

Programmes de développement économique et d'emploi

1.0 Contexte

1.1 Aperçu

1.1.1 Les programmes de développement économique et d'emploi du Ministère

Dans le cadre de ses efforts visant à appuyer le développement économique et l'emploi en Ontario, le gouvernement provincial octroie des subventions pluriannuelles et des prêts sans intérêt afin d'aider des entreprises à mettre en oeuvre des projets allant de l'expansion de leurs activités à la croissance de leurs exportations en passant par la recherche et le développement.

Plusieurs ministères fournissent de tels soutiens, mais les fonds qui ciblent exclusivement des entreprises existantes passent par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, auparavant appelé ministère du Développement économique, du Commerce et de l'Emploi (le Ministère).

Entre 2004 et le 31 mai 2015, le Ministère a passé des contrats avec des entreprises dans lesquels il s'engageait à verser 2,36 milliards de dollars — soit 1,87 milliard de dollars en subventions et 489 millions de dollars en prêts — pour financer 374 projets dans le cadre de sept fonds différents, qui sont décrits à la **figure 1**.

Durant cette période, le Ministère a déboursé 1,45 des 2,36 milliards de dollars promis, y compris 130 millions de dollars pour l'exercice clos le 31 mars 2015. Les 913 millions de dollars restants sur le total promis seront versés sur les 11 prochaines années, pendant l'achèvement des projets et à condition que ceux-ci atteignent les objectifs en matière d'emploi et d'investissement.

Les sept fonds du Ministère ont chacun leur propre mandat et sont axés sur différentes industries et différentes régions de la province. Au cours de la dernière décennie, ils ont appuyé des projets dans les domaines suivants : technologies de l'information et des communications, technologies propres et vertes, services financiers, sciences de la vie, automobile, fabrication, et recherche et développement. Le Ministère ne finance généralement pas les projets liés à l'agriculture, à la foresterie, à l'exploitation minière, à l'extraction de pétrole et de gaz ou aux transports.

Les objectifs et responsabilités du Ministère sont énoncés dans la *Loi sur le ministère du Développement économique et du Commerce*, tandis que sa responsabilité liée au développement économique de l'Est et du Sud-Ouest de l'Ontario est régie par la *Loi de 2012 visant à attirer les investissements et à créer des emplois*.

Au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015, le Ministère a employé environ 46 équivalents temps

Figure 1 : Programmes de soutien direct aux entreprises administrés depuis 2004 par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, au 31 mai 2015

Source des données : ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure

	Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile		Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe		Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents		Fonds de développement de l'Est de l'Ontario		Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario		Fonds pour les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)		Fonds pour les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)		Fonds pour l'emploi et la prospérité		Total	
	500 M\$	500 M\$	1,150 G\$ ¹	20 M\$ par an	20 M\$ par an	20 M\$ par an	375 M\$	2 G\$ ^{2,3}										
Total du financement initialement annoncé	500 M\$	500 M\$	1,150 G\$ ¹	20 M\$ par an	20 M\$ par an	20 M\$ par an	375 M\$	2 G\$ ^{2,3}										
Années de début et de fin	2004 - les demandes ont cessé d'être acceptées en 2009	2005 - les demandes ont cessé d'être acceptées en 2010	2008 - les demandes ont cessé d'être acceptées en 2009	2008 - en cours	2008 - en cours	2012 - en cours	2010 - les demandes ont cessé d'être acceptées en 2013	2015 - en cours										
Durée moyenne des contrats	5 - 10 ans	5 ans de financement et 5 ans pour rembourser le prêt	5 ans	3 - 4 ans	3 - 4 ans	3 - 4 ans	5 ans	Aucun contrat n'a été finalisé jusqu'ici										
Demande ou invitation ⁴	Demande																	
Objet du fonds	Aide les sociétés d'assemblage des produits de l'automobile et les fabricants de pièces. Met l'accent sur les technologies environnementales et énergétiques. Offre des formations axées sur les compétences et les emplois.		Aide les sociétés à faire preuve d'innovation en recherche et développement et en commercialisation, tout en créant ou préservant des emplois et en investissant dans l'économie de l'Ontario.		Aide les sociétés à faire preuve d'innovation en recherche et développement et en commercialisation, tout en créant ou préservant des emplois et en investissant dans l'économie de l'Ontario.		Offre une aide aux entreprises et organismes de l'Est de l'Ontario afin de soutenir l'emploi et le développement économique régional.		Offre une aide aux entreprises et organismes de l'Ontario afin de soutenir l'emploi et le développement économique régional.		Aide les entreprises à soutenir la concurrence internationale, tout en créant et en préservant des emplois spécialisés et en investissant dans l'Ontario.		Aide les sociétés à investir dans des projets liés à la productivité, à l'innovation et aux exportations pour leur permettre de faire face à la concurrence mondiale.					
Type de financement maximum	Subventions et prêts pouvant aller jusqu'à 10 % des coûts admissibles.		Subventions pouvant aller jusqu'à 15 % des coûts admissibles.		Subventions : maximum de 1,5 M\$. Prêts : max. de 5 M\$.		Subventions : maximum de 1,5 M\$. Prêts : max. de 5 M\$.		Subventions : max. de 1,5 M\$. Prêts : max. de 5 M\$.		Le montant des subventions ou des prêts approuvés varie entre 300 000 \$ et 220 M\$.		Subventions : jusqu'à 20 % des coûts admissibles (jusqu'à 50 % pour le volet Partenariats stratégiques). Subventions et prêts : jusqu'à 40 % des coûts admissibles.		Note : Les prêts ne s'appliquent pas au volet Partenariats stratégiques.			

	Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile		Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe		Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents		Fonds de développement de l'Est de l'Ontario		Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario		Fonds pour les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)		Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques (y compris le Fonds d'investissement stratégique)		Fonds pour l'emploi et la prospérité		Total
	10	44	39	146	95	40	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	
Nombre de projets régis par contrat	10	44	39	146	95	40	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	374
Total des subventions prévues dans les contrats	300 M\$	—	741 M\$	71 M\$	70 M\$	689 M\$	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	— ^{2,5}	1,871 G\$
Total des prêts prévus dans les contrats	176 M\$	223 M\$	—	—	4 M\$	86 M\$	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	489 M\$
Total des subventions et des prêts prévus dans les contrats⁶	476 M\$	223 M\$	741 M\$	71 M\$	74 M\$	775 M\$	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,36 G\$
Total déboursé à ce jour	465 M\$	211 M\$	427 M\$	49 M\$	14 M\$	281 M\$	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	1,447 G\$
Total des investissements des bénéficiaires prévus dans les contrats ⁷	5,771 G\$	1,396 G\$	4,497 G\$	690 M\$	797 M\$	11,452 G\$	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	— ⁵	24,603 G\$
Nombre d'emplois prévus dans les contrats	46 341	5 397	8 586	17 221	21 992	26 285	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	125 822 (20 896 créés et 104 926 préservés)
Nombre d'emplois créés ou préservés jusqu'ici ⁸	22 228	5 154	9 380	12 068	3 724	19 033	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	71 587 (12 298 créés et 59 289 préservés)
Total des investissements des bénéficiaires jusqu'ici	5,358 G\$	1,309 G\$	2,783 G\$	503 M\$	144 M\$	3,327 G\$	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,424 G\$

1. Le financement initialement annoncé dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents totalisait 1,15 milliard de dollars, dont 850 millions sont administrés dans le cadre du Programme d'emplois et d'investissements et du Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique du Ministère. Les 300 millions de dollars restants sont administrés par le ministère de la Recherche et de l'Innovation.

2. Le Ministère a transféré pour environ 780 millions de dollars de fonds engagés pour des projets relevant d'autres programmes, y compris le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, au nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Dans le graphique, ces dépenses sont incluses dans le total des programmes initiaux.

3. Le financement initialement annoncé dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité totalisait 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards seront administrés par le Ministère au titre du volet Nouvelle économie. Les 700 millions de dollars restants seront administrés par d'autres ministères, y compris le ministère de la Recherche et de l'Innovation et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

4. Les entreprises peuvent demander des fonds basés sur les demandes si elles répondent aux critères d'admissibilité. Les fonds basés sur les invitations ne sont pas ouverts au public. Le Ministère sélectionne plutôt les entreprises qu'il invitera à présenter une demande.

5. En juillet 2015, le Ministère examinait toujours les demandes de financement et aucun contrat n'avait été signé dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité.

6. Les montants prévus dans les contrats sont versés durant le contrat si les objectifs en matière d'emploi et d'investissement sont atteints.

7. Le total des investissements des bénéficiaires comprend tous les montants versés au bénéficiaire, y compris les subventions et les prêts du Ministère, au titre des projets approuvés.

8. Données sur les emplois au 31 mars 2015.

plein et a dépensé 4,9 millions de dollars afin d'administrer ses programmes de développement économique et d'emploi.

Autres programmes offerts

Le Ministère administre également des fonds d'appui aux secteurs dans le cadre desquels il octroie des subventions ponctuelles à des organismes sans but lucratif pour le développement économique, l'innovation et la commercialisation, la science et la recherche et/ou le commerce et l'investissement. Par exemple, des subventions ont été versées à une université pour la construction d'un nouveau centre de recherche et à la Chambre de commerce de l'Ontario pour la tenue de séminaires devant aider les entreprises à accroître leurs exportations. En 2014-2015, les subventions d'appui aux secteurs ont totalisé 31 millions de dollars.

Le gouvernement de l'Ontario fournit également des fonds de soutien au développement économique et à l'emploi par l'entremise d'autres ministères qui, eux, financent des entreprises ainsi que d'autres organisations dont des municipalités, des universités et des organismes sans but lucratif. À l'**annexe 1** sont décrits tous les fonds de soutien économique versés au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015 par le gouvernement de l'Ontario, dont le total s'élevait à près de 2 milliards de dollars.

Les crédits d'impôt accordés par le ministère des Finances constituent une autre forme d'aide financière aux entreprises. En 2014-2015, les entreprises bénéficiaient de 17 types de crédits d'impôt, qui coûtaient 2,9 milliards de dollars en revenus fiscaux à la province, à savoir :

- des revenus non perçus de 1,962 milliard de dollars résultant de déductions générales pour les petites entreprises (1,595 milliard de dollars); la recherche et le développement (170 millions de dollars); la fabrication et la transformation (175 millions de dollars);

ainsi que d'autres déductions générales (22 millions de dollars).

- de remboursements d'impôt totalisant 915 millions de dollars au titre des films et des médias (422 millions de dollars); de la recherche et du développement (193 millions de dollars); et de l'apprentissage et de la formation (300 millions de dollars).

1.1.2 Le processus d'approbation des projets

Le Ministère emploie des « responsables des relations avec la clientèle », qui ont une expertise dans différents secteurs de l'industrie, afin de forger des relations avec les entreprises et d'encourager les investissements dans l'économie ontarienne. Ces responsables aident souvent les entreprises à présenter des demandes de financement pour leurs projets. D'autres employés du Ministère, appelés gestionnaires de cas, sont chargés d'évaluer les projets, de passer des contrats et de surveiller les projets approuvés.

Lorsqu'une entreprise soumet une proposition de projet, le Ministère mène un examen pour s'assurer qu'elle est admissible à du financement. Cet examen englobe une évaluation par un tiers de l'extérieur ou un expert interne du Ministère. L'évaluation doit inclure une évaluation financière et technique de la viabilité du projet et du demandeur ainsi qu'une analyse des facteurs de risque tels que l'expérience de la direction, les marchés probables des produits livrables du projet et tout autre obstacle potentiel au succès du projet proposé.

Le Ministère doit soumettre les projets plus coûteux ou de plus grande portée à un examen par un tiers. Dans le cas des fonds mis en oeuvre après 2010, les propositions sont évaluées selon un processus incluant un modèle de rendement du capital investi fondé sur la valeur actuelle nette des dépenses et des revenus pour arriver à l'avantage financier net et à la période de récupération du projet.

Les décisions concernant les subventions et les prêts sont prises par un comité composé de cadres supérieurs de différents ministères lors d'une série de réunions. Bien que les critères d'approbation varient d'un programme à l'autre, chaque proposition est généralement examinée par un comité de sous-ministres. L'approbation finale relève du ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et, s'il y a lieu, d'autres ministres. Le Conseil du Trésor doit approuver les projets plus importants qui ne satisfont pas aux critères de financement ou pour lesquels le Ministère devrait dépenser plus de 25 millions de dollars.

Les bénéficiaires signent des contrats de performance avec le Ministère

Les subventions et les prêts sont régis par des contrats négociés séparément entre le Ministère et les bénéficiaires qui exigent de ces derniers qu'ils livrent certains produits définis. Le bénéficiaire doit notamment investir un montant minimal dans le projet et atteindre les objectifs de création ou de préservation d'un nombre déterminé d'emplois. La plupart des projets durent de trois à cinq ans, et le financement peut couvrir les coûts d'immobilisations, de main-d'oeuvre et de recherche et développement.

À l'étape de la négociation du contrat, les avocats du Ministère et le bénéficiaire rédigent une entente finale, qui définit généralement les objectifs de performance décrits plus haut. Aux termes du contrat, le bénéficiaire qui n'atteint pas les objectifs fixés doit rembourser tout ou partie de la subvention ou du prêt ou payer des intérêts sur le prêt.

1.1.3 Le processus de surveillance des projets et de production de rapports connexes

Tout au long d'un projet, le bénéficiaire est généralement tenu de présenter deux rapports par an au Ministère sur les étapes franchies et les progrès

réalisés en regard des objectifs d'investissement et de création ou préservation d'emplois.

Les projets sont classés comme étant à risque faible, moyen ou élevé, et ces cotes déterminent le degré de surveillance assuré par le Ministère. Par exemple, les lignes directrices du Ministère exigent une visite sur place au moins tous les 12 mois pour les projets à risque élevé, tous les 24 mois pour les projets à risque moyen et tous les 36 mois pour les projets à risque faible.

Au lieu de payer le montant total de la subvention ou du prêt au début d'un projet, le Ministère fait habituellement des versements tout au long du projet. Les bénéficiaires doivent présenter des factures étayant les coûts admissibles avant que le Ministère verse un paiement aux termes du contrat. Cependant, certains projets peuvent donner droit à des paiements anticipés au moment de la signature du contrat.

Le Ministère utilise son Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) pour surveiller les projets de soutien direct aux entreprises. Le système saisit les détails du bénéficiaire et du projet, comme les principales personnes-ressources, les coordonnées et la situation financière du bénéficiaire, les dispositions du contrat touchant, par exemple, le montant de la subvention ou du prêt et les modalités des versements. Les gestionnaires de cas peuvent produire différents rapports au moyen du SEGRC, notamment en ce qui concerne les activités de surveillance en retard.

À la fin d'un projet mais avant le paiement final, les bénéficiaires doivent fournir une certification d'un auditeur de l'extérieur selon laquelle les objectifs en matière d'investissement ont été atteints. Les responsables des projets pour lesquels un contrat a été signé après 2012 doivent aussi présenter une certification d'un auditeur de l'extérieur selon laquelle les objectifs en matière d'emploi ont été atteints. Avant 2012, le Ministère ne vérifiait pas les rapports sur les emplois créés ou préservés.

1.1.4 Les rapports sur la performance interne du Ministère

Les mesures et résultats clés concernant la performance interne du Ministère (selon le SEGRC) sont les suivants :

- **Investissements réels** : Montant que le bénéficiaire a investi dans un projet (aussi appelé investissement mobilisé total). Les objectifs en matière d'investissement sont définis dans le contrat. Entre 2004 et mai 2015, les bénéficiaires ont investi 13,42 milliards de dollars dans ces projets, y compris les subventions et prêts de 1,45 milliard de dollars que le Ministère a versés jusqu'ici.
- **Emplois réellement créés et préservés** : Nombre d'emplois qu'un bénéficiaire a créés ou préservés en conséquence d'un projet. Les objectifs en matière d'emploi sont définis dans le contrat. Entre 2004 et le 31 mars 2015, 12 298 emplois ont été créés et 59 289 emplois ont été préservés, pour un total de 71 587 emplois. On s'attend à ce que 20 896 emplois soient créés et 104 926 emplois soient préservés aux termes des contrats, pour un total de 125 822, sur la durée de vie des projets.
- **Total de l'investissement mobilisé aux termes du contrat** : Montant que le bénéficiaire s'est engagé à investir sur la durée de vie du projet pour chaque dollar versé par le Ministère. Le Ministère affirme qu'entre 2004 et le 31 mars 2015, les bénéficiaires ont investi un montant additionnel de 6,08 \$ à 13,64 \$, selon le fonds, pour chaque dollar de financement.
- **Coût total par emploi et par an** : Coût calculé en fonction du montant total des subventions octroyées par le Ministère aux termes des contrats et des objectifs de création d'emplois. (Si les fonds sont versés sous forme de prêts, le coût par emploi est calculé en fonction des coûts d'emprunt du Ministère.) Entre 2004 et le 31 mars 2015, le coût par

emploi et par an pour le Ministère allait de 718 \$ à 16 981 \$, selon le fonds.

Chaque année, le Ministère diffuse un rapport sur la plupart des nouveaux projets approuvés dans le cadre de chaque fonds, en indiquant la société bénéficiaire, le montant en dollars des fonds approuvés, l'investissement total promis par le bénéficiaire et le nombre d'emplois qu'il s'est engagé à créer ou à préserver.

Nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité

En janvier 2015, le gouvernement a annoncé qu'il regrouperait de nombreux programmes existants, sauf les fonds de développement de l'Est et du Sud-Ouest de l'Ontario, dans un nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité de 2,7 milliards de dollars, dont 2 milliards sont administrés par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et 700 millions, par d'autres ministères. Le Fonds pour l'emploi et la prospérité comporte trois volets :

- Le volet *Nouvelle économie* aide les organismes du secteur privé à renforcer leur capacité d'innovation, à améliorer leur productivité, leur performance et leur compétitivité et à accroître leur accès aux marchés internationaux. Ce volet s'applique aux projets ayant des coûts admissibles d'au moins 10 millions de dollars et cible des secteurs clés tels que la fabrication, les sciences de la vie et les technologies de l'information et des communications. Certains fonds de ce volet sont versés par d'autres ministères ou certains y ont accès, dont Recherche et Innovation, Affaires autochtones, et Agriculture, Alimentation et Affaires rurales.
- Le *Fonds de développement du secteur des aliments* et des boissons propose de financer des investissements stratégiques qui aident à créer des emplois durables; à accroître l'innovation, la productivité et l'accès aux marchés; et à renforcer les chaînes d'approvisionnement du secteur de la transformation des aliments,

des boissons et des bioproduits. Ce Fonds est réservé aux projets dont les coûts admissibles dépassent 5 millions de dollars et est administré conjointement par le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

- Le volet *Partenariats stratégiques* encourage les partenariats pour le développement de technologies habilitantes dans les secteurs industriels ciblés de l'Ontario. Pour être admissibles à ce volet, les partenariats doivent avoir des coûts admissibles d'au moins 10 millions de dollars et être axés sur des technologies susceptibles de transformer de multiples industries de l'Ontario.

À la fin de nos travaux sur le terrain en juillet 2015, tous les montants approuvés dans le cadre du Fonds pour l'emploi et la prospérité se fondaient sur les exigences des anciens fonds regroupés. Le Ministère n'avait pas encore finalisé de contrats aux termes des politiques propres au nouveau Fonds.

1.2 La performance récente de l'économie ontarienne

Comme le montre la **figure 2**, de nombreux facteurs économiques peuvent influencer le Produit intérieur brut (PIB) de l'Ontario, qui correspond

à la valeur totale de tous les biens et services finis produits en Ontario au cours de l'exercice. Le ralentissement économique de 2008 a affecté de nombreuses industries ontariennes, particulièrement les secteurs de l'automobile, de la fabrication et des ressources, bien que les indicateurs économiques récents suggèrent une certaine reprise.

Tel qu'indiqué à la **figure 4**, selon les résultats de l'Enquête sur la population active mensuelle de Statistique Canada, pour la période de 10 ans allant de juin 2005 à juin 2015, l'Ontario a créé 560 400 nouveaux emplois nets, ce qui correspond à peu près au nombre d'emplois récupérés depuis le creux de la récession en juin 2009. En juin 2015, on dénombrait 6, 946 millions d'emplois en Ontario.

Cependant, depuis plusieurs années, l'Ontario affiche un taux de chômage moyen d'environ 7 %, qui est légèrement supérieur à la moyenne canadienne et beaucoup plus élevé que celui des provinces de l'Ouest, comme l'indique la **figure 3**. Cette figure montre également que le taux de chômage de l'Ontario a augmenté de près de 11 %, passant de 6,6 % en 2005 à 7,3 % en 2014 (2014 est la dernière année pour laquelle Statistique Canada a produit des données). Comme le montre aussi la **figure 4**, la raison pour laquelle le taux de chômage ne s'est pas amélioré durant une période où il y a eu plus de nouveaux emplois nets en Ontario, c'est que la population active a augmenté à peu

Figure 2 : Exemples des répercussions des fluctuations des principaux facteurs externes sur la croissance du PIB de l'Ontario (fondés sur le PIB de 2014 de 721 milliards de dollars)

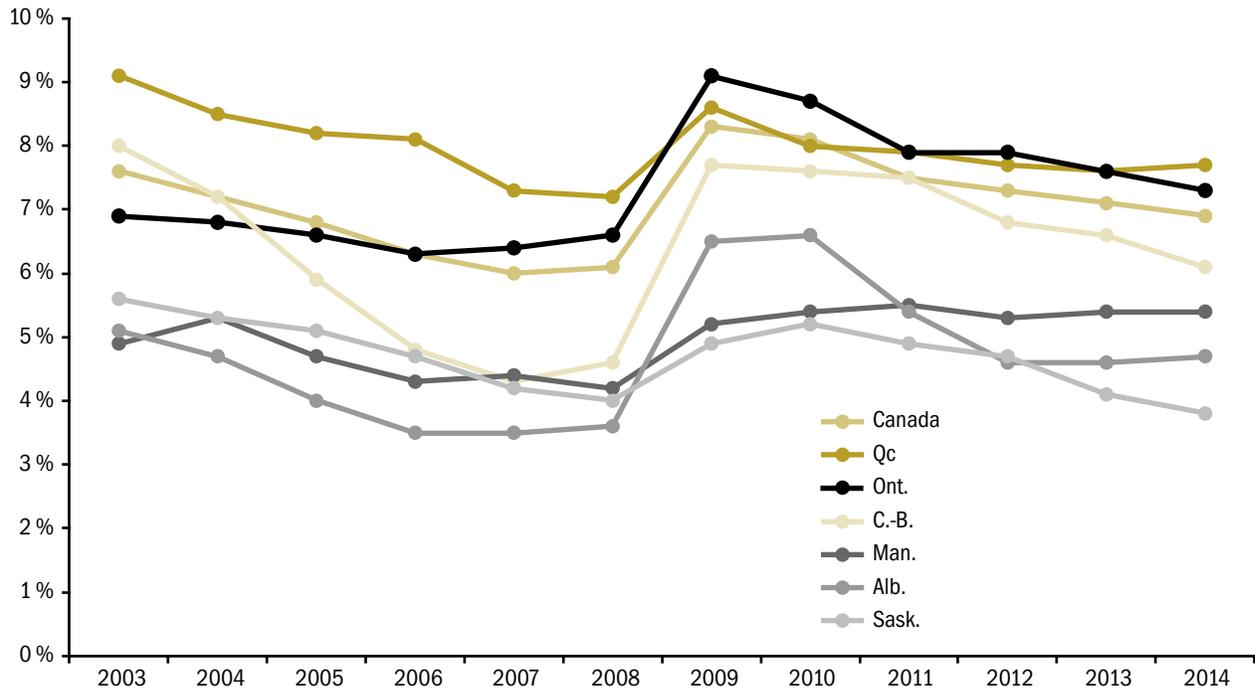
Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Principaux facteurs externes	Exemple de fluctuation du facteur externe	Impact estimatif (en milliards de dollars)
Dollar canadien	Dépréciation de 5 ¢ US	+2,9
Prix du pétrole brut	Baisse de 10 \$ US le baril	+1,4
Croissance du PIB réel des États-Unis	Hausse d'un point de pourcentage	+2,9
Taux d'intérêt canadiens	Baisse d'un point de pourcentage	+2,2
Exportations nettes de l'Ontario (2014 : exportations totales de 177 G\$, moins des importations totales de 295 G\$, pour un déficit commercial de 118 G\$)	Hausse de 100 M\$	+0,1
Dépenses d'infrastructure en Ontario*	Hausse de 100 M\$	+0,1

* Les infrastructures comprennent les machines, le matériel et les structures telles que les routes. Il est supposé que toutes les dépenses bénéficient à des sociétés basées en Ontario. Les répercussions sur le PIB seront moins prononcées si les dépenses d'infrastructure bénéficient à des sociétés basées ailleurs.

Figure 3 : Moyenne des taux de chômage pour le Canada, l'Ontario et d'autres provinces choisies, 2003-2014*

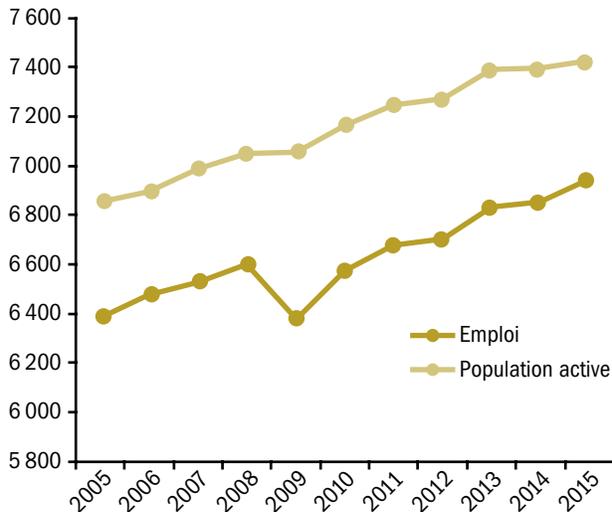
Source des données : Statistique Canada



* Nous avons utilisé 2003 comme année initiale parce que le premier programme de soutien direct aux entreprises administré par le Ministère a commencé en 2004. Le taux de chômage étant basé sur la moyenne pour l'année civile, le taux de 2015 n'était pas encore disponible.

Figure 4 : Population active totale et nombre de personnes employées en Ontario, en juin des années 2005 à 2015 (en milliers)

Source des données : Statistique Canada



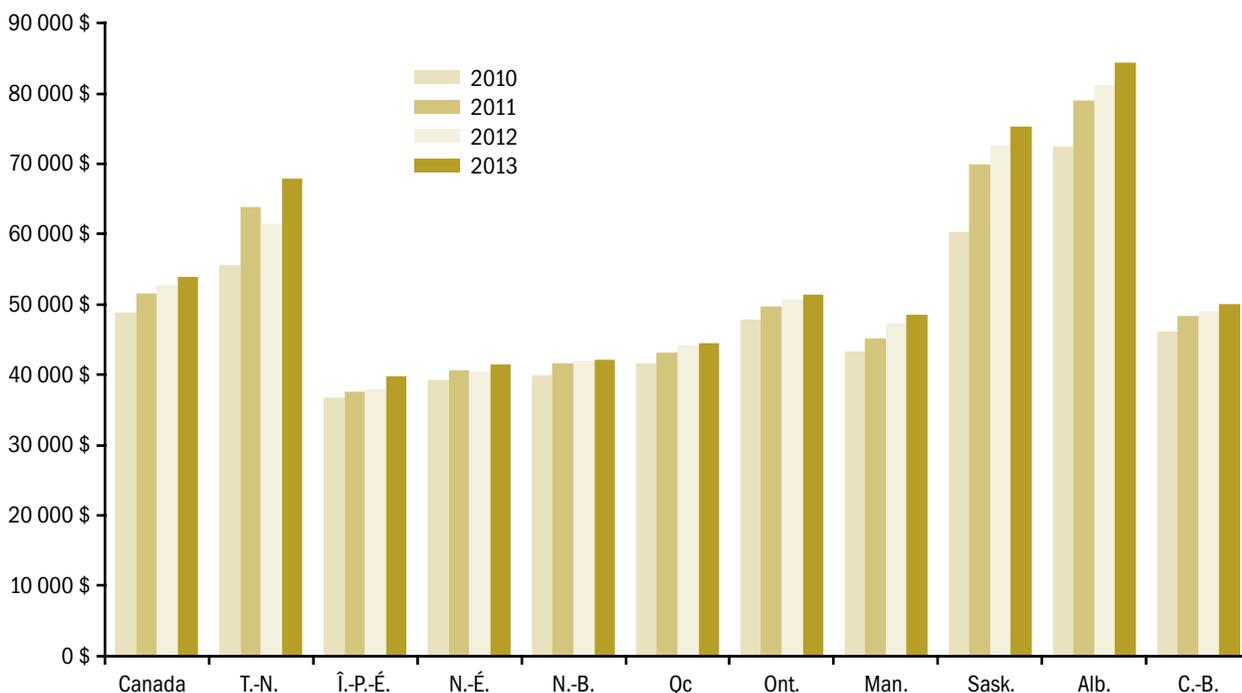
près au même rythme que le nombre de nouveaux emplois (en raison, par exemple, de l'immigration). De plus, les investissements des entreprises dans les machines et le matériel ont augmenté de 14 % depuis le ralentissement économique.

Comme le montre la **figure 5**, le PIB par personne de l'Ontario a augmenté à peu près au même rythme que celui des autres provinces au cours des quatre dernières années. Cependant, alors que le PIB par personne de l'Ontario était systématiquement plus élevé que celui du Manitoba et de la Colombie-Britannique, il était considérablement plus faible que celui de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le ralentissement de l'économie américaine, la hausse des prix du pétrole et des tarifs d'électricité et un dollar canadien plus élevé que prévu ont tous eux un impact négatif sur la croissance économique de l'Ontario.

Les statistiques pour 2015 n'étaient pas encore disponibles au moment de notre audit, mais nous pensons que l'économie ontarienne bénéficiera

Figure 5 : Produit intérieur brut (PIB) par personne du Canada et de ses provinces, 2010–2013

Source des données : Statistique Canada



probablement des baisses majeures du prix du pétrole, de la dépréciation du dollar canadien et de la faiblesse continue des taux d'intérêt, facteurs qui favorisent tous le secteur manufacturier de l'Ontario.

les objectifs de financement ont été atteints. La haute direction du Ministère a accepté notre objectif et nos critères d'audit.

La plus grande partie de notre travail d'audit a été effectuée à l'administration centrale du Ministère à Toronto entre décembre 2014 et juin 2015. Nous nous intéressons surtout aux programmes de développement économique et d'emploi du Ministère, mais nous avons aussi examiné ceux des autres ministères et organismes. Nous avons parlé à des représentants des programmes de ministères et d'organismes tels que le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, afin de comprendre comment leurs programmes sont administrés. Nous avons également rencontré des représentants du ministère des Finances afin de discuter des crédits d'impôt incitatifs remboursables pour les entreprises, qui constituent un autre outil de soutien au développement économique et à l'emploi pour la province.

2.0 Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure avait mis en place des systèmes et procédures efficaces afin de s'assurer que les fonds étaient utilisés avec efficacité et efficacité de manière à favoriser le développement, la croissance et l'efficacité de l'industrie et du commerce des biens et services, ainsi que la croissance des possibilités d'emploi productif, conformément aux exigences législatives, aux directives et aux politiques et lignes directrices des programmes; et que des rapports sont présentés sur la mesure dans laquelle

Nous avons fait un examen plus approfondi de 62 des 374 projets faisant l'objet de contrats, qui représentent 45 % des 2,36 milliards de dollars promis. Nous avons échantillonné des projets financés par six des sept fonds. Le Fonds pour l'emploi et la prospérité a été exclu, car il venait d'être créé durant notre travail sur le terrain, et aucun projet n'avait été approuvé conformément aux politiques régissant ce nouveau fonds. Le montant des subventions et des prêts pour les projets échantillonnés, qui ont été versés entre 2004 et 2014, variait entre 500 000 \$ et 264 millions de dollars. Notre échantillon incluait des projets terminés et des projets en cours.

Nous avons interviewé le personnel du Ministère chargé d'évaluer les projets proposés et de surveiller les projets approuvés ainsi que les responsables des relations avec la clientèle chargés de forger et de développer des relations avec les entreprises afin de mobiliser des investissements dans l'économie ontarienne. Nous avons également interviewé d'anciens hauts fonctionnaires du Ministère qui avaient participé au processus d'approbation des projets et à des représentants des chambres de commerce locales, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada (une association commerciale et industrielle), des Centres d'excellence de l'Ontario (un organisme financé par le gouvernement qui travaille en partenariat avec des établissements d'enseignement et des entreprises afin de créer des emplois et de stimuler l'innovation dans l'industrie) et du Conference Board du Canada (un organisme sans but lucratif indépendant qui mène des recherches sur l'économie).

Enfin, nous avons interviewé plusieurs entreprises qui ont reçu des subventions et des prêts au cours des cinq dernières années afin de connaître leur point de vue sur l'efficacité de ces fonds. Nous avons également engagé un expert indépendant en matière de développement économique et avons effectué des recherches sur les programmes semblables offerts par d'autres administrations canadiennes et américaines.

3.0 Résumé

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure n'a pas essayé de déterminer si le 1,4 milliard de dollars versé aux entreprises ontariennes depuis 2004 avait effectivement renforcé l'économie ou amélioré la compétitivité des bénéficiaires.

En outre, le nouveau Cadre stratégique pour l'investissement du Ministère (le Cadre) ne propose aucun moyen de mesurer les résultats des futurs soutiens au développement économique et à l'emploi, y compris le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Par exemple, les seules mesures de performance du Ministère sont les emplois créés et les sommes investies par le bénéficiaire. Le Ministère n'a pas établi d'objectif de croissance minimale du PIB ou de réduction du taux de chômage, alors que d'autres provinces se sont donné de tels objectifs afin de guider leurs efforts de développement économique. Nous nous attendions à ce que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) soit habilité à surveiller les fonds versés par tous les autres ministères en matière de développement économique et d'emploi. Or, il n'est habilité qu'au titre des programmes qu'il administre directement.

Bien que, comme la plupart des autres provinces, l'Ontario ait amélioré sa performance économique au cours des quatre dernières années, le Ministère doit quand même s'assurer que ses programmes stimulent l'économie. De nombreux experts se demandent si ces programmes ou ce financement procurent effectivement des avantages économiques (l'annexe 2 contient une liste des principaux rapports d'experts que nous avons examinés).

Le Ministère reconnaît les avantages économiques de promouvoir des régions clés et d'établir des « grappes » industrielles — c'est-à-dire des concentrations géographiques d'entreprises interreliées, de fournisseurs et d'institutions connexes

dans un domaine particulier —, mais il n'a pas élaboré de stratégie d'intervention pour chaque région et grappe industrielle qui identifie les principaux points forts et les principaux points faibles ou obstacles que le Ministère peut aider à surmonter.

Le Ministère pourrait, par exemple, aider à recenser les établissements d'enseignement les mieux placés pour aider une industrie donnée, les besoins en matière de formation et d'apprentissage, la disponibilité de travailleurs qualifiés dans chaque région, les fournisseurs de biens et services, les réseaux de transport et les marchés locaux et étrangers potentiels pour les produits et services de l'Ontario.

Les renseignements obtenus à la suite des travaux précités pourraient aider le Ministère à établir un plan d'action indiquant comment il peut utiliser ses programmes de soutien pour contourner les obstacles et les faiblesses, à promouvoir les grappes industrielles de façon à maximiser les avantages, à établir des objectifs de croissance et les délais connexes et à déterminer la taille des entreprises auxquelles il offrira des subventions ou des prêts. Comme il ne fait pas d'analyse de ce genre, le Ministère ne peut pas pleinement identifier les types de projets de développement économique et d'emploi les plus susceptibles de renforcer les grappes industrielles et les régions de la province.

Des rapports d'experts publiés au cours des dernières années soulignent l'importance des petites et moyennes entreprises, qui représentent environ le tiers du PIB de l'Ontario. Alors que 40 % des projets financés par le Ministère avaient été proposés par de petites et moyennes entreprises, la valeur en dollars de ce soutien correspondait à moins de 4 % du financement total. Les entreprises en démarrage étaient exclues, et les projets étaient limités à certaines régions de la province. Le Ministère n'a ni cherché à déterminer le nombre de petites et moyennes entreprises sans accès aux soutiens, ni expliqué pourquoi la plus grande partie du financement était versée à de grandes entreprises.

Le Ministère a pour mandat de soutenir une économie solide, novatrice et compétitive qui offre

emplois et prospérité à toute la population ontarienne, mais neuf autres ministères fournissent eux aussi indépendamment des fonds semblables aux entreprises. Le Ministère n'est pas autorisé à coordonner le financement avec d'autres ministères, qui fournissent un financement supplémentaire de soutien au développement économique et à l'emploi de 1,8 milliard de dollars. Malgré l'approche « pangouvernementale » préconisée par le nouveau Cadre, chacun des neuf autres ministères continue de verser ses propres fonds de soutien, et aucune coordination globale n'est assurée qui permettrait de faire la meilleure utilisation possible des fonds. Par exemple, le ministère des Finances fournit plus de 1,3 milliard de dollars (à l'exclusion de la déduction de 1,6 milliard de dollars pour les petites entreprises) en crédits d'impôt annuels pour les entreprises qui visent à soutenir le développement économique et l'emploi, mais le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure tient rarement compte de ces crédits au moment de déterminer s'il y a lieu d'offrir des subventions et des prêts. Nous avons constaté que, règle générale, le Ministère réussit bien pour ce qui est du processus d'approbation lié à l'administration et à la surveillance de ses propres programmes de développement économique et de soutien à l'emploi.

Reconnaissant l'absence de coordination des programmes de financement de l'Ontario, les experts recommandent dans leurs rapports de regrouper les fonds liés au développement économique et à l'emploi de tous les ministères. Le regroupement des fonctions administratives pourrait permettre au gouvernement de réaliser des gains d'efficacité et éclairer ses décisions concernant les secteurs ou les régions de la province sur lesquels cibler le financement. En l'absence de tels renseignements, le Ministère ne peut pas évaluer les tendances du financement gouvernemental à long terme et la mesure dans laquelle ce financement a bénéficié à l'économie. Nous avons constaté que les fonctions administratives liées aux programmes de développement économique offerts

par d'autres ministères avaient coûté environ 80 millions de dollars au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2015.

Nous avons également relevé d'autres problèmes systémiques liés à la façon dont le Ministère administrait ses propres fonds de soutien au développement économique et à l'emploi. Nos constatations incluaient ce qui suit :

- **La répartition des fonds manquait de transparence :** Depuis 2010, environ 80 % du total des fonds approuvés a été attribué dans le cadre de processus non publics où seules des entreprises choisies étaient invitées à présenter des demandes. Le Ministère déterminait les entreprises à inviter à l'interne, au lieu d'élargir l'accès au financement. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir les critères de sélection employés, ni la liste des entreprises invitées à présenter des demandes ou de celles dont les demandes ont été rejetées.
- **Les fonds étaient souvent attribués sans évaluation des besoins :** Le Ministère ne vérifie presque jamais si les entreprises ont besoin de fonds publics pour mener à bien le projet proposé. Par ailleurs, le financement de certains projets a été approuvé malgré des preuves indiquant qu'ils auraient été mis en oeuvre même sans l'aide du gouvernement.
- **Le Ministère ne bénéficie pas des projets réussis :** Aucun des contrats que le Ministère a passés avec les bénéficiaires ne donne au gouvernement une part des bénéfices associés aux projets réussis. Par exemple, dans deux cas — l'un où le Ministère s'était engagé à investir 35 % du coût total d'un projet de 741 millions de dollars, et l'autre où il avait promis de verser 50 % du coût total de 5,4 millions de dollars —, rien n'indiquait que le Ministère envisageait d'acquérir une participation en capital en échange du financement.
- **Des objectifs économiques clés ont été ignorés :** Bien que les rapports d'experts soulignent que les fonds de soutien au développement économique devraient avoir pour objectifs principaux de stimuler les exportations, de promouvoir l'innovation ou d'accroître la productivité, aucun des contrats conclus avec les bénéficiaires n'exige formellement que des améliorations soient apportées dans ces domaines (ils obligent seulement les entreprises à investir dans les projets et à créer ou à préserver un nombre convenu d'emplois durant le projet). Qui plus est, le Ministère n'a établi aucune mesure de performance qui permettrait de déterminer si les projets financés ont rapporté des avantages économiques qui leur survivront.
- **Aucune surveillance des emplois créés n'a été assurée après la fin du contrat :** Le nombre d'emplois créés ou préservés est un des seuls résultats dont les bénéficiaires doivent rendre compte, le Ministère réduisant le niveau de financement si ces objectifs ne sont pas atteints. Cependant, le Ministère n'assure aucun suivi après la fin des contrats, qui durent habituellement cinq ans, et ne sait donc pas si les emplois créés ou préservés sont durables.
- **Les résultats des projets ne sont pas rendus publics :** Le Ministère communique habituellement, mais pas toujours, ses décisions de financement initiales au public, mais il n'annonce pas publiquement les résultats globaux ou individuels à l'expiration des projets. Par exemple, ni le nombre total d'emplois créés ou préservés ni le total des fonds versés aux entreprises en échange des investissements ne sont rendus publics. En outre, pour environ 60 projets pour lesquels le Ministère s'est engagé à verser un financement totalisant plus de 70 millions de dollars, aucune information n'a été diffusée au sujet des fonds promis ou des sociétés bénéficiaires.
- **Certains renseignements publics sont trompeurs :** Au cours des 10 dernières années et jusqu'en janvier 2015, le gouvernement a publiquement annoncé pour près de 1 milliard

de dollars additionnels en projets de développement économique et d'emploi en annonçant de nouveau les mêmes fonds disponibles sous différents programmes de financement.

Ce rapport contient 9 recommandations prévoyant 17 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de l'audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale pour son rapport et ses recommandations. Nous sommes résolu à donner suite à ses recommandations dans le cadre de nos efforts soutenus pour assurer la qualité de nos programmes et améliorer les retombées économiques engendrées au profit de la province.

Le Ministère est engagé dans un processus de changement résultant de l'adoption récente par le gouvernement du Fonds pour l'emploi et la prospérité et du Cadre stratégique pour l'investissement. Ces programmes transformeront en profondeur la façon dont le Ministère et les autres ministères et organismes administrent les programmes de développement économique et d'emploi. Ces changements donneront suite aux recommandations que vous avez formulées.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La planification et la coordination des fonds de soutien au développement économique

4.1.1 Le Ministère doit poursuivre l'élaboration d'une stratégie globale

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure n'a pas élaboré de plan pour l'utilisation efficace du financement de soutien au développement économique et à l'emploi. Le Ministère mène des recherches sur les

secteurs économiques et les régions de l'Ontario, mais il n'a pas utilisé les résultats de ces recherches pour élaborer une stratégie sectorielle provinciale ou régionale devant lui permettre d'offrir un soutien plus efficace aux entreprises, de faire un ciblage stratégique des secteurs commerciaux clés et de fixer des objectifs d'amélioration. Une stratégie globale efficace en matière de développement économique et d'emploi aiderait l'Ontario à mieux soutenir la concurrence des autres provinces canadiennes et des États américains dans des domaines tels que la création d'emplois dans le secteur privé et les tarifs d'électricité élevés. Au moment de notre audit, le Ministère s'employait à déterminer comment il allait mettre en oeuvre son volet du nouveau Cadre stratégique pour l'investissement, cadre lancé par le gouvernement en janvier 2015 et visant à coordonner l'approche de tous les ministères en matière de soutien aux entreprises en vue de stimuler la croissance de la productivité, l'innovation et les exportations.

4.1.2 L'Ontario pourrait améliorer sa compétitivité en Amérique du Nord

De nombreuses raisons motivent des entreprises d'ailleurs en Amérique du Nord et dans le monde à investir en Ontario. Il n'en demeure pas moins que la concurrence est vive entre les gouvernements quand vient le temps d'attirer des investissements. L'Ontario dispose de plusieurs avantages concurrentiels par rapport aux autres administrations, dont une main-d'oeuvre très instruite et un bon niveau de vie. Néanmoins, il importe d'améliorer sans cesse la compétitivité de l'Ontario pour que les entreprises continuent à y investir et que les entreprises ontariennes soient concurrentielles sur les marchés mondiaux.

Plusieurs organismes, dont l'Institut Fraser et le Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, ont publié des rapports sur la compétitivité et la prospérité économiques de l'Ontario (l'**annexe 2** contient une liste de ces rapports). Ils concluaient que l'économie de l'Ontario

n'est pas aussi concurrentielle ou prospère que celle de ses concurrents canadiens et américains.

Dans une étude en date d'avril 2014, l'Institut Fraser examinait le bien-être économique de l'Ontario, car il existe une corrélation élevée entre la performance de la province et celle du Canada dans son ensemble. L'étude mentionne que, depuis 2000, la part du total des exportations canadiennes détenue par l'Ontario ne cesse de diminuer et que seuls la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick enregistrent un plus faible taux de création d'emplois dans le secteur privé. L'Ontario n'affiche pas non plus un bilan très reluisant dans des domaines tels que la croissance du PIB, le nombre d'emplois créés et la réduction du chômage. Il venait également au deuxième rang des provinces pour le niveau d'endettement net par habitant au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2013. Le rapport conclut que la piètre performance et les problèmes de croissance de l'Ontario ont de graves répercussions pour l'économie canadienne dans son ensemble en raison de la nature hautement intégrée de la province et du fait que l'Ontario représente un pourcentage important de l'activité économique canadienne.

Dans deux rapports, intitulés *Course Correction* (2013) et *Open for Business* (2015), l'Institute for Competitiveness and Prosperity critiquait aussi la performance économique de l'Ontario par comparaison avec quelque 14 administrations homologues d'Amérique du Nord. En 2013, le PIB par personne de l'Ontario était de 11 000 \$ inférieur à la moyenne de ce groupe, ce qui le plaçait au troisième rang parmi les plus faibles, et ce chiffre n'a pas bougé au cours de la dernière décennie. Sa productivité est inférieure à celle de la plupart de ses pairs, et n'a pu attirer qu'un faible niveau d'investissement dans les secteurs de la fabrication, de la recherche et du développement et des technologies de l'information et des communications. Étant donné ses coûts de main-d'oeuvre unitaires plus élevés et ses dépenses d'infrastructure plus faibles, l'Ontario est considéré comme un lieu d'implantation moins attrayant pour les entreprises. Les

rapports critiquent également la structure fiscale étagée de l'Ontario pour les entreprises. En effet, l'absence d'impôt uniforme désavantage l'Ontario par rapport aux administrations concurrentes.

Par ailleurs, les tarifs d'électricité industriels de l'Ontario se classent parmi les plus élevés en Amérique du Nord, ce qui compromet sa capacité à mobiliser des investissements. L'industrie manufacturière, en particulier, nécessite de vastes quantités d'électricité pour ses opérations, et les fortes augmentations de tarifs de la dernière décennie ont rendu l'Ontario moins compétitif. La **figure 6** présente les tarifs d'électricité moyens pour les gros consommateurs d'électricité (au moins 5 000 kW) dans les grandes villes d'Amérique du Nord. Ottawa et Toronto viennent au deuxième et au quatrième rang, respectivement, des 19 villes évaluées pour les tarifs les plus élevés. Les consommateurs industriels de taille moyenne payent eux aussi des tarifs élevés, Ottawa et Toronto venant en quatrième et en septième place des 19 villes comparées.

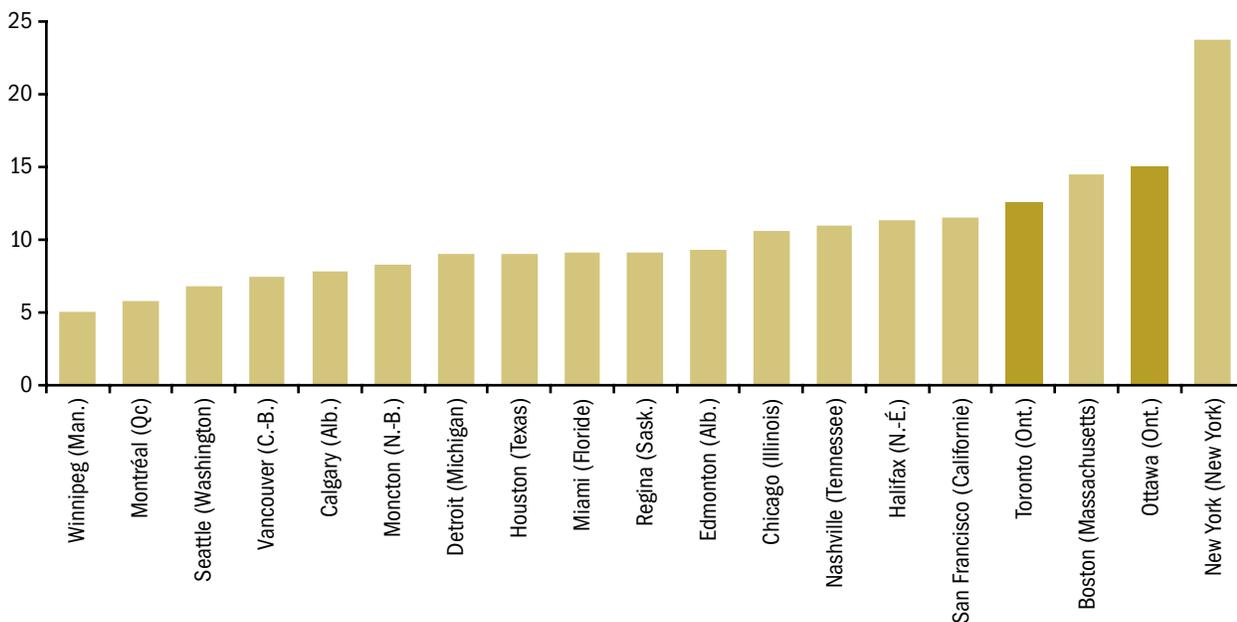
Ces rapports suggèrent que le Ministère peut jouer un rôle essentiel à l'appui de la prospérité économique de l'Ontario en attirant des investissements au moyen de ses fonds de soutien au développement économique et à l'emploi. Pour remplir son mandat, le Ministère doit coordonner activement les programmes de soutien semblables avec les autres ministères et organismes subventionnaires.

4.1.3 Il faut se donner des objectifs en matière de développement économique et d'emploi

Le *Rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario* de 2012, communément appelé rapport Drummond, recommandait au gouvernement de publier une « vision économique » pour l'Ontario. Cette vision consistait à identifier les secteurs de l'économie qui avaient connu une expansion au cours des dernières années et ceux qui avaient perdu du terrain, afin de cibler les investissements en conséquence.

Figure 6 : Prix moyen de l'électricité pour les gros consommateurs (demande de 5 000 kW) dans les grandes villes nord-américaines, en avril 2014 (¢/kWh)*

Source des données : Hydro-Québec



* Hydro-Québec inclut les coûts de production, de transport et de distribution de l'électricité ainsi que les taxes dans le calcul des taux.

Jusqu'à la fin de 2014, le Ministère n'avait pas de plan global pour ses programmes de soutien aux entreprises. En novembre 2014, le gouvernement a approuvé un Cadre stratégique pour l'investissement (le Cadre), qui est devenu la nouvelle stratégie du Ministère en janvier 2015. Le Cadre était censé adopter une approche stratégique « pangouvernementale » en harmonisant tous les soutiens offerts aux entreprises par les ministères. Il incluait également des principes directeurs devant guider les futurs investissements dans les programmes de développement économique et d'emploi afin de stimuler la croissance de la productivité, l'innovation et les exportations.

Le Cadre répertorie les « priorités sectorielles » pour plusieurs ministères :

- Développement économique, Emploi et Infrastructure : automobile, aérospatiale, technologies de l'information et des communications, technologies propres, services financiers et chimie;
- Recherche et Innovation : sciences de la vie;

- Agriculture, Alimentation et Affaires rurales : agroalimentaire;
- Développement du Nord et Mines : exploitation minière;
- Richesses naturelles et Forêts : foresterie;
- Tourisme, Culture et Sport : divertissement et création.

Certes, le Cadre est un premier pas positif dans l'élaboration d'un plan coordonné pour les programmes de développement économique et d'emploi, mais nous avons remarqué que le Ministère ne prévoyait pas d'élaborer une stratégie pour chaque priorité sectorielle du Cadre. Le Ministère n'avait pas de plans stratégiques pour :

- identifier les régions où il existe d'importants points forts et points faibles touchant les produits, les services, les ressources, les transports, la main-d'oeuvre et ses compétences, afin d'éclairer l'établissement de grappes industrielles et la création d'un plan visant à corriger les points faibles et à promouvoir les points forts;

- déterminer comment ses programmes de soutien peuvent aider à promouvoir les grappes industrielles de façon à maximiser les avantages pour les économies locales et provinciales;
- établir des objectifs et des échéanciers pour la croissance prévue, comme l'amélioration des ventes des entreprises, des taux d'emploi et des salaires;
- réduire les tarifs d'électricité élevés de l'Ontario pour les consommateurs industriels;
- déterminer la taille des entreprises auxquelles il offrira un soutien direct, sous la forme de subventions ou de prêts. Par exemple, les programmes administrés par le Ministère ciblent principalement les grandes sociétés qui sont déjà généralement en mesure de financer de grands projets. À l'heure actuelle, le Ministère ne cible pas les petites et moyennes entreprises dans les industries en forte croissance ou les sociétés en démarrage à fort potentiel de croissance.

4.1.4 Les autres provinces établissent des objectifs

Ni le Ministère ni les auteurs de son Cadre n'ont établi d'objectifs, que ce soit pour l'économie, le Ministère dans son ensemble ou même chacun des fonds qu'il administre. Nous avons toutefois constaté que d'autres provinces avaient établi des objectifs mesurables pour la croissance de l'économie et de l'emploi.

En 2011, la Colombie-Britannique a diffusé sa stratégie économique de création d'emplois et de promotion de l'investissement dans un document intitulé *Canada Starts Here – The BC Jobs Plan*. Dans sa stratégie, la province prévoyait de créer des emplois en travaillant avec les employés et les collectivités, en améliorant l'infrastructure et en élargissant les marchés pour ses produits et services, particulièrement en Asie. Ses objectifs incluaient ce qui suit :

- établir une commission pour les emplois et l'investissement afin de favoriser le développement économique et de tenir le gouvernement responsable d'attirer de nouveaux investissements dans la province et d'offrir de nouvelles possibilités économiques;
- investir 5 millions de dollars dans les systèmes d'infrastructure et d'information frontalières;
- faire en sorte que la Colombie-Britannique se classe dans les deux premières provinces canadiennes pour la croissance du PIB et de l'emploi d'ici 2015.

En 2014, la Colombie-Britannique a diffusé son rapport d'étape triennal sur le *BC Jobs Plan* et rendu compte de ses réalisations à ce jour, y compris :

- la création de plus de 50 000 emplois, ce qui plaçait la Colombie-Britannique au quatrième rang des provinces pour le taux de chômage le plus faible;
- une augmentation du PIB de 7,2 milliards de dollars ou près de 4 %;
- une hausse des exportations de plus de 32 % depuis 2009.

Plus récemment, d'autres provinces ont créé des plans similaires.

Au début de 2013, par exemple, la Saskatchewan a publié le *Saskatchewan Plan for Growth: Vision 2020 and Beyond*, qui contient plusieurs objectifs liés à la croissance économique. Ces objectifs comprennent 60 000 emplois additionnels et le doublement des exportations.

En 2014, l'Alberta a diffusé *Building on Alberta's Strengths: Alberta's Economic Development Framework*. Les buts et objectifs comprennent :

- hausser de 1,3 % entre 2012 et 2019 le taux de croissance annuelle composé du PIB réel par heure travaillée dans le secteur des entreprises;
- faire passer la valeur des exportations de marchandises de l'Alberta vers des marchés non américains de 11,9 milliards de dollars en 2013 à 21 milliards de dollars en 2019;
- maintenir le taux de chômage annuel de l'Alberta à une moyenne de 4,0 % à 5,0 %;

- faire passer la proportion d'entreprises à forte croissance (dont le taux de croissance annuelle sur 3 ans dépasse 20 %) de 5,8 % en 2011 à 9 % en 2019;
- faire augmenter l'emploi dans les sociétés à haute intensité de connaissances à un taux de croissance annuelle composé de 2,0 % entre 2012 et 2019.

L'Ontario n'a pas de plan semblable ni d'objectifs publics en matière de croissance de l'emploi, des salaires ou des exportations.

4.1.5 Le soutien du Ministère n'est pas encore axé sur les grappes industrielles, les partenariats stratégiques ou les PME

De nombreux rapports d'experts publiés au cours des cinq dernières années reconnaissent l'importance d'appuyer et de promouvoir les grappes industrielles, qui sont des concentrations géographiques d'entreprises interconnectées, de fournisseurs et d'institutions connexes dans un secteur particulier, comme la grappe industrielle automobile du Sud de l'Ontario et le secteur des technologies de l'information de Kitchener-Waterloo, d'Ottawa et du grand Toronto.

Cependant, le Ministère n'a pas identifié les entreprises qui sont sur le point de se joindre à ces grappes industrielles ou qui en font déjà partie. Il n'a donc pas de stratégie efficace de financement des nouveaux projets qui permettrait de renforcer les grappes. Le Cadre ne mentionne pas non plus les liens requis avec les universités, les chambres de commerce locales et les autres ordres de gouvernement afin d'élargir la formation de grappes régionales dans la province.

Des représentants des chambres de commerce locales nous ont dit que le Ministère pouvait aider à améliorer les économies régionales en répertoriant ces grappes et en facilitant leur développement. Le Ministère fournit parfois un financement de soutien au développement économique et à l'emploi à des grappes, mais il ne vérifie pas la mesure dans laquelle ces fonds ont été utilisés pour renforcer

celles-ci, ni n'établit d'objectifs qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité du financement.

Plus récemment, nous avons constaté que le Ministère s'était donné des processus en vue de cibler les grappes industrielles. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 2014 sur les partenariats pour la création d'emplois et la croissance* le 1^{er} avril 2015, le Ministère s'emploie à élaborer une politique opérationnelle pour faciliter le développement de grappes industrielles dans la province. Le Ministère a aussi mis au point un cadre d'évaluation pour recenser les occasions clés de grappes industrielles sur lesquelles le Ministère devrait se pencher.

Le Cadre ne cible pas les petites et moyennes entreprises (c.-à-d. celles qui ont moins de 500 employés), particulièrement dans les secteurs industriels à fort potentiel de croissance, ni n'indique le niveau de financement qu'elles devraient recevoir. Malgré leur potentiel, les petites et moyennes entreprises sont admissibles uniquement aux deux fonds régionaux.

Notre examen des bénéficiaires des fonds régionaux nous a permis de déterminer que même si quelque 40 % des 374 projets financés étaient le fait de petites et moyennes entreprises, ces dernières n'avaient reçu que 90 millions de dollars, soit moins de 4 % du financement total des programmes de soutien direct aux entreprises entre la date de création des fonds et le 31 mai 2015.

Différents rapports d'experts ont souligné que ces entreprises pouvaient renforcer l'économie ontarienne, les contributions globales des petites et moyennes entreprises comptant pour environ le tiers du PIB annuel de la province. Par exemple, le rapport *Ontario Made* diffusé par le Centre Mowat en 2014 indique que les petites entreprises à forte croissance ajoutent de la valeur à l'économie et créent une proportion importante des nouveaux emplois. Il mentionne que les petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier de l'Ontario, par exemple, sont à l'origine de 58,3 % des emplois. La plus grande partie du soutien dont bénéficient les petites entreprises est versé par le biais du régime fiscal, qui ne cible pas des entreprises ou

secteurs industriels particuliers. Nous avons aussi constaté que le volet Partenariat stratégique du Fonds pour l'emploi et la prospérité peut servir au financement de petites et moyennes entreprises pourvu qu'elles aient conclu un partenariat avec une grande entreprise bien établie.

Le Ministère n'a pas cherché à déterminer combien de petites et moyennes entreprises n'ont pas accès aux soutiens au développement économique et à l'emploi mais, dans son rapport *Examining Ontario's Business Support Programs* publié en 2014, le comité d'experts concluait que les programmes de soutien aux entreprises de l'Ontario favorisaient [traduction] « les plus grandes et les plus anciennes sociétés, celles qui ont le moins besoin d'aide ». Il ajoutait que l'attribution des fonds était très biaisée ou n'était pas équitable, plus de 30 % allant aux plus grandes et plus anciennes entreprises, qui constituent moins de 1 % des entreprises de l'Ontario. Son analyse montrait [traduction] « qu'en 2011-2012, les sociétés de moins de deux ans ont reçu un total d'environ 0,2 milliard de dollars, contre 1,9 milliard de dollars pour les sociétés de 10 ans ou plus ». Le comité concluait qu'il était important de soutenir les jeunes sociétés à potentiel élevé [traduction] « parce que ces sociétés peuvent finir par jouer un rôle essentiel dans la performance économique de la province et la qualité de vie de sa population ».

4.1.6 Le cadre ne facilite pas l'intégration des autres programmes du Ministère

Le Cadre du gouvernement ne tient pas compte de l'impact des tarifs d'électricité dans la province, ni n'intègre les activités du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, du ministère de la Recherche et de l'Innovation, du ministère du Développement du Nord et des Mines, du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, du ministère des Finances et du ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international, qui surveille l'impact de l'immigration. Cette omission réduit la pertinence

et l'utilité du Cadre, mais le Ministère ne prévoyait pas d'y remédier.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités n'est pas inclus dans le Cadre, alors que les programmes liés à l'éducation sont importants pour son succès. L'éducation était une des grandes préoccupations du comité de la première ministre qui a établi le Cadre, et les partenariats stratégiques avec les universités ont été identifiés comme une des principales mesures devant assurer la formation de grappes industrielles.

Cependant, le Cadre ne précise pas comment il intégrera les universités et autres établissements d'enseignement. Le rapport Drummond notait que plusieurs ministères administrent des programmes de développement économique qui comprennent un volet formation et recommandait que le gouvernement mette au point un « un cadre stratégique relatif au marché du travail afin de resserrer les liens entre la planification des services d'emploi et de formation et les initiatives de développement économique déployées par des ministères comme le ministère du Développement économique et de l'Innovation, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario et le ministère du Développement du Nord et des Mines ». Nous avons observé que le Ministère n'avait pas donné suite à cette recommandation.

Par ailleurs, les programmes d'emploi, de formation et d'apprentissage du ministère de la Formation et des Collèges et Universités n'étaient pas inclus dans le Cadre, alors qu'ils affectent directement l'emploi et les qualifications de la main-d'oeuvre en Ontario. La population active est également touchée par les politiques en matière d'immigration du ministère des Affaires civiles, de l'Immigration et du Commerce international, et le Cadre ne mentionne pas l'impact des nouveaux immigrants sur l'économie ontarienne, ni comment ils peuvent stimuler la croissance économique.

Le ministère de la Recherche et de l'Innovation de même que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure mettent l'accent sur l'innovation et la prospérité

économique, mais leurs programmes ne sont pas liés entre eux. En 2011, le ministère du Développement économique et du Commerce, comme il s'appelait à ce moment-là, a été combiné avec le ministère de la Recherche et de l'Innovation pour former le ministère du Développement économique et de l'Innovation parce que les deux ministères avaient des responsabilités semblables. Cependant, en 2013, les composantes Innovation et Développement économique ont de nouveau été séparées en deux ministères distincts.

Le ministère des Finances établit les règles régissant les crédits d'impôt dont les sociétés peuvent se prévaloir pour des types particuliers d'activité économique, comme la recherche et le développement. Or, le Cadre ne tient pas compte de ces politiques dans la stratégie globale de soutien aux entreprises.

Le Cadre actuel ne fait guère mention du ministère de la Recherche et de l'Innovation, et aucun travail préparatoire n'a été fait pour intégrer les programmes financés par ce ministère. Par exemple, les Centres d'excellence de l'Ontario travaillent en collaboration avec l'industrie et les universités à la création de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises, et le Réseau ontarien des entrepreneurs facilite les efforts d'entrepreneuriat en centralisant les programmes de soutien aux nouvelles entreprises.

Les tarifs d'électricité ont un impact notable sur la compétitivité de certaines entreprises. À cet égard, le ministère du Développement du Nord et des Mines administre un programme d'allègement des tarifs d'électricité pour les entreprises du Nord de l'Ontario en tant qu'activité de développement économique. Le Cadre n'indique pas comment utiliser les tarifs d'électricité à l'appui du développement économique.

RECOMMANDATION 1

Pour faire la meilleure utilisation possible des fonds publics et aider les entreprises à réussir dans une économie ontarienne prospère, le ministère du Développement économique, de

l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère) doit élaborer une stratégie globale pour les programmes de développement économique et d'emploi qui :

- établit et rend publics les objectifs par secteur et par région géographique afin de pouvoir évaluer l'efficacité des fonds fournis;
- examine les avantages des soutiens financiers aux petites et moyennes entreprises;
- identifie et forge des partenariats stratégiques entre des intervenants tels que les universités, les fabricants, les fournisseurs et les centres d'excellence afin de tirer parti de leur expertise et d'aider à promouvoir et à former des grappes industrielles efficaces;
- intègre les activités d'autres ministères clés responsables de secteurs qui ont un impact sur l'économie, comme la formation, la recherche, l'agriculture, le développement du Nord de l'Ontario, l'impôt des entreprises, l'immigration et les tarifs d'électricité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous souscrivons à la recommandation. Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure (le Ministère), de concert avec le conseiller de la première ministre pour les affaires économiques, dirige l'élaboration d'une stratégie provinciale sur la compétitivité industrielle qui intègre une approche intersectorielle en matière de croissance économique. Les principales recommandations sont attendues au printemps 2016.

Même si, dans l'immédiat, le Ministère ne fixe pas d'objectifs par région ou par secteur, on trouve dans le Budget de 2014 de l'Ontario une série de buts bien clairs pour 2025 qui baliseront l'élaboration d'une politique de développement économique, dont des objectifs macroéconomiques au titre de la productivité, des exportations et des investissements en capital de risque. Les buts pour 2025 cadrent avec les intentions du gouvernement de

favoriser l'essor de l'Ontario énoncées dans un plan en quatre volets : investir dans les talents et les compétences de la population, faire le plus important investissement dans l'infrastructure publique de l'histoire de l'Ontario, créer un environnement dynamique et novateur où les entreprises prospèrent, et établir un régime d'épargne-retraite sûr. Le Ministère s'emploiera à définir et à intégrer des objectifs additionnels reflétant son but d'appuyer une économie dynamique et novatrice.

Les fonds de développement régionaux du Sud-Ouest et de l'Est assurent le financement de nombreuses petites et moyennes entreprises, même si le gros des fonds est versé à de grandes entreprises. Les fonds consentis au titre du soutien direct aux entreprises ne sont qu'un des nombreux outils servant à épauler les petites et moyennes entreprises. En plus des programmes de soutien aux entreprises, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure et d'autres ministères prêtent leur concours aux entreprises au moyen d'outils tels que des services consultatifs d'affaires (ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure), des déductions fiscales pour petites entreprises (ministère des Finances), des programmes d'éducation et de formation (ministère de la Formation et des Collèges et Universités) et des programmes d'entrepreneuriat et de commercialisation (ministère de la Recherche et de l'Innovation). Pour s'assurer qu'un éventail approprié d'entreprises bénéficient du soutien du Ministère, ce dernier procédera à une évaluation de la taille des entreprises financées, tout en tenant compte des soutiens de tous les ordres de gouvernement destinés aux entreprises. Cette évaluation devrait nous aider à mieux cibler, lors de l'attribution de nos fonds et de nos soutiens aux entreprises, celles qui engendreront le plus de retombées pour l'économie.

La Loi de 2014 sur les partenariats pour la création d'emplois et la croissance, entrée en

vigueur le 1^{er} avril 2015, énonce le processus législatif visant à permettre au gouvernement de collaborer de façon fructueuse avec l'industrie à la planification de grappes sectorielles. Le Ministère contribue à la mise en oeuvre de la Loi, dont à l'établissement d'un cadre d'évaluation visant à recenser les grappes compétitives et à l'élaboration de lignes directrices pour les grappes industrielles. Il lancera aussi un fonds pilote de démarrage pour le développement de grappes industrielles en vue d'aider les consortiums à réseauter et à mener de la recherche de base en vue de déterminer où il faudrait élaborer des stratégies pour favoriser la compétitivité des grappes. Le cadre d'évaluation tiendra compte des avantages d'établir, aux premières étapes d'un projet, des liens entre les entreprises et les organisations de soutien, entre autres des universités et des organisations de développement des entreprises, pour favoriser la réussite du projet.

Le Ministère a récemment fait des progrès au plan de la coordination des activités de développement économique avec d'autres ministères touchant des priorités sectorielles. Il entend aussi poursuivre en ce sens à mesure que les nouveaux Cadre stratégique et Fonds pour l'emploi et la prospérité seront pleinement mis en oeuvre durant la prochaine année. Le Ministère convient que l'efficacité de la stratégie a été rehaussée grâce à une coordination et une participation plus grandes des autres ministères clés qui influent sur l'économie, et le Ministère prendra l'initiative d'établir ces liens dans le cadre de la stratégie. Déjà, certains progrès ont été accomplis pour ce qui est de l'intégration des activités des autres ministères. Ainsi, le nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité assure actuellement ou assurera dans l'avenir la gestion et la coordination de l'administration de certains programmes de trois autres ministères : Richesses naturelles et Forêts, Agriculture, Alimentation et Affaires rurales, et Recherche et Innovation. Le processus d'approbation fait

appel à des représentants de tous les ministères, ce qui favorise une meilleure communication, de meilleurs échanges et une meilleure coordination des priorités de développement économique. En outre, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure collabore avec d'autres ministères afin de les aider avec leurs priorités sectorielles. Entre autres, le Ministère a récemment prêté son concours au ministère du Développement du Nord et des Mines en vue d'attirer une entreprise disposée à créer de nouveaux emplois dans le Nord avec l'aide du gouvernement.

4.2 Aucun responsable des programmes de développement économique et d'emploi en Ontario n'a été nommé

Aucun responsable gouvernemental de la prestation des programmes de développement économique et d'emploi en Ontario n'a été nommé. Nous nous attendions à ce que le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure détienne le pouvoir de surveiller les fonds de tous les ministères visant à promouvoir le développement économique et l'emploi, mais ses pouvoirs sont limités aux programmes qu'il gère directement. Bien que le Ministère fournisse la plus grande partie des fonds directs dans ces domaines, d'autres ministères et organismes offrent de nombreux programmes semblables, dont le Programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario du ministère du Développement du Nord et des Mines ainsi que plusieurs programmes du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (voir l'**annexe 2** pour une liste complète). Nous avons toutefois remarqué que le Ministère avait pris l'initiative d'élargir son rôle de leadership et de coordination au titre de la prestation du programme de soutien aux

entreprises quand il coordonne ses efforts avec ceux d'autres ministères.

Selon le rapport Drummond, « l'Ontario dispose d'une multitude de programmes directs et indirects [de soutien aux entreprises qui] sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et pertinents ». Par ailleurs, même si le Cadre du Ministère est qualifié d'« approche pangouvernementale », il ne délègue pas la responsabilité de coordonner les programmes de développement économique et d'emploi. Chaque ministère et organisme gouvernemental continuera plutôt de prendre ses propres décisions relatives au financement des programmes de développement économique et d'emploi.

Le *Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report* (rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario) de 2011 faisait remarquer que d'autres administrations avaient tendance à regrouper les ressources de prestation des programmes et à faire appel à un organisme responsable travaillant en collaboration avec des organismes tiers. Par exemple, le Michigan avait regroupé ses initiatives de développement économique sous l'égide de la Michigan Economic Development Corporation, alors qu'aucune province canadienne n'avait créé d'entité distincte de ce genre. L'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse se sont dotés de conseils consultatifs sur la politique économique, mais l'Ontario n'a pas de conseil semblable et le Ministère n'a jamais eu de conseil consultatif ni de conseillers officiels sur l'économie. Cependant, en juin 2015, un conseiller de la première ministre pour les affaires économiques a été nommé pour donner des conseils au sujet d'un cadre stratégique et d'une approche intersectorielle propice à une économie florissante, ainsi que des recommandations sur ce que le gouvernement peut faire pour aider la province à progresser vers une économie davantage axée sur le savoir. Il est censé présenter ses recommandations d'ici le printemps 2016.

4.2.1 La prestation des programmes gouvernementaux n'est pas coordonnée

Comme il est noté à l'**annexe 1**, différents ministères offrent des programmes distincts de développement économique et d'emploi. Les renseignements concernant les entreprises, les régions de la province ou les secteurs qui reçoivent des fonds n'étaient toutefois pas coordonnés. Par exemple :

- Les programmes du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et du ministère du Développement du Nord et des Mines offrent tous deux des subventions et des prêts de développement économique. Le chevauchement potentiel des fonds peut faire l'objet de discussions informelles entre ces deux ministères et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, mais aucun processus formel n'a été mis en place pour coordonner les efforts à l'échelle de la province, et le Ministère n'a aucun moyen de savoir si d'autres fonds gouvernementaux ont été fournis.
- Le Ministère est censé couvrir tout l'Ontario, mais il a financé jusqu'ici un seul projet dans le nord de la province (en 2008). Le Ministère a attribué cette situation au fait que la plupart des sociétés du Nord sont trop petites pour être admissibles aux fonds plus importants du Ministère, mais il n'a pas pu nous fournir une liste des candidats potentiels dans cette région (la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario finance de petits projets). Le Ministère n'a pas non plus évalué les avantages de financer des sociétés du Nord par rapport à celles du Sud. Par ailleurs, une chambre de commerce locale du Nord de l'Ontario nous a informés qu'elle avait demandé au Ministère de l'aider à développer l'économie locale, mais que celui-ci lui avait dit de s'adresser plutôt au ministère du Développement du Nord et des Mines. Cette chambre de commerce craignait que l'économie du Nord ne soit négligée dans le contexte global de développement économique.
- Le Ministère n'a pas évalué ses propres efforts de création d'emplois par rapport aux initiatives similaires du ministère de la Formation et des Collèges et Universités afin de déterminer comment coordonner les programmes de manière à stimuler l'emploi dans les régions aux besoins élevés. Il n'a pas non plus coordonné ses efforts de création d'emplois avec les activités du ministère des Affaires civiques, de l'Immigration et du Commerce international pour s'assurer, par exemple, que les compétences des nouveaux immigrants correspondent à celles que le Ministère juge nécessaires au développement économique.
- Certaines initiatives gouvernementales, comme les technologies propres, font intervenir plus d'un ministère. Cependant, une fois le projet approuvé, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure est habituellement le seul qui continue de s'en occuper. Ce manque de coordination peut faire échouer des projets. Par exemple, le Ministère a approuvé un projet de construction de petites éoliennes à usage résidentiel en 2009 et octroyé une subvention de 2,7 millions de dollars sur cinq ans dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents. Ce type de technologie propre était nouveau pour l'Ontario, et un expert tiers a averti le Ministère des risques tels que les contraintes légales et réglementaires liées au placement des éoliennes au-dessus des immeubles résidentiels. Par exemple, la société a indiqué qu'elle avait décidé d'exercer ses activités en Ontario parce que le gouvernement provincial avait promis d'établir un marché subventionné pour les petites éoliennes afin de stimuler la demande dans ce secteur. Cependant, le dossier ne contenait aucune indication selon laquelle le ministère de l'Énergie aurait offert un soutien pour que ce projet réussisse, que

ce soit à l'étape de l'approbation ou durant les trois premières années d'exploitation, et aucun marché subventionné n'a été établi. En conséquence, trois ans après le début du projet, et après avoir reçu 2,25 millions de dollars en financement, la société a avisé le Ministère qu'elle allait quitter l'Ontario et abandonner le projet en raison des ventes limitées.

L'entreprise a cessé ses activités en 2013 et le Ministère n'a récupéré aucune partie du financement.

Le gouvernement de l'Ontario a réorganisé sa surveillance des programmes de développement économique et d'emploi à sept reprises depuis 2002. À différents moments, il a combiné ces programmes avec ceux des ministères responsables du commerce, du tourisme, de la recherche et de l'innovation. Les programmes de développement économique et d'emploi sont actuellement combinés avec les dépenses en infrastructure. Nous avons observé qu'aucune autre province n'avait intégré les responsabilités gouvernementales de cette manière. Les autres provinces disposent de ministères économiques indépendants (Saskatchewan, Alberta et Manitoba) ou associent les programmes de développement économique et d'emploi au tourisme (Colombie-Britannique) ou à l'innovation et aux exportations (Québec). Une structure plus stable aurait probablement aidé le Ministère à élaborer des plans à long terme, à forger des relations à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et à mesurer la performance, ce qui l'aurait aidé à mieux coordonner et promouvoir les programmes de soutien direct aux entreprises.

4.2.2 Parfois, les programmes se chevauchent

Le *Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report* (Rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario) de 2011 faisait état d'un chevauchement entre les programmes de financement de l'Ontario, particulièrement les programmes régionaux.

Le programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, par exemple, avait des objectifs semblables, comme la modernisation des industries traditionnelles, à ceux de la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe et des fonds de développement du Sud-Ouest et de l'Est de l'Ontario du Ministère. Bien que la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe ait cessé d'accepter les demandes de financement il y a au moins cinq ans et continue de surveiller les projets non terminés, le Ministère n'a pas évalué le degré de chevauchement entre le Programme de développement économique des collectivités rurales et ses fonds de développement du Sud-Ouest et de l'Est de l'Ontario. Chacun de ces trois fonds avait des dépenses annuelles de 15 millions de dollars ou plus.

Il n'y a pas suffisamment d'information sur l'impact des crédits d'impôt des sociétés

Les crédits d'impôt des sociétés peuvent être une importante source de soutien provincial gouvernemental aux entreprises. En 2014-2015, il y avait 17 types de crédits d'impôt accessibles aux entreprises qui coûtaient à la province 2,9 milliards de dollars en revenus fiscaux.

Le rapport Drummond et le comité d'experts remettaient tous deux en question l'efficacité des crédits d'impôt des sociétés, le premier recommandant au gouvernement d'éliminer graduellement tous les crédits d'impôt remboursables et de regrouper les dépenses fiscales ainsi économisées dans une enveloppe unique affectée au financement des programmes de soutien aux entreprises. Le comité d'experts a souligné que, comparativement aux administrations homologues, le Canada et l'Ontario faisaient déjà une grande utilisation des crédits d'impôt en R et D, mais que les niveaux de dépenses en R et D des entreprises étaient faibles.

Dans son rapport intitulé *Les dépenses faites au moyen du système fiscal* publié au printemps 2015, le

vérificateur général du Canada recommandait que le ministère des Finances fédéral fasse une évaluation systématique continue de toutes les dépenses faites au moyen du système fiscal, y compris les crédits d'impôt. Il faisait observer que les dépenses fiscales n'avaient pas fait l'objet d'un examen stratégique et recommandait d'évaluer les coûts fiscaux afin de déterminer la façon la plus efficace et efficiente d'atteindre les objectifs stratégiques et d'obtenir des résultats. Nous avons constaté que le ministère des Finances de l'Ontario examinait actuellement les crédits d'impôt des sociétés afin de déterminer les modifications à apporter pour en améliorer l'efficacité et obtenir de meilleurs résultats. En particulier, il examine plusieurs crédits d'impôt des sociétés afin d'éliminer le doublement du soutien à la même activité. En juillet 2015, le ministère des Finances nous a avisés qu'il était en train de recueillir les commentaires préliminaires des autres ministères qui versent des subventions ou des prêts aux entreprises, comme ceux répertoriés à l'**annexe 1**.

4.2.3 Les différents fonds gouvernementaux se traduisent par un manque de coordination

Le rapport Drummond et le Conseil pour l'emploi et la prospérité recommandait en 2012 de combiner tous les fonds de soutien gouvernementaux en un seul fonds afin de mieux coordonner les programmes de développement économique et d'emploi et d'en faciliter la surveillance.

En janvier 2015, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure a commencé à travailler avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales au volet Aliments et boissons du Fonds pour l'emploi et la prospérité. Cependant, aucun autre fonds ministériel ou gouvernemental n'a été éliminé ou intégré au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Le gouvernement a créé ce fonds deux ans plus tard, et l'administration des programmes de développement économique et d'emploi est restée fragmentée.

Selon un rapport diffusé en 2013 par la Chambre de Commerce de l'Ontario et le Centre Mowat, les entreprises font encore face à une multitude de programmes directs et indirects, et [traduction] « les gouvernements doivent améliorer la coordination de leurs activités et de leurs ressources afin d'attirer des investissements de grande envergure en Ontario ». Le Ministère a indiqué que la plupart des programmes de soutien direct aux entreprises avaient été placés sous sa direction. Cependant, nous avons remarqué que la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario du ministère du Développement du Nord et des Mines et le Programme de développement économique des collectivités rurales du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales offraient encore des programmes de développement économique aux entreprises ainsi qu'aux municipalités, aux universités et aux organismes sans but lucratif.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer une surveillance et une coordination appropriées des fonds de soutien au développement économique et à l'emploi, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit demander à devenir le principal ministère chargé d'élaborer et de surveiller la stratégie provinciale globale de gestion des programmes de développement économique et d'emploi et des incitatifs fiscaux pour les entreprises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le modèle actuel de prestation des programmes de développement économique est décentralisé, plusieurs ministères se chargeant de la prestation de programmes. Le Ministère convient que s'il coordonnait l'ensemble des programmes de développement économique et d'emploi, il pourrait s'ensuire des résultats plus rapides ou meilleurs, ainsi qu'une plus grande intégration et collaboration. Le Ministère abordera avec ses ministères partenaires les avantages découlant

de sa désignation en tant que principal responsable de l'élaboration et de la surveillance d'une stratégie provinciale globale concernant les programmes de développement économique et d'emploi, dont les dépenses fiscales ciblent les entreprises.

4.3 L'absence d'administration centralisée entraîne des inefficacités

En plus de prendre des décisions concernant le financement des programmes de développement économique et d'emploi, chaque Ministère et organisme gouvernemental a son propre personnel qui passe en revue les demandes de financement, surveille les produits livrables aux termes des contrats et assure le traitement et le suivi des paiements et des coûts budgétés.

Le rapport Drummond, le Conseil pour l'emploi et la prospérité et, plus récemment, le rapport du comité d'experts ont tous souligné l'inefficacité de cette approche et recommandé de centraliser l'administration des programmes de soutien.

Le Conseil pour l'emploi et la prospérité, par exemple, déplorait la lourdeur du système actuel et le fait qu'il faisait augmenter les coûts administratifs. Le rapport Drummond affirmait qu'« un seul bureau administratif partagé appuierait tous les ministères pour la prestation de leurs programmes d'aide aux entreprises en vue d'éliminer les fonctions qui font double emploi » et que les ministères « conserveraient la responsabilité première à l'égard de leurs clients actuels, mais centraliseraient l'administration des contrats et le traitement des paiements au sein d'une direction ». Ce rapport ajoutait que la fusion du ministère du Développement économique et du Commerce et du ministère de la Recherche et de l'Innovation mènerait à une fonction publique davantage en mesure de mettre en oeuvre les programmes d'aide aux entreprises et devrait permettre de réaliser des économies en consolidant le traitement des paiements de

transfert. Le gouvernement a toutefois annulé cette fusion lors de sa restructuration de 2013.

Le Ministère a indiqué qu'il s'employait à centraliser les fonctions administratives associées au Fonds pour l'emploi et la prospérité. Nous avons quand même constaté que la plupart des fonctions administratives à l'appui des différents programmes de développement économique et d'emploi relevaient encore de différents ministères. Les fonds versés aux entreprises et aux organisations par d'autres ministères totalisaient environ 1,8 milliard de dollars, et ces ministères ont engagé des coûts d'administration connexes d'environ 80 millions de dollars au cours de l'exercice clos le 31 mars 2015.

4.3.1 Le Ministère n'est pas en mesure de suivre les autres fonds gouvernementaux et les incitatifs fiscaux accordés aux entreprises bénéficiaires

Le Ministère dispose de données incomplètes sur le montant des subventions et des prêts, ainsi que des incitatifs fiscaux remboursables accordés aux entreprises bénéficiaires par d'autres ministères et organismes ou par d'autres ordres de gouvernement, ce qui peut se traduire par des inefficacités. Les entreprises doivent indiquer dans leurs demandes si elles obtiennent d'autres fonds d'un des trois ordres de gouvernement. Or, le Ministère n'a aucun moyen de vérifier cette information sans contacter les autres organismes. Les entreprises ne sont pas tenues d'indiquer si elles reçoivent ou sont admissibles à recevoir des crédits d'impôt provinciaux remboursables, qui sont versés aux entreprises qui engagent des dépenses admissibles au titre de certaines activités, la formation et la recherche et le développement par exemple.

Le Ministère se sert du Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) pour suivre les projets de développement économique et d'emploi. Ce système contient des renseignements sur les bénéficiaires et les contrats ainsi que sur les résultats réels des projets, comme le montant investi par le bénéficiaire. Il ne renferme toutefois

pas de données sur les projets administrés par d'autres ministères. Il est donc difficile pour le personnel du Ministère de déterminer si une entreprise qui présente une demande reçoit déjà un financement gouvernemental ou en a reçu dans le passé.

Par ailleurs, le Ministère a accompli des progrès au plan du partage de son système d'information. Depuis le début de 2015, le Ministère a donné accès au SEGRC au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour lui permettre d'entrer et de consulter de l'information sur des projets du volet Fonds de développement du secteur des aliments et des boissons du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité.

Comme des fonds sont versés à de nombreuses industries, dont celles de la production d'énergie, des technologies de l'information, de la transformation des aliments et des produits pharmaceutiques, le personnel du Ministère doit déterminer quel autre ministère pourrait avoir fourni un financement. Il doit ensuite trouver une personne-ressource de l'autre ministère et lui envoyer un courriel ou l'appeler pour s'enquérir d'une société donnée.

Le Ministère n'avait pas de politiques sur les méthodes standard de communication avec les autres ministères (par exemple, par courriel ou par téléphone), ni même de liste de personnes-ressources des autres ministères. Seulement environ 45 % des dossiers de projets échantillonnés contenaient des documents indiquant qu'un autre ministère avait été contacté au besoin. Si toutes les subventions et tous les prêts avaient été consignés dans un système, le personnel du Ministère aurait eu instantanément accès à l'information requise.

Malgré la proportion importante des coûts des projets pouvant être récupérée par le biais des incitatifs fiscaux pour les entreprises, nous avons trouvé un seul cas où le Ministère avait pris en compte les crédits d'impôt pour les entreprises comme source potentielle de financement d'un projet avant de passer un contrat avec le bénéficiaire. Dans tous les autres cas, rien n'indiquait que le Ministère avait tenu compte des crédits d'impôt

auxquels un bénéficiaire serait admissible lors du calcul du montant de la subvention ou du prêt.

Le Ministère doit être au courant de toutes les sources de financement gouvernemental disponibles pour un projet donné, qu'il s'agisse de subventions, de prêts ou de crédits d'impôt. Cette information peut l'aider à prendre une décision éclairée quant au montant de la subvention ou du prêt à accorder pour un projet et à vérifier que le bénéficiaire a investi suffisamment de ses propres fonds dans le projet pour garantir son engagement à en assurer le succès.

Nous avons examiné les crédits d'impôt réclamés par des sociétés sur la période de cinq ans allant de 2010 à 2014 et constaté que, pour les deux tiers des projets échantillonnés, les bénéficiaires avaient reçu des crédits d'impôt remboursables assimilables à une subvention, c'est-à-dire que certaines dépenses admissibles avaient été remboursées. Nous avons observé qu'entre 2010 et 2014, ces bénéficiaires avaient reçu des crédits d'impôt remboursables variant entre 15 000 \$ et 3,5 millions de dollars. Le Ministère ignore les montants des crédits d'impôt que les entreprises ont pu réclamer au titre des dépenses de projets qu'il a financés. Il a cependant indiqué que disposer de renseignements sur les crédits d'impôt et pouvoir déterminer si des entreprises étaient admissibles à des crédits d'impôt l'aideraient à prendre des décisions sur la répartition des fonds.

L'absence de numéros d'entreprise uniques limite la capacité de surveiller le financement

Un autre obstacle au suivi du financement par bénéficiaire est l'absence de numéros d'entreprise uniques. Les entreprises peuvent utiliser leur nom commercial, leur dénomination sociale, le nom de la société mère ou le nom d'une filiale pour demander un financement. Comme ils peuvent déménager leurs bureaux administratifs d'un endroit à l'autre dans la province, il peut être difficile d'identifier une entreprise de façon concluante seulement à partir d'un nom ou d'une adresse. Dans son rapport,

le comité d'experts du ministère des Finances a souligné que les difficultés inhérentes à ce processus d'identification constituaient le plus grand défi auquel il faisait face dans la conduite de son examen. En particulier, il recommandait d'utiliser un identifiant de société unique, [traduction] « peut-être le numéro d'entreprise attribué par l'Agence du revenu du Canada, afin de faciliter le regroupement des multiples enregistrements se rapportant à une seule société ».

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les fonds de soutien aux entreprises sont administrés de façon efficace et rentable, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit demander au gouvernement de lui confier la responsabilité de centraliser les fonctions administratives de tous les autres ministères qui offrent un soutien direct aux entreprises. Il doit aussi s'employer à faire en sorte que toutes les entreprises aient un numéro d'identification unique commun utilisable à l'échelle du gouvernement afin de permettre le suivi du soutien fourni par différents ministères.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et se charge déjà des fonctions administratives de programmes d'autres ministères; il s'emploiera à obtenir les avantages que procurerait un modèle pangouvernemental de prestation de services. Présentement, le Ministère prête son concours à ses propres programmes et à ceux des ministères suivants : Recherche et Innovation, Agriculture, Alimentation et Affaires rurales, et Richesses naturelles et Forêts.

Le Ministère est à mettre au point une solution de TI qui facilitera l'intégration des programmes d'autres ministères. Cette solution améliorera le suivi, la coordination et la collecte d'information à propos des bénéficiaires de mesures de soutien aux entreprises au profit de

tous les ministères engagés dans des activités de développement économique.

RECOMMANDATION 4

Pour que le montant de la subvention ou du prêt soit calculé de façon appropriée pour chaque projet, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit prendre des mesures pour s'assurer que le personnel des programmes connaît toutes les sources de financement gouvernemental disponibles pour un projet donné, y compris les crédits d'impôt pour les entreprises, et tenir compte de ces montants au moment de déterminer la subvention ou le prêt à accorder.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le personnel chargé des programmes a besoin d'information fiable et exhaustive à propos des sources réelles et potentielles de financement dont les entreprises peuvent tirer profit pour la réalisation de nouveaux projets. Alors que les employés chargés des programmes du Ministère connaissent les diverses sources de financement mises à la disposition des entreprises, les moyens pour valider toutes les sources potentielles de financement d'un projet donné sont souvent limités, surtout pour ce qui est des incitatifs fiscaux. Le Ministère collaborera avec le ministère des Finances en vue de trouver des outils facilitant au personnel la découverte d'autres sources de financement. Les contrats passés avec les bénéficiaires de financement sont déjà assortis de pénalités et de dispositions de récupération si jamais le Ministère devait apprendre qu'une entreprise n'a pas divulgué l'existence d'une autre source de financement appréciable de son projet.

4.4 L'administration et la surveillance des programmes du Ministère

Nous avons remarqué que le Ministère se tirait généralement bien d'affaire en ce qui concerne le processus d'approbation lié à l'administration et à la surveillance des programmes de développement économique et d'emploi.

Tous les projets que nous avons examinés ont été approuvés par le niveau approprié de la haute direction du Ministère. Les fichiers et documents associés au projet, comme les formulaires de demande signés, les formulaires d'évaluation finale et les contrats de financement, étaient généralement complets et stockés de façon appropriée sur le réseau informatique du Ministère.

Dans les cas où les bénéficiaires n'atteignaient pas les objectifs contractuels en matière d'emploi, nous avons constaté que le Ministère s'efforçait de récupérer les fonds, habituellement en réduisant les montants versés aux bénéficiaires par la suite. Enfin, le Ministère veillait systématiquement à ce que les bénéficiaires remettent les rapports d'audit finals requis à la fin du projet.

Nous avons toutefois noté d'autres problèmes systémiques, dont le manque de transparence du processus de prise des décisions concernant l'octroi des subventions et des prêts, le processus de détermination des montants à verser aux bénéficiaires et les moyens pris par le Ministère pour que les avantages économiques soient mesurés de façon adéquate et exacte et communiqués au public.

4.4.1 L'approche de financement sur invitation manque de transparence

Un obstacle à l'accès des entreprises au financement est le fait que la plupart des récents programmes de développement économique et d'emploi du Ministère, y compris le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques et le Fonds pour l'emploi et la prospérité, sont des programmes « sur invitation », c'est-à-dire qu'ils ne sont pas

accessibles au grand public. Le Ministère invite plutôt certaines sociétés à présenter formellement une demande de financement. En conséquence, environ 80 % du total des fonds approuvés par le Ministère depuis 2010 a été octroyé dans le cadre d'un processus de sélection mal défini.

Lorsqu'il a établi le Fonds pour l'emploi et la prospérité en novembre 2014, le Ministère a affirmé au Conseil du Trésor qu'il pouvait réduire les coûts du Fonds par rapport aux programmes semblables (comme le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents) et mobiliser des niveaux plus élevés d'investissement privé en procédant par invitation, et que cette approche permettait d'optimiser les ressources en attirant de nouveaux investissements dans la province.

À notre avis, cette approche manque de transparence, n'offre pas un accès équitable aux entreprises en quête de financement et fait augmenter le risque que le Ministère ne sélectionne pas toutes les entreprises admissibles au moment de l'envoi des invitations. Nous avons également remarqué que le Ministère avait conclu que l'approche sur invitation offrait la meilleure valeur en comparant les programmes fondés sur les demandes et sur des critères de financement définis (comme le montant maximal en dollars attribué par projet) au seul programme sur invitation qu'il avait utilisé (le Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques) et pour lequel aucun critère de financement n'avait été établi, de sorte que le Ministère jouissait d'une discrétion absolue dans la détermination du montant de la subvention ou du prêt à octroyer.

Nous avons également constaté que d'autres éléments essentiels de la reddition de comptes étaient absents de l'approche sur invitation du Ministère, en ce sens qu'il ne pouvait pas justifier le processus employé pour identifier et sélectionner les bénéficiaires du Fonds. Par exemple, le Ministère ne pouvait pas fournir de critères de sélection ni de liste des sociétés invitées à présenter des demandes de financement. Le Ministère ne tient pas non plus de liste des entreprises qui ont été rejetées ou qui ont retiré leurs demandes. Nous n'avons donc pas

pu vérifier le nombre de demandeurs ni déterminer si le processus qui a mené au rejet ou au retrait des demandes était raisonnable.

Nous avons noté que le plus important engagement financier des 10 dernières années, une subvention de 264 millions de dollars approuvée en 2009 et payable sur 10 ans devant couvrir 35 % des fonds investis par une société pour ouvrir un studio de jeux vidéo en Ontario, s'inscrivait dans le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, lequel se fonde sur les demandes ouvertes. Le Ministère a invité la société à demander la subvention sans qu'elle ait eu à présenter de demande formelle.

La présentation du Ministère au Conseil du Trésor indiquait que la société investirait 800 millions de dollars, notamment pour l'établissement d'un studio de production en Ontario, et emploierait [traduction] « environ 800 personnes hautement qualifiées et très bien payées à Toronto ».

Le Ministère a indiqué qu'il avait été envisagé d'inviter cette société à demander plutôt le crédit d'impôt remboursable de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques, mais rien n'indique que le Ministère avait déterminé si l'entreprise était admissible à ce remboursement. Le Ministère a décidé de lui proposer, en tant que solution de rechange, du financement dans le cadre du Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, même si le projet ne satisfaisait pas aux critères du Fonds. C'est pourquoi il a dû demander au Conseil du Trésor d'approuver l'exemption. Le projet a été approuvé par le Conseil du Trésor après négociation de la durée du contrat et du montant du financement entre le Ministère et le bénéficiaire, même si la subvention dépassait la limite établie pour le Fonds, soit 15 % des coûts admissibles du projet.

Nous avons également observé que l'expert tiers du Ministère avait recommandé de rejeter le projet parce qu'il n'introduisait aucune innovation technologique, une exigence clé du Fonds. En outre, le contrat n'établissait aucun objectif de performance, comme le nombre d'emplois à créer ou les étapes à franchir, et, pour obtenir des fonds, il suffisait au

bénéficiaire d'investir lui-même dans le projet et de rester en Ontario.

Nous avons remarqué que tous les autres bénéficiaires ayant signé des contrats avec le Ministère devaient atteindre certains objectifs en matière de création d'emplois pour recevoir les fonds, contrats prévoyant que les montants futurs à verser seraient réduits s'ils n'atteignaient pas les objectifs. Au 31 mai 2015, le projet se poursuivait et le Ministère y avait consacré 42 millions de dollars en se fondant sur la déclaration du bénéficiaire attestant des dépenses de 106 millions de dollars et la création de 322 emplois. Malgré ces résultats, nous étions d'avis que le Ministère avait assumé un degré élevé de risque avec moins de garanties d'avantages économiques en omettant de spécifier dans le contrat les objectifs à atteindre en matière de création d'emplois et les étapes à franchir, d'autant plus qu'il fournissait un financement plus élevé que pour tout autre projet financé.

RECOMMANDATION 5

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure devrait envisager d'améliorer la transparence de son approche d'acceptation des demandes de toutes les entreprises admissibles. Une telle approche pourrait entraîner la communication des renseignements sur le Fonds au grand public, aux associations et aux industries ciblées pour que toutes les entreprises admissibles soient au courant des programmes. Le Ministère doit ensuite utiliser un processus juste et uniforme pour sélectionner les entreprises à financer en fonction des mérites des demandes et veiller à ce que le processus en question soit clairement documenté.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut tenir compte des demandes de financement de soutien des entreprises admissibles au financement de soutien. Dans le passé, le Ministère savait que le fait de faire la promotion de ces fonds pouvait susciter

des attentes erronées, à savoir que toutes les entreprises, sous réserve de fort peu de latitude, pouvaient avoir droit à ces soutiens. Compte tenu du peu de ressources et d'employés disponibles, le Ministère a opté pour une approche sur invitation assortie d'un processus rigoureux d'évaluation d'application cohérente et juste pour ce qui est de l'attribution de soutien. Néanmoins, le Ministère convient qu'une meilleure tenue de dossiers s'impose en vue de démontrer comment les entreprises sont sélectionnées en vertu de l'approche sur invitation et pourquoi certaines de ces entreprises n'obtiennent pas de soutien.

Le Ministère évaluera comment il peut améliorer ses processus de réception de demande en renseignant mieux les entreprises sur les types de financement de soutien proposés, entre autres en ciblant davantage des associations choisies d'entreprises aux fins de la diffusion d'information sur l'accessibilité au programme et en examinant comment ses processus pourraient être perçus comme étant davantage ouverts et transparents par les demandeurs.

L'Ontario doit composer avec une concurrence internationale féroce en vue d'attirer des nouveaux investissements stratégiques. Aucun de ses concurrents ne rend publics des détails importants de ses programmes de soutien tout simplement parce que cela procurerait à ses compétiteurs (dont l'Ontario) un avantage dans ses négociations avec les compagnies. De la même façon, la flexibilité de l'approche sur invitation de l'Ontario est souvent nécessaire pour attirer des investissements stratégiques.

4.5 Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si les bénéficiaires avaient réellement besoin d'aide

Rien n'indiquait qu'au moment d'évaluer les demandes de financement, le Ministère a cherché à déterminer si un prêt, qui coûte moins cher qu'une

subvention, aurait été suffisant. Comme le Ministère n'évalue pas les besoins réels des demandeurs, il risque de fournir un financement sans que cela soit nécessaire.

Le Ministère n'a pas évalué les besoins des entreprises qui ont reçu des fonds au cours des cinq dernières années pour des projets que nous avons examinés. En conséquence, pour plus de 90 % de ces projets, il n'y avait aucune documentation indiquant qu'un soutien gouvernemental était requis pour le projet proposé. Même dans le cas de la Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile, qui date de plus longtemps et qui exige expressément une évaluation des besoins, seulement 3 des 10 demandes approuvées indiquaient explicitement que le projet dépendait du financement du Ministère.

Le Ministère a indiqué que, dans certains cas, les fonds avaient été fournis pour encourager la société à choisir l'Ontario plutôt qu'une autre région, mais ce risque n'était documenté pour aucun des projets que nous avons examinés.

4.5.1 Les projets seraient allés de l'avant de toute façon

De même, rien n'indiquait qu'un soutien financier était nécessaire pour les projets visés par les programmes régionaux plus modestes. En 2013, une subvention de 1 million de dollars a été octroyée à un fabricant pour l'installation d'une nouvelle chaîne de production de 14 millions de dollars, alors que le dossier contenait un document indiquant que le projet serait probablement de l'avant avec ou sans financement du Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario.

Une des sociétés que nous avons interviewées avait reçu une subvention de plus de 800 000 \$ pour implanter une nouvelle chaîne de production de 16 millions de dollars. Le gestionnaire du projet a indiqué que le conseil d'administration de la société avait déjà approuvé le projet avant que la demande de financement soit présentée. La documentation versée au dossier révélait également

que le Ministère savait que le demandeur était une filiale d'une multinationale établie qui aurait soutenu le projet même en l'absence de subvention du Ministère. Notre examen du formulaire d'évaluation du Ministère indiquait que cette subvention n'était pas fondée sur le besoin, mais que le financement était [traduction] « important pour donner aux investisseurs la confiance de demeurer au Canada ».

Par conséquent, nous nous demandons si les fonds versés à cette société auraient été plus productifs sur le plan économique s'ils avaient plutôt été octroyés à une autre entreprise pour un projet d'expansion qui ne serait pas allé de l'avant sans aide financière.

La question du soutien financier accordé aux sociétés qui n'en ont pas besoin a été reprise dans un rapport publié en 2015 par l'Institute for Competitiveness and Prosperity, selon lequel [traduction] « les administrations publiques doivent faire preuve de prudence, [car] il y a eu des cas où des incitatifs généreux ont été offerts à des entreprises qui prévoyaient de s'établir dans la région en question même en l'absence d'incitatifs de ce genre ».

Le Ministère nous a informés que les critères d'évaluation du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité mettraient davantage l'accent sur la question de savoir si un financement gouvernemental est effectivement nécessaire pour que le projet aille de l'avant.

RECOMMANDATION 6

Pour que les fonds des programmes de soutien aux entreprises soient attribués aux sociétés qui en ont besoin et qui apporteront la plus grande contribution à la croissance de l'économie, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit établir des critères d'évaluation qui permettront de mieux déterminer si un financement est requis pour qu'un projet aille de l'avant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les motifs de décisions d'approbation de financement prises dans le passé au titre d'anciens fonds auraient pu être mieux documentés. Le processus d'évaluation du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité est assorti d'une grille exhaustive qui, de l'avis du Ministère, est conforme à la recommandation des auditeurs. Elle évalue l'impact différentiel de l'investissement proposé et la mesure dans laquelle le soutien du gouvernement est nécessaire.

Cette grille sert à repérer les projets qui auront le plus grand impact sur la croissance de l'économie, y compris leur apport à la productivité, à l'innovation et à l'accès à de nouveaux marchés, éléments qui éclairent la sélection des projets à soutenir et à quelle hauteur.

La grille compte aussi une analyse du rendement du capital investi qui permet d'évaluer le coût du financement par rapport aux retombées escomptées pour l'Ontario. Cette analyse compte parmi les facteurs qui influent sur la décision de consentir un prêt à un projet.

Du financement de soutien aux entreprises est proposé pour inciter les entreprises à investir, à prendre de l'expansion et à innover en Ontario. Parfois, la province est aussi en concurrence avec d'autres administrations pour l'obtention d'investissements stratégiques et elle doit contrer les incitatifs offerts par des gouvernements concurrents. Il s'ensuit que du financement pourrait être offert à des entreprises qui pourraient disposer ou non de suffisamment de ressources pour aller de l'avant avec leur projet. Le Ministère s'assurera que les décisions de financement incitatif sont bien documentées dans le cadre du processus d'approbation.

4.5.2 Le Ministère ne cherche pas à acquérir une part des capitaux propres en échange du financement

Que le projet soit financé par une subvention, un prêt ou une combinaison des deux, le Ministère ne cherche pas à déterminer si l'Ontario devrait recevoir une part des capitaux propres du bénéficiaire, ou bénéficier d'une autre façon du succès d'un projet, en échange du financement.

General Motors et Chrysler sont deux exemples récents de cas où le gouvernement de l'Ontario a reçu une part des capitaux propres en échange d'une aide financière. En 2009, à un moment où elles connaissaient d'importantes difficultés financières, les deux sociétés ont reçu 4,6 milliards de dollars de l'Office ontarien de financement dans le cadre d'une entente nord-américaine entre des parties incluant les gouvernements du Canada et des États-Unis. Au cours de la période allant de 2010 à 2015, l'Office ontarien de financement a récupéré un total de 3,6 milliards de dollars sur son investissement, dont environ 70 % sous forme de participation dans les capitaux propres, et radié le milliard de dollars restants. Si l'entente de financement n'avait pas prévu de participation, le coût pour l'Ontario aurait pu être beaucoup plus élevé.

Or, le Ministère n'a pas acquis d'actions ni de participation partielle dans les entreprises financées. Il ne détient pas non plus de parts dans des brevets ni de droits en échange de son soutien financier. Bien que la part de financement du Ministère dans la plupart des projets soit relativement faible par rapport à la part du bénéficiaire, ce qui ne justifierait pas l'acquisition d'une participation au capital, il finance aussi parfois des projets à hauteur plus élevée. Par exemple, le Ministère a financé environ 35 % d'un projet et plus de 50 % d'un autre sans obtenir de part des capitaux propres en échange. Alors que d'autres ministères et organismes ont des parts dans certains projets qu'ils ont aidé à financer, la documentation sur les projets que nous avons examinés ne contenait aucune indication que le personnel du Ministère avait même

pensé à ce genre d'arrangement durant la négociation des contrats.

RECOMMANDATION 7

Le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit établir des critères d'évaluation qui indiquent les circonstances dans lesquelles il devrait exiger une participation dans les projets en échange du financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère évaluera les circonstances, critères et avantages pour ce qui est de l'échange de financement contre une participation au capital d'un projet. La plupart des projets ont un niveau d'endettement élevé, ce qui signifie que le montant investi par la compagnie est beaucoup plus élevé que le montant investi par la province. Dans ces cas, le Ministère n'envisagerait pas de réclamer une participation au capital du projet. Les projets devant être financés à des niveaux plus élevés pourraient, d'une part, faire l'objet d'une analyse de rentabilité où le Ministère participerait directement aux retombées du projet ou, d'autre part, le Ministère définirait des attentes plus élevées au titre des retombées économiques du projet.

4.6 Les avantages des programmes de soutien doivent être surveillés et déclarés

Comme le montre la **figure 7**, la plupart des fonds n'ont pas permis de créer le nombre d'emplois initialement promis dans les contrats pour les projets achevés. À cet égard, nous avons constaté que le Ministère faisait preuve de diligence en s'assurant que les fonds étaient recouverts lorsque les objectifs en matière d'emploi n'étaient pas atteints.

Nous avons toutefois remarqué des faiblesses systémiques à corriger dans le processus de surveillance. Tout d'abord, le Ministère ne mesure

Figure 7 : Engagements et résultats en matière d'emploi et d'investissement, projets terminés entre 2004 et le 31 mai 2015

Source des données : ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure

Engagements en matière d'emploi des bénéficiaires				
Programme de financement	Nombre d'emplois prévus dans les contrats	Nombre d'emploi réels	Écart	% de l'objectif atteint
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	5 949	5 592	(357)	94
Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile*	35 147	22 228	(12 919)	63
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	7 695	9 307	(1 612)	121
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	14 879	11 846	(3 033)	80
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	7 814	10 162	2 348	130
Total	71 484	59 135	(12 349)	83

Engagements en matière d'investissement des bénéficiaires				
Programme de financement	Investissements prévus dans les contrats (en millions de dollars)	Investissements réels (en millions de dollars)	Écart (en millions de dollars)	% de l'objectif atteint
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	1 396	1 309	(87)	94
Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile	5 771	5 358	(413)	93
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	3 486	2 580	(906)	74
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	635	491	(144)	77
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	1 287	1 420	133	110
Total	12 575	11 158	(1 417)	89

* Les projets financés dans le cadre des programmes plus anciens, comme la Stratégie ontarienne d'investissement dans l'industrie automobile, étaient plus susceptibles de ne pas atteindre les objectifs en matière d'emploi en raison du ralentissement économique de 2008.

pas l'impact des programmes de développement économique et d'emploi de l'Ontario pour s'assurer qu'ils procurent effectivement des avantages pour l'économie en général. Par ailleurs, le Ministère ne rend pas publics les résultats des projets et, lorsqu'il a présenté des rapports internes sur les résultats des projets financés, les données sous-jacentes étaient souvent incomplètes, inexactes ou exagérées.

4.6.1 Aucune évaluation n'a été faite afin de déterminer si les programmes ont un impact positif sur l'économie ontarienne

Le Ministère a vérifié dans quelle mesure les bénéficiaires avaient atteint les objectifs en matière d'emploi et les sommes qu'ils avaient investies pour compléter les fonds versés par le Ministère, mais rien n'indique qu'il a évalué ou communiqué l'impact global des projets financés ou de ses

programmes de développement économique et d'emploi sur l'économie de l'Ontario.

Par exemple, comme il est noté plus haut, la plus importante subvention approuvée, qui s'élevait à 264 millions de dollars sur 10 ans, a été octroyée en 2009 pour encourager une société de jeux vidéo à venir en Ontario. La subvention couvrait les coûts liés à l'ameublement et au fonctionnement d'un bureau à Toronto, mais aucun produit livrable n'était spécifié dans le contrat. Les documents du Ministère indiquent qu'il espérait attirer cette société en Ontario afin de créer une grappe industrielle et de rehausser le profil international de la province.

Cependant, au cours des cinq années du projet, le Ministère n'a jamais évalué l'impact du projet sur l'industrie des médias numériques ni sur le développement prévu de la grappe industrielle, bien que 42 millions de dollars aient été versés depuis à la société.

Le Ministère ne vérifie pas non plus quelle partie des fonds versés aux bénéficiaires est affectée au matériel ou aux services achetés hors Ontario. Cette information est nécessaire pour déterminer l'impact d'un projet sur le PIB de l'Ontario. Tout achat de biens ou services hors Ontario réduit les avantages pour l'économie. Nous avons remarqué que, pour un grand nombre de projets examinés, des machines et du matériel ont été achetés hors Ontario. Le Conference Board du Canada a également souligné que le taux élevé de machines et de matériel importés par les entreprises de l'Ontario réduisait l'impact sur la croissance du PIB.

Comme le Ministère a affecté plus de 2 milliards de dollars au financement de ces programmes depuis 2004, il devrait faire une évaluation globale de la performance des programmes et de leur impact sur l'économie, au lieu de se contenter de vérifier le nombre d'emplois créés ou préservés.

Aucun des contrats examinés n'exigeait des bénéficiaires qu'ils accroissent leurs exportations, leurs efforts d'innovation ou leur productivité, malgré l'importance accordée aux mesures de ce genre dans des rapports d'experts comme *L'avantage Ontario* du Conseil pour l'emploi et

la prospérité. Par exemple, le Ministère devrait déterminer si les projets ayant pour objectif initial d'accroître les exportations ou de créer des produits novateurs avaient effectivement atteint cet objectif.

Deux projets signés en 2014 que nous avons examinés avaient des engagements contractuels totalisant 340 millions de dollars. Les livrables prévus au contrat : dépenser un certain montant et préserver ou créer un nombre cible d'emplois dans le domaine de la recherche et du développement. Les contrats mentionnaient l'accroissement de la productivité et de l'innovation, revêtant la forme du développement de nouveaux produits, mais n'obligeaient pas les sociétés à rendre des comptes à cet égard et ne faisaient pas référence à l'augmentation des exportations.

Le Ministère devrait aussi évaluer le rendement du capital investi, par exemple en calculant quelle proportion de l'impôt supplémentaire prévu la province tire réellement des nouveaux emplois créés par les projets.

Notre examen du processus de surveillance et de rapport actuel du Ministère a fait ressortir la nécessité d'améliorer les points suivants :

Les mesures de performance utilisées par le Ministère sont trop étroites : Aucun des projets examinés ne prévoyait, par exemple, des mesures des résultats permettant de déterminer si les programmes de soutien aidaient à renforcer l'économie de l'Ontario. Le Ministère devrait envisager d'autres mesures d'évaluation de la performance des programmes, y compris le nombre d'emplois créés ou préservés par secteur industriel ou par région, l'évolution du PIB, les fluctuations des taux de chômage régionaux, l'augmentation des exportations, la commercialisation de nouveaux produits ou services et l'amélioration de la productivité des processus du bénéficiaire. Les mesures de performance prévues dans les contrats avec les bénéficiaires devraient être liées aux mesures utilisées pour évaluer la performance des fonds. Nous croyons comprendre que le Ministère prévoit d'introduire de nouvelles mesures de performance liées à la productivité, à l'innovation et aux exportations

dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité. Cependant, il n'est pas prévu pour le moment d'introduire des mesures économiques plus larges, comme les fluctuations du PIB ou des taux de chômage. Aussi, même si le Ministère mesure le coût qu'il a subi pour créer ou préserver un emploi, il n'obtient pas de renseignements sur les salaires des employés recrutés dans le cadre de ces projets, information nécessaire pour évaluer si le financement consenti pour créer ou préserver un emploi était efficient.

La surveillance des résultats des projets par le Ministère cesse à l'expiration des contrats :

Le Ministère a indiqué qu'il ne surveillait pas les projets après l'expiration des contrats, car il tient les bénéficiaires responsables de l'atteinte des objectifs en matière d'investissement et d'emploi seulement pour la durée du contrat. Dans tous les projets examinés sauf deux, aucun des bénéficiaires n'était tenu de rendre compte de l'atteinte des objectifs en matière d'emploi après la fin du contrat. Il est donc difficile de savoir avec certitude si les emplois créés ou préservés ont survécu au projet. Le Ministère devrait continuer de surveiller les emplois créés ou préservés après la fin des projets afin d'évaluer l'impact à long terme du financement octroyé ainsi que la durabilité des emplois.

Le rendement du capital investi par le Ministère est une autre mesure possible du succès des projets. Le Ministère a commencé à calculer le rendement du capital investi en 2010 au moment de l'évaluation des projets admissibles au Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques. Il a comparé la hausse estimative des revenus fiscaux provenant des employés recrutés dans le cadre d'un projet au financement octroyé au projet. Cependant, ces calculs étaient effectués seulement à l'étape de l'évaluation du projet et n'étaient pas mis à jour pour refléter les résultats réellement obtenus à la fin du projet. Qui plus est, le calcul du rendement du capital investi n'a jamais été étendu aux autres programmes de soutien du Ministère.

En conséquence des faiblesses susmentionnées de son processus de surveillance et de rapport, le

Ministère n'est pas en mesure de conclure si ses programmes de développement économique et d'emploi aident effectivement à procurer des avantages durables pour l'Ontario. De nombreux rapports d'experts mettent eux aussi en doute les avantages économiques de ces programmes, le rapport Drummond observant que « les programmes de soutien des entreprises sont fragmentés et n'ont pas toujours des objectifs clairs et pertinents » et qu'« il n'est pas facile de déterminer si les programmes représentent des avantages économiques pour l'Ontario ».

RECOMMANDATION 8

Afin de déterminer la mesure dans laquelle ses programmes aident à renforcer l'économie ontarienne et à rapporter des avantages durables, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit :

- étendre ses mesures de performance à des facteurs autres que les objectifs en matière d'investissement et d'emploi d'un projet;
- envisager de surveiller les mesures de performance après la fin des contrats de financement afin de vérifier si les avantages pour l'économie survivent aux projets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'un éventail plus large d'indicateurs s'impose pour bien évaluer l'impact et l'efficacité des programmes de développement économique. Plus récemment, le Ministère a évalué des projets à la lumière de facteurs autres que des emplois et des investissements. Le nouveau Cadre d'investissement stratégique fera en sorte que tous les nouveaux demandeurs seront évalués dès le départ en fonction des principes de productivité, d'innovation et d'exportation et des critères énoncés dans la grille du Fonds pour l'emploi et la prospérité, élément clé du processus d'approbation. À cet égard, tous les nouveaux projets à financer au moyen du Fonds

pour l'emploi et la prospérité doivent contribuer aux objectifs de productivité, innovation et exportation pour avoir droit à du financement. Rendre des comptes eu égard à ces nouveaux indicateurs de rendement fera partie des engagements contractuels des bénéficiaires.

Le Ministère examinera quels autres indicateurs additionnels plus larges pourraient être retenus pour évaluer le plein impact des projets financés sur les économies locale et provinciale.

Le Ministère sait que les projets qui sont couronnés de succès continuent à engendrer des avantages au plan de l'économie, dont la création ou la conservation d'emplois au terme d'un projet. Il convient qu'il devrait se pencher sur la façon de mesurer ses avantages qui perdurent dans le cadre de son processus d'évaluation continue. Le Ministère examinera la meilleure façon de compiler cette information, soit en en faisant une exigence débordant de la durée des contrats passés avec les bénéficiaires du financement, soit en développant d'autres moyens, des enquêtes post-évaluation par exemple.

4.7 Reddition publique de comptes plus attentive

Bien que le Ministère informe le public des nouveaux objectifs contractuels en matière d'investissement et d'emploi associés à la plupart de ses projets, il ne rend pas compte des résultats réellement obtenus. En conséquence, le public ne sait pas ce qu'il advient des projets, ni si les objectifs ont été atteints.

Les nouveaux projets sont généralement annoncés lors d'événements publics auxquels assistent des députés à l'Assemblée, puis dans les rapports de planification annuels publiés sur le site Web du Ministère. Cependant, pour environ 60 projets représentant des engagements ministériels de plus de 70 millions de dollars, aucune annonce publique n'a été faite. Le rapport Drummond recommandait d'accroître la transparence de ce processus et suggérait au Ministère de publier une liste des

sociétés qui reçoivent un soutien financier du gouvernement ainsi que le montant de ce soutien.

Nous avons également remarqué qu'en 2006, le Ministère avait approuvé et annoncé un prêt de 10 millions de dollars pour un projet admissible au financement dans le cadre de la Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe. Le bénéficiaire a achevé le projet et atteint les objectifs en matière d'investissement et d'emploi en 2011 (mais sans garantie que les emplois survivraient au projet, car cela n'était pas exigé dans le contrat). Il devait rembourser le prêt avant 2018, mais a remis seulement 4,1 millions de dollars. Le Ministère a radié les 5,9 millions de dollars restants en 2015, après avoir déterminé que la société n'était plus en mesure de rembourser le reste du prêt. Le Ministère n'a pas fait de mise à jour publique sur les progrès du projet ni révélé le coût prévu de la défaillance de la société pour la province.

Nous avons également remarqué que le rapport de planification annuel du Ministère annonçait généralement les emplois créés sans indiquer clairement s'ils étaient réels ou prévus. Par exemple, le rapport de 2014-2015 dit ceci à propos du Fonds de développement de l'Est de l'Ontario pour l'exercice clos le 31 mars 2014 : « Depuis la création du Fonds en 2008, le gouvernement a investi 70 millions de dollars dans 144 projets, suscitant un investissement total d'environ 683 millions de dollars. Ces investissements ont permis la création de 2 987 nouveaux emplois. » Notre comparaison de ces chiffres aux données internes du Ministère révélait ce qui suit :

- Les 70 millions de dollars représentent le total des fonds que le Ministère s'est engagé à affecter aux 144 projets aux termes des contrats de financement. À la fin de l'exercice 2013-2014, les fonds réellement déboursés par le Ministère pour ces projets s'élevaient à environ 45 millions de dollars, soit 36 % de moins que le montant annoncé par les députés à l'Assemblée et indiqué dans le rapport de planification annuel.

- Les 683 millions de dollars représentent le total des fonds que les bénéficiaires se sont engagés à investir aux termes des contrats. À la fin de l'exercice 2013-2014, le total des investissements déclarés par les bénéficiaires s'élevait à 434 millions de dollars, soit 36 % de moins que prévu.
- Les 2 987 emplois représentent le nombre total d'emplois que les bénéficiaires se sont engagés à créer aux termes des contrats. À la fin de l'exercice 2013-2014, le nombre total d'emplois créés par ces projets était de 2 538, soit 15 % de moins que prévu.

Bien que les statistiques sur les fonds investis et les emplois qui figurent dans le rapport de planification annuel se fondent sur les résultats prévus plutôt que réels, ni ce fait ni les résultats réellement obtenus n'ont été communiqués au public. Nous croyons comprendre que, dans le cas du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère devra présenter des rapports publics annuels sur l'état des programmes de soutien aux entreprises, y compris les résultats réellement obtenus à ce jour.

Nous avons remarqué que le Système électronique de gestion des relations avec les clients (SEGRC) utilisé par le Ministère pour surveiller les projets financés est dépourvu de certaines fonctionnalités, dont la capacité de suivre les données réelles par année. Cette lacune pourrait être une des raisons pour lesquelles les rapports sont inexacts ou incomplets.

Le personnel du Ministère pallie cette lacune du système en utilisant aussi des feuilles de calcul. En outre, comme les données du SEGRC mises à jour par le personnel du Ministère n'étaient pas toujours exactes, les rapports de surveillance générés à partir de ces données étaient souvent inexacts. Dans plus de la moitié des projets examinés, nous avons noté des erreurs du SEGRC qui affecteraient l'exactitude des rapports de surveillance, notamment en ce qui concerne les montants de débours et les dates des visites sur place. Ces erreurs pourraient elles aussi avoir un impact sur l'exactitude

et l'intégralité des renseignements divulgués au public.

Enfin, le gouvernement n'a pas communiqué au public des renseignements complets sur les fonds réellement affectés aux programmes de développement économique et d'emploi. Dans l'ensemble, ces fonds ont été surestimés de plus de 1 milliard de dollars, comme suit :

- La Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe, qui a été annoncée en 2005, prévoyait des engagements estimatifs de 500 millions de dollars en prêts remboursables. Or, seulement 223 millions de dollars ont été versés aux bénéficiaires jusqu'en 2010, et les demandes de financement ne sont plus acceptées.
- Le Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents, qui a été annoncé en 2008, prévoyait un financement total de 1,15 milliard de dollars. Or, seulement environ 810 millions de dollars ont été versés jusqu'en 2009, et les demandes de financement ne sont plus acceptées.
- Le Fonds pour l'emploi et la prospérité, qui a été annoncé en janvier 2015, devait durer 10 ans et prévoyait un financement total d'environ 2,5 milliards de dollars. Or, le gouvernement a transféré pour environ 780 millions de dollars d'engagements déjà annoncés dans le cadre de programmes antérieurs au Fonds pour l'emploi et la prospérité. En conséquence, le total versé au titre de ce fonds inclura 780 millions de dollars déjà inclus dans d'autres fonds.

Le Ministère a expliqué que les transferts entre programmes au moment de la création de nouveaux fonds étaient une pratique courante. À notre avis, la surestimation des fonds disponibles se traduit par la communication de renseignements inexacts au public concernant les sommes investies par le gouvernement dans les programmes de développement économique et d'emploi.

RECOMMANDATION 9

Pour assurer l'exactitude et l'intégralité des données communiquées au public relativement aux résultats des projets, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure doit publier sur son site Web :

- tous les engagements financiers ainsi que le nom de tous les projets et de toutes les sociétés avec lesquelles il a signé des contrats, et préciser si les projets ont déjà été annoncés dans le passé;
- les résultats réels exacts de chaque projet par rapport aux engagements et aux objectifs déjà annoncés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre du nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, le Ministère évalue les diverses approches qui existent en vue de fournir au public de l'information de meilleure qualité à propos du financement de soutien qu'il consent aux entreprises. Bien que le Ministère prévoie continuer à publier des communiqués de presse et des rapports mettant en lumière des détails concernant des projets et des bénéficiaires donnés, sans oublier les engagements du programme, il se penchera aussi sur les améliorations qui peuvent être apportées pour assurer, dans l'avenir, la communication de renseignements encore plus exacts au public et améliorer son site Web public.

Annexe 1 – Financement versé au titre des programmes de soutien au développement économique, aux entreprises et à l'emploi par les ministères et organismes de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2015

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à l'aide des données provenant des Comptes publics de l'Ontario et de ministères choisis

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure – Programmes de soutien direct aux entreprises			
Fonds pour les emplois et les investissements stratégiques	Attire des investissements dans les projets de pointe qui permettront de renforcer la capacité stratégique et la création de regroupements, en plus de créer de nouveaux emplois à grande valeur ajoutée.	N'accepte plus les demandes	24 783
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents (comprend le Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique)	Appuie l'expansion des entreprises et attire des investissements étrangers dans des secteurs tels que la recherche sur l'automobile verte, la recherche, le développement et la commercialisation des combustibles propres, et les technologies de la santé. Le Programme d'investissement dans le secteur biopharmaceutique encourage les fabricants de médicaments d'origine et les entreprises de biotechnologie de la santé humaine au stade avancé afin d'accroître le niveau de recherche et de développement biopharmaceutiques et de fabrication avancée en Ontario.	N'accepte plus les demandes	19 501
Fonds de développement de l'Est de l'Ontario	Appuie les projets qui permettent de créer ou de préserver des emplois, encourage l'introduction de nouvelles technologies, aide les entreprises du secteur privé, les collectivités et les groupes sectoriels à poursuivre leur croissance sur de nouveaux marchés, à améliorer leur compétitivité et à contribuer à la diversification de l'économie de l'Est de l'Ontario.	En cours	6 230
Fonds de développement du Sud-Ouest de l'Ontario	Appuie les projets qui permettent de créer ou de préserver des emplois, encourage l'introduction de nouvelles technologies, aide les entreprises du secteur privé, les collectivités et les groupes sectoriels à poursuivre leur croissance sur de nouveaux marchés, à améliorer leur compétitivité et à contribuer à la diversification de l'économie du Sud-Ouest de l'Ontario.	En cours	12 731
Stratégie d'investissement dans le secteur de la fabrication de pointe	Encourage les sociétés à investir dans des technologies et processus de pointe afin d'accroître leur productivité et leur compétitivité.	N'accepte plus les demandes	37
Fonds pour l'emploi et la prospérité	Offre une aide financière aux sociétés qui investissent dans des projets liés à la productivité, à l'innovation et aux exportations pour leur permettre de faire face à la concurrence mondiale (programme lancé en 2015).	En cours	67 218
Ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure – Autres programmes de soutien			
Programmes d'aide aux jeunes	Ces programmes comprennent le Fonds ontarien d'aide aux jeunes entrepreneurs, le Fonds de formation ciblée pour les jeunes, le programme Partenariats jeunesse et l'Expérience d'entrepreneuriat pour les étudiants - Entreprise d'été. Leur principal objectif est d'appuyer et d'encourager l'esprit d'entreprise chez les futurs dirigeants du monde des affaires.	En cours	26 750
			58 405

Nom du programme	Description	État du programme en 2015 (en milliers de dollars)	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Subventions de soutien aux secteurs	Verse des subventions spéciales aux organismes sans but lucratif pour le développement commercial et économique, l'innovation et la commercialisation, les sciences et la recherche et/ou le commerce et l'investissement. Les initiatives soutenues comprennent les études de recherche, les conférences, les forums d'affaires et les activités de réseautage.	En cours	31 163
Collectivités en transition	Aide les collectivités et les secteurs industriels qui font face à des défis de développement économique, comme des fermetures d'usines, des pertes d'emplois importantes et une restructuration à l'échelle de l'industrie en offrant un soutien personnalisé non disponible dans le cadre d'autres programmes du gouvernement de l'Ontario.	En cours	428
Programme des sites certifiés prêts à l'investissement	Offre une aide financière et du soutien en matière de marketing aux propriétaires de terrains industriels publics ou privés qui répondent à des critères de diligence raisonnable qui démontrent qu'ils sont prêts au développement. Les propriétés certifiées sont utilisées pour attirer des investissements en Ontario.	En cours	64
Ministère des Affaires autochtones			
Fonds de développement économique des Métis	Offre un financement et un soutien aux entreprises métisses. Ce fonds a été créé aux termes de l'entente de développement économique des Métis avec le Métis Voyageur Development Fund, Inc.	En cours	3 000
Fonds de développement économique pour les Autochtones	Aide les collectivités autochtones à élaborer des stratégies économiques à long terme, offre des subventions et un financement aux entreprises autochtones et appuie la formation axée sur les compétences et le financement des projets à l'échelle de la région et de la province. Ce programme relève du Fonds pour l'emploi et la prospérité.	En cours	4 980
Ministère des Finances			
Subventions pour la recherche dans le domaine des politiques en matière de services financiers et économiques	Entente de trois ans avec la Toronto Financial Services Alliance afin d'aider à mettre en oeuvre un partenariat public-privé dans le cadre de la Stratégie ontarienne pour le secteur des services financiers afin d'améliorer la compétitivité et la croissance de ce secteur.	En cours	500
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts			
Programme Promotion du bois de l'Ontario	Appuie les organismes sans but lucratif et les établissements d'enseignement postsecondaire et de recherche afin d'élargir les marchés pour les produits du bois, d'encourager le développement de produits du bois à valeur ajoutée et de sensibiliser le public aux pratiques de gestion forestière durables. Le programme vise aussi à favoriser une culture de l'utilisation du bois en enseignant aux architectes, aux ingénieurs et aux autres constructeurs des utilisations novatrices et efficaces du bois dans le secteur de la construction.	En cours	972
Ministère du Développement du Nord et des Mines			
Programme de réduction des tarifs d'électricité pour le secteur industriel du Nord	Aide les plus grands consommateurs industriels d'électricité du Nord de l'Ontario à réduire leurs coûts d'électricité, à soutenir des emplois et à maintenir leur compétitivité à l'échelle mondiale. Les participants au programme bénéficient d'une réduction des tarifs d'électricité de 2 cents/kWh, la réduction annuelle étant plafonnée à 20 millions de dollars par entreprise.	En cours	107 857

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	Offre différents programmes visant à soutenir la productivité et l'expansion des entreprises et les investissements internationaux dans les collectivités du Nord de l'Ontario. Soutient également le développement et la commercialisation de nouvelles technologies qui contribueront à la prospérité de cette région et favorise la collaboration et les partenariats entre le secteur privé, les établissements d'enseignement et les instituts de recherche.	En cours	60 000
Centre d'encadrement des petits entrepreneurs	Aide les entrepreneurs et les petites entreprises des collectivités du Nord de l'Ontario à démarrer et à se développer. Sont admissibles à ce programme les entreprises qui existent depuis moins de 5 ans et qui comptent moins de 10 employés.	En cours	700
Programme d'aide à la prestation des services vétérinaires	Favorise la viabilité de l'industrie du bétail en appuyant la prestation de services vétérinaires aux éleveurs des régions insuffisamment desservies désignées du Nord et du Sud de l'Ontario. Des subventions conditionnelles sont accordées pour compenser les coûts des déplacements, des services temporaires et de formation continue des vétérinaires participants. Le programme est offert en collaboration avec les associations de vétérinaires et les éleveurs participants.	En cours	852
Ministère de la Recherche et de l'Innovation			
Soutien aux réseaux d'innovation et de commercialisation	Fournit des programmes et des services aux entreprises et entrepreneurs novateurs axés sur la technologie pour les aider à générer de nouvelles occasions d'affaires et à créer des emplois. Offre également des programmes de formation et de financement visant à renforcer les talents entrepreneuriaux, à créer des entreprises concurrentielles à l'échelle internationale et à appuyer les innovateurs tout au long de leurs projets.	En cours	59 929
Stratégie d'emploi pour les jeunes	Appuie la R-D industrielle en lien avec le campus, la commercialisation des idées innovantes et l'entrepreneuriat des jeunes.	En cours	26 000
Fonds de soutien aux écosystèmes d'affaires	Soutient les partenariats entre l'industrie et les milieux universitaires afin d'accélérer le développement des produits et les ventes sur les marchés mondiaux, y compris les solutions de chimie verte, les applications de communication, les médias numériques, les applications informatiques mobiles et les technologies d'assistance médicale avancée.	En cours	2 019
Fonds ontarien de développement des technologies émergentes	Appuie les entreprises innovatrices à forte croissance en investissant du capital de risque en partenariat avec des investisseurs qualifiés.	En cours	8 000
Subventions à l'appui de la recherche et de l'innovation	Offre des programmes de commercialisation approuvés et des programmes de développement des entreprises, en plus d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie d'investissement en capital de risque.	En cours	7 970
Fonds pour les projets pilotes d'innovation	Soutient les entreprises technologiques émergentes à l'étape des projets pilotes, l'accent étant mis sur les biotechnologies et les nouvelles technologies environnementales et alternatives. Le programme a été suspendu en septembre 2013 et n'accepte plus les nouvelles demandes.	Suspendu	10 000
Stratégie ontarienne de commercialisation des sciences de la vie	Combine les initiatives ontariennes existantes et nouvelles en sciences de la vie dans un plan coordonné et soutient les entreprises biotechnologiques à un stade précoce, la coordination des essais cliniques et la création d'une association sectorielle.	En cours	1 483

Nom du programme	Description	État du programme en 2015 (en milliers de dollars)	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Centres d'encadrement des petits entrepreneurs	Fournit des programmes et services qui appuient les entreprises en démarrage et la croissance des collectivités, notamment par la formation et le mentorat des entrepreneurs et des petites entreprises.	En cours	4 215
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport			
Subventions à l'appui des régions touristiques	Fournit un financement à 13 organismes touristiques régionaux, qui sont des organismes sans but lucratif indépendants dirigés par le secteur du tourisme qui ont pour mandat d'appuyer le développement touristique régional en collaborant avec les partenaires de l'industrie aux efforts de marketing, de développement de produits, de perfectionnement de la main-d'œuvre et de mobilisation des investissements.	En cours	38 971
Financement de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario	Promeut, favorise et stimule les investissements ainsi que la création d'emplois et d'œuvres originales dans les industries ontariennes du cinéma et de la télévision, des produits multimédias interactifs numériques, de la musique et de l'édition de livres et de revues.	En cours	22 990
Fonds ontarien de promotion de la musique	Aide à créer des emplois, tire parti des possibilités de croissance dans l'industrie de la musique et fait avancer la Stratégie de promotion des concerts du gouvernement afin de faire de l'Ontario une destination de choix pour l'enregistrement et l'interprétation d'œuvres musicales.	En cours	15 000
Fonds de développement du tourisme	Appuie les projets qui génèrent des avantages économiques par l'accroissement du tourisme, des dépenses des visiteurs et des investissements et l'amélioration des services à la clientèle.	En cours	758
Fêtes l'Ontario	Fournit des fonds pour les projets liés à des événements nouveaux ou existants en Ontario en vue d'améliorer les programmes, les activités et les services. Soutient les innovations qui conduiront à des améliorations à long terme, accroîtront la viabilité de l'événement et attireront davantage de touristes.	En cours	20 124
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités			
Programmes de formation et de soutien à l'emploi	Différents programmes aident les résidents de l'Ontario à suivre une formation professionnelle ou à trouver un emploi. Une aide financière est également offerte aux entreprises qui offrent des programmes d'apprentissage. Le programme Emploi Ontario fournit des services aux employeurs et aux chercheurs d'emploi.	En cours	983 013
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales			
Programmes de gestion des risques des entreprises	Ce vaste ensemble de programmes fédéraux-provinciaux-territoriaux de gestion des risques des entreprises protège les agriculteurs contre la forte volatilité des marchés et les catastrophes. Les programmes de base comprennent : Agri-stabilité, Agri-protection et Agri-investissement. En Ontario, c'est Agricorp, un organisme ontarien, qui administre Agri-stabilité et Agri-protection (aussi appelée assurance-production). Agri-investissement est administré par le gouvernement fédéral. Ces programmes sont financés à 40 % par la province et à 60 % par le gouvernement fédéral.	En cours	77 500
Programme de gestion des risques	Ce programme permet aux producteurs de l'Ontario de compenser les pertes attribuables à des facteurs qui échappent à leur contrôle, comme les faibles prix des produits et la hausse des coûts de production. Il est financé à hauteur de 100 M\$ par an, y compris les coûts administratifs. Il complète les programmes de gestion des risques des entreprises financé conjointement par les gouvernements de l'Ontario et du Canada.	En cours	119 500

Nom du programme	Description	État du programme en 2015	Financement réel en 2014-2015 (en milliers de dollars)
Programme d'aide à la transition de l'industrie des courses de chevaux	Aide les hippodromes à ménager la transition à un nouveau modèle de financement à long terme à la suite du démantèlement du Programme des machines à sous dans les hippodromes de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario.	En cours	100 000
Fonds de développement de la production d'éthanol	Appuie la construction et l'exploitation d'usines de production d'éthanol afin d'aider à répondre à la demande créée par la réglementation gouvernementale sur l'éthanol.	En cours	25 718
Cultivons l'avenir	Aide les entreprises et organisations agricoles, alimentaires et agro-alimentaires à augmenter leurs profits, à élargir leurs marchés et à gérer les risques.	En cours	45 222
Développement économique des collectivités rurales et promotion des produits alimentaires locaux	Le Programme de développement économique des collectivités rurales, qui a été établi en 2001, aide à diversifier les environnements d'affaires des entreprises rurales, à créer ou à retenir des emplois à long terme, à élaborer une stratégie locale ou régionale coordonnée de développement économique, à favoriser la création d'alliances et de partenariats et à mettre au point des outils et des ressources afin d'améliorer le développement économique des collectivités rurales. L'initiative de promotion des produits alimentaires locaux, qui a été établie en 2013, promeut les produits alimentaires locaux dans le cadre d'une stratégie plus vaste visant à renforcer le secteur agroalimentaire de l'Ontario.	En cours	23 551
Programme d'emplois d'été en milieu rural	Aide les employeurs des collectivités rurales à créer des emplois d'été pour les étudiants.	En cours	2 859
Total			1 962 588

Annexe 2 – Études récentes choisies sur l'économie ontarienne

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

Chambre de commerce de l'Ontario. 2015. *Ontario: Constraining Costs and Staying Competitive in the Electricity Market.*

La Chambre de commerce de l'Ontario est un réseau non partisan indépendant qui représente les entreprises de tout l'Ontario, ainsi que les 136 chambres de commerce locales de la province. Les auteurs de ce rapport ont examiné les tendances des prix de l'électricité en Ontario en consultant des intervenants clés, dont des experts sectoriels, des entreprises et des organismes gouvernementaux. Le rapport comprend des recommandations visant à aider le gouvernement à atténuer l'impact de la hausse des coûts de l'électricité en Ontario.

Chambre de commerce de l'Ontario et Centre Mowat. 2015. *Emerging Stronger, Ontario's Path from Recovery to Growth.*

La Chambre de commerce de l'Ontario et le Centre Mowat publient conjointement le rapport annuel intitulé *Emerging Stronger*, un projet quinquennal visant à stimuler la croissance et la prospérité en Ontario en adressant des recommandations claires et réalisables aux entreprises, au gouvernement et au secteur sans but lucratif. Le Centre Mowat, un groupe de réflexion indépendant sur les politiques publiques à l'Université de Toronto, est financé par le gouvernement de l'Ontario.

Institute for Competitiveness and Prosperity. 2013. *Course Correction: Charting a New Road Map for Ontario.*

Institute for Competitiveness and Prosperity. 2015. *Open for Business: Strategies for Improving Ontario's Business Attractiveness.*

L'Institute for Competitiveness and Prosperity, un organisme sans but lucratif indépendant financé par le gouvernement de l'Ontario, a pour mandat d'aider le public à comprendre les facteurs macro- et microéconomique sous-tendant les progrès économiques de l'Ontario. Il s'agit du service de recherche du Groupe d'étude sur la compétitivité, la productivité et les progrès économiques, qui avait été annoncé dans le Discours du Trône d'avril 2001. Le rapport *Course Correction* évalue la mesure dans laquelle l'Ontario a réussi à accroître sa compétitivité et sa prospérité afin de déterminer s'il atteint les objectifs fixés en 2001 dans le rapport *Road to Prosperity* du Groupe d'étude. Le rapport *Open for Business* compare l'Ontario à ses concurrents régionaux et recommande les mesures que le gouvernement devrait prendre afin de rendre l'Ontario plus attrayant pour les entreprises. Le rapport donne des conseils au gouvernement sur ce qu'il peut faire pour optimiser le rendement du capital investi dans le cadre de son nouveau Fonds pour l'emploi et la prospérité, tout en améliorant les conditions commerciales à long terme dans la province.

Comité des politiques de l'éducation, de la formation et de l'économie. 2015. *Ontario's Strategic Investment Framework.*

En novembre 2014, un Cadre stratégique pour l'investissement (le Cadre) a été élaboré par le Comité des politiques de l'éducation, de la formation et de l'économie, qui se compose de ministres et de membres du caucus nommés par la première ministre. En janvier 2015, le gouvernement a annoncé que le Cadre serait la nouvelle stratégie du Ministère. Le Cadre consistait dans des principes directeurs pour le futur développement économique et les investissements dans l'emploi qui visent à accroître la productivité, à stimuler

l'innovation et à promouvoir les exportations. Au moment de nos travaux sur le terrain en juillet 2015, le Ministère n'avait pas encore finalisé de contrats sous le régime du nouveau Cadre.

Comité d'examen des programmes de soutien aux entreprises. 2014. *Rapport du Comité d'examen des programmes de soutien aux entreprises (le Comité d'examen)*.

Le ministère des Finances et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure ont nommé conjointement les membres d'un comité d'experts chargé d'examiner les programmes de soutien aux entreprises de la province. Le rapport contenait 26 recommandations à l'intention du gouvernement de l'Ontario.

Institut Fraser. 2014. *Can Canada Prosper Without a Prosperous Ontario?*

L'Institut Fraser est un organisme canadien indépendant de recherche et d'éducation sur les politiques publiques qui a pour mission de mesurer la qualité de vie des Canadiens en examinant les effets des politiques publiques et de l'entrepreneuriat sur le bien-être des Canadiens. Le rapport examine l'influence de l'Ontario sur la performance économique du Canada dans son ensemble.

Commission de réforme des services publics de l'Ontario. 2012. *Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence (rapport Drummond)*.

Ce rapport, rédigé par l'économiste Don Drummond, avait pour but de conseiller le gouvernement sur les moyens de réduire la dette de la province. Il contient des recommandations sur les mesures à prendre pour optimiser les ressources associées à un large éventail de programmes gouvernementaux, dont les soutiens aux entreprises, les paiements de transfert, les crédits d'impôt pour entreprises et les services d'emploi et de formation.

Conseil pour l'emploi et la prospérité. 2012. *L'avantage Ontario*.

Le Conseil, qui se composait de 14 dirigeants du milieu des affaires, des syndicats et d'autres secteurs nommés par le premier ministre alors en poste, était chargé de recommander les mesures à prendre pour que l'Ontario puisse saisir les nouvelles opportunités. Son rapport incluait des recommandations axées sur l'accroissement du commerce international, de la productivité et de l'innovation.

Ministère du Développement économique et du Commerce, aujourd'hui ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure. 2011. *Cross-Ministry Support to Ontario Businesses Final Report (Rapport final sur le soutien interministériel aux entreprises de l'Ontario)*.

Ce rapport, produit par une entreprise de l'extérieur engagée par le Ministère pour évaluer la performance des programmes de soutien direct aux entreprises offerts par tous les ministères, examinait les initiatives de développement économique mises en oeuvre au Michigan, dans l'État de New York, en Californie et au Québec et analysait différentes options, comme le démantèlement graduel des programmes moins performants à l'échelle du gouvernement et à l'intérieur de chaque ministère.