

## Chapitre 1

### Section 1.15

# Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,  
section 3.15 du *Rapport annuel 2018*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	N <sup>bre</sup> de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1*	2		2			
Recommandation 2	3	3				
Recommandation 3	7	7				
Recommandation 4	7	7				
Recommandation 5	1		1			
Recommandation 6*	2	2				
Recommandation 7	1	1				
Recommandation 8 <sup>1</sup>	3	3				
Recommandation 9	3	2	1			
Recommandation 10*	7	1	4			2
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>72</b>	<b>22</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

1. Ces quatre recommandations ont été présentées au ministère de l'Infrastructure. Les six autres recommandations ont été soumises à Waterfront Toronto.

## Conclusion globale

D'après les renseignements que nous ont fournis Waterfront Toronto et le ministère de l'Infrastructure, 72 % des mesures que nous

avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2018* avaient été pleinement mises en oeuvre au 30 septembre 2020. Le Ministère et Waterfront Toronto avaient fait des progrès en vue de la mise en oeuvre de 22 % des autres mesures recommandées.

Waterfront Toronto avait pleinement mis en oeuvre des mesures recommandées, tels

l'établissement de budgets et d'échéanciers détaillés pour les projets, leur suivi par rapport à l'avancement des projets, et la présentation de rapports mis à jour régulièrement aux membres du conseil d'administration et aux trois ordres de gouvernement. Les mesures recommandées que Waterfront Toronto était en voie de mettre en oeuvre comprenaient l'application d'un plan pour garantir l'autosuffisance du projet de revitalisation du secteur riverain de Toronto.

Le ministère de l'Infrastructure a pleinement mis en oeuvre des recommandations comme l'élaboration d'un ensemble de mesures et de cibles de rendement liées aux objectifs de Waterfront Toronto prévus par la loi, et l'établissement d'un cadre pour orienter les décisions de financement des projets. Les recommandations que le Ministère était en voie de mettre en oeuvre comprenaient un examen du mandat de Waterfront Toronto.

Certaines mesures sont devenues désuètes, car la firme Sidewalk Labs a annoncé, le 7 mai 2020, son retrait du projet Quayside. Waterfront Toronto a annoncé publiquement en juin 2020 qu'il lancerait une nouvelle demande de propositions pour Quayside, en mettant l'accent sur le logement abordable et le logement pour personnes nécessitant des soins de longue durée.

Services numériques Ontario, une division du Secrétariat du Conseil du Trésor, poursuit ses travaux d'établissement d'un cadre stratégique, par voie législative, pour le développement d'une ville intelligente en Ontario qui traite, entre autres, de la propriété intellectuelle, de la collecte de données, de la propriété, de la sécurité et de la protection des renseignements personnels. Il a toutefois fait peu de progrès à cet égard.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

## Contexte

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial, ainsi que l'administration municipale de Toronto, ont créé Waterfront Toronto pour superviser et diriger la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Étant donné que les terrains appartenaient à divers propriétaires fonciers des secteurs public et privé, il était généralement admis que la réussite du projet de revitalisation ne serait pas possible sans une approche coordonnée et bien planifiée.

Une supervision efficace passe par l'octroi de pouvoirs au superviseur pour lui permettre de bien effectuer son travail. Or, Waterfront Toronto n'a jamais obtenu ces pouvoirs. Par conséquent, l'aménagement des terres riveraines est demeuré largement tributaire de pratiques historiques, de règlements administratifs en vigueur et d'autres règlements régissant l'aménagement à des fins commerciales et résidentielles. Depuis sa création en 2002, Waterfront Toronto a assuré l'aménagement direct de seulement 6 % ou 65 acres, des terres riveraines publiques aménageables (5 % ou 55 acres en 2018) et a versé des fonds à d'autres organismes pour des projets de revitalisation d'un secteur de 151 acres (14 %) (aucun changement depuis 2018). Waterfront Toronto compte actuellement trois projets actifs, dont la protection des terrains portuaires contre les inondations, qui totalisent 13 %, ou 138 acres, des terres riveraines publiques aménageables.

Des entités d'aménagement de secteurs riverains dans d'autres villes avaient obtenu plus de pouvoirs que Waterfront Toronto pour imposer des restrictions sur la hauteur des bâtiments, la création de vastes espaces publics et l'accès au bord de l'eau, et le droit d'expropriation des terres lorsque l'utilisation prévue était incompatible avec les plans de revitalisation globaux. Dès le premier jour, Waterfront Toronto connaissait bien les contraintes liées à son fonctionnement. Il en a informé à maintes occasions les trois ordres de

gouvernement, mais peu de changements ont été apportés.

L'achat des terrains de Quayside par Waterfront Toronto de 2007 à 2009 a permis à la société d'aménager ce secteur. La création d'un partenariat en innovation et financement pour Quayside est une mesure proactive de Waterfront Toronto. Or, ce projet avec Sidewalk Labs soulève des préoccupations, notamment sur la protection des consommateurs, la collecte de données, la sécurité, la protection des renseignements personnels, la gouvernance, les pratiques antitrust et les droits à la propriété intellectuelle. Il s'agit de questions ayant des répercussions à long terme et de vaste portée, qui devraient peut-être faire l'objet d'une réflexion dans la perspective stratégique provinciale, afin de protéger les intérêts publics avant la conclusion d'un engagement officiel à long terme avec Sidewalk Labs concernant l'aménagement de Quayside et peut-être les secteurs de l'ensemble du bord de l'eau, y compris les terrains portuaires.

Après notre audit de 2018, le 7 mai 2020, Sidewalk Labs a annoncé son retrait du projet d'aménagement du secteur de Quayside.

En mai 2018, les gouvernements fédéral et provincial ainsi que l'administration municipale s'étaient engagés à verser 1,25 milliard de dollars à Waterfront Toronto pour couvrir les frais de protection des terres portuaires contre les inondations. Cette démarche permettra également à Waterfront Toronto de poursuivre le projet jusqu'en 2028 sans qu'un examen opérationnel soit effectué.

Voici quelques-unes de nos autres préoccupations :

- Waterfront Toronto avait obtenu la propriété et le contrôle d'à peine 1 % des terres qu'elle est chargée de revitaliser et, par conséquent, la vision des autres propriétaires a dominé les décisions concernant l'aménagement du secteur riverain. Waterfront Toronto n'avait pas non plus planifié à plus grande échelle l'aménagement de l'ensemble du secteur riverain.

- Le mandat de Waterfront Toronto au chapitre de l'aménagement chevauchait celui d'autres entités, ce qui pouvait causer des retards dans l'aménagement et le dédoublement des efforts.
- Les gouvernements ont fourni du financement projet par projet dans le cadre d'ententes de financement complexes, au lieu de fonder le financement sur le mandat de revitalisation global et sur les produits livrables et résultats attendus à long terme. De leurs engagements de financement initiaux de 1,5 milliard de dollars, les gouvernements ont redirigé 700 millions de dollars (environ 47 %) vers d'autres organismes pour d'autres projets.
- Waterfront Toronto n'avait pas respecté son mandat qui consiste à garantir l'autonomie financière de l'aménagement du secteur riverain.
- Les coûts du projet de revitalisation du secteur riverain ont dépassé les estimations initiales. Il a été difficile de surveiller les projets par rapport aux budgets établis, en raison de la piètre qualité de la documentation. Par ailleurs, Waterfront Toronto n'a pas bien supervisé les projets pour lesquels il a transféré des fonds à d'autres organisations pour effectuer les travaux d'aménagement.
- La provision initiale pour les frais de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes, et pour les éventualités, est importante (453 millions de dollars) et elle représente 37 % du total projeté.

Nous avons formulé six recommandations à Waterfront Toronto et quatre recommandations au ministère de l'Infrastructure, consistant en 36 mesures de suivi, pour donner suite aux constatations de notre audit.

Waterfront Toronto et le ministère de l'Infrastructure s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril 2020 et juillet 2020. Nous avons reçu de Waterfront Toronto et du ministère de l'Infrastructure une déclaration écrite selon laquelle, au 2 octobre 2020, ils nous avaient fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations formulées dans notre audit d'il y a deux ans.

### Waterfront Toronto disposait de pouvoirs limités pour diriger la revitalisation

#### 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.

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici février 2021.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que le mandat de Waterfront Toronto au chapitre de l'aménagement chevauchait celui d'autres

entités, ce qui pouvait entraîner des retards au chapitre de l'aménagement et un dédoublement des efforts. Ces autres entités étaient l'ancienne Toronto Economic Development Corporation (TEDCO), qui fait maintenant partie de CreateTO; Infrastructure Ontario, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, et la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario. Lors de la création de Waterfront Toronto, 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.

Au moment de notre suivi, les trois ordres de gouvernement avaient entrepris un examen stratégique du mandat de Waterfront Toronto, des initiatives en cours et futures, du cadre de gouvernance et des perspectives financières. L'examen portera également sur le chevauchement entre le mandat de développement de Waterfront Toronto et celui d'autres entités. L'examen stratégique doit être terminé d'ici la fin de février 2021.

### Les dépenses réelles des projets ont dépassé les coûts estimatifs projetés

#### 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.

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que Waterfront Toronto n'avait pas utilisé une approche uniforme pour estimer les coûts des projets. Il s'était fondé sur une combinaison d'estimations de planification d'ordre général, d'ententes de financement et d'approbations de dépenses de la part de son conseil d'administration pour établir son estimation initiale des coûts des projets.

Au moment du présent suivi, Waterfront Toronto avait commencé à exécuter deux nouveaux projets – le parc de la rue York et la protection des terrains portuaires contre les inondations. Waterfront Toronto avait élaboré des plans de projet et des estimations de coûts fondés sur des études techniques et d'ingénierie pour ces deux projets. Pour le projet du parc de la rue York, un cabinet d'architectes avait élaboré des plans de conception et des estimations de coûts, et ceux-ci étaient inclus dans l'entente de livraison signée avec la Ville de Toronto. La date estimative de l'achèvement substantiel de ce projet est juillet 2022.

Dans le cadre du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations, des chartes de projet pour l'ensemble de 23 sous-composantes avaient été signées, et Waterfront Toronto avait élaboré des plans de conception pour établir les budgets de base et les échéanciers prévus pour chaque sous-composante. Les plans de conception reposaient sur des études techniques et d'ingénierie réalisées par un cabinet d'architectes international.

- *s'assure que tous les ordres de gouvernement ont approuvé les besoins de dépenses du projet avant le début d'un projet.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait dépensé un total de 49 millions de dollars pour des projets annulés. Par exemple, il a affecté 28 millions

de dollars à la planification des centrales de chauffage urbain d'East Bayfront et des terrains de l'ouest de la rivière Don. Cependant, lorsque la province a annoncé qu'elle ne financerait plus la construction des centrales de chauffage, le conseil d'administration de Waterfront Toronto a dû annuler le projet.

Dans notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait mis en oeuvre, en décembre 2019, un nouveau système de planification des ressources de l'organisation (PRO) qui comporte des contrôles de système visant à s'assurer qu'une entente de financement signée est en place avant le début d'un projet. Les coûts ne peuvent être imputés à un projet tant que l'entente de projet n'a pas été signée, et ils ne peuvent dépasser le montant du financement engagé.

Des représentants principaux des trois ordres de gouvernement siègent au Comité directeur intergouvernemental (le Comité), qui assure la gouvernance et la supervision de Waterfront Toronto et tient des réunions trimestrielles (ou plus fréquentes au besoin). Le Comité a reçu les estimations de conception pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations. Seule la Ville participe au projet du parc de la rue York et a approuvé la portée et le budget du projet dans le cadre de l'entente de livraison signée.

### 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 prenne 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 pour leur permettre d'exercer leur surveillance;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons passé en revue tous les projets de plus de 10 millions de dollars que Waterfront Toronto avait directement gérés, et nous avons constaté que cinq des 13 projets ont coûté 22 % (43 millions de dollars) de plus que le coût estimatif prévu. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'autorisations de modification ajoutées pendant la construction ont entraîné des coûts et des travaux supplémentaires.

Comme il est mentionné ci-dessus, Waterfront Toronto a mis en oeuvre un nouveau système de planification des ressources de l'organisation (PRO) en décembre 2019 pour suivre les budgets des projets par rapport aux engagements pris dans le cadre du projet et aux coûts facturés pour chaque composante de projet. Ce suivi, jumelé aux données mensuelles sur l'état d'avancement des projets, sert à produire des rapports de projet mensuels et trimestriels et des tableaux de bord à l'intention des gestionnaires de projet pour leur permettre

de mieux gérer leurs budgets. Les tableaux de bord sont fournis au conseil d'administration de Waterfront Toronto et partagés avec tous les ordres de gouvernement par l'entremise du Comité directeur intergouvernemental à ses réunions trimestrielles.

En collaboration avec le Groupe de travail tripartite (le Groupe de travail), sous-comité du Comité directeur intergouvernemental, Waterfront Toronto a préparé un rapport d'étape gouvernemental sur la protection des terrains portuaires contre les inondations qui comprend des renseignements sur les dépenses réelles par rapport au budget. Le rapport est envoyé au Groupe de travail tous les trimestres pour appuyer les demandes de financement, conformément à l'accord de contribution pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations. Les membres du gouvernement au sein du Comité directeur de la protection des terrains portuaires contre les inondations et du Comité de surveillance d'Infrastructure Canada sont représentés au sein du Groupe de travail et du Comité directeur intergouvernemental :

- Le **Comité directeur de gestion** se compose de représentants des trois ordres de gouvernement. Ce comité supervise et coordonne les projets et se réunit tous les mois.
- Le **Comité de surveillance d'Infrastructure Canada** est dirigé par le gouvernement fédéral, mais les représentants du gouvernement provincial et de l'administration municipale sont les bienvenus. Ce comité veille à ce que les projets soient mis en oeuvre conformément à leur entente de contribution, qui renferme des détails comme la portée du projet, les échéanciers, les produits livrables et les exigences en matière de rapport. Ce comité se réunit au moins une fois par trimestre.
- *élabore et mette en oeuvre des lignes directrices pour l'examen des factures de construction,*

*y compris des visites appropriées et en temps opportun;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté qu'avant d'approuver le paiement des factures de construction, Waterfront Toronto avait fait appel à des experts-conseils externes pour examiner les factures par rapport au contrat et vérifier la légitimité des dépenses facturées. Nous avons toutefois 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.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait mis à jour ses lignes directrices sur le traitement des factures en janvier 2019 pour fournir des directives sur les visites sur place pertinentes et en temps opportun, vérifier le travail effectué avant de payer une facture et documenter les résultats des visites sur place. Par exemple, une fois qu'une facture est soumise par le gestionnaire de la construction, l'administrateur du contrat doit examiner la qualité des travaux exécutés et préparer l'attestation finale de paiement progressif. Avant le paiement, la facture doit être examinée et approuvée par le gestionnaire de projet.

- *établit une politique sur la gestion des dossiers, les documents et l'archivage.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté qu'avant 2012, les documents et les dossiers du projet étaient stockés uniquement sur les disques durs locaux des ordinateurs du personnel. En 2012, Waterfront Toronto a installé un nouveau serveur de données pour centraliser le stockage des documents de projet afin d'aider le personnel à collaborer à des projets. Cependant, certains documents et dossiers 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 ils n'ont pas été sauvegardés. Durant notre audit, nous avons constaté que 6 des 11 gestionnaires de projet avaient quitté l'organisation depuis 2014.

À l'occasion de notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait pris diverses mesures pour élaborer une politique sur la gestion des dossiers, la documentation et l'archivage. Par exemple, l'organisme a préparé une politique sur la protection des renseignements personnels ainsi que sur la structure et la gestion des dossiers. Waterfront Toronto a également élaboré et approuvé une politique officielle de conservation des dossiers en septembre 2020.

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

### 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 :*

- *inclut 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;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait mal surveillé les projets pour lesquels il avait 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 et nous avons constaté que cinq des huit projets n'incluaient aucune estimation des coûts dans les ententes entre Waterfront Toronto et les organismes bénéficiaires. L'un des projets a coûté 55 % de plus (49 millions de dollars) que le montant estimatif initial.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait créé une nouvelle politique et une nouvelle procédure en septembre 2020 pour améliorer la surveillance des futurs projets pour lesquels il a transféré des fonds à d'autres organismes pour effectuer les travaux d'aménagement. Au moment de notre suivi, Waterfront Toronto n'avait pas conclu d'entente de financement de projet avec d'autres organismes et il nous a informés qu'il ne prévoyait pas transférer de fonds de projet d'envergure aux organismes bénéficiaires au cours des cinq prochaines années.

- *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;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté qu'avant que Waterfront Toronto rembourse aux organismes bénéficiaires les dépenses qu'ils avaient engagées pour l'exécution des projets, sa politique interne exigeait qu'il retienne les services d'experts-conseils externes pour examiner les factures en fonction du contrat et pour vérifier la légitimité des dépenses facturées. Cependant, nous avons constaté que plutôt que de retenir les services d'experts-conseils externes pour examiner les factures, Waterfront Toronto s'est fié seulement à l'organisme bénéficiaire pour confirmer que tous les frais étaient justifiés à titre de coûts légitimes du projet.

Dans notre suivi, comme il est mentionné à la **recommandation 3**, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait mis à jour sa ligne directrice sur le traitement des factures en janvier 2019 afin de fournir aux experts-conseils externes des consignes les enjoignant d'effectuer des visites des lieux appropriées et en temps opportun, afin de vérifier les travaux exécutés avant de payer une facture, et de documenter les résultats des visites de chantier.

- *établit une politique sur la gestion, la documentation et l'archivage des dossiers.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que les ententes conclues entre Waterfront Toronto et les organismes qu'il a payés pour l'exécution de projets comme la restauration du littoral à Port Union, menée par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, décrivaient de façon générale les responsabilités de chaque partie. 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, 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.

Au moment de notre suivi, comme il est indiqué dans la **recommandation 3**, Waterfront Toronto avait élaboré une politique sur la protection des renseignements personnels et sur la structure et la gestion des dossiers. Waterfront Toronto a également élaboré et approuvé une politique officielle de conservation des dossiers en septembre 2020.

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

### 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.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2021.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté que Waterfront Toronto n'avait pas respecté son mandat, c'est-à-dire rendre l'aménagement autosuffisant sur le plan financier. Waterfront Toronto a pour mandat de veiller à ce que le développement en cours dans le secteur riverain puisse se poursuivre de façon autosuffisante sur le plan financier, mais il dépendait du financement gouvernemental et a été incapable de soutenir le développement continu sans ce financement.

Dans notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait mis sur pied, en mai 2019, un comité directeur chargé de recueillir des fonds pour élaborer un plan d'action au titre de la collecte

de fonds. Le plan a été examiné et approuvé par le conseil d'administration en décembre 2019 dans le cadre du plan stratégique quinquennal continu. Waterfront Toronto a commencé à appliquer le plan d'action de collecte de fonds le 1<sup>er</sup> janvier 2020 en renforçant sa capacité en matière de collecte de fonds, en établissant un bassin de donateurs, en créant un leadership bénévole et en élaborant une stratégie de campagne pour faire progresser de nouveaux projets potentiels. Waterfront Toronto s'attendait à ce que le plan soit pleinement mis en oeuvre d'ici le 31 mars 2021.

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

### 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.

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté que le Comité directeur intergouvernemental n'avait pas de cadre ni de guide pour appuyer son processus décisionnel quant aux types de projets à financer afin de faire progresser le 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. Nous avons également constaté qu'il n'existait pas de mécanisme officiel de règlement des différends

que les gouvernements pourraient utiliser s'ils ne pouvaient s'entendre sur une question.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté qu'un protocole d'entente (PE) entre la province de l'Ontario, le gouvernement du Canada, la ville de Toronto et Waterfront Toronto avait été signé le 31 juillet 2020 pour préciser la relation entre les trois ordres de gouvernement et Waterfront Toronto et leurs rôles et responsabilités à l'égard des projets et initiatives dans le secteur riverain désigné. Le PE établit des principes pour guider le Comité directeur intergouvernemental au sujet du financement des projets (par exemple, en vérifiant si le projet proposé a une valeur économique, sociale et culturelle, prône la viabilité environnementale, fait preuve de responsabilité financière ou favorise et encourage les partenariats). Le PE énonçait également le processus officiel de règlement des différends et les échéanciers prévus.

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

#### **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.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### **Détails**

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté qu'entre 2003 et 2006, l'équipe de direction de Waterfront Toronto avait effectué un examen international des pratiques exemplaires en se rendant dans d'autres villes pour étudier la revitalisation. Waterfront Toronto n'a pas pu confirmer, après la conclusion de l'examen international si une présentation officielle ou un rapport des conclusions avaient été produits à des fins d'examen par le conseil d'administration. Nous avons toutefois constaté qu'il avait recensé 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.

Durant notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait intégré certaines des leçons tirées de son examen initial des 10 principales villes riveraines mondiales et de leurs attributs à son plan stratégique quinquennal continu de décembre 2019. De plus, nous avons constaté qu'en février 2020, Waterfront Toronto a examiné les pratiques exemplaires des principales villes riveraines afin de les comparer aux attributs existants du secteur riverain de Toronto.

Nous avons constaté que dans son plan pour le secteur de l'île Villiers, qui est le premier secteur aménagé après l'achèvement du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations, Waterfront Toronto a inclus des plans pour 34 acres de parcs et d'espaces publics ayant un accès direct à l'eau. Nous avons également constaté que, dans son exposé présenté au conseil d'administration en mai 2020, Waterfront Toronto a démontré que le contrôle de la hauteur des bâtiments de son secteur de développement d'East Bayfront était beaucoup plus faible que celui des secteurs de développement environnants.

## Mesures de rendement et cibles non établies

### 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;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté que ni Waterfront Toronto ni les gouvernements qui le surveillaient n'avaient élaboré un ensemble de mesures et de cibles de rendement officielles pour évaluer si son mandat ou ses objectifs stratégiques avaient été atteints. Nous avons également noté que même si Waterfront Toronto diffusait périodiquement un rapport renfermant la description des projets et diverses statistiques, l'information contenue dans ces rapports ne se rapportait pas directement aux objectifs de Waterfront Toronto prévus par la loi et n'avait pas permis d'évaluer l'efficacité et l'efficience de ses activités sur une base annuelle et à long terme.

Au moment de notre suivi, Waterfront Toronto avait élaboré un ensemble de mesures et de cibles de rendement liées à son mandat. À titre d'exemple, citons l'objectif annuel de 2019-2020, c'est-à-dire créer 2 000 emplois à temps plein et une valeur économique totale ajoutée à l'économie de 200 millions de dollars. Ces mesures de rendement ont été examinées par les trois ordres de gouvernement et elles ont été

incluses dans le protocole d'entente mentionné à la **recommandation 6**. Waterfront Toronto a intégré ces mesures à son plan stratégique quinquennal de décembre 2019. Le protocole d'entente exige également que Waterfront Toronto rende compte publiquement de ces mesures de rendement au moins une fois par année, ce qu'a fait Waterfront Toronto dans son Rapport annuel de 2019-2020.

- *encourage régulièrement la population en général, et pas seulement les résidents du secteur riverain, à participer au développement du secteur riverain.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté qu'une partie du mandat de Waterfront Toronto consiste à 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. Toutefois, Waterfront Toronto n'a pas mené de telles consultations auprès de la population, outre les 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.

Dans notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait créé des mesures et des cibles de rendement pour encourager la participation du public, et qu'il avait rendu compte de celles-ci au public en avril 2019. Par exemple, l'objectif de l'exercice 2019-2020 pour le nombre de participants aux réunions publiques s'identifiant comme résidant à l'extérieur du secteur riverain désigné était de 25 %, et Waterfront Toronto a dépassé cet objectif en atteignant un pourcentage de 62 %.

En juillet 2019, Waterfront Toronto a également consulté le grand public au sujet du projet Quayside en organisant quatre assemblées publiques dans la ville de Toronto, un sondage en ligne et sept séances d'information sans rendez-vous tenues dans différentes succursales de la Bibliothèque publique de Toronto. Ces rencontres ont attiré plus de 1 000 participants. D'autres consultations publiques à Quayside ont eu lieu et environ 450 à 500 personnes y ont pris part.

## Planification et aménagement des terrains portuaires

### 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;*
- État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté qu'en mai 2018, les trois ordres de gouvernement avaient signé des ententes conjointes de financement totalisant 1,25 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires contre les inondations. Le financement a été établi à partir d'un rapport de 2016 sur la diligence raisonnable préparée par Waterfront Toronto, qui a divisé le projet en 23 sous-composantes et qui comprenait des projections préliminaires des coûts.

Dans notre suivi, nous avons constaté que Waterfront Toronto avait exécuté des chartes de projet détaillées en avril 2019 pour les 23 sous-composantes, les budgets étant fondés sur les plans de conception. Le Comité directeur

intergouvernemental a examiné ces estimations de coûts en mars 2019. En novembre 2019, Waterfront Toronto a mis à jour les plans de conception et a fait rapport de ces mises à jour au Comité directeur intergouvernemental. Le Comité se réunit tous les trimestres et inclut à son ordre du jour une mise au point sur le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations. En outre, Waterfront Toronto fournit des mises à jour trimestrielles à son comité des finances, de l'audit et de la gestion des risques, à son conseil d'administration et au Comité de surveillance d'Infrastructure Canada. Waterfront Toronto fournit également des mises à jour mensuelles sur les progrès budgétaires au Comité directeur de gestion des terrains portuaires, qui comprend des représentants des trois ordres de gouvernement.

- *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.*
- État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2024.**

### Détails

Dans notre audit de 2018, nous avons constaté que la contingence des risques dans les projections relatives aux coûts du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations avait été calculée par un expert-conseil à l'aide d'une simulation informatique intégrant 62 risques, comme des problèmes potentiels de construction ou d'autres problèmes du projet, et le dépassement de coûts associé à chacun. Bien que Waterfront Toronto nous ait informés qu'il croyait que l'important montant pour la contingence des risques était nécessaire en raison de la nature à risque élevé de ce projet, nous avons constaté que certains risques relevés comprenaient des risques qui pourraient être atténués par les études approfondies déjà menées ou associés à des décisions qui échappaient à son contrôle et dont le coût serait vraisemblablement assumé par d'autres.

Depuis notre audit de 2018, Waterfront Toronto a retenu les services d'un expert-conseil tiers en matière de gestion des risques pour qu'il détermine et quantifie de façon continue les risques liés aux projets. Il présente également des rapports trimestriels à son groupe d'examen par les pairs sur les capitaux, un groupe indépendant d'experts qui évalue les risques liés aux projets et qui fournit des conseils à la direction. Le conseil d'administration de Waterfront Toronto a également retenu les services d'une entreprise indépendante de gestion de projets d'immobilisations qui relève directement de son comité des finances, de l'audit et de la gestion des risques en ce qui concerne les risques liés aux projets.

Waterfront Toronto s'est également employé à réduire l'incidence des risques liés à la construction sur lesquels il exerce un contrôle grâce à des efforts comme les suivants :

- Dans le cadre du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations, des représentants de liaison sur le terrain de la Mississauga of the Credit First Nation doivent surveiller l'excavation de la rivière Don Valley pour s'assurer que les artefacts autochtones soient identifiés et conservés. Toutefois, en raison de la COVID-19, les représentants de liaison sur le terrain n'étaient pas disponibles pour effectuer la surveillance de l'excavation et de la pêche dans la vallée fluviale, une situation qui nécessiterait habituellement la cessation des travaux. Afin d'atténuer le risque de retards dans le projet, Waterfront Toronto a demandé aux archéologues et au personnel de surveillance des pêches de l'Office régional de protection de la nature de Toronto de surveiller le travail et de téléverser des vidéos sur un site Web partagé que les représentants des agents de liaison sur le terrain pourront observer à domicile.
- Waterfront Toronto a reconnu qu'il y avait un risque dans l'installation des nouveaux services sanitaires, d'eaux pluviales et d'approvisionnement en eau, car cette

infrastructure doit avoir une profondeur de 15 mètres et nécessite des travaux d'excavation exhaustifs. Waterfront Toronto a atténué le risque en choisissant une méthode de construction qui limite la perturbation des conditions existantes du terrain à cette profondeur.

## Projet de ville intelligente avec Sidewalk Labs à Quayside

### 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;

**État : Ne s'applique plus.**

### Détails

Le 7 mai 2020, Sidewalk Labs a annoncé qu'il ne poursuivrait plus le projet Quayside. Waterfront Toronto a annoncé publiquement en juin 2020 qu'il lancerait une nouvelle demande de propositions

pour Quayside, en mettant l'accent sur le logement abordable et le logement pour personnes nécessitant des soins de longue durée.

Par conséquent, les mesures de suivi se rapportant spécifiquement à Sidewalk Labs dans le rapport initial ne s'appliquent plus.

- *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;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

En juin 2019, la province a mis sur pied le Groupe de travail sur les données numériques du ministre, composé de huit personnes ayant des antécédents en technologie de l'information, protection des renseignements personnels, droit, protection des consommateurs, développement de l'infrastructure, propriété intellectuelle et développement économique. Le groupe de travail a été mis sur pied pour formuler des recommandations sur les questions liées au numérique et aux données, fournir des conseils au ministre, examiner des sujets pertinents à la création d'un cadre stratégique pour les villes intelligentes et fournir des conseils à ce sujet.

- *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.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.**

#### Détails

Dans le cadre de l'examen provincial du Plan directeur de l'innovation et du développement de Sidewalk, le ministre de l'Infrastructure a mobilisé des partenaires ministériels sur des sujets pertinents. Le Ministère a toutefois souligné que sa participation à l'initiative des villes intelligentes se limitait à la surveillance du développement de l'infrastructure par Waterfront Toronto, et que les mesures de suivi mentionnées dans notre recommandation seraient prises en compte dans le Plan d'action sur les données et les solutions numériques du gouvernement, qui sera mis en oeuvre par Services numériques de l'Ontario, une division relevant du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Plan d'action de l'Ontario en matière de données numériques devrait mettre l'accent sur plusieurs priorités, dont les trois suivantes :

- *promouvoir la confiance du public dans l'économie des données en instaurant des mesures de protection de la vie privée parmi les meilleures au monde;*
- *créer des avantages économiques en assurant des règles du jeu équitables tout en permettant la création et l'expansion des entreprises axées sur les données;*
- *permettre un gouvernement meilleur, plus intelligent et plus efficace en débloquent*

la valeur des données gouvernementales, renforcer les compétences et les capacités en matière de données dans la fonction publique et favoriser l'utilisation de technologies axées sur les données.

Service numérique de l'Ontario a consulté le public au sujet de la politique sur le numérique et les données dans le cadre de l'élaboration du Plan d'action sur le numérique et les données de l'Ontario. La phase 1 des consultations publiques s'est déroulée du 5 février au 7 mars 2019 au moyen de sondages en ligne; 773 réponses ont été reçues. Les réponses ont indiqué que les mesures actuelles de protection des données devraient être renforcées; les entreprises peuvent mieux expliquer aux gens ce qu'elles font avec les données qu'elles recueillent; les gens veulent plus de contrôle sur la façon dont leurs données sont utilisées; et le gouvernement et les organismes indépendants pourraient avoir un rôle à jouer pour relever ces défis.

La phase 2 des consultations comprenait des tables rondes régionales à sept endroits en Ontario, entre juillet et novembre 2019. Nous avons été informés que les résultats des consultations éclaireraient l'élaboration d'un cadre stratégique, y compris des politiques relatives aux villes intelligentes en Ontario.

La phase 3 permettrait d'améliorer et de finaliser la stratégie après consultation du public et des entreprises en personne et en ligne. Au moment du présent suivi, la phase 3 des consultations avait été interrompue en raison de la pandémie de COVID-19. Le Service numérique de l'Ontario a indiqué que la phase 3 des consultations reprendra en décembre 2020 et il s'est également engagé à terminer les consultations publiques, l'élaboration d'un cadre stratégique et les travaux connexes avec d'autres ministères d'ici décembre 2021.