



Waterfront Toronto

Audit de l'optimisation des ressources 2018

Pourquoi avons-nous effectué cet audit?

- L'organisme Waterfront Toronto a été créé aux termes de la loi provinciale *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* afin de superviser et de diriger la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Notre Bureau n'a jamais audité Waterfront Toronto.
- La revitalisation du secteur riverain de Toronto suscite beaucoup d'intérêt de la population.
- La planification d'un grand projet immobilier tout en cherchant un équilibre entre les intérêts des trois ordres administratifs rend la situation complexe et accroît les risques en matière de sélection et de gestion de projets, ainsi que la recherche de promoteurs immobiliers et de partenaires.

Pourquoi est-ce important?

- Les terrains du secteur riverain de Toronto sont des propriétés publiques et privées. La revitalisation du secteur repose sur une approche coordonnée et bien planifiée.
- En 2012, les administrations fédérale, provinciale et municipales se sont engagées à verser 1,5 milliard de dollars pour la revitalisation du secteur, et 1,25 milliard en 2018 pour la protection contre l'inondation des terres portuaires.
- Le projet Quayside de Waterfront Toronto et de la société Sidewalk Labs soulève des préoccupations en matière de gouvernance numérique (sécurité des données et protection des renseignements personnels, par exemple), qui auront de fortes répercussions sur le public.

Ce que nous avons constaté

Mandat

- La société Waterfront Toronto n'a pas obtenu les pouvoirs pour s'assurer que la revitalisation du secteur riverain de Toronto soit correctement menée. 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 5 % (55 acres) des terres riveraines aménageables publiques et a versé des fonds à d'autres organismes pour des projets de revitalisation d'un secteur de 151 acres (14 %).
- Des entités d'aménagement de secteurs riverains dans d'autres villes ont obtenu plus de pouvoirs que ceux obtenus par Waterfront Toronto pour imposer des restrictions sur la hauteur des immeubles, créer des espaces d'accès public au bord de l'eau, et exproprier lorsque l'utilisation prévue était incompatible avec les plans généraux de revitalisation.
- La société Waterfront Toronto a obtenu la propriété et le contrôle d'à peine 1 % des terres qu'elle est responsable de revitaliser; par conséquent, les visions des autres propriétaires dominent les décisions concernant l'aménagement du secteur riverain. Les trois administrations et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région demeurent propriétaires de 75 % du secteur riverain aménageable.
- Le mandat d'aménagement de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités provinciales et municipales. La société ne dispose pas du pouvoir de planification et de zonage des terrains. En vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire, la Ville de Toronto détient ce pouvoir. Waterfront Toronto s'est servi du plan actuel de la Ville pour orienter l'aménagement du secteur riverain plutôt que de créer son plan directeur ou d'établir une vision d'ensemble.

Utilisation du financement gouvernemental

- Les gouvernements ont approuvé et versé des fonds à Waterfront Toronto en fonction de projets individuels, plutôt que pour la réalisation du mandat général de revitalisation.
- Les gouvernements ont réaffecté près de 700 millions de dollars (soit environ 47 % de leur engagement initial de 1,5 milliard) destinés à la revitalisation du secteur riverain à d'autres organismes pour divers projets, comme la deuxième plateforme de métro à la gare Union, le réseau GO, la protection contre l'inondation des terrains de West Don, la renaturalisation du littoral à Mimico et à Port Union et le service express Union-Pearson.

- Nous avons passé en revue tous les projets de plus de 10 millions de dollars (totalisant 479 millions) des 760 millions que Waterfront Toronto a directement gérés, et avons constaté que 5 des 13 projets ont coûté 22 % (environ 43 millions de dollars) de plus que les coûts estimatifs de 199 millions du projet. Nous avons eu de la difficulté à obtenir suffisamment de documents pour comparer les coûts réels des projets par rapport aux estimations de coûts. De plus, Waterfront Toronto n'a pas suffisamment surveillé les projets lorsqu'il a transféré les fonds (totalisant 313 millions de dollars) à d'autres organismes effectuant des travaux d'aménagement. Par conséquent, un projet a coûté au final 55 % (49 millions de dollars) de plus que les estimations initiales de 89 millions.

Protection des terres portuaires contre les inondations

- Le financement de 1,25 milliard de dollars pour les travaux de protection contre l'inondation des terrains portuaires a été approuvé par les trois administrations à la lumière des estimations préliminaires. On prévoit maintenant que les coûts pour les services de consultants, les frais d'exploitation et d'autres frais seront d'environ 15 millions de dollars de plus que les estimations initiales.

Projet avec Sidewalk Labs à Quayside

- En mars 2017, Waterfront Toronto a lancé une demande de propositions (DP) pour trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur Quayside. Les répondants n'ont eu que six semaines pour répondre à une DP complexe, alors que dix semaines avaient été accordées pour un projet d'art public pour les terrains de West Don.
- Avant la publication de la DP, Waterfront Toronto a communiqué avec Sidewalk Labs et d'autres soumissionnaires potentiels pour leur fournir de l'information. Cependant, Sidewalk Labs a reçu plus d'information de Waterfront Toronto avant la publication de la DP que les autres soumissionnaires.
- Le vendredi 13 octobre 2017, le PDG de Waterfront Toronto a présenté l'entente-cadre au conseil d'administration, qui l'a approuvée le lundi 16 octobre 2017, la veille de l'annonce publique. Un comité de trois membres du conseil d'administration de Waterfront Toronto avait reçu auparavant les modalités de l'entente-cadre et rencontré la direction à quelques reprises pendant un mois pour régler des questions. Or, ce comité n'a pas réussi à établir un consensus sur la décision d'appuyer le projet.
- En ce qui concerne le projet de Quayside, des membres du Comité de direction intergouvernemental (le Comité), chargé de la surveillance et de la gouvernance pour Waterfront Toronto, étaient préoccupés par le fait que même si le Comité a été informé lors d'une réunion en 2017 que Waterfront Toronto avait sélectionné à l'interne un soumissionnaire, le nom de celui-ci n'a été communiqué au Comité que cinq jours avant l'annonce publique et l'entente-cadre finale signée lui a été fournie seulement le 2 novembre 2017.
- L'engagement de Sidewalk Labs de fournir 50 millions de dollars US pour examiner plus en détail l'aménagement de Quayside dépendait de ce financement de 1,25 milliard par les trois ordres de gouvernement. Une deuxième entente conclue en juillet 2018 avec Sidewalk Labs pourrait paver la voie à un élargissement du projet de Sidewalk Labs, et englober l'ensemble du secteur riverain, y compris les terres portuaires.

Conclusions

- La société 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, notamment :
 - la propriété et le contrôle des terres qu'elle devait revitaliser restaient entre les mains des propriétaires initiaux;
 - la Ville de Toronto était 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 ou sa vision d'ensemble;
 - Le mandat d'aménagement de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités provinciales et municipales;
 - 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.
- Waterfront Toronto n'a 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 économique et en temps opportun. Un nouveau système de gestion de projets sera mis en place au début de 2019.
- La province n'a pas de cadre stratégique pour orienter l'aménagement d'une ville intelligente polyvalente comme celle envisagée pour Quayside, et possiblement l'ensemble du secteur riverain, ni pour mettre en oeuvre des mesures de protection des intérêts publics avant la conclusion d'un engagement officiel à long terme avec Sidewalk Labs.