets sous forme de tableaux de bord, qui serviront à faire périodiquement le point à l'intention de la haute direction, des membres du conseil d'administration et des trois ordres de gouvernement sur l'état d'avancement des projets et les principaux facteurs de risque, de même que sur les éventuelles variations touchant les budgets, les coûts, la portée et les échéanciers.

À l'automne de 2018, Waterfront Toronto a amélioré la documentation relative aux processus qu'elle utilise actuellement pour examiner les factures de construction, ce qui comprend des visites en temps opportun par des certificateurs des coûts engagés dans le cadre des projets.

Waterfront Toronto élabore une politique de gestion des dossiers et de conservation des documents; on s'attend à ce que cette politique soit adoptée d'ici le 31 décembre 2019.

4.4 La surveillance de Waterfront Toronto était faible par rapport aux projets financés par d'autres organismes

4.4.1 Coûts de projet excédant les montants prévus dans les ententes initiales

Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars chacun pour lesquels Waterfront Toronto a transféré des fonds à une autre organisation pour gérer et exécuter les projets. Ces projets sont énumérés à la **figure 16** et représentent près de 90 % de l'ensemble du financement fourni par Waterfront Toronto à d'autres organismes.

Nous avons constaté que cinq des huit projets n'incluaient pas au départ des coûts estimatifs complets dans les ententes entre Waterfront Toronto et les organismes bénéficiaires. Par exemple, dans le cas du projet de naturalisation du littoral à Port Union, qui a été réalisé par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, Waterfront Toronto a accepté en 2003 de rembourser à l'Office de protection de la nature le coût du projet. L'entente initiale entre Waterfront Toronto et l'Office de protection de la nature ne comprenait pas d'estimation des coûts. Cependant, en 2004, Waterfront Toronto et les trois ordres de gouvernement ont établi que le coût estimatif était de 16 millions de dollars. Par la suite, en 2008, Waterfront Toronto et l'Office de protection ont modifié leur entente initiale pour y inclure une estimation de coûts de 25 millions de dollars. Le projet a coûté 23,7 millions de dollars, soit près de 50 % de plus que les 16 millions de dollars que les trois ordres de gouvernement avaient prévu financer. Waterfront Toronto a dû demander plus de fonds aux gouvernements pour couvrir les coûts supplémentaires de huit millions de dollars pour l'Office de protection.

Nous avons constaté que deux des trois autres projets respectaient le budget, tandis que le troisième affichait un dépassement de coûts d'environ 55 %, soit 49 millions de dollars au total.

Ce projet avait trait à la deuxième plateforme de métro à la gare Union, dont le coût est passé du montant initial de 89,3 millions de dollars en 2006 à un montant final de 138,3 millions en 2014. L'augmentation est attribuable aux coûts plus élevés que prévu pour la finition de la plateforme, aux coûts de démolition et d'enlèvement de la structure et à l'empreinte accrue de la gare. Waterfront Toronto a assumé la totalité des coûts du projet à même les fonds fournis principalement par le gouvernement de l'Ontario et la Ville de Toronto.

Figure 16 : Projets financés par Waterfront Toronto pour d'autres organismes testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projets financés par Waterfront Toronto	Autres organisations	Coût estimatif (en millions de dollars)	Total dépensé jusqu'en mars 2018 (en millions de dollars)	Hausse des coûts (en millions de dollars)	% de variation	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement réelle	N ^{bre} de mois	Justification
Deuxième plateforme de la gare Union	TTC	89,3	138,3	49,0	54,9	Déc. 2011	AOût 2014	32	Les budgets initiaux étaient incomplets. Des modifications ont été apportées à la portée globale du projet, comme l'enlèvement des structures, la finition des plateformes, l'augmentation de l'emprise, l'augmentation des coûts de démolition.
Sous-total		89,3	138,3	49,0	54,9				
Bassin d'aviron de Western Beaches	Office de protection de la nature de Toronto et de la région	22,6	22,4	(0,2)	(0,9)	Jun 2006	Jun 2006	0	s.o.
Édifice Corus	Société de développement économique de Toronto	12,5	12,5	0,0	0,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Sous-total		35,1	34,9	(0,2)	(0,6)				
Parc riverain de Port Union	Office de protection de la nature de Toronto et de la région	s.o.	23,7	s.o.	s.o.	s.o.	Nov. 2012	s.o.	s.o.
Parc Mimico	Harbourfront Corporation	s.o.	17,8	s.o.	s.o.	s.o.	Octobre 2012	s.o.	s.o.
York Quay et John Quay - Harbourfront Centre	Harbourfront Corporation	s.o.	17,7	s.o.	s.o.	Printemps 2005	2006	12+	Les coûts de l'appel d'offres dépassaient les estimations initiales; par conséquent, une partie du projet a été reportée jusqu'à ce que le financement soit disponible.
Parc de stationnement du Collège George Brown	Collège George Brown	s.o.	21,9	s.o.	s.o.	s.o.	Sept. 2012	s.o.	s.o.
Pont du cours inférieur de la rivière Don	Office de protection de la nature de Toronto et de la région	s.o.	19,7	s.o.	s.o.	Déc. 2007	Déc. 2007	0	s.o.
Sous-total		100,8	s.o.	s.o.	n/a				
Total			274,0						

4.4.2 Les ententes initiales n'incluaient pas toujours les dates d'achèvement prévues

Nous avons constaté que quatre des ententes entre Waterfront Toronto et le bénéficiaire ne prévoyaient pas de date d'achèvement dans quatre des huit projets. Waterfront Toronto ne peut exercer une surveillance appropriée du projet lorsque des renseignements de base comme les échéanciers ne sont pas fournis aux organismes bénéficiaires au début du projet.

Sur les quatre autres projets qui devaient être achevés, deux ont pris en moyenne 22 mois de plus que prévu. Par exemple, le projet Harbourfront York Quay and John Quay réalisé par Harbourfront Corporation a été retardé d'environ 12 mois. Ce retard était attribuable au fait que les coûts de l'appel d'offres dépassaient les estimations initiales, ce qui a entraîné le report d'une partie du projet jusqu'à ce que le financement devienne disponible.

4.4.3 Waterfront Toronto a été incapable de retrouver tous les documents de suivi des projets financés

Les ententes conclues entre Waterfront Toronto et les organismes qu'il a payés pour réaliser des projets comme la restauration du littoral à Port Union, exécutés par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région (ainsi que cela est décrit à la **section 4.4.1**), décrivaient de façon générale les responsabilités de chaque partie. Waterfront Toronto a surveillé les projets en fournissant une orientation, en approuvant les plans de travail et en tenant des réunions trimestrielles pour examiner leur avancement.

Les organismes bénéficiaires devaient établir et tenir à jour un plan directeur de projet, et présenter des rapports d'étape mensuels et trimestriels ainsi qu'un rapport final, à la fin du projet, à Waterfront Toronto et à chaque ordre de gouvernement. Toutefois, comme il est indiqué à la **section 4.3.4**, Waterfront Toronto n'avait pas de système d'information de gestion de projet pour faire le suivi

et le stockage de ces rapports. Par conséquent, il n'a pas été en mesure de retracer tous les documents qu'il aurait pu recevoir pour nous les remettre. Nous avons fait un suivi auprès d'un organisme bénéficiaire qui avait reçu du financement de Waterfront Toronto pour quatre projets achevés en 2006 et nous avons constaté que l'organisme n'avait pas produit les rapports finaux de ces projets.

4.4.4 Paiements effectués sans vérification indépendante indiquant que les dépenses étaient légitimes

Avant que Waterfront Toronto rembourse aux organismes bénéficiaires les dépenses qu'ils ont engagées pour la réalisation des projets, la politique interne de Waterfront Toronto exigeait qu'il retienne les services de consultants externes pour examiner les factures en fonction du contrat et vérifier que les dépenses facturées étaient légitimes. Cependant, nous avons constaté qu'au lieu d'engager des consultants externes pour examiner les factures, Waterfront Toronto s'est fié seulement à l'organisme bénéficiaire pour confirmer que tous les frais étaient justifiés pour les coûts du projet.

Comme pour les projets gérés directement par Waterfront Toronto, il n'y a pas de processus formel pour orienter l'examen des factures, comme le type de renseignements ou de documents à l'appui que les examinateurs devraient pouvoir examiner (voir la **section 4.3.5**). Parmi les factures que nous avons examinées, le personnel n'avait pas révisé ou rejeté les demandes de remboursement. Nous n'avons trouvé aucun document indiquant la portée de l'examen effectué par le personnel pour assurer l'exactitude des factures. Waterfront Toronto nous a seulement montré que les factures avaient été approuvées pour paiement dans le système comptable.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la surveillance des organismes qui reçoivent du financement de Waterfront Toronto afin que les projets soient réalisés

à temps, dans les limites du budget et conformément à la portée prévue, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- inclue les budgets de projet et les échéanciers de réalisation dans les ententes officielles avec les organismes bénéficiaires;
- approuve les projets et le financement connexe seulement après s'être assuré que les fonds demandés par les organismes bénéficiaires sont fondés sur des estimations budgétaires détaillées et fiables;
- exige et examine les mises à jour trimestrielles des projets et les rapports des organismes bénéficiaires et fasse un suivi auprès de l'organisme bénéficiaire dans les cas où il y a risque de dépassement de coûts;
- fournisse aux membres du conseil des mises à jour régulières sur l'avancement des projets, y compris des comparaisons avec les budgets et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer une surveillance;
- fournisse aux trois ordres de gouvernement des mises à jour régulières sur l'état d'avancement des projets, y compris des renseignements sur les dépenses réelles par rapport au budget et les échéanciers pour leur permettre d'exercer leur surveillance;
- élabore et mette en oeuvre des processus pour l'examen des factures des entrepreneurs fournies par les organismes bénéficiaires, y compris pour effectuer des visites des lieux appropriées et en temps opportun;
- établisse une politique sur la gestion, la documentation et l'archivage des dossiers.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto n'a pas conclu de nouvelle entente avec des organismes bénéficiaires admissibles au cours des cinq dernières années, et il ne prévoit aucun transfert de fonds

importants à un organisme bénéficiaire au cours des cinq prochaines années.

La pratique adoptée par Waterfront Toronto consiste actuellement à préciser les modalités contractuelles appropriées – ce qui inclut le budget des projets et les échéanciers d'exécution – avec tous les fournisseurs (y compris ceux qui étaient réputés être des bénéficiaires admissibles).

Les membres du conseil d'administration et les trois ordres de gouvernement recevront des rapports plus détaillés sur les budgets, les échéanciers et les risques des projets, et notamment les nouveaux tableaux de bord évoqués à la **recommandation 3**.

À l'automne de 2018, Waterfront Toronto a amélioré la documentation relative aux processus qu'elle utilise actuellement pour examiner les factures de construction, ce qui comprend des visites en temps opportun par des certificateurs des coûts engagés dans le cadre des projets.

Waterfront Toronto élabore une politique de gestion des dossiers et de conservation des documents; on s'attend à ce que cette politique soit adoptée d'ici le 31 décembre 2019.

4.5 Waterfront Toronto n'est pas financièrement autonome comme le prévoit son mandat

Selon la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* (la Loi), l'un des mandats de Waterfront Toronto est de «faire en sorte que l'aménagement continu du secteur riverain désigné se poursuive de manière autosuffisante sur le plan financier». Cependant, nous avons constaté qu'il dépendait largement du financement gouvernemental et qu'il était incapable de soutenir le développement continu du secteur riverain, ou même de ses propres activités, sans ce financement. Par comparaison, The Forks, à Winnipeg, a généré des revenus suffisants grâce aux baux fonciers, y compris les espaces de vente au détail et de stationnement, pour couvrir ses coûts

d'exploitation et mettre des fonds à la disposition des projets de revitalisation.

Waterfront Toronto n'a pas accordé la priorité à l'étude d'autres façons de générer des revenus dans ses plans stratégiques. Certaines recettes non gouvernementales, que Waterfront Toronto a perçues depuis le début, comprennent les recettes tirées des frais de stationnement, de petits beaux fonciers et de la location de terrains, ainsi que les recettes tirées de la vente de terrains totalisant 133 millions de dollars (voir la **figure 7** pour plus de détails). Toutefois, ces revenus ne sont pas suffisants pour générer le niveau de revenu nécessaire pour couvrir les coûts de revitalisation en cours.

En mars 2015, Waterfront Toronto avait utilisé presque tous les engagements de financement fédéral et provincial et il ne restait plus que 67 millions de dollars d'engagements de financement municipal sur le capital de démarrage de 1,5 milliard de dollars. Au cours des années suivantes, pour s'assurer d'avoir suffisamment d'argent, la province lui a permis d'établir une ligne de crédit de 40 millions de dollars garantie sur les 10 acres de Waterfront Toronto dans le quartier de Quayside. Au cours de la même année, il a emprunté cinq millions de dollars, qui ont été remboursés en quelques mois. En 2017, il a vendu un parc de stationnement pour 11,3 millions de dollars et a émis une lettre de crédit d'environ 3 millions de dollars au ministère des Pêches et des Océans pour le projet de remblayage de la rue Cherry aux terrains portuaires. Au moment de notre audit, la lettre de crédit était toujours en souffrance.

4.5.1 Waterfront Toronto n'a pas examiné de façon proactive la possibilité de recueillir des fonds et de commanditer des entreprises pour générer de nouveaux revenus

Waterfront Toronto n'a pas réussi à obtenir des commandites d'entreprise, des dons philanthropiques et des fonds issus d'efforts

de collecte pour la revitalisation. Waterfront Toronto n'a pas lancé de projets qui généreraient des revenus d'autres sources que le financement gouvernemental ni élaboré un cadre sur la façon d'y parvenir à l'avenir.

En 2009, un rapport de consultation conseillait à Waterfront Toronto de se doter d'une expertise interne en matière de collecte de fonds, de mettre en oeuvre une stratégie visant à générer des revenus à partir de commandites d'entreprise et d'explorer la philanthropie stratégique le long du secteur riverain. Cependant, Waterfront Toronto n'a pas donné suite à ces recommandations; il nous a informés que la raison était l'absence de consensus au sein du conseil d'administration parce que la récession de 2008 rendrait la collecte de fonds plus difficile.

En décembre 2015, Waterfront Toronto a transféré un don philanthropique de 25 millions de dollars reçu par la Ville de Toronto pour le projet Bentway, une initiative visant à transformer la région sous les voies surélevées de l'autoroute Gardiner en espace communautaire, y compris une patinoire. Le donateur a donné les fonds à la Ville de Toronto, qui a demandé l'aide de Waterfront Toronto pour gérer le projet. Waterfront Toronto n'a pas directement reçu ou cherché à obtenir des contributions philanthropiques.

En 2016, Waterfront Toronto a demandé à l'Agence du revenu du Canada de devenir un organisme de bienfaisance et a obtenu ce statut en octobre 2017. Cela permet maintenant à Waterfront Toronto de recevoir des dons et d'émettre remettre des reçus fiscaux pour des dons. Cependant, il n'a pas encore participé à des activités de financement ou reçu d'autres dons.

À titre de comparaison, Chicago a exploré la philanthropie stratégique au début des années 2000, au moment de recueillir des fonds pour le parc du millénaire le long de son secteur riverain, et près de la moitié de ses coûts de 490 millions de dollars américains ont été recueillis grâce à des dons d'entreprises. Le parc est également établi sur 25 acres de terres données par la société ferroviaire d'État.

RECOMMANDATION 5

Afin de continuer d'aménager le secteur riverain de manière autosuffisante sur le plan financier, nous recommandons que Waterfront Toronto élabore et mette en oeuvre un plan visant à rendre la revitalisation autosuffisante, ce qui pourrait comprendre l'exploitation de sources de financement du secteur privé et de sources de revenus comme les partenariats d'entreprise et la philanthropie.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto a fait part de son objectif de mobiliser des fonds du secteur public, d'établir des partenariats organisationnels et de miser aussi sur la philanthropie dans son plan d'activités stratégique 2019-2023. Au cours de cette période de cinq ans, Waterfront Toronto va élaborer un plan pour que le processus de revitalisation devienne autosuffisant et dépende donc moins du financement gouvernemental. En 2017, Waterfront Toronto a été désigné donataire reconnu par l'Agence du revenu du Canada, ce qui lui permet de recevoir des dons et de délivrer des reçus aux fins d'impôt.

4.6 Le Comité directeur intergouvernemental n'a pas de cadre décisionnel et de règlement des différends

Le Comité directeur intergouvernemental n'a pas de cadre ni de guide pour appuyer son processus décisionnel quant aux types de projets à financer afin de faire progresser un mandat de revitalisation. Ce genre de cadre pourrait être utile pour assurer la cohérence étant donné que la composition du Comité directeur a changé à plusieurs reprises au fil des ans. Par exemple, au niveau fédéral, le ministère responsable de la revitalisation a changé trois fois. Ce roulement des

membres du Comité, qui découle de sa composition multigouvernementale, peut faire entrave à la mémoire organisationnelle et donner lieu à une surveillance peu efficace.

Il n'y a pas non plus de mécanisme officiel de règlement des différends que les gouvernements pourraient utiliser s'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une question. Ce genre de mécanisme aurait pu être utile dans les cas où, par le passé, les gouvernements n'étaient pas d'accord sur le projet à financer. En effet, à titre d'exemple, le projet de chauffage urbain d'East Bayfront et des terrains de l'Ouest de la rivière Don a été annulé vers la fin de l'étape de planification parce que le gouvernement provincial ne voulait pas s'engager à verser le financement final. Un mécanisme de règlement des conflits pourrait également être utile à l'avenir, car les gouvernements détermineront et discuteront de leur appui aux diverses composantes du projet de ville intelligente proposé.

RECOMMANDATION 6

Pour que des processus efficaces de communication et de prise de décisions soient en place afin d'appuyer la revitalisation future du secteur riverain, nous recommandons que le ministère de l'Infrastructure, de concert avec ses gouvernements partenaires :

- élabore un cadre pour orienter les décisions de financement de projet;
- établisse un processus officiel de règlement des différends.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que des processus de communication et de prise de décisions efficaces sont essentiels pour appuyer la revitalisation du secteur riverain.

Les trois ordres de gouvernement font appel au Comité directeur intergouvernemental pour collaborer et pour coordonner les décisions relatives au financement des projets. Le mandat de ce comité oriente le processus décisionnel, qui

rend également compte des exigences énoncées dans la loi et dans les accords de contribution.

Le Comité directeur intergouvernemental remplit aussi une fonction de règlement des différends ayant trait à l'aménagement du secteur riverain de Toronto.

Les ententes de financement pour les projets de Waterfront Toronto contiennent des dispositions visant à promouvoir la collaboration ainsi que des procédures de règlement des différends.

De plus, en septembre 2017, le comité directeur de gestion du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations a élaboré des mécanismes de règlement des différends liés à l'exécution du projet, et il fournit une orientation concernant la gestion du projet, les travaux de planification et les risques connus.

La province collabore avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto afin d'établir un accord pour renforcer la responsabilisation de chaque partie, et elle tiendra compte des mesures recommandées ici aux fins d'élaborer cet accord.

4.7 Certaines pratiques exemplaires ne font pas partie des projets malgré de multiples voyages à l'étranger pour en apprendre davantage sur les secteurs riverains

De 2003 à 2006, l'équipe de direction de Waterfront Toronto a effectué un examen international des pratiques exemplaires en se déplaçant pour étudier des projets de revitalisation dans d'autres villes, notamment Montréal, Vancouver, New York, Chicago, Boston, San Francisco, Rio de Janeiro, Londres, Paris, Stockholm, Hambourg, Barcelone et Singapour. Au moment de notre audit, Waterfront Toronto n'avait plus de documentation sur les coûts de ces voyages.

Waterfront Toronto nous a informés que le but de ces voyages était en grande partie de renseigner

le PDG sur les secteurs riverains dans le monde. Certains voyages ont été payés par des tiers, comme la Greater Toronto Marketing Association, qui a payé pour le voyage du PDG en Australie.

Waterfront Toronto n'a pas pu confirmer, après la conclusion de l'examen international achevé en 2006, si une présentation officielle ou un rapport des conclusions a été produit à des fins d'examen par le conseil d'administration. Cependant, Waterfront Toronto a établi à l'interne des pratiques exemplaires générales pour revitaliser les secteurs riverains. Celles-ci visaient les grands espaces publics, le contrôle de la hauteur des bâtiments, l'accès de la population au bord de l'eau et l'utilisation récréative de l'eau.

Bien que les projets de Waterfront Toronto conçus par des experts-conseils aient remporté plus de 90 prix régionaux et internationaux d'architecture pour leur excellence en conception d'espaces publics, nous avons constaté que certaines des pratiques exemplaires relevées dans l'examen international de 2003 à 2006 ne faisaient pas toujours partie des projets de Waterfront Toronto :

- **Grands espaces publics** : Les grands projets réalisés à Toronto à ce jour comprennent des projets d'infrastructure municipale et de petits projets d'espaces publics (de 2 à 3 acres), à l'exception du parc Corktown de 12 acres dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Ce parc a été construit sur un terrain de protection contre les inondations qui ne convient pas au développement commercial et résidentiel.
- **Contrôle de la hauteur des immeubles** : Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de contrôler la hauteur des immeubles en copropriété construits par des promoteurs privés sur des terrains privés dans le secteur riverain. Les immeubles d'East Bayfront situés au bord de l'eau relevant de la compétence de Waterfront Toronto sont limités à 14 étages au sud de Queens Quay et à 32 étages au nord pour préserver la vue sur le lac. Le quartier d'East Bayfront a été aménagé par Waterfront

Toronto de sorte qu'il contrôlait la hauteur des bâtiments. Cependant, les condominiums actuellement en construction au pied de la rue Yonge, sur des terrains privés adjacents au quartier d'East Bayfront, auront 90 étages ou plus. Nous avons également remarqué que, même s'il n'y avait pas de bâtiments de plus de 150 mètres (au moins 35 étages) dans le secteur riverain en 2003, 15 ont été construits depuis (dont la hauteur variait de 35 à 67 étages).

- **Accès de la population au bord de l'eau :** L'accès de la population au bord de l'eau dans le cadre de projets réalisés directement par Waterfront Toronto a été limité à une promenade de 19 mètres de large entre les immeubles en copropriété et le lac, le long de la rive de 600 mètres du quartier d'East Bayfront. Étant donné que l'arrière-port est un port désigné, l'accès à la baignade est restreint par les règlements fédéraux.
- **Utilisation de l'eau :** Les seuls projets financés dans le secteur riverain central par Waterfront Toronto qui comprenaient l'utilisation récréative du lac Ontario étaient un projet de restauration à Cherry Beach et un bassin d'aviron de 600 mètres proposé et construit par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région près de la Place de l'Ontario.

En mai 2018, Waterfront Toronto a achevé un autre examen des secteurs riverains urbains pour orienter ses travaux futurs, comme la conception de collectivités sur les terrains portuaires. Les caractéristiques les plus courantes qu'il a trouvées associées à une revitalisation réussie comprennent l'accès permanent du public au bord de l'eau, à des parcs, à des festivals et à des attractions culturelles. Waterfront Toronto a réservé des fonds à un seul festival et il n'a pas créé d'attractions culturelles dans le secteur riverain depuis sa création.

RECOMMANDATION 7

Afin de revitaliser avec succès les terres riveraines restantes, nous recommandons que Waterfront Toronto collabore avec les trois ordres de gouvernement pour envisager d'intégrer dans la zone de protection contre les inondations des terrains portuaires et d'autres projets les pratiques exemplaires et les leçons tirées des projets de revitalisation antérieurs du secteur riverain de Toronto, des projets réalisés dans d'autres administrations et les caractéristiques généralement associées à une revitalisation réussie que Waterfront Toronto a cernées de 2003 à 2006 et en mai 2018, comme les grands espaces publics, un meilleur contrôle de la hauteur des bâtiments, l'accès du public au bord de l'eau, les festivals et les attractions culturelles.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto a comme pratique de tenir un atelier à la fin de chaque projet important pour en dresser le bilan et se pencher sur les leçons apprises afin d'en tenir compte lors des projets ultérieurs.

Waterfront Toronto intégrera à ses plans stratégiques et à ses plans organisationnels annuels les caractéristiques et les éléments qui sont habituellement associés à une revitalisation réussie du secteur riverain.

4.8 Mesures de rendement et cibles non établis

4.8.1 Absence de mesures des résultats et de cibles

Ni Waterfront Toronto ni ses gouvernements surveillants n'ont élaboré un ensemble de mesures et de cibles de rendement officielles pour évaluer si son mandat ou ses objectifs stratégiques étaient atteints.

Waterfront Toronto a établi des objectifs stratégiques précis relativement à son vaste mandat, notamment :

- réduire l'étalement urbain et créer des collectivités durables et complètes conformément au Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe de l'Ontario;
- créer plus de parcs et d'espaces publics, élargir le transport en commun et accroître la compétitivité économique, les emplois et la prospérité en fonction de l'interprétation de son mandat législatif;
- accroître l'offre de logements abordables selon les directives de la Ville de Toronto.

L'entente de financement initiale de 1,5 milliard de dollars a cerné des domaines généraux de mesure du rendement potentiel, comme le développement du transport en commun, le logement abordable, les loisirs et le tourisme et les espaces commerciaux. Les ententes de financement subséquentes énonçaient les résultats que Waterfront Toronto devait atteindre dans le cadre des projets, mais elles ne contenaient pas de cibles permettant d'évaluer le rendement.

Dans son plan stratégique de 2014, Waterfront Toronto a cerné les types de projets qui permettraient d'atteindre ces objectifs stratégiques, par exemple, la construction d'infrastructures locales, la décontamination des terres, l'aménagement de parcs, le transport en commun et la protection contre les inondations. Cependant, en l'absence d'un ensemble de mesures et de cibles de rendement officielles, il est difficile de déterminer l'efficacité des projets individuels de Waterfront Toronto ou de son approche globale en matière de revitalisation.

En août 2007, un consultant a proposé une liste d'indicateurs de rendement possibles, y compris le nombre de nouveaux jardins communautaires, le pourcentage de logements abordables et à prix courants construits, l'augmentation du tourisme, le ratio entre les fonds privés et publics et des mesures de rendement des projets (c'est-à-dire si les projets

respectent les délais et le budget). Le rapport du consultant a été présenté et approuvé par le conseil d'administration, qui a demandé à la direction de Waterfront Toronto d'élaborer des mesures de rendement plus précises. La direction a donné suite à cette demande et a présenté un rapport à un comité du conseil d'administration, mais ce comité n'a pas adopté le rapport.

4.8.2 Waterfront Toronto n'atteint pas l'objectif de la Ville de Toronto en matière de logements locatifs abordables

Une cible numérique pour Waterfront Toronto a été établie par la Ville de Toronto en 2003 : 20 % de tous les logements résidentiels doivent être des logements locatifs abordables. Cette cible s'applique aux zones faisant partie du secteur riverain. La Ville de Toronto définit le logement abordable comme des logements dont le loyer total et les coûts des services publics sont égaux ou inférieurs aux coûts moyens de la Ville; les loyers moyens à Toronto étaient d'environ 1 200 \$ pour un logement d'une chambre à coucher et de plus de 1 400 \$ pour un logement de deux chambres à coucher à l'automne 2017. Au moment où s'est terminé notre audit, environ 5 000 nouveaux logements avaient été construits avec la participation de Waterfront Toronto, mais seulement 580 (ou 12 %) d'entre eux étaient des logements abordables, ce qui est inférieur à l'objectif de 20 % fixé par la Ville.

4.8.3 Rapports publics sur les statistiques opérationnelles peu fréquents et incohérents

Pour informer la population des progrès, Waterfront Toronto publie périodiquement un rapport qui comprend des descriptions de projets et diverses statistiques, comme le nombre de logements résidentiels et abordables construits et le nombre d'espaces publics rénovés ou construits. Toutefois, l'information contenue dans ces rapports ne se rapporte pas directement aux objectifs de

Waterfront Toronto prévus par la loi et n'a pas permis d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de ses activités sur une base annuelle et à long terme. Waterfront Toronto a publié ces rapports seulement tous les deux ou trois ans, et non tous les ans. Par ailleurs, lorsque les statistiques ont été publiées, elles n'ont pas été comparées à des cibles. Ces statistiques font état des extrants des activités — par exemple, le nombre d'unités résidentielles construites — mais ne font pas état des résultats de la revitalisation, comme l'augmentation de la valeur sociale et culturelle des terrains, ou l'amélioration de l'accès de la population au secteur riverain. Les statistiques n'ont pas non plus été présentées de façon uniforme au fil des ans, ce qui a rendu difficile l'analyse des tendances.

4.8.4 Waterfront Toronto consulte activement les résidents locaux, mais pas la population en général

Une partie du mandat de Waterfront Toronto est d'encourager la participation de la population à l'aménagement du secteur riverain. Nous avons rencontré des groupes communautaires représentant les résidents du secteur riverain qui ont exprimé des points de vue positifs au sujet de Waterfront Toronto et de l'étendue de la consultation communautaire. En particulier, ils ont apprécié l'investissement dans l'infrastructure et les espaces publics qu'il a aménagés pour les résidents locaux.

Toutefois, Waterfront Toronto n'a pas mené de telles consultations auprès de la population, en dehors des résidents du secteur riverain. La mobilisation d'une population élargie aurait permis de faire connaître les intérêts de tous les Ontariens et de les intégrer à la conception et à la planification des projets de revitalisation du secteur riverain.

Nous avons également retenu les services d'une entreprise nationale de sondage pour effectuer un sondage auprès des résidents de la région du Grand Toronto et nous avons constaté que 45 % des répondants connaissaient bien Waterfront

Toronto. Près de la moitié de ces répondants connaissaient le mandat de Waterfront Toronto. Le sondage a également révélé que, même si 45 % des répondants estimaient que le secteur riverain de Toronto répondait aux attentes quant à ce à quoi devrait ressembler le secteur riverain d'une grande ville urbaine, 35 % étaient d'avis qu'il ne répondait pas à leurs attentes. Les 20 % restants des répondants au sondage n'ont pas visité le secteur riverain ou n'avaient aucune attente à cet égard.

Les principales raisons pour lesquelles les répondants n'aimaient pas le secteur riverain comprennent un trop grand nombre d'immeubles en copropriété et d'immeubles industriels, un accès difficile, un manque d'espaces verts et de parcs et un manque d'attractions. Cela concorde avec notre conclusion selon laquelle Waterfront Toronto a consacré 49 % de son financement à l'infrastructure municipale et au paysage de rue, et seulement 9 % à la création de parcs, comme le montre la **figure 7**.

RECOMMANDATION 8

Afin que les trois ordres de gouvernement puissent surveiller et évaluer les progrès et le rendement de Waterfront Toronto et de ses projets de revitalisation des terrains portuaires futurs et d'autres projets, nous recommandons que le ministère de l'Infrastructure, de concert avec ses gouvernements partenaires et le Comité directeur intergouvernemental :

- élabore un ensemble de mesures et de cibles de rendement qui sont liées aux objectifs de Waterfront Toronto prévus par la loi;
- exige que Waterfront Toronto rende compte publiquement de son rendement par rapport aux cibles établies dans ces objectifs au moins une fois par année;
- encourage régulièrement la population en général, et pas seulement les résidents du secteur riverain, à participer au développement du secteur riverain.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure convient que des mesures du rendement sont essentielles aux fins de surveiller et d'évaluer les projets.

La province travaille de concert avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto à l'élaboration d'un accord pour renforcer la responsabilisation de chaque partie, et elle se penchera sur les moyens de donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale, notamment au chapitre des paramètres de mesure du rendement et aux cibles qui se rapportent aux objectifs de Waterfront Toronto aux termes de la loi, de même qu'en ce qui a trait à la reddition de comptes au public et à la mobilisation.

La province, de concert avec les gouvernements partenaires, collabore avec Waterfront Toronto dans le cadre de la définition de ses paramètres de mesure applicables à ses objectifs prévus par la loi, dans le contexte de son plan d'activités stratégique 2019-2023.

5.0 Observations détaillées de l'audit : protection des terrains portuaires contre les inondations

5.1 Planification et aménagement des terrains portuaires

5.1.1 L'estimation préliminaire du coût de la protection contre les inondations des terrains portuaires soulève des préoccupations

La Ville de Toronto estime que la revitalisation de l'ensemble des terrains portuaires (y compris la protection contre les inondations) est un projet qui s'échelonne sur 30 ans. Cet échéancier va

au-delà du mandat législatif de Waterfront Toronto qui prendra fin en 2028. Les gouvernements du Canada, de l'Ontario et de la Ville de Toronto ont annoncé le projet en juin 2017, en se fondant sur un rapport sur l'exercice de la diligence raisonnable de 2016 de Waterfront Toronto, lequel renfermait des estimations relatives aux coûts et aux échéanciers.

En date de mai 2018, les gouvernements avaient signé des ententes de financement conjoint totalisant 1,25 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires contre les inondations. Le projet comprend :

- l'excavation et l'assainissement de 1,2 million de mètres cubes de sol jusqu'à une profondeur d'environ 6 à 10 mètres;
- l'élévation de 1,5 mètre ou plus du bord de la nouvelle rivière;
- la construction d'un déversoir (mur servant à réguler le débit d'eau);
- la conception et la construction de trois ponts;
- la construction de la partie souterraine de la future installation de traitement des eaux pluviales;
- la construction de deux parcs, abritant notamment des habitats aquatiques permanents et des programmes de loisirs.

Contrairement au financement initial de 1,5 milliard de dollars, la nouvelle entente de financement pour les 1,25 milliard de dollars supplémentaires sera fournie à Waterfront Toronto conformément à un calendrier de financement fondé sur les budgets de projets individuels qui seront établis au début de 2019.

Le montant de 1,25 milliard de dollars a été déterminé à partir de projections des coûts produites en 2016. Ces projections étaient des estimations préliminaires qui, selon les définitions utilisées par Services publics et Approvisionnement Canada à l'égard des coûts estimatifs, n'étaient pas assez précises pour justifier une approbation en vue de l'octroi de fonds fédéraux. N'empêche, les trois ordres de gouvernement ont approuvé le financement. Le ministère de l'Infrastructure nous

a informés que les gouvernements étaient avisés de la nature préliminaire des projections de coûts, et un rapport de contrôle préalable commandé par Waterfront Toronto faisait état d'une probabilité de 90 % que le projet de protection contre les inondations puisse être mené à bien à un coût égal ou même inférieur au budget.

Toutefois, comme le montre la **figure 17**, les coûts projetés de 1,25 milliard de dollars pour la protection sur des terrains portuaires contre les inondations comprennent les coûts de construction de base et trois autres catégories de coûts, soit les frais de consultation et d'exploitation, les éventualités et l'indexation. Ces coûts supplémentaires s'élèvent à 453 millions de dollars et représentent 37 % de l'estimation des coûts totaux. Nous nous interrogeons sur le caractère raisonnable de ces coûts dans la suite de ce rapport.

On anticipe déjà que les coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes seront plus élevés que les montants estimés au départ

Les coûts de consultation et d'exploitation ainsi que les autres coûts connexes sont estimés à 20 % des coûts de construction de base, comme les matériaux et la main-d'oeuvre. En date de mars 2018,

Waterfront Toronto avait déjà révisé les prévisions des coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes à 175 millions de dollars, soit 15 millions de dollars de plus que l'estimation initiale de 160 millions de dollars en 2016.

Waterfront Toronto prévoit une répartition des coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes comme suit :

- 100 millions de dollars – experts-conseils en conception et en ingénierie;
- 24 millions de dollars – activités de Waterfront Toronto;
- 24 millions de dollars – essais géotechniques, permis et approbations;
- 17 millions de dollars – gestion de projet, mobilisation publique, autres services d'experts-conseils;
- 10 millions de dollars – paiements aux organismes partenaires (Office de protection de la nature de Toronto et de la région, CreateTO, Ville de Toronto).

On a peut-être surestimé la provision pour risques nécessaire

L'allocation pour éventualités est une provision pour risques et événements qui peuvent retarder

Figure 17 : Ventilation du financement de 1,25 milliard de dollars pour les terrains portuaires, selon les projections des coûts de 2016

Source des données : Waterfront Toronto

	Coût estimatif (en millions de dollars)	% du financement total
Coûts de construction		
Déblayage du lit de la rivière et remplissage du lac	529	42
Routes, services et services publics	106	8
Ponts et structures de quai	104	8
Parcs et espaces publics	58	5
Total des coûts de construction	797	63
Allocation pour éventualités ¹	174	14
Frais de consultation, de fonctionnement et autres coûts ²	160	13
Indexation des coûts ³	119	10
Sous-total	453	37
Total	1 250	100

1. L'allocation pour éventualités est une provision pour risques et événements qui peuvent augmenter le coût du projet ou retarder son exécution.
2. Les frais de consultation et de fonctionnement ainsi que les autres coûts comprennent la conception et l'ingénierie, la gestion de projet, les services juridiques, de même que les permis et les approbations, ont été établis à 20 % des coûts de construction.
3. L'allocation d'indexation est une estimation visant à tenir compte de l'inflation des coûts au cours des sept années du projet.

le projet ou en augmenter le coût. Nous avons noté que l'éventualité suppose que des problèmes de construction ne sont pas évités. Ainsi que le montre la **figure 17**, Waterfront Toronto a prévu un budget de 174 millions de dollars, qui a été calculé par un expert-conseil à l'aide d'une simulation informatique comportant 62 risques, comme des problèmes de construction ou autres, et le dépassement de coûts associé à chacun d'eux. Le montant pour éventualités prévu fait en sorte qu'il y a une probabilité élevée que le projet puisse être réalisé sans dépasser le budget.

Bien que Waterfront Toronto nous ait informés qu'il estime que l'importante provision pour éventualités est nécessaire en raison de la nature à risque élevé de ce projet, nous nous interrogeons sur le caractère raisonnable de certains des risques cernés. Par exemple :

- **Risque de contamination du sol** : Il s'agit du risque du projet comportant le plus grand montant pour éventualités. Il portait sur la découverte éventuelle de contaminants imprévus lors de travaux de creusage sur les terrains portuaires. L'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, qui agit à titre d'organisme de réglementation de la plaine inondable, nous a informés que ce risque a été atténué dans une certaine mesure par suite de l'étude géotechnique approfondie déjà menée par des experts-conseils en géotechnique de Waterfront Toronto.
- **Installation de traitement des eaux pluviales** : Un autre risque associé à la provision pour éventualités tient à la possibilité que la Ville décide de moderniser une installation de traitement des eaux pluviales temporaire pour la rendre permanente, ce qui coûterait 15 millions de dollars de plus et exigerait un an de travaux. Au moment de notre audit, la Ville n'avait pas évalué si cette modernisation était nécessaire dans l'immédiat. Au lieu que la Ville finance elle-même cette modernisation si elle décide d'aller de l'avant, son estimation des coûts a été incluse comme provision pour éventualités.

5.1.2 Aménagement des terrains portuaires autorisé avant la fin des travaux de protection contre les inondations

La conception hydrologique de la protection contre les inondations des terrains portuaires vise à faire en sorte que si une tempête comme l'ouragan Hazel de 1954 se reproduit, laquelle a entraîné des précipitations de 73 millimètres sur Toronto pendant une journée et demie, les terrains portuaires et les régions avoisinantes ne seront pas inondés (par comparaison, l'inondation survenue à Toronto en août 2018 a eu lieu deux jours distincts, de 22 et de 25 millimètres de pluie chacun).

Les promoteurs propriétaires de terrains à l'embouchure de la rivière Don et les studios de cinéma de la partie est des terrains portuaires ont exprimé leur intérêt à amorcer la construction avant l'achèvement du projet de protection contre les inondations. En avril 2018, les ministères des Richesses naturelles et des Forêts et des Affaires municipales et la Ville ont créé un protocole permettant l'aménagement de certaines parties des terrains portuaires avant la protection contre les inondations dans toute la région. Le protocole permet de s'écarter des pratiques actuelles, qui exigent que les demandes d'aménagement comprennent des renseignements techniques sur les inondations. Les demandeurs seront seulement tenus de présenter des exemples de mesures qu'ils mettront en oeuvre pour gérer les risques d'inondation. Le protocole exige toutefois que les propriétaires fonciers et les promoteurs préparent un plan de gestion des urgences à la satisfaction de la Ville et de l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région. Les promoteurs doivent assumer tous les coûts éventuels en cas d'inondation et accepter de ne pas tenir les autorités gouvernementales qui ont élaboré le protocole responsables des dommages résultant d'une éventuelle inondation.

L'Ontario a modifié son code du bâtiment le 20 juillet 2018 afin de permettre la réalisation des travaux d'aménagement en vertu de ce protocole.

Toutefois, le protocole ne permet pas l'occupation jusqu'à ce que la protection de l'ensemble des terrains portuaires contre les inondations soit achevée dans sept ans. Si l'aménagement est autorisé et que certains éléments de cet aménagement initial doivent être effectués de nouveau en raison de difficultés imprévues survenant dans le cadre des travaux de protection contre les inondations, il incombera au promoteur d'assumer le coût des travaux à refaire.

RECOMMANDATION 9

Pour gérer l'aménagement des terrains portuaires en tenant compte de l'économie, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- produise des estimations détaillées des coûts de construction pour chacun des 23 projets de protection contre les inondations, à des fins d'examen par les gouvernements subventionnaires;
- fasse rapport sur une base trimestrielle des progrès réalisés par rapport à ces budgets;
- évalue l'efficacité de ses travaux visant à réduire l'impact des risques de construction, ce qui pourrait autrement augmenter le coût final de la protection contre les inondations.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à la recommandation.

Waterfront Toronto a produit – à 30 % de l'étape du dessin de conception – des estimations détaillées des coûts de construction pour chacun des 23 projets reliés à l'initiative de protection contre les inondations. Ces estimations seront examinées par les gouvernements qui fournissent les fonds par l'entremise du comité directeur de gestion des terrains portuaires et par le comité de surveillance du projet des terrains portuaires d'Infrastructure Canada, conformément à l'entente de contribution tripartite.

Au moyen de son cadre redditionnel (tableau de bord), Waterfront Toronto fera rapport en bonne et due forme chaque mois sur les progrès réalisés par rapport aux budgets établis, et il soumettra cette information à son conseil d'administration et aux trois ordres de gouvernement, à tout le moins sur une base trimestrielle. Waterfront Toronto a retenu les services d'un expert-conseil indépendant en matière de risque pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations; la tâche de cet expert-conseil consiste à documenter et à évaluer l'incidence des risques de construction sur le projet. La direction de Waterfront Toronto et l'ensemble de l'équipe de projet, avec le soutien d'un groupe d'examen des immobilisations par les pairs, déterminent et examinent chaque mois les risques reliés aux projets. Ce processus permet d'élaborer des stratégies pour atténuer l'incidence des risques de construction sur les projets si ces risques devaient se concrétiser.

6.0 Observations détaillées de l'audit : projet de ville intelligente avec Sidewalk Labs

6.1 Waterfront Toronto conclut des ententes avec Sidewalk Labs sans exercer une diligence raisonnable et sans participation provinciale suffisante

6.1.1 Le projet de ville intelligente ne faisait pas partie du plan d'aménagement de Waterfront Toronto

En 2015, Waterfront Toronto procédait à l'élaboration d'une demande de propositions (DP) qui visait un aménagement polyvalent (c.-à-d. des espaces résidentiels, commerciaux et publics)

sur 4,5 acres de terres appartenant à Waterfront Toronto à Quayside. Cela était conforme à son plan d'activités stratégique 2014-2023 et au plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto de 2003.

Après l'arrivée d'un nouveau président-directeur général en janvier 2016, le plan de développement du quartier de Quayside en tant qu'aménagement typique à usage mixte a changé. Waterfront Toronto a commencé à approcher les entreprises pour déterminer quelles options d'aménagement novatrices pourraient être utilisées à Quayside.

À la suite de ces consultations, une nouvelle DP a été élaborée et publiée par Waterfront Toronto en mars 2017 afin d'identifier un partenaire en matière d'innovation et de financement pour le quartier de Quayside (maintenant pour une zone de 12 acres le long de Queens Quay, près de la rue Parliament, adjacente aux terrains portuaires).

Le 12 septembre 2017, Waterfront Toronto a sélectionné à l'interne Sidewalk Labs, une entreprise soeur de Google, comme soumissionnaire retenu pour remplir le rôle de partenaire d'innovation et de financement en vue de créer une zone urbaine (maintenant appelée publiquement une « ville intelligente ») dans le quartier de Quayside pour présenter des technologies de pointe, des matériaux de construction, des pratiques écologiques et des solutions innovatrices axées sur un aménagement urbain favorable sur le plan du climat. Ce choix a été annoncé publiquement le 17 octobre 2017 par le premier ministre du Canada, la première ministre de la province, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et le président du conseil d'administration d'Alphabet Inc. (société mère de Google et Sidewalk Labs).

Ainsi que cela a été mentionné dans le procès-verbal de la réunion de novembre 2017, le Comité directeur intergouvernemental s'est dit préoccupé par la manière dont Waterfront Toronto avait communiqué les renseignements relatifs à Quayside à son conseil d'administration et à ses partenaires gouvernementaux avant qu'une annonce officielle n'ait lieu. Il était précisé dans le procès-verbal que Waterfront Toronto devait fournir l'information à

son conseil d'administration et à ses partenaires gouvernementaux suffisamment à l'avance pour leur laisser la possibilité d'en faire l'examen.

Le Comité directeur intergouvernemental a été informé à propos du projet et de la DP lors d'une réunion tenue en juin 2017, soit environ trois mois après l'envoi de la DP. On a indiqué au Comité en septembre 2017 au cours d'une réunion que Waterfront Toronto avait procédé à l'interne à la sélection d'un soumissionnaire, mais le Comité n'a appris le nom de ce soumissionnaire que cinq jours avant l'annonce publique d'octobre 2017. Quant au bureau du maire, il n'avait reçu presque aucune information sur le projet, selon un courriel interne de Waterfront Toronto, trois semaines avant la signature de l'entente-cadre.

De plus, alors que Waterfront Toronto a signé l'entente-cadre avec Sidewalk Labs le 16 octobre 2017, il ressort du procès-verbal de la réunion du Comité directeur interministériel que les trois ordres de gouvernement ont exprimé leur frustration de ne pas avoir reçu une copie de l'entente signée avant le 2 novembre 2017.

Jusqu'à l'attribution d'un projet à Sidewalk Labs pour le développement de la ville intelligente, Waterfront Toronto s'occupait principalement des aménagements traditionnels à usage mixte. Par conséquent, il possédait peu d'expérience en matière de développement d'une infrastructure de données numériques.

L'**annexe 8** contient un calendrier pour le projet de Quayside (ville intelligente).

6.1.2 Les échanges d'information avant la DP ont eu lieu principalement avec Sidewalk Labs, mais également avec d'autres parties

En juin 2016, le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto a communiqué par courriel avec le directeur général de Sidewalk Labs pour lui faire savoir que « le nouveau PDG et moi sommes très intéressés par ce que vous faites chez Google et nous aimerions discuter d'un

projet pilote éventuel à Toronto ». Entre juin 2016 et l'émission de la DP, il y a eu de fréquentes communications entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs. De plus, Waterfront Toronto a fourni à Sidewalk Labs des relevés, des dessins et des illustrations topographiques du secteur riverain, y compris du secteur riverain de l'Est, et d'autres documents. Les architectes de Sidewalk Labs ont signé un contrat de licence de données numériques avec Waterfront Toronto pour permettre à Sidewalk Labs d'utiliser l'information qui lui a été fournie.

Bien que Waterfront Toronto n'ait pas publié la DP avant mars 2017, en août 2016, Waterfront Toronto a également signé une entente de non-divulgence avec Sidewalk Labs afin de recevoir de l'information de sa part. De plus, en septembre 2016, Waterfront Toronto a rencontré des représentants de Sidewalk Labs et leur a fait faire une visite du secteur riverain.

Waterfront Toronto a indiqué avoir également communiqué des renseignements à d'autres soumissionnaires éventuels avant le lancement de la DP, et avoir notamment offert des visites du secteur frontalier. Des ententes d'échange de renseignements ont aussi été signées avec deux organisations, dont une a aussi été retenue à la suite de la première sélection.

Selon Waterfront Toronto, cet échange de renseignements a eu lieu avant le lancement de la DP dans le cadre du processus habituel de sondage du marché en vue de se faire une idée de l'intérêt de ce dernier pour le projet de Quayside. Waterfront Toronto a ajouté que l'information fournie n'avait pas conféré à ces soumissionnaires éventuels un avantage indu par rapport aux autres soumissionnaires, et qu'elle aurait été communiquée à toute autre partie qui en aurait fait la demande.

Cette situation soulève un risque d'avantage indu conféré à une partie donnée par rapport à l'ensemble des parties susceptibles de donner suite à la DP. Pour garantir l'équité et assurer un traitement équitable à tous, il semble que tous les soumissionnaires possibles devraient recevoir la même information au même moment.

6.1.3 Les répondants n'ont pas eu suffisamment de temps pour répondre à la DP en six semaines, compte tenu des échanges antérieurs de Sidewalk Labs avec Waterfront Toronto

Waterfront Toronto a donné aux répondants seulement six semaines pour répondre à la DP pour le projet de ville intelligente. Six ont répondu, dont trois ont été présélectionnés. Les promoteurs non retenus que nous avons interrogés nous ont expliqué que le délai de réponse de six semaines pour un projet de cette envergure était trop court. Par comparaison, dans le passé, Waterfront Toronto a accordé beaucoup plus de temps à des soumissionnaires pour répondre à des appels d'offres plus traditionnels. Par exemple, on a accordé 10 semaines à des soumissionnaires pour présenter des propositions pour des projets d'art public dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don, 11 semaines pour retenir les services d'un gestionnaire de la construction pour la protection contre les inondations dans les terrains portuaires et 25 semaines à un promoteur pour mener un projet de construction d'un immeuble de bureaux unique : le Centre d'innovation d'East Bayfront.

Un Comité d'évaluation des soumissions, composé de six employés de Waterfront Toronto, a attribué à la proposition de Sidewalk Labs une évaluation beaucoup plus élevée que celle des deux autres candidats présélectionnés, soit une société internationale d'infrastructure technologique et un consortium canadien comprenant un promoteur immobilier, des investisseurs en capital de risque et une société d'assurances. Les évaluations du Comité indiquaient que la proposition de Sidewalk Labs était la seule qui combinait la technologie et le développement immobilier.

Sidewalk Labs était également le seul promoteur à offrir un financement de 50 millions de dollars américains afin de couvrir les coûts d'élaboration d'un plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) pour une ville intelligente

qui sera signé en 2019, comme il en est question ci-après. Conformément à l'entente-cadre d'octobre 2017, 40 millions de dollars de ce montant étaient conditionnels à l'obtention, par Waterfront Toronto, de l'engagement de 1,25 milliard de dollars des trois gouvernements pour la protection des terrains portuaires contre les inondations (environ 600 acres de terres entourant le secteur de Quayside), qu'il a obtenu en mai 2018 (comme il est indiqué à la **section 5.1**). D'après notre examen de l'information de juillet à décembre 2016, nous avons confirmé que l'intérêt de Sidewalk Labs à l'égard de Quayside tenait au fait qu'ils pourraient étendre leur projet aux terrains portuaires. Ainsi que cela est mentionné à la **section 6.2.1**, Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de céder les droits sur des terrains en dehors de ceux qu'il possède à Quayside, et Sidewalk Labs est au courant.

6.1.4 Le conseil d'administration de Waterfront Toronto n'a pas eu suffisamment de temps pour approuver l'entente-cadre de l'initiative de ville intelligente

En octobre 2017, Waterfront Toronto a signé une entente-cadre avec Sidewalk Labs pour créer une collectivité reposant sur un principe d'usage mixte (appelée publiquement « ville intelligente »).

L'entente-cadre a été présentée par le président-directeur général aux membres du conseil d'administration de Waterfront Toronto le 13 octobre 2017, et elle a été approuvée par le conseil le 16 octobre 2017. À la même date, l'entente-cadre a été signée par le chef de la direction et le chef du développement de Waterfront Toronto suivant l'approbation du conseil. Avant de recevoir la version préliminaire officielle de l'entente pour examen et approbation, le conseil a reçu deux séances d'information sur le projet les 11 et 12 octobre 2017. Toutefois, les deux séances d'information ne donnaient que des renseignements de base sur le projet et le processus de sélection de la DP, et des informations d'ordre

général sur les modalités de l'entente-cadre. Le comité des placements et des biens immobiliers du conseil, composé de trois membres, examine habituellement des ententes semblables avant de recommander une entente en vue de l'approbation du conseil. Ce comité a obtenu un aperçu des principes et des modalités provisoires de l'entente-cadre environ un mois avant la présentation de celle-ci au conseil pour approbation, et il a eu différentes rencontres avec la direction pour se pencher sur des points particuliers. Toutefois, le comité n'a pu parvenir à un consensus sur la question de savoir s'il appuierait ou non le projet. Ainsi, le 13 octobre 2017, il n'a pas adressé de recommandation au conseil quant à la signature ou non de l'entente. Non seulement le conseil n'a pas reçu de recommandation de son sous-comité, mais il n'a disposé que d'un jour ouvrable pour examiner l'entente avant de l'approuver.

De plus, nous avons trouvé des courriels internes de Waterfront Toronto indiquant que le conseil s'était fait demander « instamment » par les gouvernements fédéral et provincial d'approuver et d'autoriser l'entente-cadre avec Sidewalk Labs le plus tôt possible. L'annonce publique du 17 octobre 2017 par le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs au sujet de la signature de l'entente-cadre avait été organisée le 12 octobre, soit la veille du jour où le conseil a reçu de l'entente-cadre finale à des fins d'examen et d'approbation.

6.2 D'autres questions se posent au sujet du projet de ville intelligente à la suite de la deuxième entente

Une deuxième entente, qui établit les rôles des deux sociétés, établit les structures de gestion de projet et les principes de gouvernance des données, a été signée le 31 juillet 2018, après consultation et approbation par le conseil, le nouveau président-directeur général par intérim et le président du conseil.

Cette deuxième entente avait pour objectif « d'établir une feuille de route pour la phase de planification du projet comportant la préparation et la création d'un plan directeur de développement et d'innovation pour le projet ». En d'autres termes, l'entente d'aménagement, qui a remplacé l'entente-cadre, énonce les principes et les procédures de haut niveau que Waterfront Toronto et Sidewalk Labs suivront pour élaborer conjointement le PDDI, qui sera un plan décrivant le projet plus en détail et traitant des conditions de nature commerciale pour la mise en oeuvre subséquente du plan.

Selon l'entente d'aménagement, Sidewalk Labs couvrira les coûts d'élaboration du PDDI jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars américains, y compris les coûts engagés par Waterfront Toronto jusqu'à concurrence de 4,47 millions de dollars américains.

Bien que Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se soient entendus sur la façon dont ils travailleront ensemble pour établir le PDDI, ni l'un ni l'autre ne sont obligés de s'entendre sur une version définitive du PDDI, de signer des accords de mise en oeuvre ou de donner suite à la mise en oeuvre réelle de la ville intelligente préalablement à la signature du PDDI. Si Waterfront Toronto, y compris son conseil d'administration, n'est pas satisfait du contenu du PDDI et de l'analyse de rentabilisation connexe, il peut résilier l'entente d'aménagement en tout temps sans pénalité. À l'heure actuelle, la *Loi sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* confère à Waterfront Toronto le pouvoir de conclure ces ententes et d'autres sans l'approbation des intervenants et du gouvernement.

6.2.1 L'entente d'aménagement agrandit le site de planification du projet de ville intelligente

Sur son site Web, Sidewalk Labs indique vouloir que le projet de ville intelligente couvre la superficie de quelque 800 acres du secteur riverain de l'Est.

Même si la proposition soumise par Sidewalk Labs ne couvrirait que la zone de 12 acres de Quayside, et

qu'il était possible qu'il y ait d'autres aménagements planifiés dans le secteur riverain est, l'entente d'aménagement datée du 31 juillet 2018 a élargi la planification de l'innovation urbaine à l'ensemble du secteur riverain de Toronto (environ 2 600 acres).

Ce changement représente une augmentation d'environ 200 fois la superficie géographique de Quayside. La position de Waterfront Toronto est que l'objectif essentiel de l'Entente d'aménagement, qui demeure axé sur les terres de Quayside, n'est pas modifié ou élargi, même si les références précédentes à l'ensemble du secteur riverain portaient sur le secteur riverain le plus étroit de l'est.

Bien que l'Entente d'aménagement permette aux parties d'élaborer des plans pour n'importe quel emplacement dans l'ensemble du secteur riverain de Toronto, cela ne signifie pas que les parties sont autorisées à mettre en oeuvre leurs plans sur des terres situées à l'extérieur de la parcelle de Quayside qui n'appartient pas à Waterfront Toronto ou Sidewalk Labs. Une telle exploitation exigerait toujours l'approbation des organes directeurs ou des propriétaires fonciers tiers, et elle devrait être conforme à toutes les lois et à tous les règlements applicables. Les éléments de l'entente d'aménagement qui ont trait à l'expansion éventuelle du projet de ville intelligente au-delà de la zone de Quayside sont conformes à ce qui a été demandé dans la DP.

Les documents que nous avons examinés montraient que Waterfront Toronto avait toujours considéré le projet comme devant s'échelonner sur plus d'une vingtaine d'années. Ainsi, le projet s'échelonnait bien au-delà de la date de fin de mandat de Waterfront Toronto en 2028.

6.2.2 Préoccupations de la population au sujet de l'infrastructure de données numériques (protection des consommateurs, normes de collecte de données, sécurité, protection des renseignements personnels, gouvernance et antitrust)

Afin d'assurer l'utilisation éthique des données, l'entente d'aménagement établit un cadre de gouvernance numérique. Le cadre de gouvernance numérique comprend les lois fédérales existantes, comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Il propose également de nouvelles approches de gouvernance des données, comme l'utilisation d'une fiducie de données, c'est-à-dire lorsque les données sont stockées par une tierce partie. Cette organisation approuverait et contrôlerait la collecte de données urbaines et en gérerait l'accès. Actuellement, il semble que cette responsabilité incombera à Waterfront Toronto et il sera chargé de surveiller la gouvernance des données recueillies dans le cadre du projet de ville intelligente, y compris le retrait des renseignements personnels des données, la possibilité pour les particuliers de refuser qu'on collecte des données personnelles les concernant et la possibilité d'examiner et de supprimer leurs propres données.

Toutefois, les approches détaillées sur la façon dont ces principes seront appliqués ne sont pas incluses dans l'entente d'aménagement. Le Plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) et les accords de mise en oeuvre devraient aborder cette question. On ne précise pas non plus si les renseignements personnels, que recueille Sidewalk Labs, seront liés à la collecte actuelle de données personnelles de leur entreprise soeur, Google, dans les comptes de ses utilisateurs.

En avril 2018, Waterfront Toronto a mis sur pied un Comité consultatif sur la stratégie numérique composé d'experts de l'industrie et d'universitaires qui le conseillent sur des questions liées à

l'économie numérique, comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et la propriété intellectuelle. Ses membres sont tenus par un accord général de ne pas divulguer l'information qu'ils reçoivent lors de réunions. Au moment où nous avons achevé notre audit, le Comité s'était réuni à quatre reprises.

D'après les discussions avec les membres du Comité, son efficacité à fournir des conseils de gestion sur des enjeux clés ayant trait à la confidentialité et à la gouvernance numérique a été limitée. Les membres estiment que certaines réunions ont été principalement axées sur le travail administratif, comme le contexte du projet et la confidentialité, ainsi que les questions techniques et d'ordonnement. Il y a également eu deux démissions en raison de préoccupations liées au manque de transparence et à l'apathie de Waterfront Toronto relativement aux préoccupations des résidents au sujet de la protection des données.

Sidewalk Labs a publié un projet de proposition sur la collecte de données et la protection des renseignements personnels, dans lequel il décrivait l'utilisation d'une fiducie de données civiques, un organisme de gouvernance tiers qui aurait de vastes pouvoirs, y compris en ce qui concerne les décisions relatives à l'anonymisation des données personnelles. Au moment de notre audit, on ne savait trop qui aurait le contrôle ou serait responsable de cet organisme de gouvernance. Divers membres du Comité consultatif sur la stratégie numérique de Waterfront Toronto ont soulevé des préoccupations au sujet de la proposition, notamment les suivantes :

- l'emplacement du stockage des données au Canada ou à l'étranger (où les lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels peuvent être contournées);
- l'accès aux données stockées dans la fiducie et leur utilisation;
- quelle proportion des données recueillies sera effectivement stockée dans la fiducie.

Le projet de proposition a également mené à la démission de l'ancienne commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario de l'équipe consultative de Sidewalk Labs, car celle-ci craignait que le projet de fiducie de données civiques ait de vastes pouvoirs décisionnels, y compris pour ce qui est des décisions relatives à l'anonymisation des données personnelles. Waterfront Toronto nous a fait savoir qu'il avait ultérieurement rencontré l'ancienne commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour discuter des préoccupations soulevées.

6.2.3 La question des relations complexes doit être abordée

La portée du projet de ville intelligente, comme prévu par Sidewalk Labs, comprendra des composantes qui relèvent de la compétence de plusieurs ministères provinciaux et fédéraux, ainsi que des divisions de la Ville. Par exemple : les véhicules autonomes sont réglementés par le ministère des Transports; les bâtiments, y compris ceux à ossature en bois proposés par Sidewalk Labs, plus hauts que six étages, sont réglementés par le ministère du Logement; le développement économique, par le ministère du Développement économique, de la Création d'emplois et du Commerce; les aspects de la protection des renseignements personnels et de la gouvernance des données, y compris l'établissement d'une plateforme numérique par laquelle les divers services intelligents seront intégrés dans un système, peuvent être surveillés par les gouvernements provincial et fédéral; et la planification locale et la gestion des déchets sont supervisées par la Ville. Avant la signature de l'Entente d'aménagement, Waterfront Toronto n'avait pas consulté comme il se doit ces ministères ou ces divisions au sujet de l'incidence éventuelle du projet de ville intelligente sur les secteurs qu'il surveille.

6.2.4 Incertitude quant à savoir si Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se conformeront aux obligations provinciales en matière d'approvisionnement et au protocole d'entente avec la Ville de Toronto

L'entente d'aménagement exige que Sidewalk Labs et le Waterfront Toronto lancent conjointement des demandes de propositions (DP) pour les promoteurs après l'approbation du Plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) (s'il est approuvé). Les politiques d'approvisionnement actuelles de Waterfront Toronto doivent être conformes à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. De plus, un protocole d'entente (PE) entre Waterfront Toronto et la Ville de Toronto confère à la Ville un rôle important dans la surveillance et l'approbation des DP visant à identifier des promoteurs pour procéder à la revitalisation des terrains appartenant à la Ville. Cependant, en publiant la demande de propositions originale en vue de trouver un partenaire de financement et d'innovation pour le projet de ville intelligente, Waterfront Toronto n'a pas demandé à la Ville d'examiner la demande de propositions ni de participer à l'évaluation et à la sélection du soumissionnaire retenu. On ne sait pas vraiment encore à ce stade si Waterfront Toronto publiera des DP conjointes avec Sidewalk Labs qui respecteront ses obligations provinciales en matière d'approvisionnement et le protocole d'entente avec la Ville. La direction de Waterfront Toronto a indiqué qu'elle allait se conformer à cette exigence.

Waterfront Toronto a révisé sa politique d'approvisionnement en juin 2018, ce qui facilite l'acquisition de biens et de services sans processus d'appel d'offres concurrentiel et sans obligation de documenter les raisons justifiant l'adjudication d'un marché à fournisseur unique. Ce changement à la politique d'approvisionnement n'a pas été présenté au conseil d'administration après son approbation par le premier dirigeant. Au cours de notre audit, en octobre 2018, nous avons attiré l'attention de

la direction de Waterfront Toronto sur le fait que cette politique contredit la Directive en matière d’approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. Waterfront Toronto a subséquemment réinstauré sa politique d’approvisionnement antérieure.

6.2.5 Incertitude concernant la propriété intellectuelle et le développement économique

L’entente d’aménagement établit une distinction entre les propriétés intellectuelles liées à l’aménagement urbain, comme les plans de quartier et les plans de voirie, et les propriétés intellectuelles liées aux produits ou services, comme les voitures autonomes et les lampadaires intelligents. Selon l’entente d’aménagement, le droit de propriété sur la propriété intellectuelle développée pour le projet de Quayside dépendra de la valeur des contributions relatives de Waterfront Toronto et de Sidewalk Labs. Le droit de propriété sur la propriété intellectuelle peut être détenu par l’un d’entre eux ou ils peuvent être copropriétaires si la copropriété est explicitement acceptée par écrit.

Les conseils juridiques que nous avons demandés à ce sujet ont fait remarquer que l’entente d’aménagement est généralement vague quant à la propriété, à l’utilisation et à la commercialisation, ce qui laisse beaucoup de détails à préciser dans le PDDI et les ententes de mise en oeuvre subséquentes. Si l’entente d’aménagement est résiliée, il est probable que Sidewalk Labs conservera le droit de propriété de toute propriété intellectuelle qu’il a développée à ce jour, mais Waterfront Toronto recevra alors une licence perpétuelle libre de redevances à l’égard de la propriété intellectuelle se rapportant au site de Quayside (et uniquement à ce site). En outre, Waterfront Toronto est tenue par la loi de fournir aux trois ordres de gouvernement un plan de transfert de ses actifs et de ses passifs lorsqu’il sera liquidé. Lorsque cela se produira, les biens visés par des droits de propriété intellectuelle détenus par

Waterfront Toronto seront probablement transférés aux trois ordres de gouvernement.

6.2.6 Les intérêts des gouvernements pourraient ne pas être pleinement représentés

Il y a un risque que les intérêts des trois ordres de gouvernement ne soient pas pleinement représentés pendant les négociations avec Sidewalk Labs parce que les gouvernements ne sont pas tenus de participer directement aux négociations. Selon l’entente d’aménagement, le prochain Plan directeur de développement et d’innovation (PDDI), qui peut permettre à Waterfront Toronto et à Sidewalk Labs de s’entendre sur un plan pour la ville intelligente, n’exigera pas l’approbation et la signature du gouvernement.

Toujours selon l’entente d’aménagement, la mise en oeuvre du PDDI devra être approuvée par Waterfront Toronto et également par Sidewalk Labs, et différentes autres conditions devront être remplies, notamment l’obtention de toutes les approbations et autorisations gouvernementales nécessaires à l’égard des aspects relevant de la compétence juridique de chacun des trois ordres de gouvernement. Seul le conseil d’administration de Waterfront Toronto est tenu d’approuver le PDDI, et Waterfront Toronto est autorisé à demander l’approbation d’un ou des trois ordres de gouvernement, à sa discrétion.

Aux termes de l’entente d’aménagement, les trois parties doivent reconnaître que le PDDI donne suite à toutes les lois et politiques applicables, et qu’il peut nécessiter des révisions ou d’autres approbations en application des cadres législatifs et stratégiques pertinents.

Comme les gouvernements ne sont pas parties à l’entente, ils ne peuvent influencer Waterfront Toronto que par le biais de leurs représentants au conseil d’administration. À l’exception du maire adjoint, les membres du conseil d’administration ne sont pas des employés du gouvernement — ils comprennent des membres qui ont de l’expérience

en développement immobilier, en gestion-conseil, en leadership dans le secteur sans but lucratif, et des experts universitaires et en politiques. En l'absence d'un protocole exigeant que le PDDI et les accords de mise en oeuvre tiennent compte des préoccupations que les gouvernements peuvent soulever au cours de leur examen de l'ébauche, y compris les préoccupations relatives à la protection de la vie privée et à la propriété intellectuelle, la capacité des gouvernements d'influencer le processus décisionnel entourant le PDDI serait indirecte et pourrait être limitée.

Au moment de notre audit, Waterfront Toronto nous a informés qu'il avait l'intention de demander aux gouvernements d'examiner et de commenter l'ébauche du PDDI qu'il a reçue de Sidewalk Labs. À ce moment, Waterfront Toronto avait officialisé ce plan au moyen d'un protocole; toutefois, le protocole en question exigeait uniquement que Waterfront Toronto fournisse à chaque ordre de gouvernement l'entente de base et les ententes additionnelles, le cas échéant, à des fins de commentaire. Ce protocole ne précise pas si Waterfront Toronto approuvera le PDDI dans l'éventualité où Sidewalk Labs n'apporte pas à l'ébauche les modifications pouvant être exigées par les ordres de gouvernement.

RECOMMANDATION 10

Il est important de protéger l'intérêt public et d'assurer l'intégration responsable et transparente de la nouvelle technologie numérique dans la conception urbaine lors de la création d'une ville intelligente mixte. En raison de la nature, de la complexité et des répercussions éventuelles à long terme de l'établissement initial de l'infrastructure de données numériques prévue pour le secteur riverain de Toronto sous la forme d'une ville intelligente (la première en ce genre au Canada), nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, en consultation avec les gouvernements partenaires :

- examine de façon plus poussée les activités de Waterfront Toronto et de Sidewalk Labs ayant trait à la planification et à l'aménagement de la ville intelligente à Quayside ainsi que du secteur riverain dans son ensemble;
- réévalue s'il est approprié pour Waterfront Toronto d'agir de sa propre initiative en prenant des engagements et en mettant la dernière main à une entente de partenariat à long terme avec Sidewalk Labs ou s'il faut une structure de gouvernance distincte qui permette une surveillance provinciale plus directe;
- mette sur pied un comité consultatif composé d'experts en matière de ville intelligente et d'infrastructure de données numériques (p. ex., technologie de l'information, protection de la vie privée, droit, protection des consommateurs, développement de l'infrastructure, propriété intellectuelle et développement économique) afin de fournir des conseils proactifs sur l'élaboration d'un cadre stratégique pour orienter l'établissement d'une ville intelligente en Ontario;
- mène des consultations publiques en vue de l'élaboration d'un cadre stratégique pour une ville intelligente en Ontario;
- consulte l'ensemble du gouvernement sur les rôles et les responsabilités que les ministères et organismes gouvernementaux pourraient assumer pendant l'élaboration, la mise en oeuvre et l'exploitation d'une ville intelligente;
- protège l'intérêt public, établit le cadre stratégique, par voie législative, pour le développement d'une ville intelligente en Ontario qui porte sur la propriété intellectuelle; la collecte de données, la propriété, la sécurité et la protection des renseignements personnels; les aspects juridiques; les questions de protection des consommateurs, le développement

des infrastructures et le développement économique;

- communique ouvertement et de façon transparente avec la population sur ce à quoi il faut s'attendre d'un projet de ville intelligente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation de la vérificatrice générale, et il est déterminé à préserver la confidentialité des renseignements personnels des Ontariens. La province est consciente de l'importance de ces enjeux et de ces préoccupations touchant la gouvernance numérique et la confidentialité des données.

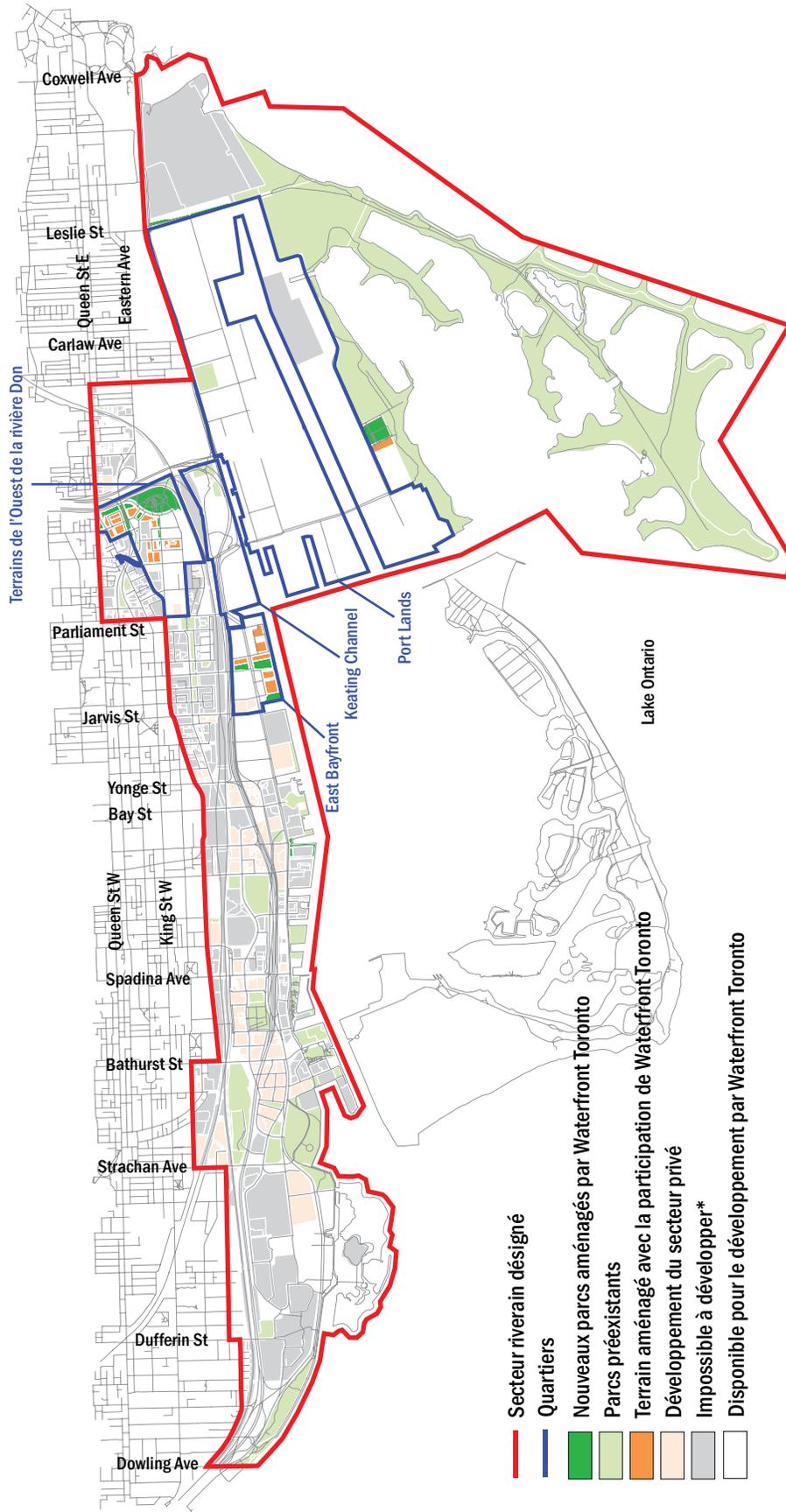
Bien que des principes-cadres en matière de gouvernance des données aient été incorporés à l'entente d'aménagement conclue entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs, nous reconnaissons qu'il y a des enjeux d'intérêt public de portée plus générale touchant la

protection des renseignements personnels, la dimension juridique, la protection des consommateurs, l'aménagement d'infrastructures et la propriété intellectuelle, qui pourraient être soulevés par suite de la création d'une première ville intelligente au Canada, et que la province doit étudier la situation dans la perspective d'un cadre stratégique gouvernemental.

Waterfront Toronto a indiqué qu'il prévoit conclure un plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) avec Sidewalk Labs en 2019. La province travaillera de concert avec les autres gouvernements partenaires afin d'étudier les enjeux rattachés à la création d'une ville intelligente à Toronto pour savoir s'il faut adopter ou modifier des lois provinciales ou fédérales, des règlements administratifs municipaux ou des politiques gouvernementales afin de protéger l'intérêt public, et ce, préalablement à la signature du PDDI.

Annexe 1 : Terrain aménagé dans la zone riveraine

Source : Waterfront Toronto



* Terres qui ne peuvent pas être exploitées davantage, comme déterminé par Waterfront Toronto, comme des repères, des voies ferrées, des infrastructures et des terrains préexistants.

Annexe 2 : Résultats d'exploitation de Waterfront Toronto et progrès vers la revitalisation

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Objectifs prévus par la loi ¹	Objectifs stratégiques de Waterfront Toronto ²	Objectifs atteints en partie	Détails dans la section du rapport
<p>Mettre en œuvre un plan qui rehausse la valeur économique, sociale et culturelle des terres.</p> <p>La Société réalisera les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nouvelle croissance économique; • nouveaux emplois; • diverses nouvelles communautés commerciales, résidentielles et récréatives, institutions culturelles, parcs et espaces verts pour le public. 	<p>Destinations : Créer une valeur durable grâce à des espaces culturels, récréatifs, communautaires et publics bien conçus et dynamiques pour les résidents et les visiteurs.</p> <p>Prospérité : Tirer parti de l'innovation et des partenariats pour stimuler la croissance économique et créer de nouveaux emplois.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Waterfront Toronto a élaboré des plans pour quatre quartiers, soit West Don Lands, East Bayfront, le secteur riverain central et le chenal Keating, couvrant environ 10 % des terres du secteur riverain central. Waterfront Toronto n'a pas créé de plan directeur pour l'ensemble du secteur riverain, mais a adopté le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto. • Le secteur riverain de Toronto a rehaussé la valeur sociale et culturelle du territoire grâce à l'excellence de la conception et à l'art public dans le quartier de West Don Lands. Toutefois, à l'instar des zones adjacentes, les plans de quartier comprennent un mélange d'espaces résidentiels, commerciaux et publics. • Un expert-conseil de Waterfront Toronto a estimé que des développements d'une valeur de 10 milliards de dollars ont été réalisés sur des terres privées adjacentes au secteur riverain. Toutefois, l'expert-conseil n'a pas été en mesure d'établir de façon absolue la contribution des travaux de Waterfront Toronto aux 10 milliards de dollars de développement, puisque des facteurs externes comme la forte croissance de la demande pour des espaces résidentiels et commerciaux à Toronto ont probablement influencé le marché local. Dans son rapport, l'expert-conseil a affirmé que les répercussions économiques découlent en partie de l'incidence directe de Waterfront Toronto. 	<p>4.2.1</p> <p>4.1</p>
<p>Créer un secteur riverain accessible et actif pour le mode de vie, le travail et les loisirs, et le faire d'une manière responsable sur les plans financier et environnemental.</p>	<p>Quartier : Faire progresser des collectivités complètes qui répondent aux besoins en matière de logement, de mobilité et d'accès, de connectivité et d'inclusion.</p> <p>Durabilité : Promouvoir des solutions de pointe pour réduire les émissions de carbone, tout en favorisant une qualité de vie élevée et l'amélioration de la santé publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les deux quartiers où le développement a progressé, actuellement, 12 % des logements sont abordables. La cible de la Ville est de 20 %. • Waterfront Toronto a aménagé 55 acres et fourni des fonds de développement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation de plus de 151 acres. 	<p>4.8.2</p> <p>4.1</p>

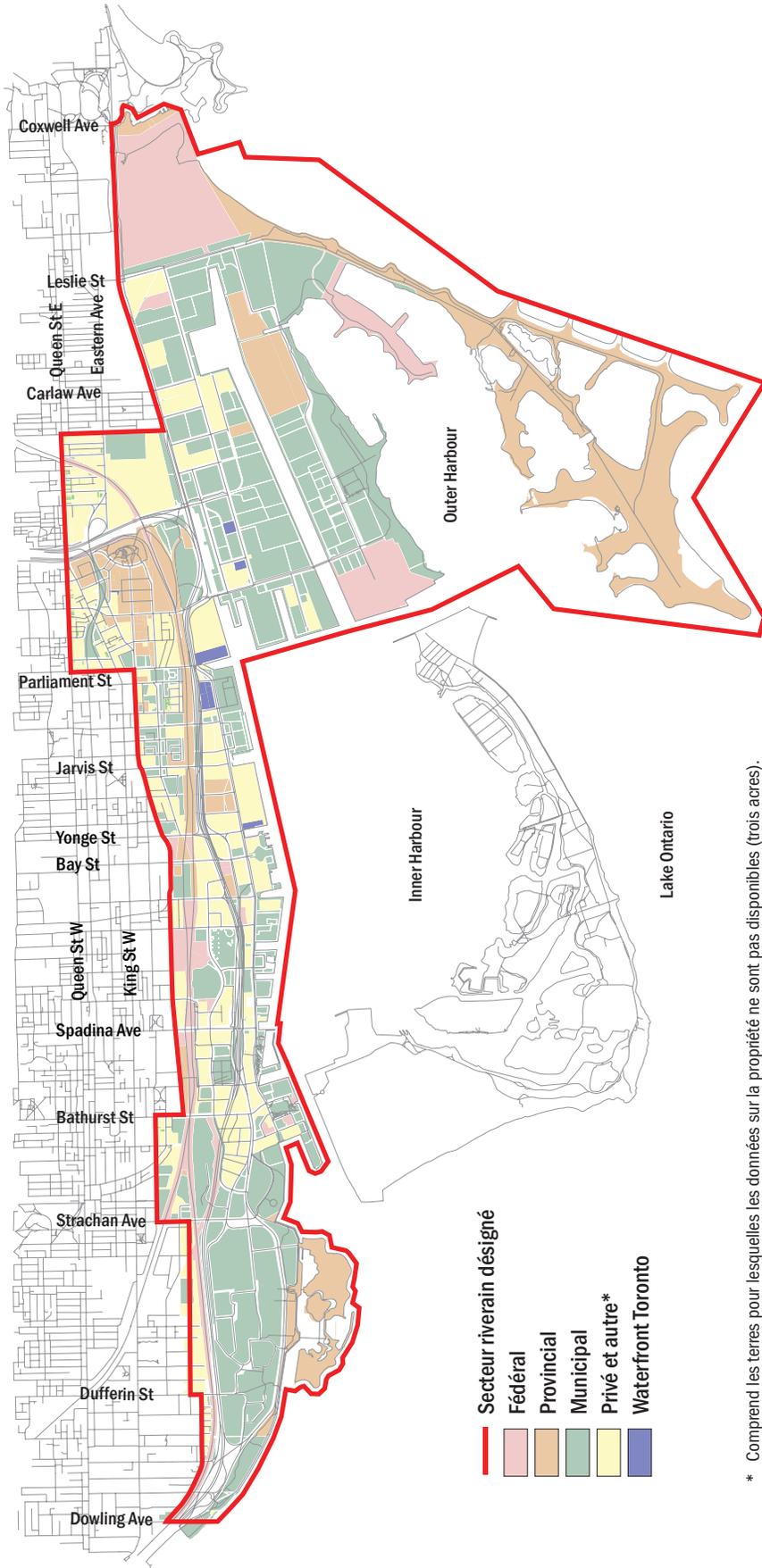
Objectifs prévus par la loi ¹	Objectifs stratégiques de Waterfront Toronto ²	Objectifs atteints en partie	Détails dans la section du rapport
Veiller à ce que le développement continu dans le secteur riverain désigné puisse se poursuivre de façon financièrement autonome.	Waterfront Toronto vise à achever la desserte des terrains en utilisant les contributions du gouvernement dans les secteurs les plus susceptibles d'attirer des investissements du secteur privé.	<ul style="list-style-type: none"> Waterfront Toronto n'a pas réussi à obtenir des commandites d'entreprise, des dons philanthropiques et des fonds pour la revitalisation issus d'efforts de collecte de fonds. Waterfront Toronto a vendu des terrains d'East Bayfront à des promoteurs de copropriété. Le 12 septembre 2017, Waterfront Toronto a sélectionné à l'interne la société Sidewalk Labs à titre de partenaire d'innovation et de financement pour l'aider à créer et à financer une communauté qui mettrait en valeur les technologies de pointe, matériaux de construction, pratiques durables et solutions innovatrices en matière de développement urbain avantageux pour le climat. 	4.5
Promouvoir et encourager la participation du secteur privé à l'aménagement du secteur riverain désigné.	Waterfront Toronto utilise un modèle de développement pour attirer des équipes de développement novatrices et expérimentées.	<ul style="list-style-type: none"> Le 12 septembre 2017, Waterfront Toronto a sélectionné à l'interne la société Sidewalk Labs à titre de partenaire d'innovation et de financement pour l'aider à créer et à financer une communauté qui mettrait en valeur les technologies de pointe, matériaux de construction, pratiques durables et solutions innovatrices en matière de développement urbain avantageux pour le climat. 	4.5.1
Encourager la participation du public à l'aménagement du secteur riverain désigné.	Mobilisation : Cultiver une organisation de haut niveau et d'écoute, promouvoir la confiance indéfectible des intervenants, une vaste sensibilisation communautaire et la rétroaction des citoyens en conséquence à l'aide d'une solide analyse des données et d'outils Web interactifs de qualité supérieure.	<ul style="list-style-type: none"> Les groupes communautaires représentant les résidents du secteur riverain avec lesquels nous sommes entretenus ont exprimé des impressions positives au sujet de Waterfront Toronto et de l'étendue de la consultation communautaire sur les projets d'espace public. 	4.8.4
Participer à toute autre activité prescrite par règlement.	s.o.	<ul style="list-style-type: none"> Les gouvernements n'ont pas prescrit d'autres activités pour Waterfront Toronto. 	s.o.

1. Tel qu'indiqué à l'article 3 de la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*.

2. Tel qu'indiqué dans le Plan d'entreprise 2017-2018 et le Plan d'activités stratégique 2014-2023 de Waterfront Toronto.

Annexe 3 : Propriété des terres riveraines, août 2018

Source : Waterfront Toronto



* Comprend les terres pour lesquelles les données sur la propriété ne sont pas disponibles (trois acres).

Annexe 4 : Projets avec la participation de Waterfront Toronto triés par quartier et date d'achèvement

Source des données : Waterfront Toronto

Composante du projet ¹	Quartier	Responsable du projet	Type de projet	Achévé
Cours d'eau à Western Beaches ²	Secteur riverain central	Office de protection de la nature de Toronto et de la région (TRCA)	Cours d'aviron	Jun 2006
Wavedecks	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Jun 2009
Promenade riveraine et promenade de bois (Ouest)	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Jun 2009
Sentier Martin Goodman à la Place de l'Ontario	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Parc	Sept. 2009
Évaluation environnementale de Queens Quay	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Planification	Déc. 2009
Revitalisation de York Quay	Secteur riverain central	Harbourfront Centre	Espace public	Jun 2012
Aménagement de la rive de Portland Slip	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juillet 2014
Construction de Queens Quay	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Jun 2015
Queens Quay (ouest)	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Jun 2015
Deuxième plateforme de la gare Union ²	Secteur riverain central	TTC	Transport en commun	Jun 2015
Planification de la cité de Lower Yonge	Secteur riverain central	Ville de Toronto/Waterfront Toronto	Planification	Avril 2016
Passerelles	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Non financé
Parc urbain et sentier William G. Davis à la Place de l'Ontario	Secteur riverain central	Place de l'Ontario	Parc	Jun 2017
Gare maritime Jack Layton	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Terminal de traversiers	En cours
Concours de conception des parcs de la rue York et de la rue Rees	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Planification	Préconstruction
Quai Corus ²	East Bayfront	Toronto Economic Development Corporation (maintenant CreateTO)	Complexe de bureau	Sept. 2010
Sugar Beach	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	Jun 2010
Évaluation environnementale du transport en commun ²	East Bayfront	TTC	Planification	Jun 2010
Sherbourne Common	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	Jun 2011
Collège George Brown ²	East Bayfront	Collège George Brown	Campus collégial	Sept. 2012
Aitken Place Park	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	En cours
Queens Quay (est)	East Bayfront	Waterfront Toronto	Espace public	Non financé
Promenade riveraine et promenade de bois (est)	East Bayfront	Waterfront Toronto	Espace public	En cours
Aménagement de Bayside	East Bayfront	Waterfront Toronto	Aménagement résidentiel	En cours
Monde condominiums	East Bayfront	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Waterfront Innovation Centre	East Bayfront	Waterfront Toronto	Centre d'affaires	En cours
Quayside	East Bayfront	Sidewalk Labs/Waterfront Toronto	Quartier polyvalent	Préconstruction
Cherry Beach	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Sept. 2008
Cherry Beach Sport Fields	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Complexe sportif	Sept. 2008

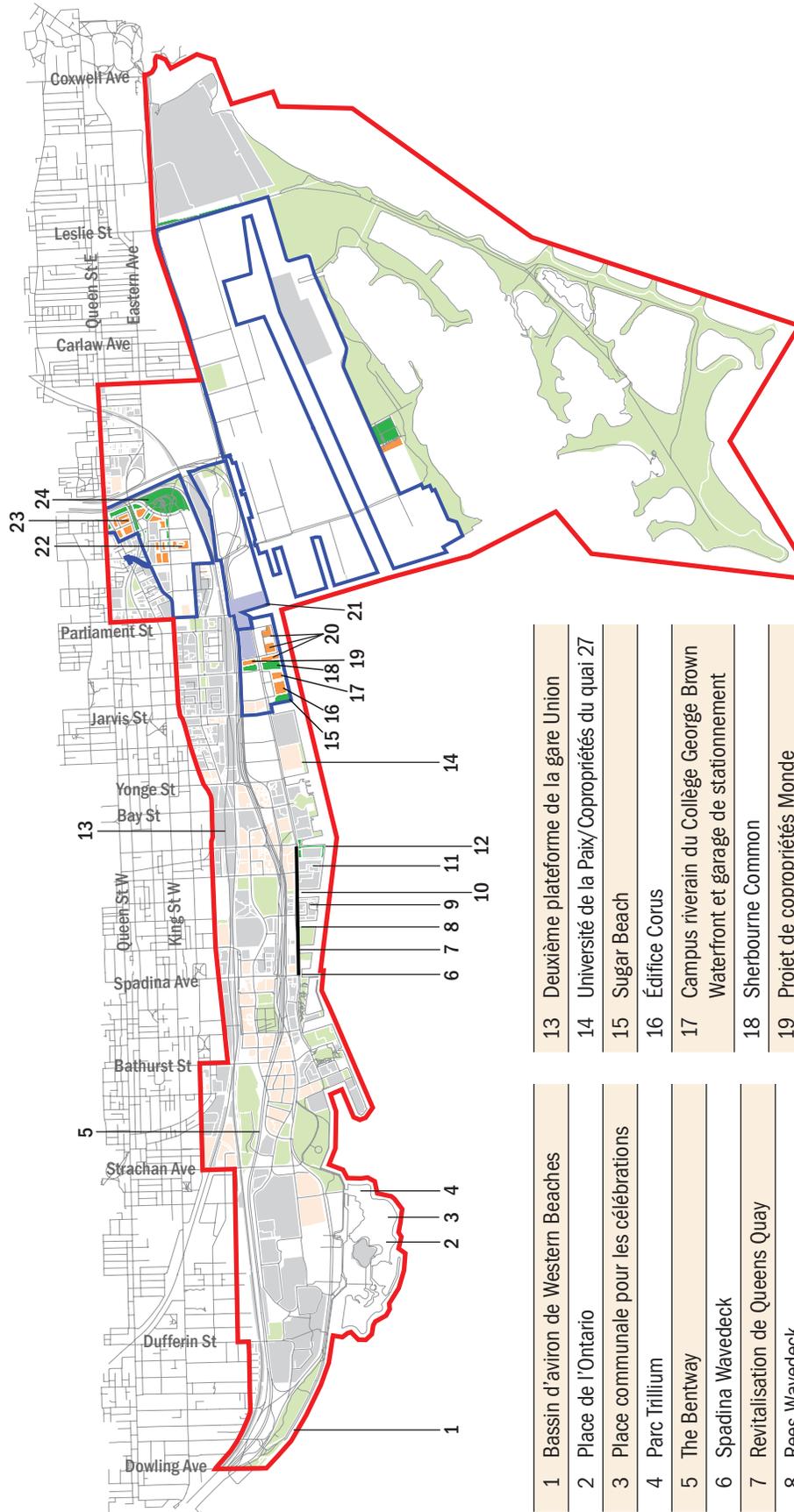
Composante du projet ¹	Quartier	Responsable du projet	Type de projet	Achévé
Cité du chenal Keating	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Mai 2010
Plan-cadre des terres de la vallée du cours inférieur de la Don	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Mai 2010
Écologisation des terrains portuaires	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2010
Installation pilote de recyclage des sols	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Infrastructure	Nov 2010
Projet de remblayage du lac et concernant les eaux pluviales de la rue Cherry	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Remplissage des lacs	En cours
Planification du projet de parc du lac Ontario ²	Terrains portuaires	TRCA	Parc	En cours
Parc Tommy Thompson ²	Terrains portuaires	TRCA	Parc	Août 2012
Naturalisation de l'embouchure de la rivière Don et protection des terrains portuaires contre les inondations	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Protection contre les inondations	Préconstruction
Île Villiers	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Préconstruction
Parc du lac Ontario	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Préconstruction
Parc souterrain	West Don Lands	Waterfront Toronto	Espace public	Août 2012
Terrain de protection des crues	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Protection contre les inondations	Juin 2013
Jeux panaméricains (2015)	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Logement	Juin 2015
Promenade de la rue Front	West Don Lands	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2015
Aménagement de logements communautaires à Toronto	West Don Lands	Société de logement communautaire de Toronto	Logement	Juin 2015
Système de traitement des eaux pluviales	West Don Lands	Waterfront Toronto	Infrastructure	En cours
Corktown Common	West Don Lands	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2013
Transport en commun de la rue Cherry ²	West Don Lands	TTC	Transport en commun	Sept. 2016
Logement abordable dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Logement	En cours
Copropriétés du Canary District	West Don Lands	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Développement de River City	West Don Lands	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Mandat de l'évaluation environnementale de Gardiner	Wider Waterfront	Ville de Toronto	Planification	Sept. 2009
Parc riverain Mimico ²	Wider Waterfront	TRCA	Parc	Octobre 2012
Parc riverain Port Union ²	Wider Waterfront	TRCA	Parc	Nov. 2012
Parc Marilyn Bell	Wider Waterfront	Ville de Toronto	Parc	Juillet 2007
Évaluation environnementale de Gardiner East	Wider Waterfront	TRCA	Planification	Janvier 2017
The Bentway (projet sous Gardiner)	Wider Waterfront	Waterfront Toronto	Espace public	En cours
Étude sur le transport en commun dans le secteur riverain ²	Wider Waterfront	Waterfront Toronto/TTC/Ville de Toronto	Planification	Préconstruction

1. Les éléments présentés sur le site Web de Waterfront Toronto sont parfois des composantes d'un même projet.

2. Financement accordé à d'autres organismes pour effectuer des travaux.

Annexe 5 : Carte des projets de revitalisation du secteur riverain

Source : Waterfront Toronto



- 1 Bassin d'aviron de Western Beaches
- 2 Place de l'Ontario
- 3 Place communale pour les célébrations
- 4 Parc Trillium
- 5 The Bentway
- 6 Spadina Wavedeck
- 7 Revitalisation de Queens Quay
- 8 Rees Wavedeck
- 9 York et John Quay - Harbourfront Centre
- 10 Simcoe Wavedeck
- 11 Place du Canada et Place de l'Ontario
- 12 Promenade - Bord de l'eau

- 13 Deuxième plateforme de la gare Union
- 14 Université de la Paix/Copropriétés du quai 27
- 15 Sugar Beach
- 16 Édifice Corus
- 17 Campus riverain du Collège George Brown Waterfront et garage de stationnement
- 18 Sherbourne Common
- 19 Projet de copropriétés Monde
- 20 Développement du promoteur Hines & Tridel
- 21 Quayside - Projet de ville intelligente
- 22 Village des athlètes panaméricains
- 23 Aménagement de copropriétés à River City
- 24 Corktown Common

Annexe 6 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Rôles, responsabilités, reddition de comptes et exigences en matière de gouvernance pour la revitalisation globale du secteur riverain de Toronto. Chaque projet est clairement défini pour réaliser le mandat de Waterfront Toronto, y compris pour ce qui est du respect des lois, des règlements et des ententes de financement.
2. Waterfront Toronto a fait preuve de diligence raisonnable dans la conception, l'établissement des priorités et la mise en œuvre de plans détaillés et exhaustifs de revitalisation qui rehaussent la valeur économique, sociale, culturelle et environnementale des terrains riverains d'une manière financièrement responsable. Le plan est fondé sur les pratiques exemplaires en matière de développement urbain et de mobilisation de la population et il est mis à jour périodiquement pour tenir compte des changements dans les attentes, les budgets et les échéanciers.
3. Un processus d'approvisionnement équitable, ouvert et transparent est utilisé de façon uniforme dans l'attribution et la gestion des contrats pour divers projets de revitalisation, en tenant compte de l'économie et de la qualité. Les systèmes d'information conviennent à la gestion efficace des projets.
4. Des processus sont en place pour veiller à ce que les ressources soient gérées en tenant compte de l'économie et de l'efficacité et s'assurer qu'elles sont utilisées aux fins prévues pour atteindre les objectifs de Waterfront Toronto.
5. Des mesures et des objectifs de rendement appropriés ont été établis pour Waterfront Toronto et ses projets. Ils sont surveillés par rapport aux résultats réels et rendus publics afin de s'assurer que les attentes de la population et des intervenants sont satisfaites. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.

Annexe 7 : Comparaison de la revitalisation du secteur riverain avec les projets d'autres administrations

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Toronto Waterfront	The Forks	South False Creek	Granville Island	Vieux-Port
Description	Le secteur riverain de Toronto longe le lac Ontario, juste au sud du centre-ville de Toronto.	The Forks a été désigné lieu historique national et est situé à la jonction de la rivière Rouge et de la rivière Assiniboine.	South False Creek est un quartier à densité moyenne qui est principalement résidentiel.	Granville Island est un secteur riverain urbain offrant des services culturels et commerciaux. Le marché public est la principale attraction de l'île.	Le Vieux-Port de Montréal est situé au bord du fleuve Saint-Laurent et borde le Vieux-Montréal. Il accueille des festivals et offre des attraits, dont la Plage de l'Horloge et une patinoire.
Lieu	Toronto, Canada	Winnipeg, Canada	Vancouver, Canada	Vancouver, Canada	Montréal, Canada
Acres	2 840	56	136	38	117
Date de début de la revitalisation	2002	1988	1974	1972	1981
Responsable de la revitalisation du secteur riverain	Waterfront Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver*	Société canadienne d'hypothèques et de logement	Société du Vieux-Port de Montréal (filiale de la Société immobilière du Canada Itée)
Planification	Waterfront Toronto et Ville de Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver	Société canadienne d'hypothèques et de logement et Ville de Vancouver	Société du Vieux-Port de Montréal
Principaux types de développement et d'utilisation des terres	<ul style="list-style-type: none"> • Résidentiel • Espaces publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Espaces récréatifs • Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Espaces récréatifs
Sources de financement	Public et privé	Public et privé	Principalement public	Public et privé	Principalement public
Propriété des terres	Gouvernement du Canada, Province de l'Ontario, Ville de Toronto, secteur privé, Office de protection de la nature de Toronto et de la région et Waterfront Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver (80 %) et autres	Gouvernement du Canada	Gouvernement du Canada
Liens avec la ville	Tramway, autobus, allée piétonnière et autres	Autobus, passerelle et autres	Autobus, passerelle et autres	Autobus, passerelle et autres	Métro, autobus, train, allée piétonnière et autres
Degré d'achèvement	En cours	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.

* La Ville de Vancouver évalue les options de gouvernance à long terme.

	Secteur riverain de		
	Inner Harbor	Battery Park	Millennium Park
			Pittsburgh
			Canary Wharf
Description	Inner Harbor est un port de mer qui comprend des sites culturels et des attractions touristiques le long du littoral.	La ville de Battery Park est connue pour ses parcs et espaces ouverts au milieu de la ville.	Le secteur riverain de Pittsburgh converge autour de trois rivières et se compose d'une boucle interconnectée de parcs riverains sur une distance de 13 milles.
Lieu	Baltimore, États-Unis	Ville de New York, États-Unis	Pittsburgh, États-Unis
Acres	240	92	850
Date de début de la revitalisation	1963	1968	1999
Responsable de la revitalisation du secteur riverain	Ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Projets gérés par divers organismes publics et privés
Planification	Waterfront Partnership of Baltimore, Greater Baltimore Committee et ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Riverlife Task Force
Principaux types de développement et d'utilisation des terres	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Espaces récréatifs 	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Résidentiel Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Espaces récréatifs
Sources de financement	Public et privé	Public et privé	Public et privé
Propriété des terres	Ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Ville de Pittsburgh, Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh et autres (public et privé)
Liens avec la ville	Métro, train, autobus, allée piétonnière et autres	Métro, autobus, allée piétonnière, train et autres	Métro, train, autobus, allée piétonnière et autres
Degré d'achèvement	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Achévé	En cours
			Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.

Annexe 8 : Calendrier du projet de Quayside

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

2015	Waterfront Toronto élabore un projet de demande de propositions (DP) dans le but de retenir les services d'un partenaire pour le projet de Quayside. Au départ, il s'agit seulement d'aménager 4,5 acres du terrain de Quayside dans un quartier à usage mixte.
Déc. 2015	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto annonce la nomination de William Fleissig au poste de président directeur-général de l'organisme.
Janv. 2016 – janv. 2017	Waterfront Toronto lance un processus de sondage du marché pour évaluer le potentiel innovateur du secteur Quayside, auprès de plus de 50 entreprises locales, nationales et étrangères. Dans le cadre du processus, des documents publiés et privés, ainsi que des visites du secteur riverain sont offerts aux parties intéressées. Trois sociétés signent une entente d'échange d'information avec Waterfront Toronto.
27 juin 2016	Le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto communique avec le PDG de Sidewalk Labs, et lui dit que « mon nouveau PDG et moi sommes très intéressés par votre travail à Google et nous aimerions vous parler d'un possible projet pilote à Toronto ».
21 juillet 2016	Le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto estime que les terrains portuaires répondent aux caractéristiques recherchées par Sidewalk Labs pour le développement d'un nouveau quartier (p. ex., 1 000 acres destinés au développement). Huit mois avant la publication de la demande de propositions pour l'aménagement de Quayside, le PDG déclare dans un courriel interne que « Google aurait dit à d'autres communautés candidates qu'il veut contrôler TOUTES les données dans cette zone de projet de démonstration. Cela pourrait présenter des problèmes sur le plan de la protection de la vie privée et du contrôle. »
12 août 2016	Waterfront Toronto signe une entente de non-divulgence avec Sidewalk Labs afin de recevoir de l'information de sa part. Waterfront Toronto commence à fournir des levés, des dessins, des illustrations topographiques du secteur riverain (y compris le secteur riverain de l'Est) et d'autres documents à Sidewalk Labs.
16 septembre 2016	Waterfront Toronto fait faire une visite guidée du secteur riverain à Sidewalk Labs.
Janvier 2017	Helen Burstyn assume le rôle de présidente du conseil d'administration de Waterfront Toronto (elle a été nommée membre du conseil par la province de l'Ontario en février 2016).
1 ^{er} février 2017	L'ébauche de la demande de propositions est révisée afin de trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur de Quayside.
17 mars 2017	Waterfront Toronto lance la demande de propositions pour le projet Quayside sur diverses plateformes d'appel d'offres internationales afin d'élaborer et de financer un plan pour une collectivité de 12 acres dans le secteur de Quayside.
27 avril 2017	Waterfront Toronto reçoit six propositions, mais un soumissionnaire se retire; il examine donc cinq propositions.
10 mai 2017	Waterfront Toronto sélectionne trois promoteurs parmi les cinq propositions reçues. Ils ont jusqu'au 22 août 2017 pour soumettre une offre finale, qui comprend une liste de conditions.
15 juin 2017	Les renseignements de base sur le projet et le processus de DP sont présentés au comité directeur intergouvernemental.
Du 22 au 30 août 2017	Un groupe de six employés de Waterfront Toronto évalue les offres finales. Sidewalk Labs obtient la note la plus élevée.
12 septembre 2017	Waterfront Toronto sélectionne à l'interne Sidewalk Labs pour la demande de propositions.
13 septembre 2017	Le Comité des placements et des biens immobiliers, un sous-comité du conseil d'administration de Waterfront Toronto, reçoit la liste de conditions de l'entreprise.
19 septembre 2017	La première ébauche de l'entente-cadre est rédigée; elle est essentiellement la même que la liste de conditions de l'entreprise.
25 septembre 2017	Waterfront Toronto avise le comité directeur intergouvernemental qu'une entreprise a été sélectionnée pour le projet de Quayside. Aucun détail n'est donné sur l'entreprise ou l'entente.

Septembre à octobre 2017	Les ébauches de l'entente-cadre font l'objet de discussions entre la direction de Waterfront Toronto, Sidewalk Labs et le Comité des placements et des biens immobiliers.
8 octobre 2017	Le Comité des placements et des biens immobiliers reçoit la version finale de l'entente-cadre.
11 octobre 2017	Le chef de la direction de Waterfront Toronto donne la première de deux séances d'information au conseil d'administration, y compris un résumé du processus de présélection des DP, les principaux aspects du projet et les modalités de l'entente-cadre.
12 octobre 2017	Le PDG de Waterfront Toronto présente une deuxième séance d'information sur le projet au conseil d'administration. L'annonce publique est prévue le 17 octobre avec le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs.
13 octobre 2017	L'ébauche de l'entente-cadre, ainsi que les lettres de conseillers juridiques et d'autres experts dans les domaines de l'approvisionnement et de la propriété intellectuelle sont distribuées au conseil d'administration avec les documents de la réunion du conseil à des fins d'approbation à sa réunion du 16 octobre 2017.
16 octobre 2017	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto se réunit pour approuver l'entente-cadre. Le PDG et chef du développement signe l'entente-cadre avec Sidewalk Labs pour créer un quartier urbain (maintenant désigné « ville intelligente »). Sidewalk Labs fournira un maximum de 50 millions de dollars US pour l'élaboration du plan, y compris un montant maximal de 4,47 millions de dollars US pour les dépenses de planification et de négociation de Waterfront Toronto. Une des conditions pour que Sidewalk Labs débloque 40 des 50 millions de dollars US est que les trois ordres de gouvernement signent l'entente de financement de 1,25 milliard de dollars pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations.
17 octobre 2017	L'entente est annoncée publiquement par le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et le président exécutif d'Alphabet Inc. Le comité directeur intergouvernemental est informé du nom de la société retenue seulement cinq jours avant l'annonce publique.
17 oct 2017-31 juillet 2018	Waterfront Toronto et Sidewalk Labs travaillent à la rédaction d'une deuxième entente, avec des séances d'information et des examens réguliers avec le conseil d'administration et les trois gouvernements.
20 mars 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur première table ronde publique sur la vision du projet.
29 mars 2018	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto approuve un protocole de communication d'information aux gouvernements sur les principales entités liées au projet Quayside.
27 avril 2018	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto crée un comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres pour conseiller la direction sur des questions comme la protection des renseignements personnels, la propriété des données, l'utilisation éthique de la technologie et la propriété intellectuelle.
1 ^{er} mai 2018	Les trois gouvernements signent une entente conjointe de financement global de 1,185 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires, en sus des 65 millions de dollars déjà promis en juin 2017. Sidewalk Labs publie un document intitulé « Responsible Data Use Policy Framework » (Cadre stratégique sur l'utilisation responsable des données), qui renferme des visions de haut niveau sur l'utilisation des données et la protection des renseignements personnels.
3 mai 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur deuxième table ronde publique donnant des détails de haut niveau sur les principaux domaines du projet, y compris le cadre d'utilisation des données publié plus tôt la même semaine.
7 juin 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa première réunion, au cours de laquelle des renseignements généraux sur le projet sont fournis. On demande également aux membres de signer une entente de confidentialité.
25 juin 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa deuxième réunion, au cours de laquelle d'autres renseignements généraux sont donnés, ainsi que les enjeux liés à la gouvernance numérique. Le groupe fournit des conseils à ce sujet.
4 juillet 2018	William Fleissig quitte son poste de PDG de Waterfront Toronto. Le conseil d'administration de Waterfront Toronto nomme Michael Nobrega comme président-directeur général par intérim, qui demeure également membre du conseil.

20 juillet 2018	Au cours de la réunion du comité directeur intergouvernemental, les trois ordres de gouvernement sont informés de l'entente d'élaboration préliminaire sur le plan et formulent des commentaires. Ils estiment notamment que la portée du site de planification devrait être élargie à l'ensemble du secteur riverain afin de respecter le mandat de Waterfront Toronto.
23 juillet 2018	Le sous-comité du conseil d'administration de Waterfront Toronto approuve la deuxième entente et demande l'approbation du conseil.
25 juillet 2018	Le PDG d'OMERS Ventures démissionne du Comité consultatif sur la stratégie numérique en raison de l'entente de confidentialité et du manque de transparence entourant ce projet.
31 juillet 2018	Le président du conseil d'administration et chef de la direction intérimaire de Waterfront Toronto signent une deuxième entente, l'Entente d'aménagement, avec Sidewalk Labs, qui remplace l'Entente-cadre d'octobre 2017. Cette entente définit en détail les rôles et responsabilités de chaque partie en matière d'élaboration d'un plan pour le quartier Quayside (maintenant publiquement désigné « ville intelligente ».) Julie Di Lorenzo, membre du conseil d'administration, démissionne du conseil d'administration de Waterfront Toronto en raison des conditions de l'Entente d'aménagement.
14-15 août 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur troisième table ronde publique et présentent un survol des rues intelligentes et des bâtiments de bois.
16 août 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa troisième réunion, au cours de laquelle il discute de son objectif et de son mandat, et rédige un plan de travail pour les réunions à venir.
27 août 2018	Un membre du Comité consultatif sur la stratégie numérique démissionne, en raison de conflits d'horaire constants qui empêchent sa pleine participation.
4 octobre 2018	Saadia Muzaffar, fondatrice de TechGirls Canada, démissionne du Comité consultatif sur la stratégie numérique, en raison de [traduction] « l'apathie et le manque total de leadership de Waterfront Toronto concernant le manque de confiance de la population et d'approbation sociale ».
15 octobre 2018	Sidewalk Labs publie des propositions provisoires pour la gouvernance numérique afin de répondre aux préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels, ce qui comprend l'utilisation d'une fiducie de données civiques – un organisme de gouvernance tiers qui possède et gère les données urbaines compilées par le projet de Quayside.
17 octobre 2018	La première réunion du comité consultatif Sidewalk Labs est fixée au calendrier.
18 octobre 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa quatrième réunion, au cours de laquelle certains membres critiquent la proposition de gouvernance numérique de Sidewalk Labs et demandent que le Plan directeur d'aménagement et d'innovation soit repoussé.
19 octobre 2018	L'ancienne commissaire à la protection de la vie privée de l'Ontario démissionne à titre d'experte-conseil de Sidewalk Labs en raison du plan de gouvernance numérique proposé.
6 novembre 2018	Des responsables de Waterfront Toronto rencontrent l'ancienne commissaire à la protection de la vie privée de l'Ontario afin de discuter des préoccupations à l'égard du plan de gouvernance numérique proposé.
8 décembre 2018	Date prévue pour la quatrième table ronde publique de Sidewalk Labs et de Waterfront Toronto, qui vise à faire le point sur les composantes du plan, y compris les plans de site proposés.
30 septembre 2019	Le Plan directeur d'aménagement et d'innovation du secteur de Quayside doit être finalisé d'ici septembre 2019. Cependant, Waterfront Toronto espère qu'il pourra commencer à l'examiner au début de 2019, que les trois ordres de gouvernement pourront en achever l'examen et que son conseil d'administration pourra l'approuver avant septembre 2019.
31 décembre 2019	Sous réserve de l'approbation du conseil d'administration, Waterfront Toronto prévoit signer une série de quatre ententes de mise en œuvre. Celles-ci doivent contenir des détails sur la propriété intellectuelle, la protection des données sur les renseignements personnels, la gestion des données, l'évaluation des terrains et l'infrastructure.