

Chapitre 3

Section 3.04

Infrastructure Ontario— Diversification des modes de financement et d’approvisionnement

Suivi de la section 3.05 du *Rapport annuel 2014 par le Comité permanent des comptes publics*

Le Comité a tenu des audiences publiques en mars 2015 sur notre audit de 2014 d’Infrastructure Ontario—Diversification des modes de financement et d’approvisionnement. Le Comité a déposé à l’Assemblée législative en juin 2015 un rapport découlant de ces audiences. Le rapport peut être consulté dans son intégralité à l’adresse www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/InfrastructureOntarioAlternativeFinancingandProcurement_FR.

Le Comité a formulé six recommandations et a demandé que le ministère de l’Infrastructure (appelé le ministère du Développement économique, de l’Emploi et de l’Infrastructure au moment de notre audit) et qu’Infrastructure Ontario lui soumettent par écrit leurs réponses à ses recommandations à la fin de septembre 2015. Le ministère de l’Infrastructure (le Ministère) et Infrastructure Ontario ont présenté leur réponse officielle au Comité le 30 septembre 2015. Le Comité a soulevé plusieurs points similaires aux constatations de notre audit de 2014. En février 2016, le Bureau de la vérificatrice générale a demandé au Ministère et à Infrastructure Ontario de faire le point sur

les mesures qu’ils ont prises pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Ministère et Infrastructure Ontario nous ont fourni de l’information au printemps et à l’été 2016. L’état des mesures recommandées par le Comité est présenté à la **figure 1**.

La **figure 2** présente les recommandations et l’état détaillé, qui sont fondés sur les réponses du Ministère et d’Infrastructure Ontario, et notre examen de l’information soumise.

Infrastructure Ontario a réalisé des progrès dans la mise en oeuvre d’un nombre de recommandations, notamment présenter au Comité un compte rendu des coûts réels des projets exécutés en Ontario selon le modèle de la diversification des modes de financement et d’approvisionnement, ainsi que des renseignements détaillés sur sa méthodologie révisée d’évaluation de l’optimisation des ressources. Toutefois, il n’a pas été en mesure de fournir de données sur les coûts réels de récents investissements dans les infrastructures publiques, et n’a pas encore fait rapport des résultats de l’examen par des tiers de son processus budgétaire et de sa méthodologie d’estimation.

Figure 1 : État des mesures recommandées dans le rapport de juin 2015 du Comité sur la diversification des modes de financement et d'approvisionnement

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

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre*	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	2	1		1	
Recommandation 2	2	1		1	
Recommandation 3	2	2			
Recommandation 4	2	2			
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	3	3			
Total	12	9	1	2	0
%	100	75	8	17	0

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

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

Recommandations du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 1 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un résumé de son analyse des données recueillies sur les coûts réels des récents investissements et des projets de DMFA dans les infrastructures publiques en Ontario.</p> <p>État : Peu ou pas de progrès en ce qui concerne les récents investissements dans les infrastructures publiques en Ontario.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre en ce qui concerne les projets de DMFA.</p>	<p>Le 30 septembre 2015, Infrastructure Ontario a transmis deux rapports au Comité. Le premier rapport résumait les résultats de 45 projets de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) et de 7 projets traditionnels (approvisionnement direct) (les coûts des projets se situaient entre 10 et 50 millions de dollars), dont la réalisation était encadrée par Infrastructure Ontario. Le rapport indiquait que 98 % des projets de DMFA respectaient le budget et 73 % respectaient les délais, comparativement à 71 % et 86 % respectivement pour les projets traditionnels relevant d'Infrastructure Ontario.</p> <p>Le second rapport examinait cinq grands projets hospitaliers dont le coût en capital était supérieur à 100 millions de dollars et qui avaient été réalisés il y a 10 ans selon le modèle traditionnel. Infrastructure Ontario a indiqué qu'il n'avait pu obtenir d'autres renseignements sur les grands projets récents dans le secteur public. Le rapport précisait que le dépassement de coûts moyen des cinq projets visés était de 25 % lorsque l'on comparait le coût de la soumission et le coût final, et de 54 % lorsque l'on comparait le budget et le coût final.</p> <p>Par ailleurs, lorsqu'Infrastructure Ontario a transmis au Bureau de la vérificatrice générale la mise à jour de la mise en oeuvre de cette recommandation en avril 2016, il a inclus un rapport du personnel de la Ville de Toronto sur le remaniement du calendrier et du budget du prolongement de la ligne de métro Toronto York Spadina, ainsi qu'un rapport du Lawrence Centre for Policy and Management qui comparait les modèles de réalisation de projets P3 et traditionnels. Infrastructure Ontario a fourni des détails sur ces projets à titre de preuve de dépassements de coûts dans les projets du modèle traditionnel.</p>

Recommandations du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 2 Qu’Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un rapport exposant sa nouvelle méthodologie d’évaluation de l’optimisation des ressources et précisant les changements, le moment de ces changements et leur justification. État : Pleinement mise en oeuvre.</p> <p>Le rapport devra également indiquer la mesure dans laquelle les données sur les coûts réels des récents projets du secteur public et des projets de DMFA en Ontario justifient l’évaluation des risques assumés dans les modèles respectifs. État : Peu ou pas de progrès.</p>	<p>Infrastructure Ontario a revu en mars 2015 sa méthodologie d’évaluation de l’optimisation des ressources. La nouvelle méthodologie comprend cinq améliorations principales résumées ci-dessous et décrites de façon détaillée dans le guide pour évaluer l’optimisation des ressources, qui a été remis au Comité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplification des matrices de risques—Le nombre de risques a été abaissé d’environ 60 à 40 afin de clarifier la définition des risques et de réduire les redondances. • Introduction d’un facteur d’innovation—Le facteur d’innovation suppose que le coût de base du comparateur du secteur public sera supérieur de 7,5 % à 12 % en moyenne au coût de base du modèle de DMFA. Le facteur d’innovation s’applique uniquement aux projets qui comportent un volet de conception. • Rajustement des coûts du cycle de vie—Les dépenses estimatives liées au cycle de vie indiquées dans le comparateur du secteur public ont été réduites pour tenir compte de la tendance à limiter les dépenses d’entretien des biens constatée par le passé à cet égard au sein du gouvernement. • Retrait des coûts d’assurance du calcul de la neutralité concurrentielle—Le coût des primes d’assurance est inclus dans le coût de base et a été retiré du montant calculé au titre de la neutralité concurrentielle. • Améliorations apportées au processus d’évaluation des risques—Dans la mesure du possible, des experts conseils en estimation des coûts particuliers d’un projet seront appelés à valider l’attribution aux différents risques des coûts évalués par l’équipe de gestion des risques. <p>Infrastructure Ontario n’a pas inclus la mesure dans laquelle les données sur les coûts réels des récents projets du secteur public et des projets de DMFA en Ontario justifient l’évaluation des risques assumés dans les modèles respectifs.</p> <p>Infrastructure Ontario a fait savoir qu’il n’avait pu obtenir de renseignements sur les coûts réels des récents projets du secteur public en Ontario.</p>
<p>Recommandation 3 Que le ministère du Développement économique, de l’Emploi et de l’Infrastructure informe le Comité permanent des comptes publics de ses intentions concernant le seuil de sélection des projets de DMFA. Il devra notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • indiquer le montant du nouveau seuil de sélection, le cas échéant, et justifier sa modification; État : Pleinement mise en oeuvre. • fournir la date d’entrée en vigueur prévue de la modification proposée du seuil de sélection. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>Depuis le printemps 2015, en conformité à la directive du ministre de l’Infrastructure, Infrastructure Ontario applique le seuil de 100 millions de dollars pour déterminer les projets qui pourraient être réalisés selon le modèle de DMFA.</p> <p>Ce changement harmonise la situation en Ontario avec celle d’autres administrations au Canada (p. ex. PPP Canada, Partnerships BC et SaskBuilds) qui utilisent un seuil de 100 millions de dollars pour les projets nécessitant un financement à long terme pendant la période d’exploitation ou d’entretien prévue au contrat.</p> <p>Les projets de moins de 100 millions de dollars peuvent faire l’objet d’une évaluation au cas par cas.</p>

Recommandations du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 4 Qu'Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics une liste des projets qu'il a encadrés selon le modèle traditionnel. La liste devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> comprendre des statistiques sur les dépassements de coûts et les retards; État : Pleinement mise en oeuvre. faire ressortir toute tendance dans les statistiques depuis les premiers projets traditionnels encadrés par Infrastructure Ontario jusqu'aux projets les plus récents. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>Infrastructure Ontario a transmis au Comité un tableau récapitulatif des résultats de ses projets réalisés selon le modèle traditionnel au cours des quatre dernières années.</p> <p>En moyenne, Infrastructure Ontario encadre la réalisation selon le modèle traditionnel de 4 000 projets par année. Environ 1 600 d'entre eux dépassaient 100 000 \$ et Infrastructure Ontario les a évalués du point de vue du respect des délais et du budget. Les cibles de ces mesures étaient un résultat supérieur à 90 % quant au respect des délais et un écart de plus ou moins 5 % quant au respect du budget.</p> <p>Au cours des 4 derniers exercices, soit de 2011-2012 à 2014-2015, les résultats obtenus par Infrastructure Ontario quant au respect des délais étaient de l'ordre de 87 % à 94,5 % et ses résultats sur le plan de l'écart quant au respect du budget étaient de l'ordre de -0,9 % à 0,9 %; les résultats dépassaient donc les cibles dans tous les cas sauf un, où les résultats pour le respect des délais ont été de 87 % en 2011-2012.</p> <p>La tendance des quatre dernières années montre une amélioration des résultats mesurés, ce qui, selon Infrastructure Ontario, peut être attribué aux changements dans ses processus d'approvisionnement et aux modifications du modèle d'approvisionnement de services de sous traitance utilisé pour ces projets.</p>
<p>Recommandation 5 Qu'Infrastructure Ontario communique au Comité permanent des comptes publics les résultats de l'analyse de son processus budgétaire et de sa méthodologie d'évaluation effectuée par l'expert conseil. État : En voie d'être mise en oeuvre d'ici l'hiver 2017.</p>	<p>En 2015, Infrastructure Ontario a retenu les services d'une société d'experts conseils en estimation des coûts à la suite d'un processus d'appel d'offres pour examiner la méthodologie utilisée par Infrastructure Ontario pour établir les budgets des projets de DMFA. La société a analysé les budgets de 36 projets de DMFA représentant une valeur de construction de 19,75 milliards de dollars dans l'ensemble des secteurs. En plus d'examiner les coûts de construction des immobilisations, la société a analysé l'exactitude des prévisions des coûts du cycle de vie et de l'entretien établies pour les budgets par Infrastructure Ontario.</p> <p>En septembre 2015, Infrastructure Ontario a transmis au Comité les résultats préliminaires de l'examen. Le rapport final, qu'Infrastructure Ontario n'a pas présenté au Comité, a été publié en mars 2016. Selon le rapport, la méthode employée par Infrastructure Ontario pour produire les budgets applique un processus conforme aux pratiques de l'industrie, mais il y a certains aspects à améliorer. Le rapport précisait ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> Il y a encore des améliorations à apporter aux budgets dans le portefeuille des projets de conception-construction-financement-entretien (CCFE) d'infrastructures de transport et de transport en commun. En général, les budgets des projets dans ce portefeuille semblent raisonnables. Il y a encore un besoin de surveillance constante des tendances de l'industrie afin de tenir compte des nouvelles tendances. Infrastructure Ontario doit mettre davantage à contribution son expertise et sa connaissance du portefeuille pour améliorer la budgétisation des coûts d'entretien et du cycle de vie. <p>En réponse aux préoccupations exprimées dans le rapport, Infrastructure Ontario met en oeuvre un nouveau système de base de données sur les projets afin d'améliorer l'analyse et le compte rendu des projets individuels et des secteurs aux fins de l'établissement des budgets. Infrastructure Ontario prévoit mettre le système en service au printemps ou à l'été 2017.</p> <p>Par ailleurs, l'équipe de gestion des budgets et des coûts a été restructurée en 2016. De plus, on a défini les ressources nécessaires pour améliorer les résultats budgétaires du portefeuille des projets CCFE d'infrastructures de transport et de transport en commun. On prévoit notamment d'embaucher du nouveau personnel (un évaluateur ou analyste de données quantitatives) à l'automne ou à l'hiver 2016 et d'établir une nouvelle liste de fournisseurs attitrés de services d'experts-conseils en estimation de coûts à l'hiver 2017.</p>

Recommandations du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 6 Qu’Infrastructure Ontario remette au Comité permanent des comptes publics un rapport sur son processus d’appel d’offres concurrentiel pour les projets de DMFA. Il devra notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> expliquer comment le tiers restant des projets a été sélectionné ainsi que les changements qui seront apportés au système de cotation des soumissions pour faire en sorte qu’une importance égale est accordée aux aspects techniques et au prix; État : Pleinement mise en oeuvre. détailler les mesures prises pour assurer la compétitivité du processus d’appel d’offres; État : Pleinement mise en oeuvre. indiquer le nombre moyen de soumissions qualifiées reçues dans le cadre des projets de DMFA. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>Infrastructure Ontario a dit que toutes les soumissions doivent satisfaire aux exigences conceptuelles et techniques minimales avant de passer à l’évaluation du prix pour garantir que le gouvernement ou un autre client du secteur public reçoit au bout du compte un projet rentable et de grande qualité. Depuis toujours, environ les deux tiers des projets ont été attribués au soumissionnaire le moins-disant qui a obtenu la note la plus élevée pour les aspects conceptuels et techniques. Par conséquent, le tiers restant des projets a été sélectionné en fonction du prix, à la condition que le soumissionnaire satisfasse aux exigences conceptuelles et techniques minimales.</p> <p>Par ailleurs, Infrastructure Ontario a examiné sa méthodologie d’évaluation et a fait savoir qu’elle permet actuellement d’effectuer un examen équilibré des propositions techniques et financières et qu’il ne prévoit pas apporter de modifications importantes à son système de cotation des soumissions. Quoiqu’il en soit, Infrastructure Ontario a effectué deux ajustements dans le système en 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> il a introduit une « évaluation progressive » selon laquelle les résultats techniques sont évalués complètement avant d’ouvrir la proposition financière (auparavant, cet examen était effectué simultanément par les équipes d’évaluation des aspects techniques et financiers); il a instauré un seuil de cotation minimale dans la proposition technique pour les projets de construction-financement pour mieux s’assurer que certaines normes en matière de calendrier de construction sont respectées. <p>Infrastructure Ontario a précisé que son processus d’approvisionnement comporte des mesures de contrôle et des processus pour assurer la compétitivité. Par exemple, dans certains cas, avant tout approvisionnement, un « sondage du marché » est effectué pour confirmer l’intérêt à l’égard d’un projet particulier et obtenir des commentaires sur les éléments de structuration éventuels d’une transaction. Le processus d’approvisionnement commence par une demande de qualification, étape au cours de laquelle tous les concurrents peuvent présenter une soumission de qualification qui satisfait aux exigences établies. Seuls les candidats préqualifiés retenus sont ensuite invités à présenter une proposition à l’étape de la demande de propositions, qui s’inscrit dans un processus concurrentiel permettant également la tenue de réunions commerciales confidentielles observées par des surveillants de l’équité.</p> <p>En outre, Infrastructure Ontario a indiqué que ses projets de DMFA selon le modèle de construction-financement comportent en général cinq soumissions en moyenne, alors que les projets réalisés selon les modèles de conception-construction-financement et de conception-construction-financement-entretien comportent trois soumissions.</p>