

Chapitre 1

Section 1.06

Ministère de l'Infrastructure (anciennement le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure)

Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.06 du *Rapport annuel 2014*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	1	1			
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1	1			
Total	3	3	0	0	0
%	100	100	0	0	0

Contexte

La Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier, communément appelée Infrastructure Ontario, est une société de la Couronne établie par la *Loi de 2011 sur la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier* (la Loi). Infrastructure Ontario est administrée par un conseil, dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, qui rend compte au ministre de l'Infrastructure (le ministre du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure lors de notre audit en 2014).

Infrastructure Ontario compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec clients

gouvernementaux et non gouvernementaux : le secteur des grands projets gère les principaux projets d'infrastructure publique complexes selon le modèle de diversification des modes de financement et de l'approvisionnement; le secteur des services de gestion immobilière gère le portefeuille des terrains et autres biens immobiliers de la province; le secteur des prêts pour le financement des infrastructures administre le Programme de prêts; enfin, le secteur des projets commerciaux exploite les partenariats avec le secteur privé et les investissements du secteur privé pour réaliser des gains d'efficacité dans les services et les investissements du gouvernement.

Dans le cadre du Programme de prêts, Infrastructure Ontario octroie des prêts aux

municipalités et aux secteurs parapublic et sans but lucratif de l'Ontario aux fins du développement de l'infrastructure. Le Programme de prêts d'Infrastructure Ontario emploie 26 équivalents temps plein, notamment des agents de prêts, des assureurs commerciaux, du personnel de relations avec la clientèle, des analystes de risque de crédit, des chefs de projet, des analystes de trésorerie et des conseillers juridiques. Les dépenses du Programme pour 2015-2016 au titre des salaires et des frais administratifs s'élevaient à 7,1 millions de dollars.

Programme de prêts

Le Programme de prêts a octroyé des fonds d'infrastructure aux municipalités sous plusieurs structures organisationnelles avant la création d'Infrastructure Ontario en 2011. En 2004, l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) a été créé pour administrer les prêts municipaux, auparavant accordés par l'Office ontarien de financement de l'infrastructure économique des municipalités (OOFIEM). L'OSIFA a été établi pour élargir le mandat de l'OOFIEM, qui prêtait uniquement aux municipalités ontariennes, de façon à prêter également aux organismes des secteurs parapublic et sans but lucratif. Entre 2006 et 2011, l'OSIFA et plusieurs autres organismes de la Couronne ont été fusionnés pour finalement créer la Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (appelée Infrastructure Ontario dans le présent rapport).

Lorsque l'OSIFA a été créé en 2004 et a pris en charge le Programme de prêts, il administrait un portefeuille de prêts municipaux se chiffrant à environ 514 millions de dollars. Depuis, les emprunteurs admissibles au Programme de prêts ne sont plus seulement les municipalités, mais aussi 10 secteurs admissibles. Ces secteurs, qui sont nommés dans la Loi et exposés en détail dans le *Règlement de l'Ontario 210/11* y afférent, sont les suivants:

- les municipalités;
- les universités les collèges affiliés;

- les sociétés municipales (y compris les entreprises de production d'électricité, les distributeurs d'énergie locaux et les sociétés énergétiques de quartier);
- les régies locales de services publics;
- les foyers de soins de longue durée et les maisons de soins palliatifs sans but lucratif;
- les fournisseurs de logements sociaux et abordables sans but lucratifs;
- les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones;
- les centres de services sociaux et de santé communautaires;
- les instituts de formation en arts sans but lucratif;
- les organisations sportives et récréatives sans but lucratif.

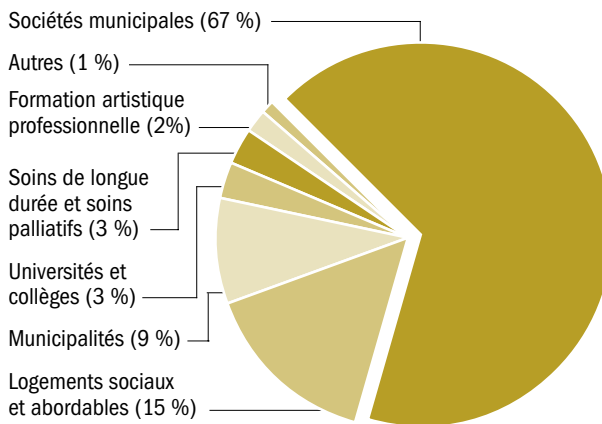
Les entités qui font partie des secteurs ci-dessus sont admissibles aux emprunts auprès d'Infrastructure Ontario. De plus, d'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été désignées des emprunteurs admissibles en vertu de la Loi et du Règlement de l'Ontario 210/11 y afférent.

L'expansion du Programme de prêts aux secteurs parapublic et sans but lucratif a permis aux emprunteurs, qui auparavant pouvaient ne pas avoir de cote de crédit auprès d'agences de notation externes, d'accéder à un financement abordable grâce à la cote de solvabilité supérieure de la province et au faible coût du capital. En conformité avec le mandat élargi du Programme de prêts, Infrastructure Ontario administre un portefeuille de 1 310 prêts consentis à 379 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7,7 milliards de dollars depuis le début du Programme de prêts. Au 31 mars 2016, le solde des prêts en cours d'Infrastructure Ontario s'élevait à quelque 5,3 milliards de dollars. Ce solde est ventilé par secteur à la **figure 1**.

Pour la gestion du risque de crédit de son portefeuille – défini comme étant [*traduction*] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement

Figure 1 : Total des avances de prêt en souffrance par secteur admissible, au 31 mars 2016 (%)

Source des données : Infrastructure Ontario



* Comprend les centres de services sociaux et de santé communautaires, les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones, les organismes de sports et de loisirs et les conseils de services locaux.

du principal et de l'intérêt par les emprunteurs, des intérêts ou des remboursements du capital prévus » –, Infrastructure Ontario a élaboré une politique sur les risques de crédit généraux ainsi qu'une politique/ligne directrice sur les risques de crédit individuels pour chacun des 10 secteurs emprunteurs admissibles. Chaque politique/ligne directrice sectorielle décrit les forces et les risques de crédit généraux d'un secteur donné ainsi que les risques individuels communs à ce secteur. De plus, les politiques/lignes directrices précisent les limites maximales d'exposition d'Infrastructure Ontario concernant les prêts individuels et pour chaque secteur dans son ensemble; le ratio maximal de couverture du service de la dette pour les emprunteurs potentiels dans le secteur en fonction de leur catégorie de risque; et d'autres limites propres aux secteurs.

Il était ressorti de notre audit de 2014 qu'Infrastructure Ontario devait améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit (particulièrement pour les emprunteurs non municipaux) et actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit. Infrastructure Ontario devait aussi officialiser ses

procédures de surveillance des prêts, qui n'étaient pas bien documentées au moment de notre audit. Nous avons aussi constaté qu'Infrastructure Ontario devait se doter d'un outil de surveillance afin de suivre et de surveiller la conformité avec les conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Voici d'autres constatations importantes de notre audit de 2014 :

- De manière générale, Infrastructure Ontario disposait de politiques et de procédures relatives à l'octroi et à l'approbation des prêts pour s'assurer que les conditions des prêts consentis aux emprunteurs admissibles étaient proportionnées au risque qui s'y rattache. La grande majorité des emprunteurs acquittaient les paiements comme exigé et le montant des pertes sur prêt était plutôt faible historiquement. Toutefois, les prêts à risque élevé avaient été octroyés à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des secteurs emprunteurs admissibles, mais qui avaient été déclarés admissibles par d'autres moyens légaux afin d'appuyer les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation.
- Dans un cas, un prêt d'un plus de 235 millions de dollars (un montant de 216 millions de dollars était impayé au 31 mars 2014) avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le prêt devait servir à financer l'achèvement de la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour terminer la construction. Dans le cadre du prêt, le ministère de la Recherche, de l'Innovation et des Sciences (le ministère de la Recherche et de l'Innovation lors de notre audit de 2014) avait également octroyé une

garantie du service de la dette de 15 ans, d'un montant maximal de 7,1 millions de dollars par année, pour couvrir le risque financier posé par l'absence d'engagements de location pour le projet.

- En décembre 2013, d'autres problèmes s'étaient posés en lien avec le projet et le ministère de la Recherche et de l'Innovation a dû honorer la garantie qu'il avait octroyée pour faciliter le prêt; en effet, la superficie louée n'était pas suffisante pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt qui seraient exigibles en janvier 2014. Nous avons remarqué dans notre audit que l'absence de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques importants assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donnait l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Nous avons aussi remarqué que ce n'était toujours pas certain que les avantages découlant de cette opération l'emporteraient en définitive sur les risques et les coûts assumés.
- Figuraient aussi sur la liste des prêts douteux deux anciens prêts accordés à des organismes sans but lucratif, dont le solde impayé combiné s'élevait à environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014. Les deux prêts avaient été approuvés sur la base d'hypothèses optimistes concernant les revenus de dons, qui ne se sont toujours pas matérialisés. Une approbation par décret était nécessaire pour qu'un des emprunteurs soit admissible au Programme de prêts. Les deux emprunteurs n'auraient pas été admissibles aux termes des politiques de prêt d'Infrastructure Ontario pour ce qui est des revenus de dons existants au moment de notre audit. Ces deux prêts n'étaient pas en défaut au moment de l'audit.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et Infrastructure Ontario s'était engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.

Comité permanent des comptes publics

Le 23 septembre 2015, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique sur la section 3.06, Programme de prêts d'Infrastructure Ontario, de notre *Rapport annuel 2014*. À la suite de l'audience, en octobre 2015, le Comité a envoyé une lettre au ministère de l'Infrastructure (à l'époque, le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure) dans laquelle il souscrivait aux constatations et aux recommandations de notre rapport et reconnaissait les réponses d'Infrastructure Ontario à nos recommandations et les renseignements supplémentaires qui avaient été communiqués au moment de l'audience. Le Comité était satisfait des renseignements reçus à l'audience et n'avait pas d'autres recommandations à formuler.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Infrastructure Ontario a mis en oeuvre les trois recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2014* et qui visaient à assurer une surveillance et un suivi suffisants des prêts octroyés dans le cadre du Programme.

Par exemple, en ce qui a trait à la surveillance des prêts, Infrastructure Ontario a revu sa politique de gestion du risque de crédit en mettant à jour les politiques sur les risques de crédit individuels (maintenant les lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels) pour cinq secteurs emprunteurs admissibles, ce qui représente la majeure partie de son portefeuille. Infrastructure Ontario a également mis pleinement en oeuvre 34 des 36 recommandations issues d'un examen externe de ses processus de crédit et de prêt et a instauré un nouveau système de gestion des prêts qui est devenu fonctionnel en septembre 2014;

les conventions d'endettement non standards ont toutes été consignées dans le système aux fins de suivi et de surveillance.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

Prêts municipaux

Recommandation 1

Pour faire en sorte que les prêts municipaux en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit officialiser et documenter ses procédures de surveillance de ces prêts.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Infrastructure Ontario surveille les prêts municipaux au moyen d'un examen annuel des états financiers audités des municipalités, au moyen des données recueillies dans le Rapport d'information financière annuel des municipalités – le principal outil de collecte d'information financière et statistique sur les municipalités –, lequel est géré par le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), et enfin au moyen de discussions avec le MAML, s'il y a lieu. Le Service du risque de crédit d'Infrastructure Ontario compte sur l'examen annuel pour identifier les emprunteurs dont la cote de crédit est faible et évalue l'impact potentiel sur le remboursement de leur prêt.

Il était ressorti de notre audit de 2014 qu'Infrastructure Ontario disposait de procédures efficaces pour surveiller les prêts municipaux, mais que celles-ci pourraient être mieux documentées.

Depuis notre audit, Infrastructure Ontario a mis à jour en septembre 2015 sa politique de gestion du risque de crédit ainsi que ses lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels pour les municipalités; les procédures de surveillance des prêts municipaux y sont décrites. La politique de gestion du risque de crédit précise maintenant qu'Infrastructure Ontario a la responsabilité d'assurer la planification de la gestion du crédit et la

mesure du risque, de surveiller les risques de crédit et les risques environnementaux actuels et potentiels dans son portefeuille de prêts et d'en rendre compte.

La version actualisée des lignes directrices et procédures concernant les prêts sectoriels pour les municipalités comporte maintenant une section consacrée à l'analyse et à la diligence raisonnable exigées pour les prêts municipaux et énumère des éléments précis tels que l'exécution obligatoire du modèle de notation municipale que l'on devrait comparer aux exigences minimales d'Infrastructure Ontario. Infrastructure Ontario assurera une surveillance active des municipalités dont la notation est inférieure aux exigences minimales afin de connaître les causes de la baisse de leur niveau de solvabilité et de déterminer les meilleurs moyens pour y remédier.

Analyse du processus d'examen de la solvabilité et des prêts d'Infrastructure Ontario

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les prêts octroyés aux emprunteurs admissibles reflètent les risques associés et que les prêts en cours fassent l'objet d'une surveillance efficace, Infrastructure Ontario doit mettre en œuvre tous les éléments de son plan d'action afin de combler les lacunes relevées dans l'examen du consultant de 2013 portant sur ses processus de crédit et de prêt.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

En juin 2013, Infrastructure Ontario a engagé un cabinet externe d'experts-conseils pour analyser ses processus d'examen des prêts et de la solvabilité. Le rapport de l'analyse comportait 36 recommandations, notamment :

- préciser la Politique de risque de crédit pour qu'elle soit plus normative et couvre tous les processus de prêt pertinents;

- améliorer les politiques et procédures existantes pour faciliter le recours cohérent à la souscription et à l'évaluation de la solvabilité;
- établir une exigence minimale générale relative au ratio de couverture du service de la dette;
- officialiser le processus de surveillance existant afin de cerner de manière systématique les comptes douteux potentiels;
- mettre en place un processus d'examen annuel des prêts.

En mars 2014, la direction d'Infrastructure Ontario a présenté au conseil d'administration un plan de mise en oeuvre pour répondre aux 36 recommandations du rapport, assorti d'un échéancier allant d'avril à septembre 2014.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a mis pleinement en oeuvre 34 des 36 recommandations dans le cadre des mises à jour de sa politique de gestion du risque de crédit et de ses lignes directrices et procédures relatives aux prêts.

Infrastructure Ontario ne mettra pas en oeuvre les deux dernières recommandations, c'est-à-dire ajuster le taux d'intérêt de prêts en fonction de la solvabilité de l'emprunteur et incorporer des conditions et de l'information supplémentaire sur le taux d'emprunt dans la feuille de modalités de prêt. La raison en est que la grande majorité des emprunteurs acquitte leurs paiements comme exigé et le montant des pertes sur prêt a été faible par le passé.

Recommandation 3

Pour s'assurer de surveiller toutes les conventions d'endettement et de prendre des mesures appropriées lorsque les risques associés le justifient, Infrastructure Ontario doit élaborer un outil de suivi pour consigner et surveiller l'ensemble des conventions non standards stipulées dans les accords de prêt signés.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Le Service du risque de crédit d'Infrastructure Ontario est chargé de l'examen des demandes de

crédit et de la surveillance des prêts. Au moment de notre audit en 2014, le Service procédait à l'élaboration et à l'amélioration de plusieurs outils de surveillance des prêts et d'autres outils de rapport, mais les politiques et procédures de surveillance des prêts n'étaient toujours pas officialisées. De plus, nous avons relevé plusieurs cas où des restrictions ou conventions non standards avaient été intégrées aux accords de financement par prêt afin de tenir compte de secteurs de risque particuliers. Nous n'avions cependant relevé aucune preuve qu'Infrastructure Ontario surveillait la conformité avec les conventions.

Depuis notre audit de 2014, Infrastructure Ontario a mis en oeuvre un nouveau système de gestion des prêts qui était fonctionnel en septembre 2014 et qui possédait la capacité de suivre et de surveiller les conventions d'endettement. Toutes les conventions non standards qui figurent dans les accords de prêt ont été consignées dans le système; de plus, des rapports hebdomadaires sont produits pour permettre aux agents de prêts de surveiller les dates d'échéance de la présentation des renseignements nécessaires pour évaluer la conformité avec les conventions. Les prêts dont les conventions n'ont pas été respectées sont signalés aux fins de suivi et figurent dans un rapport trimestriel communiqué à la haute direction et au conseil d'administration. Au 31 mars 2016, six prêts (108 millions de dollars) figurant sur la Liste de surveillance des prêts étaient signalés comme devant faire l'objet d'une surveillance supplémentaire.

Mise à jour sur le prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

En mai 2010, le Comité de gestion du crédit et des risques du conseil d'administration d'Infrastructure Ontario a approuvé un prêt d'au plus 235 millions de dollars (un montant de 216 millions de dollars était impayé au 31 mars 2014) pour une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif qui n'aurait pas été admissible autrement au Programme de prêts. Une modification

réglementaire a permis d'accorder le prêt. L'objet de l'emprunt était de financer l'achèvement de la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour terminer la construction. Infrastructure Ontario a approuvé le prêt, assorti d'une garantie du service de la dette octroyée par le ministère de la Recherche et de l'Innovation qui tenait lieu de condition exigeant que 80 % de l'immeuble soit loué à l'avance. Infrastructure Ontario exigeait que le promoteur satisfasse à cette condition avant que des fonds du prêt puissent lui être versés. Cette garantie transférait au Ministère le risque de défaut du Programme de prêts d'Infrastructure Ontario.

En décembre 2013, la construction de la tour était achevée et un permis d'occuper a été délivré; toutefois, seulement un peu plus de 30 % de la superficie disponible avait été louée. En outre, le District de la découverte MaRS n'avait pas les fonds requis pour remplir ses engagements locatifs et faire les paiements d'intérêts sur le prêt. Le 3 février 2014, Infrastructure Ontario a avisé le ministère de la Recherche et de l'Innovation qu'il demanderait un prélèvement sur la garantie du service de la dette pour couvrir le prêt. Parallèlement, le ministre de l'Infrastructure a demandé à Infrastructure Ontario d'examiner des options pour maintenir à la fois le projet et le prêt tout en réduisant l'exposition du gouvernement.

Les négociations avec les intéressés se sont poursuivies en août 2014 et une entente conditionnelle visant l'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée en septembre 2014. Par ailleurs, le prêt de construction a été converti en une débenture à long terme le 30 septembre 2014. Le moment total prélevé sur la garantie entre février 2014 et janvier 2015 s'élevait à 7,9 millions de dollars.

Nous avons remarqué dans notre audit que l'absence de transparence entourant les objectifs

stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques importants assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donnait l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Nous avons aussi remarqué que ce n'était toujours pas certain que les avantages découlant de cette opération l'emporteraient en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Depuis notre audit, la débenture de MaRS – y compris l'accord de financement – a été cédée au ministère de la Recherche et de l'Innovation, et ce dernier l'a intégralement remboursée, remettant ainsi Infrastructure Ontario dans sa position antérieure.

Une convention de crédit modifiée et reformulée a été signée entre le District de la découverte MaRS, MaRS Phase 2 Inc. et la province de l'Ontario le 30 mars 2015 pour couvrir la débenture existante de 223,3 millions de dollars (composée d'un montant de 217,5 millions de dollars d'Infrastructure Ontario et d'un montant de 5,8 millions de dollars prélevé sur la facilité de crédit à terme existante immédiatement avant la date de clôture) et pour accorder une nouvelle facilité de crédit à terme d'au plus 155 millions de dollars. Des prélèvements seront effectués sur cette nouvelle facilité jusqu'en 2019 pour soutenir le projet jusqu'au moment où l'immeuble aura suffisamment de locataires et une trésorerie suffisante pour stabiliser le projet. Le Ministère a instauré plusieurs mesures pour superviser l'accord modifié, notamment la surveillance des coûts de construction, la nomination d'un comité de supervision experte et la nomination d'un membre indépendant au conseil d'administration de MaRS.

Au 31 mars 2016, le solde impayé de la facilité de crédit totale s'élevait à 290 millions de dollars. Ce prêt figure dans les Comptes publics de la province.