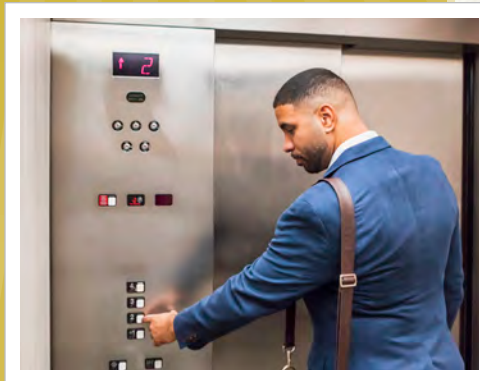




Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Rapport annuel 2018



Volume 1 de 2



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificatrice générale, j'ai le plaisir de vous soumettre le Volume 1 du *Rapport annuel 2018* du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in black ink, reading "Bonnie Lysyk". The signature is fluid and cursive.

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA

Automne 2018
Toronto (Ontario)

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse www.auditor.on.ca

© 2018, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2609 (Imprimé)

ISBN 978-1-4868-2564-6 (Imprimé, 2018 ed.) (Volume 1 de 2)

ISBN 978-1-4868-2563-9 (Imprimé, 2018 ed.) (Ensemble)

ISSN 1911-7078 (En ligne)

ISBN 978-1-4868-2567-7 (PDF, 2018 ed.) (Volume 1 de 2)

ISBN 978-1-4868-2566-0 (PDF, 2018 ed.) (Ensemble)

Photos en couverture :

en haut à gauche : © iStockphoto.com/Liran Sokolovski Finzi

en haut à droite : © iStockphoto.com/ozgurkeser

au centre à gauche : © iStockphoto.com/kali9

au centre à droite : Ontario Power Generation

en bas : Rick Chard

Table des matières

	Réflexions	5
Chapitre 1	Résumés des audits de l'optimisation des ressources	16
Chapitre 2	Comptes publics de la province	39
Chapitre 3	Rapports sur les audits de l'optimisation des ressources	79
	Section 3.01 Programme d'appareils et accessoires fonctionnels	81
	Section 3.02 Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington	141
	Section 3.03 Qualité des services de santé Ontario	195
	Section 3.04 Services de santé interprovinciaux et internationaux	255
	Section 3.05 Aide juridique Ontario	299
	Section 3.06 Métrolinx – Sélection des gares GO	350
	Section 3.07 Métrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure de TLR	379
	Section 3.08 Services d'IRM et de TDM	430
	Section 3.09 Bureau du Tuteur et curateur public	486
	Section 3.10 Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario	535
	Section 3.11 Programme Ontario au travail	579
	Section 3.12 Conseils scolaires – Systèmes de TI et technologie en salle de classe	639
	Section 3.13 Office des normes techniques et de la sécurité	673
	Section 3.14 Recours à des consultants et à des conseillers principaux dans le secteur public	723
	Section 3.15 Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto	757
Chapitre 4	Examen de la publicité gouvernementale	826
Chapitre 5	Comité permanent des comptes publics	839
Chapitre 6	Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario	844
	Annexe 1 Organismes de la Couronne	874
	Annexe 2 Sociétés contrôlées par la Couronne	876
	Annexe 3 Organismes du secteur parapublic	878
	Annexe 4 Arrêtés du Conseil du Trésor	883



Bonnie Lysyk
Vérificatrice générale de l'Ontario

Réflexions

Introduction

Le *Rapport annuel 2018* est, en partie, une histoire de chiffres : 15 rapports d'audits de l'optimisation des ressources, 25 rapports de suivi de nos audits effectués il y a 2 ans et de ceux du Comité permanent des comptes publics (CCP) de l'Assemblée législative, le travail de suivi continu de près de 1 100 recommandations d'audits antérieurs, et des audits d'attestation des états financiers de la province et de ceux de dizaines d'organismes de la Couronne et de sociétés contrôlées par la Couronne. Notre rapport est constitué de deux volumes. Le **volume 1** contient nos audits de l'optimisation des ressources et les chapitres sur les comptes publics et la publicité gouvernementale. Le **volume 2** est consacré à notre travail de suivi de la mise en oeuvre de nos recommandations d'audits et de celles du CCP.

Bien que le présent rapport annuel soit principalement axé sur nos audits de l'optimisation des ressources, je manquerais à mes devoirs, cette année, si j'omettais de commencer par formuler quelques commentaires sur un domaine important qui, jusqu'à il y a deux ans, faisait l'objet d'une attention limitée de la part du public : notre audit des états financiers consolidés de la province.

Ces deux dernières années, en tant que fonctionnaire de l'Assemblée législative, je n'ai

pas été en mesure de fournir à l'Assemblée législative une assurance positive que l'état des finances de l'Ontario était fidèlement présenté dans les états financiers consolidés de la province. Notre Bureau a le mandat, aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, de communiquer les erreurs dans les états financiers qui ont été révélées par notre travail d'audit. Nous avons également fait part de nos préoccupations dans notre rapport intitulé *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*, déposé en avril 2018, comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* et le Règlement de l'Ontario 41/18.

Nous sommes toutefois heureux de constater que le gouvernement actuel a corrigé les erreurs qui avaient été repérées dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, et qu'il s'est engagé, à l'avenir, à préparer les états financiers consolidés de la province conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public. En d'autres termes, les résultats financiers de la province déclarés par le gouvernement sont fiables.

En ce qui concerne nos audits de l'optimisation des ressources, nous en avons effectué 16 cette année, dont 2 à la demande du CCP. Un audit, celui portant sur la **sélection de gares Go de Metrolinx**, est inclus dans le présent rapport annuel. L'autre, celui de l'**Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara**, a fait l'objet d'un rapport

spécial distinct déposé à l'Assemblée législative en septembre 2018.

Nos audits de l'optimisation des ressources ont ciblé plusieurs domaines au sein des secteurs public et parapublic où les fonds pourraient être utilisés plus efficacement et où l'argent dépensé pourrait servir à fournir des services plus nombreux et de meilleure qualité. Il importe grandement de faire en sorte que les contribuables en aient pour leur argent.

Deux observations de portée générale se dégagent des résultats de nos audits de l'optimisation des ressources.

Une piètre exécution des programmes peut nuire à l'atteinte des objectifs de la fonction publique

Cette année, nous avons audité un certain nombre de programmes et d'organismes qui pourraient procurer des avantages importants à la population de l'Ontario s'ils parvenaient à atteindre leurs objectifs et à s'acquitter avec succès de leur mandat. Ces objectifs et mandats consistent à venir en aide aux Ontariens dans le besoin, à protéger la sécurité et les renseignements personnels du public et, plus simplement, à faire en sorte que les tâches soient accomplies efficacement. Nous avons constaté que l'utilisation des deniers publics ne se traduit pas toujours par l'obtention efficace des avantages que doivent procurer les programmes. Par exemple :

- **Ontario au travail** est un programme de 3 milliards de dollars visant à fournir une aide financière et une aide à l'emploi aux Ontariens sans emploi ou sous-employés qui ont besoin d'un soutien financier temporaire. En 2017-2018, quelque 250 000 Ontariens ayant plus de 200 000 proches à leur charge ont reçu une aide financière de ce programme, qui est supervisé par le

ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires. L'un des principaux objectifs d'Ontario au travail est d'aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à devenir autonomes. Nous avons toutefois constaté que, malgré l'état raisonnablement bon de l'économie ces dernières années, de 10 % à 13 % seulement des bénéficiaires ont réussi à trouver un emploi et à quitter le programme grâce à l'aide fournie par Ontario au travail. Par rapport à 2009, au moment de notre dernier audit du programme, la période moyenne de réception de prestations par les participants à Ontario au travail a presque doublé, passant de 19 mois en 2008-2009 à près de 3 ans en 2017-2018. Les résultats produits par le programme semblent empirer au lieu de s'améliorer. Par ailleurs, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires manque de données pour déterminer si les gestionnaires de services aident efficacement les 36 % de bénéficiaires qui font face à des obstacles à l'emploi, comme ceux qui éprouvent des problèmes de santé mentale ou qui sont sans abri, à les surmonter.

- La création de **Waterfront Toronto** en 2002 avait pour but de faire en sorte qu'un organisme supervise tous les aspects de la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Bien que les communications de Waterfront Toronto au public aient donné l'impression que l'organisme jouait un rôle essentiel dans la transformation de classe mondiale du secteur riverain de 2 840 acres de Toronto, ce n'est pas la conclusion à laquelle nous sommes arrivés. Pour qu'une supervision efficace soit effectuée, l'organisme chargé de la surveillance doit avoir le pouvoir de s'assurer que le travail est bien fait; or, un tel pouvoir n'a malheureusement jamais été conféré à Waterfront Toronto et, par conséquent, l'aménagement des terres riveraines de Toronto a continué dans une

large mesure à s'appuyer sur des pratiques antérieures, des règlements municipaux existants et les autres règlements régissant le développement commercial et résidentiel. Des organismes de surveillance établis par d'autres municipalités se sont vu accorder un pouvoir beaucoup plus important, ce qui leur a permis de mettre en oeuvre des mesures en vue, notamment, de limiter la hauteur des immeubles, de créer de grands espaces publics, de fournir un accès public au bord de l'eau, et d'exproprier des terres dans les cas où l'utilisation de celles-ci ne correspondait pas aux plans généraux de revitalisation. Waterfront Toronto a essentiellement eu pour rôle de coordonner les intérêts des administrations municipale, provinciale et fédérale. En fait, une tranche de 700 millions de dollars des engagements financiers de 1,5 milliard pris par la municipalité et les gouvernements provincial et fédéral à l'égard de Waterfront Toronto a été réaffectée à d'autres organismes aux fins d'autres projets, comme l'élargissement du Réseau GO, le service express Union Pearson, le deuxième quai de métro à la gare Union et la régénération du littoral à Port Union et Mimico. Depuis 2002, Waterfront Toronto a aménagé seulement 5 % de la totalité des terrains à bâtir dans le secteur riverain, et il a fourni des fonds à d'autres organismes au titre de projets de revitalisation pour 151 acres additionnels. À l'inverse, en 2017 et 2018, Waterfront Toronto a pris l'initiative de conclure des ententes préliminaires d'aménagement avec Sidewalk Labs, son partenaire en matière d'innovation et de financement, pour la planification d'un projet de ville intelligente sur les terrains du quartier Quayside qui lui appartiennent, et potentiellement sur les terrains du secteur riverain élargi. Cependant, bien que le fait d'avoir pris l'initiative concernant l'aménagement des terrains du quartier

Quayside ait constitué une étape positive, des décisions et des mesures devant être prises en cours de route auront une incidence directe sur l'intérêt public et, éventuellement, des répercussions qui ne seront pas limitées à Quayside et au secteur riverain élargi. Dans ce cas, l'intérêt public sera suffisamment protégé uniquement si le gouvernement provincial procède de manière proactive à une surveillance et à une prise de décisions (en collaboration avec les administrations municipale et fédérale) avant que tout autre engagement soit conclu entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs.

- **L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)** a le mandat de promouvoir et de faire respecter les normes de sécurité publique dans quatre secteurs : le stockage et la manipulation des carburants, les chaudières et les appareils sous pression, les articles rembourrés, et les appareils de levage, les attractions et les remonte-pentes. Il est autofinancé au moyen des tarifs qu'il impose aux organisations qu'il réglemente. Cependant, l'ONTS n'a pas mis en place les processus de surveillance requis pour assurer efficacement la promotion et l'application des normes de sécurité publique dans presque tous les secteurs dont il est responsable. Par exemple, il n'inspecte pas les pipelines ou les sites privés de stockage de carburants qui présentent un risque pour les prises d'eau, et ses pratiques d'inspection des entreprises qui entretiennent et installent des appareils de combustion font en sorte qu'une grande partie des travaux des techniciens de ces entreprises n'est pas inspectée. Par ailleurs, l'ONTS sait que certains distributeurs de produits pétroliers livrent des produits dans des réservoirs qui fuient et des réservoirs qui posent un risque élevé de rejet de monoxyde de carbone, mais il n'a rien fait pour remédier à ce problème de sécurité. En outre, il y a des lacunes importantes dans ses processus

d'inspection des chaudières et appareils sous pression et des articles rembourrés. De plus, la plupart des ascenseurs et des escaliers roulants en Ontario ne sont pas entièrement conformes à la législation en matière de sécurité, et la situation empire. Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, quant à lui, n'a pas effectué de surveillance pour s'assurer que l'ONTS s'acquitte réellement du mandat qui lui a été délégué.

- Depuis 2011, **Qualité des services de santé Ontario (QSSO)** a pour mandat élargi d'améliorer continuellement la qualité des services de santé en Ontario. QSSO a dépensé environ 240 millions de dollars au cours des 7 dernières années pour surveiller la qualité des services de santé en Ontario et faire rapport à ce sujet, et pour formuler, à l'intention du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, des recommandations fondées sur des données probantes concernant les services de soins de santé et les appareils médicaux qui devraient bénéficier d'un financement public. Par ailleurs, QSSO élabore des normes de soins cliniques pour réduire la variabilité dans les soins aux patients et favoriser de meilleurs résultats pour ces derniers. Cependant, l'organisme dispose de peu d'information sur la mesure dans laquelle il s'est acquitté efficacement de son mandat, et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ainsi que les réseaux locaux d'intégration des services de santé ne s'assurent pas que des mesures sont prises à l'égard des recommandations et des conseils de QSSO. Si la mise en oeuvre des recommandations de QSSO demeure facultative pour les fournisseurs de soins de santé, il se peut que les Ontariens ne profitent pas entièrement du travail effectué par l'organisme.
- Le **Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public)** assume une responsabilité

essentielle consistant à protéger les droits et les biens des personnes qui n'ont pas la capacité mentale de le faire elles-mêmes. Nous avons toutefois constaté que certaines lacunes dans ses procédures internes nuisent à sa capacité de s'acquitter de son mandat. Par exemple, il n'en fait pas assez pour visiter périodiquement les personnes sous sa tutelle, ou pour déterminer et suivre de manière proactive les prestations auxquelles peuvent avoir droit ses clients, comme celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Selon ses propres données, lors de chacune des 5 dernières années, le Tuteur public a visité seulement de 7 % à 15 % de ses 12 000 clients pour lesquels il assure une tutelle relative aux biens. Notre examen d'un échantillon de clients qui sont à la charge du Tuteur public depuis aussi longtemps que 28 ans a révélé que la moitié d'entre eux n'ont pas été visités depuis leur placement sous tutelle. En outre, le Tuteur public agit à titre de tuteur relativement aux soins personnels pour une trentaine de clients seulement. Il doit en faire plus pour définir en quoi consiste une exécution efficace de son mandat.

- Metrolinx a pour mandat d'assurer un leadership concernant la coordination, la planification, le financement et le développement d'un réseau intégré de transport dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH). Cependant, ce leadership n'a pas été démontré dans le cadre de notre audit du processus de **sélection des gares GO de Metrolinx**. Notre audit a confirmé qu'en raison d'une influence politique, Metrolinx a contourné son propre processus de planification et a ignoré ses propres recommandations pour justifier la construction des gares de Kirby et de Lawrence East. Le ministère des Transports a publié des communiqués annonçant que les gares de Kirby et de Lawrence East

seraient construites avant même que le conseil d'administration de Metrolinx se réunisse pour rendre sa décision définitive concernant les gares devant être approuvées. Par conséquent, Metrolinx a modifié les gares qu'elle a recommandées à son conseil d'administration aux fins d'approbation. Le ministre des Transports n'a pas émis de directive ministérielle demandant la construction de certaines gares, comme il aurait pu le faire en vertu de la loi. Une directive ministérielle aurait permis de confirmer de façon transparente que la décision de construire les gares avait été prise par le ministre et que celui-ci devait en assumer la responsabilité. Notre audit de **la planification de la construction et de l'infrastructure de transport léger sur rail de Metrolinx** a montré que les modifications des plans demandées par les administrations municipale et provinciale ont eu une incidence sur la capacité de Metrolinx de planifier et de construire de façon rentable un réseau intégré de transport, ce qui a entraîné des retards dans les projets et des coûts inutiles.

- **Aide juridique Ontario** est responsable de la prestation de services juridiques aux Ontariens à faible revenu, ce qui comprend le financement de cliniques juridiques communautaires. Les dossiers de demandes et d'appels dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) représentent environ 44 % de la charge de travail de ces cliniques. Par conséquent, des fonds publics totalisant quelque 21 millions de dollars sont versés tous les ans aux cliniques, notamment pour rémunérer les avocats qui y travaillent, afin d'aider les demandeurs à accéder à un autre programme financé par les contribuables ou à faire appel des décisions relatives à ce programme. Les appels des décisions du POSPH sont entendus par le Tribunal de l'aide

sociale, financé par des fonds publics, qui rend des décisions favorables aux appelants dans environ 75 % des cas. En d'autres termes, un programme provincial – celui des cliniques juridiques communautaires – utilise l'argent des contribuables pour aider à financer le règlement des litiges avec un autre programme public – le POSPH. Si Aide juridique Ontario et le POSPH pouvaient trouver un moyen de réduire ou d'éliminer ces cas, l'organisme pourrait consacrer à la prestation d'autres services les économies pouvant aller jusqu'à 21 millions de dollars par année qu'il réaliserait, et le POSPH réduirait également ses frais juridiques.

- Les 72 conseils scolaires financés par le ministère de l'Éducation ont dépensé environ 227 millions de dollars au titre des technologies de l'information (TI) en 2017-2018, comme il est indiqué dans notre audit des **systèmes de technologie de l'information dans les conseils scolaires et de la technologie en salle de classe**. Les TI facilitent l'administration des conseils scolaires et des écoles, sont utilisées pour offrir de la formation en mathématiques, en programmation, en codage, en conception et dans d'autres domaines, favorisent l'accès rapide des élèves au Web pour y effectuer des recherches, et aident les enseignants à concevoir et exécuter des leçons. Le ministère de l'Éducation ne dispose pas d'une stratégie générale en matière de TI ou de plans coordonnés de mise en oeuvre des TI pour l'exécution des programmes d'études, l'utilisation des TI par les élèves et l'administration des TI touchant les conseils scolaires. Par conséquent, l'accès des élèves à la technologie en classe variait à l'échelle de la province, les ratios élèves-ordinateurs dans un conseil scolaire allant de 1:1 à 8:1. L'âge du matériel et des logiciels dans les salles de classe variait également dans la province, et les politiques et procédures en matière de TI

différents d'un conseil scolaire à l'autre et d'une école à l'autre.

La première chose à faire pour déterminer si les programmes gouvernementaux procurent les avantages attendus en contrepartie des fonds publics dépensés consiste à s'assurer que les programmes sont surveillés et évalués de façon objective et régulière, afin de confirmer qu'ils atteignent leurs objectifs et qu'ils exécutent leur mandat de manière efficace. Pour différentes raisons (par exemple, un manque de volonté, un manque de pouvoir, un manque de responsabilisation au sein du programme ou de l'organisation, un manque d'information, un manque de planification stratégique ou un manque de surveillance), les programmes et les organisations susmentionnés ne produisent pas tous les avantages attendus, et certains risques ne font pas l'objet de mesures d'atténuation proactives.

On ne peut être certain que les programmes publics fournissent une aide financière seulement aux personnes admissibles et que les paiements versés aux fournisseurs ont trait à des services ou des travaux rentables

Plusieurs des programmes que nous avons examinés cette année utilisaient des fonds publics pour fournir une aide financière à des personnes dans le besoin ou pour payer des fournisseurs de services ou de biens tiers. Il importe de veiller à ce que les paiements soient versés uniquement aux personnes et aux organisations admissibles. Les contribuables s'attendent à ce que toutes les mesures requises soient prises pour recouvrer l'argent lorsque des trop-payés sont effectués. Or,

ce n'était pas toujours le cas. Nous avons déterminé que des améliorations sont nécessaires dans les domaines suivants :

- Le programme **Ontario au travail** fournit temporairement une aide financière et une aide à l'emploi aux Ontariens sans emploi ou sous-employés. Nous avons conclu que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires ainsi que les gestionnaires de services qui exécutent le programme n'ont pas mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent un soutien financier. Davantage de vérifications de l'admissibilité sont requises. En outre, la cause sous-jacente des trop-payés aux bénéficiaires d'Ontario au travail ne fait pas l'objet d'un suivi dans le système de TI du ministère. En l'absence de données pour comprendre les causes les plus courantes des trop-payés, les gestionnaires de services sont incapables de cibler les processus qu'ils doivent améliorer pour prévenir ou réduire les trop-payés à l'avenir. Par ailleurs, à l'échelle de la province, les gestionnaires de services accusent un retard d'un an environ concernant les enquêtes sur quelque 6 000 signalements de cas de fraude. Les gestionnaires de services ont fait enquête sur environ 17 000 signalements de cas de fraude au cours des trois dernières années. Plus de 25 % de ces enquêtes ont révélé l'existence de trop-payés, et 10 % ont entraîné l'interruption du versement des prestations.
- Le **Programme d'appareils et accessoires fonctionnels** du ministère de la Santé et des Soins de longue durée rembourse les vendeurs qui fournissent des appareils et accessoires fonctionnels aux patients ayant une déficience physique de longue durée. En 2017-2018, le Programme a versé 514 millions de dollars à environ 1 200 vendeurs pour approximativement 400 000 demandes liées à la fourniture d'appareils et d'accessoires

fonctionnels de base – par exemple, des prothèses auditives, des aides à la mobilité et des appareils d'assistance respiratoire – à des résidents de l'Ontario. Le ministère a amélioré la prestation des services du Programme depuis notre dernier audit, en 2009. Nous avons toutefois constaté que les efforts de surveillance que déploie le ministère pour repérer les demandes non admissibles et s'assurer que les vendeurs respectent les politiques du Programme demeurent insuffisants. Il arrive donc que le ministère, et dans certains cas les clients, surpaye les vendeurs, parfois pour des appareils et accessoires dont les clients n'ont même pas besoin. Des examens limités des vendeurs sont effectués, et le ministère ne compte que deux employés qui exécutent des examens postérieurs aux paiements pour repérer et recouvrer les trop-payés. Au cours des 8 dernières années, les deux employés ont effectué seulement 235 examens – une moyenne de 29 vendeurs par année – sur un total de 1 200 vendeurs qui soumettent plus de 400 000 demandes par année. Le ministère a repéré des cas de non-conformité dans presque 99 % de ces examens et a recouvré plus de 10 millions de dollars. Des efforts accrus permettront probablement de recouvrer des montants additionnels relativement aux trop-payés.

- Depuis l'année scolaire ayant commencé le 1^{er} août 2017, le **Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO)** fournit principalement des bourses non remboursables pour aider les étudiants à payer les études postsecondaires qu'ils poursuivent dans des universités, des collèges ou des collèges privés d'enseignement professionnel. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités a apporté des changements au RAFEO afin qu'une partie considérablement plus importante de l'aide soit versée sous forme de bourses

non remboursables (98 % de l'aide en 2017-2018, contre 60 % en 2016-2017) et que la portion de l'aide versée sous forme de prêts remboursables soit réduite (2 % de l'aide en 2017-2018, contre 40 % en 2016-2017). Le RAFEO fournit aussi principalement des bourses non remboursables à une nouvelle catégorie d'étudiants adultes qui étaient auparavant non admissibles. Après les changements, le nombre d'inscriptions a augmenté de seulement 2 % environ, mais le nombre de personnes recevant une aide (principalement sous forme de bourses non remboursables) a crû de 25 %, ce qui donne à penser que des étudiants poursuivant déjà des études postsecondaires sont devenus admissibles à des bourses non remboursables seulement en 2017-2018 et ont simplement demandé et reçu de telles bourses. Bien que les changements soient entrés en vigueur en 2017-2018, et qu'il soit donc difficile de tirer des conclusions concernant l'avenir, il pourrait être utile que le RAFEO s'emploie à définir de façon plus précise en quoi consiste le succès. Il sera nécessaire de procéder à une évaluation pour déterminer si le programme fait en sorte d'accroître l'accès aux études postsecondaires pour les groupes sous-représentés et si les étudiants adultes soutenus financièrement par leurs parents ont besoin de bourses. Selon les prévisions du budget provincial de mars 2018, le RAFEO devrait coûter 2 milliards de dollars par année en bourses non remboursables versées à des étudiants d'ici 2020-2021, ce qui représente une augmentation de 50 % par rapport à l'exercice terminé le 31 mars 2017.

- **Aide juridique Ontario** paye des avocats du secteur privé pour la prestation de services juridiques fournis en son nom. Une meilleure surveillance est requise pour confirmer que les paiements versés aux avocats correspondent aux services rendus. Aide juridique Ontario ne vérifie pas régulièrement

les factures des avocats pour connaître le temps passé en cour parce qu'elle n'a pas directement accès aux documents originaux des tribunaux ni à d'autres renseignements indiquant l'heure de début et l'heure de fin de chaque procédure – une information essentielle pour déterminer la rémunération d'un avocat.

- En vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, toutes les provinces et tous les territoires payent une partie des coûts des services de santé de leurs résidents assurés, peu importe le lieu où ils sont en voyage. En 2017-2018, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a dépensé plus de 200 millions de dollars au titre des frais médicaux d'Ontariens voyageant dans d'autres provinces, dans des territoires ou à l'étranger. Le ministère fournit une certaine couverture d'assurance-santé aux Ontariens pour les **services de santé interprovinciaux et internationaux**, selon des taux établis ou négociés à l'avance. Nous avons toutefois constaté que les hôpitaux ontariens peuvent subventionner les coûts des soins de santé de patients venant de l'extérieur de la province parce que, dans certains cas, ils fournissent des services dont le coût est supérieur à celui qu'ils peuvent facturer aux autres provinces et aux territoires. L'information sur ces coûts n'est ni suivie ni surveillée. Nous avons aussi observé que le ministère n'a pas examiné les demandes de paiement de médecins d'autres provinces qui lui ont facturé directement les services rendus à des Ontariens au cours des cinq dernières années.
- La province ne s'assure pas toujours que le **recours aux services de consultants et de conseillers principaux par le gouvernement** donne lieu à des paiements pour des produits livrables préalablement déterminés. Les contrats devraient toujours préciser les produits livrables à associer aux paiements, pour que l'on puisse confirmer

que les paiements sont versés uniquement à l'égard des produits livrables. Durant notre audit, nous avons relevé des situations où ce n'était pas le cas. Nous avons également constaté que la province fait appel dans une mesure importante aux services de consultants pour combler des besoins opérationnels courants. Il pourrait s'avérer plus rentable de confier ce type de travail à des employés nommés pour une période déterminée ou des employés permanents.

- Il est ressorti de notre audit de la **planification de la construction et de l'infrastructure de transport léger sur rail de Metrolinx** que le recours à des contrats de services de consultation pourrait être mieux géré, et que les produits livrables devaient être établis de façon plus précise. Par ailleurs, Metrolinx a conclu un marché selon une approche de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) pour la conception et la construction de la ligne de transport léger sur rail Eglinton Crosstown. Le consortium chargé de construire le système léger sur rail a déposé une réclamation contre Metrolinx. En raison du règlement négocié de la réclamation, Metrolinx a dû payer 237 millions de dollars en sus du coût initial du marché conclu selon une approche de DMFA, pour en arriver à une entente selon laquelle la ligne de transport léger sur rail Eglinton Crosstown serait achevée dans les délais prévus dans le marché original.

Nos audits ont confirmé qu'il faut redoubler d'efforts, ainsi que faire preuve d'un plus grand scepticisme, pour s'assurer que les fonds publics sont dépensés de façon appropriée et que des paiements sont versés uniquement à ceux qui y ont droit. Il faut également redoubler d'efforts et faire preuve d'un scepticisme accru pour repérer les domaines où il existe des risques de trop-payés, pour déterminer s'il y a des preuves suffisantes que des trop-payés ont été effectués, et pour prendre

des mesures efficaces de recouvrement des fonds publics en cas de trop-payés ou lorsque des coûts doivent être recouverts.

Par ailleurs, bien qu'il importe de travailler en collaboration avec des fournisseurs de services et de biens tiers, un certain scepticisme est également requis s'assurer que les programmes et les organismes gouvernementaux ne sont pas facturés en trop, et que les produits et services qu'ils reçoivent correspondent aux fonds publics utilisés pour les obtenir conformément aux ententes et aux marchés conclus. Nos travaux d'audit nous amènent à conclure que, dans de nombreux cas, une surveillance proactive accrue est requise.

Quelques bonnes nouvelles

Notre audit du **projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington** a donné lieu à certaines constatations positives. Ontario Power Generation (OPG) exploite la centrale nucléaire de Darlington, qui produit généralement plus de 15 % de l'électricité utilisée en Ontario. Les quatre réacteurs de la centrale sont entrés en service en 1990, et leur durée de vie utile prendra fin au début des années 2020. En 2016, OPG a annoncé le début des travaux de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington, qui devraient coûter 12,8 milliards de dollars, être achevés en 2026, et prolonger la durée de vie utile des réacteurs jusqu'en 2055. Les leçons tirées des dépassements de coûts et des retards relatifs aux travaux du projet amorcés avant janvier 2016 ont été appliquées, sous la direction d'un nouveau premier dirigeant, au reste des travaux du projet, et ont été prises en compte dans l'élaboration des estimations et des hypothèses concernant les coûts et les échéanciers. L'audit a permis de constater qu'une structure claire de responsabilisation était en place pour gérer le projet, qu'une surveillance suffisante des échéanciers et des coûts du projet était effectuée, et que des mesures correctives

étaient prises lorsque c'était nécessaire. Une grande partie des travaux reste à être effectuée, et plusieurs risques importants y sont associés (par exemple, de possibles pénuries de main-d'oeuvre dans les métiers spécialisés requis, l'admissibilité à la retraite de plus de 30 % des membres de la direction dans les prochaines années, et le fait qu'OPG travaillera simultanément sur plus d'un réacteur à l'avenir). Cependant, OPG semble être bien placé pour procéder à une atténuation proactive de ces risques.

Les examens par imagerie par résonance magnétique (IRM) et par tomographie par densitométrie (TDM) fournissent d'importants renseignements diagnostiques sur les patients qui aident les médecins à établir des diagnostics exacts et à traiter de nombreuses maladies plus tôt au cours de leur développement. Des 6 provinces qui mesurent les temps d'attente des patients devant subir des examens par IRM et par TDM au moyen des données sur le 90^e percentile, l'Ontario affichait les temps d'attente les plus bas. L'Ontario a établi des cibles plus rigoureuses qu'il s'efforce de respecter, de sorte que les Ontariens ont accès plus rapidement aux examens par IRM et par TDM. Ces constatations ont été mentionnées dans notre audit des **services d'IRM et de TDM**. En outre, il est ressorti de notre audit que la majeure partie des patients ontariens considérés comme des cas très urgents ou urgents subissaient leurs examens par IRM ou par TDM à l'intérieur des cibles fixées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, mais que les patients considérés comme des cas de moindre priorité attendaient plus longtemps que les cibles établies par le ministère. Il demeure possible d'améliorer encore plus les temps d'attente en augmentant les taux d'utilisation des appareils IRM (56 % en 2017-2018) et des tomographes (37 % en 2017-2018), et en réduisant l'écart dans les temps d'attente, qui varient selon le lieu où vivent les personnes en Ontario. En outre, le ministère pourrait améliorer sa méthode de financement des hôpitaux, qui est restée inchangée au cours des 10 dernières années, en y intégrant

des renseignements clés, comme le coût réel par examen, la demande et la capacité des différents hôpitaux, et la complexité des examens que doivent subir les patients.

Enfin, il est encourageant de voir que le taux de mise en oeuvre des recommandations de nos audits antérieurs va en augmentant. Le **volume 2** du présent rapport annuel traite de cette question plus en détail.

Remerciements

J'ai la chance de pouvoir compter sur le soutien des membres du Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, et je les en remercie. Je souhaite aussi remercier le personnel de mon Bureau pour son travail exceptionnel tout au long de l'année et ses contributions importantes au présent rapport annuel, ainsi que notre excellent groupe des conseillers principaux qui, grâce à son savoir, à sa perspicacité, à son jugement sans

faillie et à ses conseils, nous a guidés dans la bonne direction pour traiter de sujets d'importance pour les législateurs et le public.

De plus, je tiens à souligner la collaboration et l'aide soutenues fournies par les nombreux employés des secteurs public et parapublic qui ont pris part à nos travaux.

Il importe également de remercier les divers experts qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et conseils, ainsi que les cabinets comptables qui nous ont offert leur aide au cours de la dernière année et avec lesquels nous espérons poursuivre notre collaboration.

Nous sommes heureux de continuer de servir l'Assemblée législative et, par son entremise, les citoyens de l'Ontario.

Cordialement,



Bonnie Lysyk, MBA, FCA, FCPA

Notre équipe

Il faut compter sur le labeur acharné d'un grand nombre de personnes pour pouvoir venir à bout de la somme de travail de recherche, d'audit, de rédaction et de soutien administratif qu'exige la préparation d'un rapport annuel de cette portée et de cette teneur. Voici la liste des membres du personnel de notre Bureau qui ont pris part à la production du rapport :

Amerski, Bartosz	Ganatra, Neil	Rao, Jayashree
Balachandra, Paranika	Gill, Rashmeet	Reuben, Adam
Balakrishnan, Arujunan	Gosse, Scott	Rogers, Fraser
Batty, Kathryn	Gotsis, Vanna	Saeed, Shariq
Beben, Izabela	Govinda, Padmini	Sarkar, Christine
Bell, Laura	Green, Mariana	Sciortino, Margaret
Benaroya, Anne	Grkovic, Jelena	Segota, Romeo
Bertucci, Paul	Gurgul, Emilia	Shah, Parth
Blair, Jeremy	Hamza, Ali	Shaikh, Sumayya
Boshnakis, George	Herberg, Naomi	Shilton, Georgegiana
Bove, Tino	Hill, Peggy	Sidhu, Pasha
Budihardjo, Audelyn	Juseviciene, Vilma	Sin, Vivian
Bychkova, Karina	Kazemi, Shahir	Sisopha, Jennifer
Cao, Jimmy	Klein, Susan	Spivak, Ronen
Carello, Teresa	Krishnamurthy, Chris	Stavropoulos, Nick
Catarino, David	Leung, Benjamin	Stonell, Alice
Chadha, Kartik	Lew, Taylor	Szablowski, Victoria
Chagani, Gus	Liu, Tony	Tam, Alberta
Chan, Ariane	Lozinsky, Arie	Tepelenas, Ellen
Chan, Larry	Lu, Jane	Thomas, Zachary
Chan, Sandy	MacDonald, Cindy	Tilner, Rachel
Chatzidimos, Tom	Malik, Mohak	Tsikritsis, Emanuel
Cheung, Brandon	Man, Julia	Tso, Cynthia
Chiu, Rudolph	Martino, Mary	Ulisse, Dora
Cho, Kim	Marume, Kundai	Vanderheyden, Adam
Cumbo, Wendy	Mathew, Paul	Volodina, Alla
Dasan, Sean	May, Kristy	Wanchuk, Brian
Deol, Aman	Merklinger, Bradley	Wang, Jing
DeSouza, Marcia	Munroe, Roger	Winardi, Kimberly
Dimitrov, Dimitar	Muradzada, Zahid	Wong, Jessica
Ditta, Sara	Myers, Sohani	Wong, Nancy
Du, Daniel	Ng, Wendy	Wu, Christine
Dufour, Jesse	Nguyen, Lisa	Yarmolinsky, Michael
Dupuis, Vanessa	Parmar, Gurinder	Yip, Gigi
Ehsas, Qais	Patel, Mamta	Yoon, Esther
Elshebiny, Ahmed	Pedias, Christine	Yosipovich, Rebecca
Exaltacion, Katrina	Pellerin, Louise	Young, Denise
Fletcher, Kandy	Randoja, Tiina	Zhang, Catherine
Fung, Montana		

Résumés des audits de l'optimisation des ressources

3.01 Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

Le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) fournit des appareils et accessoires fonctionnels de base aux Ontariens ayant une déficience physique de longue durée (définie comme étant une déficience pour laquelle un appareil est requis pendant au moins six mois, à l'exception des appareils d'oxygénothérapie à domicile, qui sont requis pour une période plus courte).

Le Programme subventionne environ 8 000 appareils et accessoires fonctionnels dans 19 catégories, comme les aides à la mobilité, les prothèses auditives et les appareils d'assistance respiratoire. Il faut que le diagnostic de déficience physique de longue durée soit d'abord confirmé par un médecin spécialiste ou généraliste, et qu'un appareil ou un accessoire qui répond aux besoins du client soit ensuite prescrit par un professionnel des soins de santé spécialisé, qui agit à titre d'« autorisateur ».

En 2017-2018, le Ministère a versé environ 514 millions de dollars par l'intermédiaire du Programme à des organismes (fournisseurs) agréés du Ministère pour l'achat d'appareils et d'accessoires qui sont fournis à plus de 400 000 résidents de l'Ontario. Il s'agit d'une augmentation d'environ 48 % du nombre de clients du Programme et des dépenses au cours des 10 dernières années.

Nous avons constaté que le Ministère a amélioré sa prestation de services dans le cadre du Programme depuis notre dernier audit, en 2009. Il reste cependant à améliorer plusieurs points liés à la surveillance et à l'établissement du prix des appareils et accessoires afin de s'assurer que le Ministère défraie seulement le coût des demandes admissibles aux prix approuvés pour le Programme.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère continue régulièrement à trop payer des fournisseurs pour des demandes non admissibles, alors qu'il n'a que deux employés responsables des examens après paiement. Ces examens servent à l'identification et au recouvrement des trop-payés. On recense environ 1 200 fournisseurs qui présentent 400 000 demandes par année. Au cours des huit dernières années, ces deux employés chargés de la conformité ont fait l'examen d'à peine 235 fournisseurs et recouvré environ 10 millions de dollars en trop-payé. Une augmentation des recouvrements pourrait être possible si davantage de ressources étaient consacrées à la tenue d'examens après paiement.
- Le Ministère doit être plus proactif pour effectuer le suivi et prendre rapidement des mesures à l'égard de fournisseurs soupçonnés de mal utiliser le Programme. En l'absence de mesures rapides, il pourrait être difficile de recouvrer les trop-payés. Par

exemple, depuis 2009, le Ministère a pris des mesures contre 13 fournisseurs qui abusent grandement du Programme, mais il n'a récupéré que 1 000 \$ (ou 0,02 %) d'environ 5,5 millions de dollars en paiements estimatifs versés pour des demandes non admissibles.

- Le Ministère n'effectue pas régulièrement d'examen de suivi des fournisseurs ayant présenté des demandes non admissibles dans le passé. Par exemple, un de ces fournisseurs a remboursé quelque 250 000 \$ en 2015-2016, mais depuis, il n'a pas fait l'objet d'un suivi, et il a continué à présenter des demandes et a reçu un total de 5,8 millions de dollars en 2016-2017 et en 2017-2018.
- Il n'y a pas d'examen des prix des appareils effectués régulièrement et efficacement. Le Ministère effectue des examens des prix pour fixer le prix maximum approuvé par le Programme pour tous les modèles d'un appareil donné, à titre de tarif de base pour les fournisseurs. Le prix maximum fixé est utilisé pour payer le fournisseur, peu importe le modèle fourni aux clients. Par exemple, le Ministère a trouvé un appareil destiné aux personnes atteintes du syndrome d'apnée obstructive du sommeil avec un prix au détail inférieur à 400 \$, mais il n'a pas modifié le prix de 860 \$ approuvé par le Programme pour tous les appareils de ce genre. Cela signifie que si un client achète sur le marché de détail un appareil à 400 \$, le fournisseur pourrait quand même facturer au Ministère le prix maximum de 860 \$, parce que le Ministère ne fixe pas de prix pour chaque modèle d'appareil.
- Notre examen d'un échantillon des factures de fabricant et de fournisseur a révélé l'existence de différentes marges bénéficiaires d'un fournisseur à l'autre, certains ayant des marges supérieures à 200 %. Nous avons également constaté que des fournisseurs facturaient parfois à des clients jusqu'à 1 000 \$ (soit environ 60 %) de plus par appareil auditif que le montant autorisé selon la politique du Programme. Le Ministère doit prendre d'autres mesures pour assurer la conformité afin de s'assurer que les fournisseurs ne profitent pas de clients de cette façon.
- Le Ministère exige que les fournisseurs de certains appareils incluent les numéros de série des appareils sur les factures pour s'assurer qu'il ne défraie pas le coût d'appareils usagés ou retournés. Or, le système du Ministère ne permet pas de vérifier, avant de régler une demande de paiement, si un numéro de série a déjà été utilisé dans une autre demande de paiement, ou même si un numéro de série a été entré. Notre examen des données sur les demandes de paiement pour 2017-2018 a révélé que 7 500 demandes ne comportaient pas de numéros de série, et que près de 2 300 demandes d'une valeur totale d'environ 1,5 million de dollars ont été réglées par le Ministère malgré la présence de doubles de numéros de série.
- Le système d'information du Ministère, mis en place il y a presque huit ans à un coût d'environ sept millions de dollars, pourrait être mis à jour afin d'accepter les demandes de paiements soumises par voie électronique. Cependant, au moment de notre audit, le Ministère n'acceptait encore que les demandes de paiement reçues par courrier. Le Ministère a entrepris en 2018 des travaux pour apporter des changements à son système afin de permettre la présentation des demandes de paiement par voie électronique, mais ces travaux ne devraient pas être tout à fait terminés avant le milieu de 2020.

3.02 Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington

Ontario Power Generation (OPG), une société détenue en propriété exclusive par la province, génère plus de la moitié de l'électricité de la province par l'entremise de plus de 60 centrales hydroélectriques et de deux centrales nucléaires : celle de Darlington et celle de Pickering.

La centrale de Darlington, qui est entrée en service en 1990, comprend quatre réacteurs nucléaires et produit généralement plus de 15 % de l'électricité utilisée en Ontario. En 2006, OPG a commencé à évaluer la faisabilité de remettre en état les quatre réacteurs nucléaires, dont la durée de vie utile devait prendre fin au début des années 2020.

En janvier 2016, OPG a annoncé publiquement qu'elle allait exécuter le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet) qui, selon ses estimations, coûterait 12,8 milliards de dollars et serait achevé en février 2026. Le Projet devrait prolonger la durée de vie utile des quatre réacteurs nucléaires jusqu'en 2055 environ.

Au 30 juin 2018, OPG avait dépensé environ cinq milliards de dollars pour le Projet, et environ 980 équivalents temps plein d'OPG et 1 500 employés d'entrepreneurs travaillaient sur celui-ci.

Bien qu'OPG ait dû faire face à des défis, à des dépassements de coûts et à des retards importants dans les travaux qui ont débuté avant janvier 2016, elle a appliqué les leçons apprises au reste des travaux du Projet. OPG a ultérieurement estimé les coûts et les délais du Projet en se fondant sur des informations fiables et des hypothèses raisonnables.

OPG prévoit actuellement que le calendrier et les coûts estimatifs du Projet qu'elle a publiquement annoncés en janvier 2016 seront respectés, mais il demeure des risques importants qui pourraient entraîner des dépassements de coûts et des retards. Par exemple, jusqu'ici, OPG n'a effectué des travaux de remise en état que pour un seul réacteur

nucléaire à la fois. Elle pourrait donc faire face à de nouveaux défis non prévus lorsque, en 2021, elle commencera à travailler simultanément sur plus d'un réacteur.

Voici quelques-unes de nos autres constatations importantes :

- OPG sera en concurrence pour les gens de métier spécialisés pendant plusieurs années, lorsque le Projet chevauchera un autre projet de remise en état à la centrale nucléaire Bruce. Plus particulièrement, une pénurie potentielle de chaudronniers (des travailleurs spécialisés qui enlèvent les anciennes composantes de la centrale nucléaire et en installent de nouvelles) posera le plus grand risque.
- OPG estime que plus de 30 % des gestionnaires et la quasi-totalité des cadres travaillant sur le Projet pourront prendre leur retraite d'ici 2025, soit un an avant l'achèvement prévu du Projet, ce qui pourrait créer un important manque de personnel. OPG n'a pas encore nommé de candidats pour remplacer tous ces membres du personnel qui pourraient prendre leur retraite.
- OPG a évalué qu'elle dépenserait en tout près de 50 millions de dollars de plus que prévu pour la supervision et le soutien au Projet (y compris les coûts liés à la prestation d'assistance supplémentaire aux entrepreneurs). OPG n'a toutefois pas encore calculé l'incidence de ce coût supplémentaire aux fins de l'établissement du montant payé aux entrepreneurs.
- Avant de commencer les principaux travaux de remise en état des quatre réacteurs nucléaires en 2016, OPG a dû travailler sur 18 projets préalables, dont le coût total devrait dépasser de 725 millions de dollars (ou 75 %) le montant initialement estimé. Les causes principales du dépassement prévu de coût comprenaient les suivantes : l'absence d'une planification détaillée et une compréhension incomplète de la

complexité du Projet, ce qui a donné lieu à des évaluations inexactes des coûts estimatifs et de l'étendue des travaux; une évaluation des risques lacunaire; une importance insuffisante accordée aux critères techniques dans le choix des entrepreneurs; le fait d'avoir confié des tâches à des membres du personnel ayant une expérience limitée des travaux complexes; une gestion de projet et une supervision des entrepreneurs qui laissaient à désirer.

- Le personnel du Projet n'a subi aucune blessure grave, mais OPG n'a pas atteint ses objectifs en matière de sécurité; la fréquence des incidents de sécurité est restée à peu près inchangée depuis le début des travaux de remise en état, en 2016. OPG aurait pu être plus proactive pour tenter de réduire le nombre d'incidents de sécurité récurrents pouvant être évités. Par exemple, un incident survenu en novembre 2017 a fait en sorte qu'un entrepreneur a interrompu pendant deux jours le travail de ses 800 employés qui participaient au Projet, ce qui a coûté plus de 700 000 \$ à OPG. Il y avait déjà eu huit incidents cette année-là dont la cause était la même (des travailleurs avaient échappé des outils et des pièces alors qu'ils travaillaient en hauteur).

3.03 Qualité des services de santé Ontario

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) est un organisme financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et son rôle est de conseiller la province sur la qualité des soins de santé en Ontario. Il a pour objectif général de soutenir l'amélioration de la qualité dans le système des soins de santé. En 2017-2018, l'organisme a consacré 44,2 millions de dollars à ses activités et il comptait l'équivalent de 291 employés à temps plein.

QSSO offre des outils (comme des normes de soins cliniques) et de l'information (par exemple des rapports sur le rendement des soins de santé) que les fournisseurs de soins de santé peuvent utiliser pour améliorer la qualité des soins qu'ils offrent.

Cependant, QSSO a éprouvé de la difficulté à évaluer et à démontrer l'influence qu'il a exercée sur la qualité des soins de santé en Ontario. Cela vient en grande partie du fait que les recommandations et les conseils de QSSO ne sont pas d'application obligatoire pour le Ministère ni pour les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), deux parties prenantes qui dispensent du financement aux fournisseurs de soins de santé et qui ont des ententes de responsabilisation avec ceux-ci.

Les RLISS et les fournisseurs de soins de santé se concentrent sur la réalisation de leurs propres objectifs de rendement, qui ne correspondent pas toujours nécessairement aux domaines où des améliorations s'imposent selon QSSO. De même, le Ministère et les RLISS sont habilités à faire respecter les normes de soins cliniques de QSSO par les fournisseurs de soins de santé, mais ils ne prennent aucune mesure en ce sens. (Les normes de soins cliniques décrivent les soins que les patients devraient recevoir pour tel ou tel problème de santé conformément aux données probantes actuelles concernant les pratiques exemplaires.)

Nous avons notamment relevé les problèmes suivants :

- Même si QSSO établit des indicateurs de rendement prioritaires dans les différents domaines des soins de santé, il ne mentionne pas de cible minimale ni de fourchette idéale pour chacun de ces indicateurs. Par conséquent, les organismes de soins de santé (c'est-à-dire les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les équipes de soins à domicile et les équipes de soins primaires) établissent leurs propres cibles. Nous avons constaté de grandes variations dans les cibles fixées par les organismes de soins de

santé dans leurs plans d'amélioration de la qualité, ce qui signifie que la qualité des soins dispensés aux patients va vraisemblablement continuer d'afficher de grands écarts selon l'endroit où les patients reçoivent ces soins.

- À l'heure actuelle, QSSO ne fait pas de suivi du taux d'adoption des normes de soins cliniques qu'il élabore et des dispositifs médicaux et des services de soins de santé approuvés par le Ministère qu'il recommande. Il n'évalue pas non plus les répercussions qu'a son travail, y compris les données annuelles sur le rendement qu'il publie, sur la qualité globale des soins de santé en Ontario.
- À l'heure actuelle, QSSO n'évalue pas la formation et les ressources qui pourraient être requises par les fournisseurs de soins de santé pour mettre en oeuvre des normes de soins cliniques. Les intervenants à qui nous avons parlé aimeraient avoir davantage de conseils sur la mise en oeuvre de normes. De mai 2015 à septembre 2018, QSSO a publié 14 normes de soins cliniques et un total de 166 énoncés de la qualité (qui visent à donner aux cliniciens et aux patients des indications sur ce que constituent des soins de grande qualité) ainsi que 235 recommandations de mise en oeuvre destinées à aider le secteur des soins de santé à instaurer les normes.
- L'une des quatre fonctions essentielles de QSSO consiste à évaluer les dispositifs médicaux et les services de soins de santé pour déterminer si le Ministère devrait les financer. QSSO mène la plupart du temps ses propres évaluations. Or, il pourrait économiser du temps et de l'argent pour faire les évaluations, en collaborant avec d'autres administrations ou en s'appuyant sur les travaux semblables menés par d'autres provinces ou par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS). En 2017, QSSO a commencé à collaborer avec l'ACMTS sur une base restreinte.
- Les médecins ne sont pas tenus de recevoir des rapports personnalisés sur leur pratique visant à modifier leur comportement et à améliorer le rendement de leur pratique. En juillet 2018, seulement 32 % des médecins des soins primaires et 23 % des médecins des foyers de soins de longue durée (les médecins des soins primaires qui soignent les résidents des foyers de soins de longue durée) s'étaient inscrits pour recevoir des rapports personnalisés sur leur pratique. En outre, ces rapports personnalisés ne comprennent pas de données sur le rendement concernant toutes les grandes priorités provinciales d'amélioration.
- Au moment de la fusion des cinq organismes qui allaient constituer QSSO en 2011-2012, le gouvernement s'attendait à réaliser des gains d'efficacité qui allaient aider à réduire les dépenses combinées pour les cinq organismes, qui s'établissaient à 23,4 millions de dollars en 2010-2011. Or, au 31 mars 2018, les dépenses annuelles de QSSO avaient augmenté pour atteindre environ 44,2 millions de dollars (ce qui ne comprend pas les dépenses du Bureau de l'Ombudsman des patients) et l'effectif avait augmenté lui aussi, passant de l'équivalent de 111 employés à temps plein à 291. La hausse des dépenses s'explique en partie par l'élargissement du mandat de QSSO pour y inclure les relations avec les patients, et aussi en raison de la réalisation d'un plus grand nombre d'initiatives d'amélioration de la qualité, notamment l'élaboration de normes de soins cliniques.

3.04 Services de santé interprovinciaux et internationaux

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) exécute les programmes du Régime d'assurance-santé de l'Ontario qui fournissent une couverture aux Ontariens qui

voyagent hors de la province ou à l'étranger. Cela est conforme au principe de transférabilité énoncé dans la *Loi canadienne sur la santé*, qui exige que tous les Canadiens soient couverts par l'assurance-santé publique lorsqu'ils voyagent, peu importe le lieu, ou quand ils déménagent d'une province à une autre.

En 2017-2018, le Ministère a effectué des paiements totalisant 204 millions de dollars au titre de quelque 737 000 demandes de remboursement et autres demandes dans le cadre des programmes de services de santé hors pays et hors province du Régime d'assurance-santé de l'Ontario; au cours des cinq dernières années, il a traité en moyenne environ 836 000 demandes de remboursement et autres demandes par année.

L'Ontario est un fournisseur net de services – il y a davantage de services en milieu hospitalier fournis en Ontario à des patients d'autres provinces et de territoires que de services fournis à des Ontariens ailleurs au Canada – et, parfois, ces services dépassent les montants pouvant être facturés aux provinces ou territoires d'origine des patients. Il en découle que, dans certains cas, l'Ontario subventionne les coûts des soins de santé de patients venant de l'extérieur de la province, mais les hôpitaux ontariens ne font pas un suivi complet de cette situation.

Nous avons également observé qu'au cours des cinq dernières années, le Ministère n'a rejeté aucune facture lui ayant été soumise directement par des médecins au titre de services de santé dispensés hors province à des Ontariens, alors qu'il y avait des cas pour lesquels les demandes auraient dû être rejetées. En outre, nous avons constaté qu'il était nécessaire de sensibiliser davantage le public pour que les Ontariens sachent qu'ils peuvent avoir à assumer les coûts résultant de l'écart entre ce qui est couvert par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario et le coût réel des services de santé lorsque ces services sont obtenus à l'extérieur de la province. Bien que le Ministère utilise son site Web pour conseiller aux voyageurs de souscrire une assurance privée complémentaire, il n'a toujours

pas recours aux médias sociaux pour transmettre ce message à un public plus vaste.

Voici quelques-unes de nos autres observations importantes :

- Lorsque des patients ontariens doivent recevoir des soins de santé d'urgence à l'étranger, la couverture accordée par le Ministère selon des taux préétablis représente seulement un faible pourcentage des coûts. De 2013-2014 à 2017-2018, en moyenne, le Ministère a remboursé seulement cinq cents de chaque dollar facturé à un Ontarien par un médecin ou un hôpital étranger.
- Les patients ontariens qui doivent recevoir des services de santé alors qu'ils se trouvent dans d'autres provinces ou dans des territoires du Canada peuvent avoir à payer des frais plus élevés en contrepartie de ces services. Lorsqu'il rembourse un résident qui reçoit des services de santé à l'extérieur de la province, l'Ontario, comme les autres provinces et les territoires, couvre uniquement les services nécessaires sur le plan médical, les services hospitaliers et les services médicaux assurés. Il ne rembourse pas les coûts d'autres services de santé, comme les services fournis dans les foyers de soins de longue durée et les services ambulanciers. Les patients ontariens qui reçoivent des services ambulanciers dans certaines autres provinces doivent payer des frais plus élevés – dont le montant peut atteindre 732,95 \$ – que ceux exigés par l'Ontario auprès des non-résidents de la province, soit 240 \$.
- Les patients ontariens peuvent obtenir un financement approuvé au préalable par le Ministère pour la prestation de soins de santé de certains établissements hors du Canada. Le Ministère ne fait cependant aucun suivi auprès de ces patients pour connaître leur appréciation de leur expérience dans ces établissements, ce qui aiderait à aiguiller

d'autres patients vers ces établissements pour y recevoir des soins.

- Le Ministère ne fait pas de suivi de l'incidence financière associée aux patients venant d'autres pays sur la province et des répercussions sur les délais d'attente pour les patients ontariens. En 2014, le Ministère a donné comme instruction aux hôpitaux de fournir des services aux patients de l'étranger uniquement dans des circonstances bien précises (par exemple pour des raisons d'ordre humanitaire), mais il n'a pas recueilli de renseignements de façon continue afin de surveiller la conformité des hôpitaux à cette exigence.
- Les demandes de remboursement se font sur support papier et leur traitement et paiement peut prendre de six à huit semaines. Le traitement des demandes pourrait être plus efficace et rapide avec l'utilisation de moyens technologiques.

3.05 Aide juridique Ontario

Aide juridique Ontario est un organisme du gouvernement de l'Ontario responsable de la prestation de services juridiques aux Ontariens à faible revenu. Il relève du ministère de la Procureure générale (le Ministère) en vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi).

Aide juridique Ontario fournit ses services de trois façons principales :

- Il finance 80 cliniques juridiques communautaires (les cliniques) à l'échelle de l'Ontario qui servent des clients à faible revenu. En 2017-2018, les cliniques ont pris en charge plus de 170 000 dossiers à un coût total de 85,8 millions de dollars.
- Il remet des certificats d'aide juridique à des personnes admissibles qui retiennent ensuite les services d'avocats du secteur privé. Ceux-ci facturent Aide juridique Ontario pour leurs services. En 2017-2018, Aide juridique

Ontario a délivré quelque 102 870 certificats à un coût de 252,8 millions de dollars.

- Il offre gratuitement les services d'avocats de service devant les tribunaux de l'Ontario. En 2017-2018, des avocats de service ont prêté main-forte à plus de 643 970 personnes au coût de 56,1 millions de dollars.

Les coûts des trois grands programmes et les coûts d'exploitation de 81,4 millions de dollars d'Aide juridique Ontario pour ses 17 bureaux de district et ses bureaux régionaux ainsi que les autres coûts liés au bureau central ont totalisé 476,1 millions de dollars en 2017-2018, ce qui représente une augmentation de 27 % par rapport aux coûts en 2013-2014. Aide juridique Ontario a cumulé des déficits totaux de 40 millions de dollars pour 2015-2016 et 2016-2017.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En 2016-2017, les cliniques d'aide juridique ont traité 9 435 dossiers de demandes et d'appels dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), ce qui a représenté 44 % de la charge de travail des cliniques. Quelque 78 % des répondants à notre sondage destiné aux cliniques ont indiqué que si le volume des dossiers du POSPH était réduit, ils pourraient combler d'autres besoins dans les domaines des questions des droits de la personne, du droit de l'emploi et des questions qui touchent les personnes âgées.
- Le système de gestion de l'information des cliniques d'Aide juridique Ontario a été achevé en septembre 2017, avec un retard de trois ans et à un coût totalisant plus du double du budget initial de 3,25 millions de dollars, parce que le fournisseur a commencé le projet en retard et a déclaré faillite plusieurs mois avant de le mener à terme. Par la suite, Aide juridique Ontario a recruté à contrat les anciens employés du fournisseur et a confié la gestion du projet à son propre service informatique interne. Cette situation aurait pu être évitée si Aide juridique Ontario avait

évalué la viabilité financière du fournisseur avant de lui adjuger le marché.

- Le processus de vérification des factures présentées à Aide juridique Ontario par les avocats est inefficace, parce que l'organisme n'a pas directement accès aux documents des tribunaux et à d'autres renseignements concernant chaque procédure judiciaire. Ainsi, il est difficile de vérifier à la fois la nature de la procédure judiciaire et la quantité de temps consacré par l'avocat au tribunal, ces deux facteurs ayant une incidence sur la rémunération d'un avocat.
- Plus de 90 % des services liés aux certificats et plus du tiers des cas d'aide dispensée par des avocats de service ont été le fait d'avocats du secteur privé en 2017-2018. La Loi prévoit qu'Aide juridique Ontario possède le pouvoir d'exiger que le Barreau de l'Ontario effectue des audits d'assurance de la qualité des avocats, mais l'organisme n'a jamais demandé qu'un tel audit soit exécuté. Il a toutefois signalé au Barreau les cas d'avocats lorsqu'il a eu connaissance de questions graves. Aide juridique Ontario a reçu 211 plaintes en 2016-2017, dont environ le tiers portaient sur les services des avocats, ce qui a représenté une augmentation de 30 % par rapport à 2012-2013.
- Aide juridique Ontario a commencé à utiliser une plus grande part du financement provincial pour s'occuper du nombre croissant de cas de statut de réfugiés et d'immigration. Le financement provincial consacré à ces cas par Aide juridique Ontario est passé à 24,9 millions de dollars en 2017-2018, soit une hausse de près de 30 % depuis 2014-2015. La part du financement fédéral accordé à l'Ontario n'était que de 37 % en 2016-2017 et de 39 % en 2017-2018. Par contre, la part du financement fédéral accordé à la Colombie-Britannique correspondait à 72 % du financement global en 2017-2018, à 90 % au Manitoba

pour le même exercice, et au Québec, elle représentait 69 % du financement total en 2016-2017.

- En 2015, Aide juridique Ontario a élargi ses critères d'admissibilité à des certificats pour conserver les fonds inutilisés. Au lieu de renvoyer les fonds prévus inutilisés au Ministère en 2015-2016 comme il aurait dû le faire, Aide juridique Ontario a élargi ses critères d'admissibilité en juin 2015 pour permettre à davantage de personnes de pouvoir recevoir un certificat. Plus de personnes que prévu ont été admissibles, ce qui a contribué ultérieurement aux déficits accumulés en 2015-2016 et en 2016-2017.

3.06 Metrolinx – Sélection des gares GO

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a adopté une motion demandant que la vérificatrice générale mène un audit de l'optimisation des ressources des projets de gares GO de Metrolinx à Kirby et à Lawrence East.

Nous avons constaté que le ministre des Transports (le ministre) et la Ville de Toronto (la Ville) ont influé sur le processus décisionnel de Metrolinx ayant donné lieu à la sélection des deux gares. Metrolinx a donc indûment modifié ses recommandations concernant Kirby et Lawrence East. L'organisme avait initialement conclu que les coûts et les désavantages relatifs à ces gares l'emportaient largement sur les avantages. Metrolinx a annulé cette conclusion parce que le Ministre et la Ville ont clairement mentionné qu'ils voulaient ces gares; Metrolinx a donc recommandé que son conseil d'administration approuve ce choix. Même si le conseil d'administration savait que le ministre et la Ville voulaient ces gares, il a approuvé celles-ci à la lumière de l'information à l'appui de la construction de ces deux gares, information que lui a fournie par le personnel de Metrolinx.

Ces deux gares figuraient parmi les 12 gares GO que Metrolinx avait recommandées aux fins

de construction en juin 2016. Les nouvelles gares sont devenues partie intégrante d'une initiative provinciale dans le cadre de laquelle on avait déjà commencé à agrandir le réseau ferroviaire de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH). Le Comité a déposé sa motion à la suite d'une controverse concernant Kirby et Lawrence East qui a fait l'objet de reportages médiatiques entre mars et août 2017.

Notre audit s'est concentré sur le processus décisionnel ayant amené Metrolinx à recommander la construction des gares.

Voici certaines de nos constatations :

- Le ministre n'a pas utilisé les voies législatives à sa disposition aux termes de la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi) pour orienter les travaux de planification régionale des transports de l'organisme; il a plutôt, de concert avec la Ville, influencé Metrolinx pour que celui-ci déroge à son propre processus de planification. En vertu de la Loi, le ministre peut transmettre à Metrolinx des directives écrites relativement à toute question visée par la Loi. Une directive écrite de la part du ministre concernant l'ajout des gares de Kirby et de Lawrence East aurait donné lieu à une transparence et à une reddition de comptes accrues, car le responsable de la décision aurait été clairement précisé.
- Il était ressorti des analyses de rentabilisation originales des gares de Kirby et de Lawrence East effectuées en 2016 par Metrolinx que, selon les prévisions, la construction des deux gares entraînerait une réduction nette du nombre d'usagers du Réseau GO, une augmentation nette de l'utilisation de véhicules (conduite) et une diminution globale des revenus tirés de la vente de billets.
- En raison de l'absence d'un processus rigoureux de planification du transport en commun qui évalue l'ensemble des coûts et des avantages en fonction de critères établis, Metrolinx a pu faire s'écarter des recommandations de l'analyse de

rentabilisation initiale. Metrolinx a retiré les gares Kirby et Lawrence East de la liste initiale de gares « non recommandées » pour les inscrire dans une nouvelle catégorie de gares à « faible » rendement, et a ensuite inscrit les autres gares « non recommandées » dans une nouvelle catégorie, les gares à « très faible » rendement. Ces nouvelles catégories créées par Metrolinx ont été utilisées dans le rapport du 28 juin 2016 présenté par Metrolinx au conseil d'administration et qui recommandait la construction de toutes les gares, à l'exception de celles « à très faible » rendement.

- En février 2018, Metrolinx a présenté une analyse à jour selon laquelle les avantages prévus de l'ajout des gares à la RGTH étaient plus importants. Cependant, dans cette analyse, Metrolinx a utilisé de l'information désuète et s'est appuyé sur les hypothèses les plus optimistes concernant les changements futurs du réseau ferroviaire GO (par exemple, l'intégration tarifaire avec les sociétés de transport en commun, les services de transport rapide et l'embarquement de plain-pied) dont la réalisation est, à divers degrés, incertaine, une fois que la construction des gares sera achevée.

3.07 Metrolinx— Planification de la construction et de l'infrastructure de TLR

En vertu de la Loi de 2006 sur Metrolinx, Metrolinx est l'organisme responsable de la planification d'un système de transport en commun régional intégré pour la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH), de la surveillance des projets d'immobilisations du transport en commun et de l'exploitation des trains et des autobus du réseau GO, du service express Union Pearson et du système de carte PRESTO.

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté son premier plan régional de transport

établissant les priorités, les politiques et les programmes d'un réseau de transport régional de la RGTH pour les 25 prochaines années. Ses principales priorités en matière de transport en commun comprenaient cinq projets de « transport en commun rapide » pour permettre aux voyageurs de se déplacer rapidement dans des wagons de transport en commun spéciaux qui ont « un droit de passage exclusif » (les autres wagons ne sont pas autorisés sur les voies). La grande capacité de ces wagons spéciaux et leur droit de passage exclusif les rendent plus rapides que les autobus et les tramways traditionnels, qui sont plus petits et se déplacent sur des voies partagées avec d'autres wagons.

Notre audit a porté sur les responsabilités et le travail de planification régionale de Metrolinx, ainsi que sur sa surveillance des projets d'immobilisations qui s'inscrivent sous l'égide du projet de « train léger sur rail » (TLR) : Eglinton Crosstown, Finch West, Sheppard East, ligne de transport en commun rapide de Scarborough, Hamilton et Hurontario. Nous nous sommes concentrés sur le TLR Eglinton Crosstown, car il s'agissait du seul projet en cours de construction lors de notre audit.

Parmi nos constatations particulières :

- Metrolinx a englouti environ 436 millions de dollars en coûts irrécupérables et supplémentaires de 2009 à 2018, soit 125 millions pour l'annulation et le report de deux projets, 286 millions pour les coûts en sus de la valeur du contrat et 25 millions pour gérer les problèmes liés au contrat de l'entreprise retenue pour fournir des wagons pour le TLR Eglinton Crosstown.
- Le consortium qui a construit le TLR Eglinton Crosstown a pris beaucoup de retard en 2017. Dans le cadre du contrat de diversification des modes de financement et de l'approvisionnement (DMFA) établi pour ce projet, Metrolinx dispose de recours limités pour tenir le consortium responsable des retards tant que celui-ci certifie qu'il achèvera le projet à temps. En février 2018, le consortium a déposé une réclamation contre Metrolinx pour une indemnisation et un report de la date limite. Metrolinx a négocié un accord avec le consortium, lui a fait promettre de respecter la date d'achèvement de septembre 2021 et lui a versé 237 millions de dollars.
- Metrolinx a conclu avec une société de consultants trois contrats distincts d'une valeur globale de 272 millions de dollars pour la prestation de services de gestion de projet de 2010 à 2022 à l'égard de l'ensemble des projets de TLR et quelques autres projets. Avant de faire appel à la société de consultants, Metrolinx n'a pas évalué correctement la portée des travaux à effectuer ni déterminé ce que seraient des coûts raisonnables pour ces travaux.
- En ce qui concerne deux des contrats, d'une valeur de 145 millions de dollars, plus de la moitié de cette somme (environ 97 millions) a déjà été dépensée après seulement deux des cinq années prévues aux contrats. Au moment de notre audit, le personnel de Metrolinx chargé de la surveillance des consultants n'avait pas vérifié que les consultants ont effectué le travail nécessaire avant de payer les heures facturées, et Metrolinx n'a pas traité en temps opportun le problème de rendement insatisfaisant de la société de consultants.
- Metrolinx a confié à la société de consultants des travaux sans lien avec les projets précisés dans les contrats susmentionnés, pour un montant d'environ 1,5 million de dollars. Metrolinx a ainsi dépensé 1,2 million sur des services de gestion de projet sans lien avec le contrat pour le service express Union Pearson et environ 367 000 \$ pour des conseils sur la réorganisation du Groupe des projets d'immobilisations de Metrolinx.
- La société de consultants, utilisée par Metrolinx pour la prestation de services de

gestion de projet pour l'ensemble des projets de TLR et d'autres projets au cours de la période de 2010 à 2022, a souvent imparti à d'autres consultants la réalisation de travaux prévus au contrat avec Metrolinx. Il pourrait être possible pour Metrolinx de réaliser une meilleure optimisation des ressources s'il lançait un appel d'offres concurrentiel pour obtenir les services de consultants actuellement fournis par les sous-traitants en consultation.

- Metrolinx s'est engagé à acheter des wagons du TLR (pour Eglinton Crosstown, Sheppard East, Finch West et la ligne de transport en commun rapide de Scarborough) et à respecter les dates précises de livraison sans avoir conclu de contrat pour les travaux de conception et de construction des projets du TLR. Cependant, le contrat d'achat des wagons du TLR ne comprend aucune disposition à l'égard du risque de modification des plans de construction. Or, le nombre de wagons à modifier et les dates de livraison de ceux-ci ont été modifiés, ce qui a coûté 49 millions de dollars à Metrolinx (montant compris dans les 436 millions de dollars susmentionnés).

3.08 Services d'IRM et de TDM

Les examens par imagerie par résonance magnétique (IRM) et les tomodensitogrammes (TDM) fournissent des renseignements importants qui permettent d'établir un diagnostic et de surveiller l'état des patients. Des examens médicalement nécessaires, de qualité et effectués en temps opportun aident les médecins à poser des diagnostics exacts et à traiter de nombreuses maladies plus tôt au cours de leur développement, ce qui peut améliorer les résultats pour les patients.

Au cours des cinq années ayant précédé 2017-2018, le nombre d'examens par IRM a augmenté de 17 %, tandis que le nombre de tomodensitogrammes a crû de plus de 30 %. (Ces

statistiques n'incluent pas les cas très urgents, car la collecte des données sur ces cas n'a pas été obligatoire avant 2015-2016.)

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est responsable de la planification de la capacité, de l'élaboration des politiques, ainsi que de la surveillance du financement et du rendement des services d'IRM et de tomodensitométrie en Ontario. En avril 2018, 78 des 137 hôpitaux publics en Ontario disposaient d'au moins un appareil IRM ou un tomodensitomètre. Le Ministère passe également des marchés avec sept établissements de santé autonomes afin qu'ils fournissent des services d'IRM ou de tomodensitométrie.

La Stratégie de réduction des temps d'attente de l'Ontario comporte 4 niveaux de priorité pour les examens par IRM et les tomodensitogrammes, chacun étant assorti d'une cible en matière de temps d'attente : très urgent (dans les 24 heures), urgent (dans les 2 jours), semi-urgent (dans les 10 jours) et non urgent (dans les 28 jours). Ces cibles sont établies au 90^e percentile, c'est-à-dire le délai dans lequel 90 % des patients dans chaque catégorie devraient subir leur examen à compter de la date d'aiguillage pour l'examen. En d'autres termes, la proportion de patients qui attendent plus longtemps que la cible établie ne devrait pas dépasser 10 %.

Il est ressorti de notre audit que, dans l'ensemble, les temps d'attente pour les examens par IRM et les tomodensitogrammes en Ontario étaient les plus bas comparativement à cinq provinces pour lesquelles les données sur les temps d'attente au 90^e percentile étaient disponibles. Cependant, pour de nombreux Ontariens devant subir des examens, les temps d'attente étaient considérablement plus longs que les cibles fixées par le Ministère, particulièrement lorsqu'il s'agissait de cas semi-urgents et non urgents.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Près de deux tiers des cas semi-urgents et des cas non urgents d'examens par IRM et pour le tiers des cas semi-urgents et des cas non

urgents de tomodensitogrammes, les patients ont attendu plus longtemps que les temps d'attente cibles. Les longs temps d'attente pour ces patients font en sorte de retarder l'établissement d'un diagnostic et le début des traitements, ce qui peut se traduire par une détérioration de leur état.

- Les temps d'attente pour les examens par IRM et les tomodensitogrammes varient selon le lieu de résidence des patients en Ontario. Le Ministère n'a pas analysé les raisons des écarts dans les temps d'attente d'une région à l'autre.
- Nous avons constaté que les appareils IRM et les tomodensitomètres auraient pu être utilisés durant un plus grand nombre d'heures par jour, ce qui aurait fait en sorte de réduire les temps d'attente, mais les hôpitaux n'avaient pas la capacité financière d'accroître les heures d'utilisation. Les 108 appareils IRM dans des hôpitaux ontariens ont été utilisés seulement à 56 % de leur capacité en 2017-2018. Si les 108 appareils IRM avaient été utilisés 16 heures par jour, 7 jours sur 7, les hôpitaux auraient surpassé les cibles en matière de temps d'attente fixées par le Ministère. Par ailleurs, les 165 tomodensitomètres dans la province ont été utilisés à environ 37 % de leur capacité en 2017-2018.
- Le Ministère n'a pas révisé sa méthode de financement pour les services d'IRM ou de tomodensitométrie depuis plus d'une décennie, et il n'a pas intégré à sa méthode de financement l'information sur les coûts réels par examen, la demande et la capacité des hôpitaux, et la complexité des examens que doivent subir les patients.
- L'absence de systèmes de communication conviviaux dans les hôpitaux visant à permettre aux patients d'accuser réception de leur rendez-vous, notamment au moyen de courriels et de messages textes, a contribué à faire en sorte que des patients ne se

présentent pas à leur rendez-vous. Ainsi, des appareils IRM et des tomodensitomètres demeuraient inutilisés, sauf si les hôpitaux parvenaient à fixer rapidement un rendez-vous à un autre patient. L'un des quatre hôpitaux que nous avons audités faisait couramment le suivi des raisons pour lesquelles des patients ne se présentaient pas à leur rendez-vous.

- Une revue par les pairs à l'échelle de la province des résultats des examens par IRM et des tomodensitogrammes n'est pas obligatoire pour tous les hôpitaux de l'Ontario. L'absence d'un programme de revue par les pairs expose les patients et les hôpitaux au risque que les examens par IRM et des tomodensitogrammes soient mal interprétés, et qu'il y ait des erreurs de diagnostic concernant l'état de patient.

3.09 Bureau du Tuteur et curateur public

Le mandat principal du Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) est de protéger les droits, les biens et le bien-être des personnes (les clients) qui n'ont pas la capacité mentale de le faire elles-mêmes. Cela comprend la gestion des finances d'environ 12 000 clients, le fait d'agir à titre de tuteur assurant les soins personnels de quelque 30 clients, et l'administration de certaines successions d'Ontariens décédés sans laisser de testament et n'ayant pas de proche parent résidant en Ontario.

Au 31 mars 2018, le Tuteur public comptait environ 388 équivalents temps plein, dont 89 % exerçaient des fonctions qui ont un lien direct ou indirect avec la gestion des biens de clients jugés incapables de gérer leurs biens ou l'administration de la succession de personnes décédées. En 2017-2018, le gouvernement de l'Ontario a affecté 40 millions de dollars au financement du Tuteur public, qui a également facturé des honoraires,

principalement à ses clients, totalisant 31 millions de dollars.

Il est ressorti de notre audit que le Tuteur public ne s'est pas assuré qu'il avait protégé les intérêts financiers des clients sous sa tutelle et des héritiers d'une succession. Nous avons également déterminé que la direction ne dispose pas de rapports utiles du système de gestion des cas pour surveiller efficacement un certain nombre de ses secteurs d'activité. Ces faiblesses accroissent le risque de difficultés et de pertes financières pour les clients et les héritiers d'une succession.

Nous avons également conclu que le Tuteur public investit les fonds conformément à ses politiques internes, mais que ces règles n'ont pas été examinées par son expert-conseil externe en placements ni par un groupe de personnes nommées par le gouvernement qui le conseillent en matière de placements stratégiques. Les règles existantes risquent d'être trop restrictives et de limiter le rendement pour certains clients.

Nos constatations les plus importantes comprenaient les suivantes :

- Le Tuteur public n'exige pas que son personnel visite les personnes dont il gère les biens, alors qu'il doit effectuer des visites initiales lorsque des personnes deviennent sous tutelle. Toutefois, ces visites ne sont pas effectuées dans bien des cas en raison des politiques du Tuteur public qui fournit de nombreuses exemptions au personnel, par exemple si un client est violent ou agressif ou habite dans un logement avec services de soutien. Notre examen d'un échantillon de clients qui sont à la charge du Tuteur public depuis aussi longtemps que 28 ans a révélé que la moitié de ces clients n'ont jamais reçu de visite depuis qu'ils ont été placés sous tutelle.
- Le personnel juridique a omis d'intervenir dans plusieurs affaires juridiques urgentes concernant des clients en raison de lacunes dans le système de gestion des cas. Par exemple, dans certains cas, le non-respect des

échéances par le personnel juridique pour faire une demande de prestation au nom de clients a fait en sorte que le Tuteur public a été responsable d'un montant estimatif de cinq millions de dollars pour couvrir les indemnités auxquelles avaient droit ces clients à la suite d'accidents de la route.

- Le personnel du Tuteur public a détecté des erreurs d'opérations financières totalisant environ un million de dollars d'avril 2015 à mars 2018. À peu près la moitié du total était liée à des occasions manquées de percevoir des revenus comme des prestations d'invalidité et des prestations d'assurance-maladie complémentaires pour les clients. Bien que ces erreurs particulières aient été repérées, d'autres pourraient passer inaperçues en raison des divers risques systémiques qui ont permis que les erreurs détectées se produisent.
- Le Tuteur public verse des commissions à une maison de vente aux enchères au nom des clients pour lesquels la maison évalue et vend des biens, mais il n'a pas conclu d'entente officielle avec cette entreprise depuis qu'il a commencé à faire appel à ses services, dans les années 1980. En outre, ces services n'ont jamais fait l'objet d'un processus concurrentiel.
- Quelque 28 millions de dollars relatifs à environ 260 successions pouvaient être remis à la Couronne parce que le Tuteur public n'a pas identifié les héritiers et distribué les biens de ces successions qu'il gère dans les 10 ans suivant le décès d'une personne. Plusieurs facteurs sous le contrôle du Tuteur public ont contribué aux retards dans la distribution des biens. Par exemple, le personnel de l'administration des successions n'a pas pu retracer invariablement les coordonnées des membres de la famille de clients décédés parce que les intervenants n'ont pas toujours obtenu et documenté ces renseignements lorsque les clients étaient encore vivants

(environ la moitié des successions administrées appartenant à des clients décédés qui étaient auparavant sous tutelle).

3.10 Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario

Le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) offre des bourses et des prêts aux étudiants qui poursuivent des études postsecondaires, habituellement dans une université, un collège ou un collège privé d'enseignement professionnel. Le montant de l'aide dépend des frais liés aux études ainsi que du revenu familial et du nombre de personnes dans la famille. Le RAFEO est administré par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère).

Le Ministère a apporté des changements majeurs au RAFEO à l'année scolaire 2017-2018 débutant le 1^{er} août 2017, afin de rendre les études postsecondaires plus accessibles et abordables pour les étudiants, en versant un pourcentage plus important de l'aide sous forme de subventions non remboursables au lieu de prêts remboursables. Les bourses ont constitué 98 % de l'aide à l'année scolaire 2017-2018, contre 60 % l'année précédente. Cependant, le nombre de personnes obtenant une aide financière a crû d'environ 25 %, alors que le nombre d'inscriptions au cours de la même période a augmenté d'à peine 1 % dans les universités et de 2 % dans les collèges, ce qui signifie que le nombre de personnes qui poursuivent des études supérieures n'est pas proportionnel au financement supplémentaire fourni dans le cadre du RAFEO.

En outre, on prévoyait que ces changements du programme auraient une incidence positive sur les finances de la province, car on s'attendait à ce que l'élimination des crédits d'impôt de l'Ontario pour les frais de scolarité et les études compense amplement la hausse des subventions. Or, le nombre de demandeurs d'aide financière a

jusqu'ici été supérieur aux attentes. Par conséquent, le budget de mars 2018 de la province a prévu que le RAFEO pourrait coûter deux milliards de dollars par année d'ici l'exercice 2020-2021, une augmentation nette de 50 % par rapport à l'exercice 2016-2017.

Voici certains des problèmes que nous avons relevés dans le cadre de notre audit :

- Le Ministère fait le suivi de données limitées au sujet des bénéficiaires, et il n'est donc pas en mesure de savoir si les plus récents changements du programme ont aidé un plus grand nombre de nouveaux étudiants à poursuivre des études postsecondaires. Toutefois, 27 % des étudiants adultes admissibles au RAFEO pour la première fois à l'année scolaire 2017-2018 poursuivaient déjà des études postsecondaires l'année précédente sans bénéficier de l'aide du RAFEO.
- L'un des principaux changements du programme visait à rendre celui-ci ouvert aux étudiants adultes; ceux-ci étant définis comme les personnes qui ont quitté l'école secondaire depuis quatre ans ou plus. Pour les étudiants qui ont quitté l'école secondaire depuis moins de quatre ans et qui dépendent financièrement de leurs parents, le revenu parental est pris en compte dans la détermination de l'admissibilité au RAFEO, mais ce n'est pas le cas pour les étudiants qui ont quitté l'école il y a plus de quatre ans et qui vivent encore avec leurs parents. Nous avons constaté que le nombre d'étudiants adultes ayant reçu une aide du RAFEO a augmenté de 33 % entre les années scolaires 2016-2017 à 2017-2018, et que près de 30 % d'entre eux ont mentionné dans leurs demandes qu'ils vivaient avec leurs parents. Ces étudiants étaient admissibles à l'aide financière du RAFEO, mais le Ministère n'était pas en mesure de dire s'ils en avaient réellement besoin.

- Avant les changements apportés au programme en 2017-2018, les bénéficiaires de bourses qui abandonnaient leurs études n'étaient pas tenus de rembourser l'aide financière reçue, ce qui s'est traduit par des coûts de 74,4 millions de dollars pour le RAFEO lors des années scolaires de 2013-2014 à 2016-2017. Depuis le 1^{er} août 2017, les bénéficiaires doivent rembourser l'intégralité du montant de la bourse qu'ils ont reçue s'ils abandonnent leurs études dans les 30 jours qui suivent le début des cours, ou un montant calculé au prorata après cette période. Les responsables du RAFEO ont dit qu'ils prévoient convertir ces bourses en prêts au prorata. Nous avons cependant relevé des cas, avant et après les changements du programme, où des étudiants ont reçu des bourses après avoir abandonné leurs études.
- Le ministère des Finances n'entreprend pas d'efforts réels de recouvrement avant que les prêts soient en souffrance depuis neuf mois, et il pourrait payer des coûts plus élevés que nécessaire pour recouvrer les prêts en souffrance. Le Ministère fait d'abord appel à des agences de recouvrement, qui perçoivent une commission de 16 % relative aux montants qu'elles recouvrent (20 millions de dollars au cours des cinq dernières années). En dernier recours, le ministère fait appel à l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour recouvrer les prêts; l'ARC perçoit une commission d'environ 1 % pour imposer une saisie-arrêt sur les remboursements d'impôt sur le revenu. Les coûts pour le Ministère seraient toutefois moins élevés s'il faisait d'abord appel aux services de l'ARC avant ceux des agences de recouvrement privées.
- Les collèges privés d'enseignement professionnel ont affiché les taux globaux d'interruption de remboursement des prêts étudiants les plus élevés, suivis des collèges publics et des universités publiques. Le

Ministère exécute un programme de partage des coûts avec ces établissements privés pour les prêts en souffrance, mais, ces deux dernières années, la politique sur le partage des coûts a exigé un recouvrement maximal de 417 000 \$ relativement à des prêts en défaut de remboursement totalisant 14 millions de dollars. Par conséquent, le Ministère prend en charge un plus grand risque et le coût connexe de lié au non-recouvrement.

3.11 Programme Ontario au travail

En 2017-2018, environ 250 000 Ontariens sans emploi ou sous-employés (et plus de 200 000 proches de ces personnes) ont reçu du programme Ontario au travail du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) une aide financière pour payer leurs frais de subsistance de base.

Le programme Ontario au travail fournit une assistance financière temporaire et des soutiens à l'emploi pour aider les bénéficiaires à se trouver un emploi et à devenir autonomes. Pour être admissibles, les demandeurs doivent démontrer qu'ils vivent en Ontario et que leur revenu et leurs actifs sont inférieurs aux montants précisés. Ils sont aussi généralement tenus de participer à des activités pour les aider à obtenir un emploi.

Le Ministère conclut des contrats avec 47 gestionnaires de services (grandes municipalités ou groupes de petites municipalités) et 101 Premières Nations pour l'exécution du programme Ontario au travail. En 2017-2018, le Ministère a versé près de trois milliards de dollars en paiements de transfert à ces gestionnaires de services pour l'exécution du programme.

Il est ressorti de notre audit que le Ministère et les gestionnaires de services n'ont pas mis en place de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent une aide financière et que les bénéficiaires

reçoivent le soutien à l'emploi dont ils ont besoin pour trouver un emploi et devenir autonomes.

Voici quelques-unes de nos préoccupations particulières :

- Même si le programme Ontario au travail est censé être un programme d'aide temporaire, la durée moyenne pendant laquelle les gens dépendent du programme a presque doublé depuis notre dernier audit, passant de 19 mois en 2008-2009 à près de trois ans en 2017-2018. Les gestionnaires de services ont déterminé que 36 % des bénéficiaires ont besoin d'aide pour surmonter les obstacles touchant leur employabilité, comme l'itinérance et des problèmes de santé mentale.
- Nous avons constaté d'importantes différences dans les résultats d'emploi des bénéficiaires selon leurs gestionnaires de services. Par exemple, en 2017-2018, nous avons observé que même si le pourcentage de cas de bénéficiaires qui avaient trouvé un emploi, chez l'ensemble des gestionnaires de services, était de 10 %, ce pourcentage variait d'aussi peu que 2 % de tous les cas attribués à un gestionnaire de services à 29 % des cas attribués à un autre gestionnaire. En outre, les mesures de rendement actuelles du Ministère ne mesurent pas si les personnes qui quittent le programme Ontario au travail conservent leur emploi au fil du temps ou si elles réintègrent ultérieurement le programme.
- Nous avons observé que les gestionnaires de services ne rencontrent pas toujours les bénéficiaires en temps opportun pour examiner leurs progrès relativement aux activités destinées à les aider à trouver un emploi. En outre, les décisions prises par les gestionnaires de services de dispenser temporairement des bénéficiaires de participer à de telles activités n'étaient pas toujours étayées par des éléments probants permettant de confirmer que les bénéficiaires étaient incapables d'y prendre part.
- Nous avons constaté que le système informatique du Ministère, le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), n'a pas de fonctionnalité permettant aux travailleurs sociaux de consigner les compétences, les obstacles à l'emploi du bénéficiaire, ou les renvois à des services de formation ou des services, ce qui aiderait les gestionnaires de services à analyser ce type de facteurs pour l'ensemble de la charge de travail. Une telle fonctionnalité aiderait également les gestionnaires de services à mieux comprendre les profils et les besoins des bénéficiaires qui composent leur charge de travail.
- Les contrats du Ministère avec les gestionnaires de services ne comportent pas de cibles significatives pour l'emploi des bénéficiaires ni de mécanismes pour les tenir responsables de l'exécution du programme.
- Souvent, les gestionnaires de services ignoraient des renseignements essentiels sur les demandeurs ou omettaient d'obtenir et d'examiner de tels renseignements, ce qui augmentait le risque d'erreurs dans la détermination de l'admissibilité au programme Ontario au travail. Nous avons également constaté que tous les gestionnaires de services ne réévaluent pas les bénéficiaires tous les deux ans comme ils doivent le faire pour confirmer l'admissibilité de ceux-ci au programme, ce qui accroît le risque de trop-payés.
- La cause sous-jacente des trop-payés aux bénéficiaires ne fait pas l'objet d'un suivi dans le système informatique du Ministère. En l'absence de données permettant de comprendre les causes les plus courantes des trop-payés, les gestionnaires de services ne sont pas en mesure de déterminer quels processus doivent être améliorés pour prévenir ou réduire les trop-payés à l'avenir.

- À l'échelle de l'Ontario, les gestionnaires de services accusent un retard d'environ un an dans l'exécution des enquêtes portant sur quelque 6 000 signalements de fraude. Nous avons constaté que les gestionnaires de services ont fait enquête sur environ 17 000 signalements de fraude au cours des trois dernières années, et que plus de 25 % de ces enquêtes ont permis de détecter un trop-payé et que 10 % d'entre elles ont entraîné la cessation des prestations.

3.12 Conseils scolaires – Systèmes de TI et technologie en salle de classe

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance 72 conseils scolaires de district qui, en date de l'année scolaire 2017-2018, fournissent des services d'éducation primaire et secondaire à environ deux millions d'élèves de l'Ontario. Les conseils scolaires et les écoles déterminent le financement qu'ils affectent à l'exploitation de leur école et à la technologie en classe.

Les conseils scolaires ont déclaré des dépenses totales de 227,8 millions de dollars au titre des technologies de l'information (TI) pour 2017-2018, dont une tranche de 160,6 millions de dollars a été consacrée aux systèmes de TI et aux ordinateurs, et la tranche restante de 67,2 millions, au fonctionnement et à l'administration des TI des conseils scolaires.

Les écoles utilisent les TI en classe pour offrir de la formation en mathématiques, en programmation, en codage, en conception et dans d'autres domaines, ainsi que pour permettre aux élèves d'accéder rapidement au Web afin d'y effectuer des recherches. Les enseignants utilisent les TI pour concevoir et exécuter des leçons et accomplir des tâches administratives comme le suivi de l'assiduité et des notes.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que le Ministère ne disposait pas d'une stratégie générale en matière de TI pour l'exécution des programmes

d'études, l'utilisation des TI par les élèves ou l'administration des TI. En outre, l'accès des élèves aux TI variait à l'échelle de la province parce que chaque conseil scolaire prend ses propres décisions concernant l'acquisition de matériel.

Voici quelques-unes de nos constatations :

- La disponibilité des tablettes, des ordinateurs portatifs, des ordinateurs de bureau et des applications variait d'une école à l'autre, et, en général, les conseils scolaires ne procédaient pas à une évaluation officielle pour déterminer si les salles de classe avaient suffisamment de ressources en TI, si leur équipement de TI était à jour et si l'affectation des ressources en TI était uniforme. Par exemple, dans certaines écoles, huit élèves se partageaient un ordinateur, tandis que dans d'autres, chaque élève se voyait attribuer un ordinateur.
- L'âge du matériel de TI en classe variait, allant de neuf et moderne à désuet, et le matériel désuet peut être lent et non compatible avec les derniers logiciels. Les technologies plus anciennes peuvent également avoir une incidence négative sur l'expérience d'apprentissage, et elles sont plus vulnérables aux menaces à la cybersécurité étant donné que les fournisseurs ne proposent plus de correctifs réguliers de sécurité.
- Le système de TI utilisé par le Ministère pour administrer le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario, qui est délivré à chaque élève de la province, recueille et conserve les renseignements personnels et les dossiers scolaires des élèves. Nous avons constaté que dans l'ensemble des conseils scolaires de l'Ontario, près d'un cinquième des comptes d'utilisateur détenus par le personnel pour ce système (970 sur 5 229, soit 19 %) n'ont jamais été utilisés, et qu'ils ne sont pas toujours supprimés après le départ de ces utilisateurs. Comme ces comptes d'utilisateur sont accessibles sur Internet par le personnel et certains anciens employés, il

existe un risque pour la confidentialité des renseignements sur les élèves.

- Certains conseils scolaires n'offrent aucune formation officielle sur la sensibilisation à la sécurité, et certains conseils n'ont pas de politiques sur la cybersécurité. En effet, 51 des 69 conseils qui ont répondu à notre sondage (74 % des répondants) ont indiqué qu'ils n'offrent pas de formation officielle en matière de sécurité des TI ou de protection des renseignements personnels aux employés qui utilisent la technologie dans les conseils scolaires et dans les écoles.
- Bien que les conseils scolaires aient établi des politiques et des lignes directrices sur la prévention et l'intervention en matière d'intimidation conformément aux exigences du Ministère, ils ne mesurent pas l'efficacité et le rendement des programmes de lutte contre la cyberintimidation. Parmi les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 25 (36 %) ont indiqué qu'ils n'avaient pas consigné les incidents de cyberintimidation et qu'ils n'avaient donc pas l'information nécessaire pour examiner ces incidents et y remédier.
- Deux des conseils scolaires que nous avons visités dans le cadre de notre audit n'exerçaient pas une surveillance suffisante de leurs biens de TI en classe, comme les ordinateurs portatifs et les tablettes, pour pouvoir en assurer le suivi. Dans certains cas, le personnel du conseil n'était pas en mesure de vérifier si des biens étaient manquants.
- Nous avons constaté que la majorité des conseils scolaires n'ont pas de plan officiel de continuité des activités et de reprise après sinistre pour s'occuper des dommages graves à leurs systèmes de TI à la suite d'une catastrophe d'origine naturelle ou humaine.
- Au cours des cinq dernières années, le Ministère a consacré plus de 18,6 millions à un logiciel pour l'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) qu'il fournit

gratuitement aux conseils scolaires. Or, la plupart de ceux-ci achètent leurs propres logiciels pour combler les lacunes du logiciel pour l'EAV et pour des raisons de convivialité. Près de 26 % des conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage affirment qu'ils utilisent rarement le logiciel pour l'EAV. Par conséquent, leurs achats de TI ne permettent pas toujours d'optimiser les ressources.

- Le système ministériel qu'utilisent les conseils scolaires pour déclarer les données sur les élèves est inefficace et ne dispose pas de cibles de rendement pour évaluer la préparation et la présentation des données sur les élèves. La formation et le soutien sur l'utilisation du système sont insuffisants pour aider à régler rapidement les problèmes de validation des données.

3.13 Office des normes techniques et de la sécurité

En 1997, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied l'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS), qui a pour mandat de promouvoir et faire respecter les normes de sécurité publique en son nom relativement à un large éventail d'équipements et d'activités industrielles.

L'ONTS doit promouvoir et renforcer la sécurité publique par le biais de quatre programmes :

- Stockage et manipulation des carburants (hydrocarbures);
- Chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation (chaudières et appareils sous pression);
- Articles remboursés;
- Appareils de levage, attractions et remonte-pentes (appareils de levage).

L'ONTS est autofinancé au moyen des tarifs qu'il impose aux organisations qu'il réglemente et ne reçoit pas de financement gouvernemental. Il est responsable de l'inscription, de la délivrance de permis et de l'inspection concernant la fabrication, l'installation, l'entretien et le fonctionnement

des appareils et des entreprises qu'il réglemente. Il lui incombe également de s'assurer que les articles rembourrés vendus en Ontario, comme les jouets, les matelas et les meubles, sont fabriqués de matériaux de remplissage neufs et propres et que leurs étiquettes décrivent correctement leur contenu. L'ONTS peut fermer les appareils non sécuritaires et poursuivre les entreprises qui ne se conforment pas à la législation en matière de sécurité.

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) est chargé de surveiller l'ONTS, mais nous avons constaté qu'il ne s'est pas assuré que l'ONTS s'acquittait réellement de son mandat, et que les propres processus de surveillance actuels de l'ONTS ne sont pas entièrement efficaces.

Nos constatations importantes comprennent les suivantes :

- L'ONTS ne s'est pas doté de normes d'inspection uniformes que les inspecteurs sont tenus de suivre. Il ne pouvait pas non plus expliquer pourquoi il ne fait pas d'inspection périodique dans certains domaines du secteur des hydrocarbures, comme les pipelines, les stations de gaz naturel comprimé et les distributeurs de gaz propane.
- Un petit nombre de grandes entreprises d'entretien d'ascenseur dominant le marché de l'Ontario et, pendant des années, elles n'ont pas veillé à l'entretien de la plupart des ascenseurs en exploitation en Ontario conformément à la législation en matière de sécurité. L'ONTS a essayé sans trop de résultats d'obtenir que ces grandes entreprises effectuent l'entretien et les tests de sécurité requis. Selon des représentants des entreprises d'entretien avec qui nous avons discuté de cette question, certains propriétaires sont également responsables du manque de conformité aux lois sur la sécurité.
- Le système informatique de L'ONTS est désuet et comprend des renseignements incohérents et incomplets sur l'état de sécurité d'appareils et d'entreprises qu'il réglemente. Par conséquent, l'ONTS a renouvelé en 2018 les permis d'exploitation de plus de 300 ascenseurs qu'il avait fermés, car ils n'étaient pas sécuritaires.
- Lorsque l'ONTS repère un article rembourré mal étiqueté posant selon lui un risque pour le public, il ordonne au détaillant inspecté de retirer l'article de la vente, mais nous avons constaté qu'il ne vérifie pas si cet article mal étiqueté est vendu dans d'autres magasins en Ontario ou en ligne. Nous avons pu acheter dans d'autres magasins les mêmes articles mal étiquetés dont la CNTS avait ordonné le retrait de la vente aux emplacements inspectés. En outre, nous avons pu acheter un des deux articles mal étiquetés des mêmes magasins inspectés à qui l'ONTS avait ordonné de cesser immédiatement de les vendre.
- Pendant près de 20 ans, l'ONTS a peu fait pour appliquer la loi et promouvoir la sécurité d'environ 65 000 chaudières et appareils sous pression installés et utilisés, alors qu'il est tenu par la Loi de le faire. L'ONTS ne connaît pas le nombre de ces appareils utilisés en Ontario ni leur emplacement. L'ONTS nous a affirmé que ces appareils sont inspectés par des assureurs, mais il ne recueille pas de données probantes pour le confirmer. Nous avons également constaté qu'aucune protection d'assurance n'est obligatoire pour l'exploitation de chaudières et appareils sous pression.
- L'Ontario est la seule province au pays où les chaudières et les appareils sous pression utilisés dans les exploitations agricoles sont exemptés de l'application de la législation en matière de sécurité.
- L'ONTS a la responsabilité d'assurer que les propriétaires de sites de stockage de carburants nettoient leur site après avoir cessé leurs activités, mais nous avons constaté

que dans les cas où le propriétaire avait abandonné le site et ne pouvait pas être retrouvé, il ne veille pas à l'assainissement de ces sites, parce qu'il n'y a plus personne auprès de qui il peut recouvrer les coûts de l'assainissement.

3.14 Recours à des consultants et à des conseillers principaux dans le secteur public

La fonction publique de l'Ontario a parfois besoin de services et de conseils externes quand ses propres employés ne sont pas disponibles ou qu'ils n'ont pas les compétences ou l'expertise requises. D'habitude, elle fait alors appel à des consultants et à des conseillers. En règle générale :

- les consultants offrent leur expertise et prodiguent des conseils stratégiques au gouvernement aux fins de la prise de décisions;
- les conseillers fournissent des conseils de haut niveau au premier ministre ou à un ministre.

Les dépenses totales des ministères au chapitre des consultants ont reculé de plus de 15 % au cours des 10 dernières années, passant de 434 millions de dollars pour l'exercice 2008-2009 à 360 millions de dollars en 2017-2018. En 2017-2018, environ 80 % de ces dépenses ont servi à engager des consultants en technologie de l'information (TI) et le reste, des consultants en gestion, en communications, en élaboration de politiques, en technologie et en recherche et développement.

La province ne fait pas le suivi de ses dépenses en services consultatifs, mais selon nos estimations, elles s'élèvent à environ quatre millions de dollars par année.

Il peut être coûteux d'avoir recours à des consultants parce que, en général, leur rémunération est supérieure à celle du personnel à temps plein. Cependant, les consultants peuvent être rentables quand ils sont engagés pour de brèves périodes ou pour fournir des services

spécialisés ou une expertise, par opposition au fait d'engager de nouveaux employés permanents à temps plein.

Nous avons constaté que des améliorations s'imposent pour garantir que le recours aux services de consultation se fait en tenant dûment compte des considérations économiques et de l'efficacité de la prestation de ces services. Nous avons observé que la province n'évalue pas la rentabilité globale de son recours à des consultants et que les ministères se tournent souvent vers des services de consultants au lieu d'envisager la possibilité d'engager des employés permanents ou nommés pour une période déterminée.

Voici quelques-unes de nos constatations importantes :

- Les ministères faisaient appel à des consultants pour des travaux courants ou opérationnels ordinaires, comme la gestion de projets et des tâches liées aux technologies de l'information, plutôt que pour des services spécialisés ou de l'expertise de courte durée, pour lesquels des consultants conviennent davantage. Par exemple, un consultant a été engagé pour faire de l'analyse et mettre au point une application logicielle. Le contrat initial couvrait la période allant de février 2014 à mars 2015 et s'élevait à 210 000 \$, mais il a été prolongé à trois reprises, jusqu'en mars 2018, pour un coût total supérieur à 900 000 \$. Selon le coût moyen d'employés de TI permanents, ce travail aurait pu coûter 40 % de moins s'il avait été effectué par du personnel permanent à temps plein.
- Du total des contrats obtenus en régime de concurrence que nous avons examinés, 22 % comprenaient des modifications de plus de 10 000 \$ alors qu'aucune option ne figurait dans le contrat pour autoriser cette modification ou un dépassement du montant approuvé. La plupart des modifications variaient entre 100 000 \$ et 500 000 \$, deux allant jusqu'à 1,5 million de dollars,

et les services additionnels inclus dans les modifications n'avaient pas été obtenus au moyen d'un processus concurrentiel.

- Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que dans la plupart des contrats de services de consultation, les coûts associés aux divers produits livrables n'étaient pas indiqués. Dans de tels cas, il peut être difficile de déterminer si les produits livrables ont bel et bien été livrés avant d'effectuer le paiement et si le principe d'optimisation des ressources a été respecté.
- La province pourrait ne pas réaliser des économies potentielles, car elle n'a pas l'information fiable et à jour dont elle a besoin pour analyser le recours général aux consultants et prendre des décisions stratégiques à ce sujet. Nous avons relevé des erreurs dans les renseignements autodéclarés sur les contrats de services de consultation recueillis auprès des ministères, notamment des contrats en double et des contrats modifiés déclarés comme étant de nouveaux contrats. En outre, l'information n'était pas disponible en temps utile et n'était pas examinée à des fins d'analyse stratégique.
- Nous avons constaté que 25 % des conseillers examinés n'avaient pas rempli une déclaration de conflit d'intérêts.
- Les ministères ont dépensé 960 millions de dollars lors des trois derniers exercices pour des services professionnels (des services fournis par des professionnels agréés, comme des médecins, dentistes, infirmiers, pharmaciens, vétérinaires, ingénieurs, arpenteurs-géomètres, architectes, comptables, ainsi que les avocats et notaires, qui exercent le travail ordinaire prévu dans leurs fonctions professionnelles). En outre, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne nous ont dans un sondage qu'ils avaient dépensé environ 1,38 milliard de dollars au cours de la même période. Bien que notre audit ne portait pas

sur le recours aux services professionnels par les ministères et organismes, les recommandations faites dans le présent rapport pourraient également s'appliquer aux services professionnels. Nous avons suggéré que la province examine ces services professionnels afin de cerner les possibilités d'économies et de confirmer qu'il y a eu optimisation des ressources.

3.15 Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial, ainsi que l'administration municipale de Toronto, ont créé Waterfront Toronto (Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto) pour superviser et diriger la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Étant donné que les terrains appartenaient à divers intérêts publics et privés, il était généralement reconnu que la réussite du projet de revitalisation ne serait pas possible sans une approche coordonnée et bien planifiée.

Une surveillance réussie passe par l'octroi de pouvoirs au superviseur pour bien effectuer son travail. Or, Waterfront Toronto n'a jamais obtenu ces pouvoirs. Par conséquent, l'aménagement des terres riveraines est demeuré largement tributaire de pratiques historiques, de règlements administratifs en vigueur et d'autres règlements régissant l'aménagement à des fins commerciales et résidentielles. Depuis sa création en 2002, Waterfront Toronto a assuré l'aménagement direct de seulement 5 % (55 acres) des terres riveraines aménageables publiques et a versé des fonds à d'autres organismes pour des projets de revitalisation d'un secteur de 151 acres (14 %).

Des entités d'aménagement de secteurs riverains dans d'autres villes ont obtenu plus de pouvoirs que ceux obtenus par Waterfront Toronto pour imposer des restrictions sur la hauteur des immeubles, créer des espaces d'accès public au bord de l'eau, et exproprier des terres lorsque l'utilisation prévue était incompatible avec les plans généraux de

revitalisation. Dès les premiers jours, Waterfront Toronto connaissait bien les contraintes liées à son fonctionnement et elle en a informé à maintes occasions les trois ordres de gouvernement, mais peu de changements ont été apportés.

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

En mai 2018, les gouvernements fédéral et provincial ainsi que l'administration municipale s'étaient engagés à verser 1,25 milliard de dollars à Waterfront Toronto pour couvrir les frais de la protection contre les inondations des terres portuaires. L'engagement prévoit également la prolongation jusqu'en 2028 des activités de Waterfront Toronto, sans examen opérationnel de la société. L'engagement de Sidewalk Labs de fournir 50 millions de dollars américains pour examiner plus en détail l'aménagement de Quayside dépendait de ce financement de 1,25 milliard par les trois ordres de gouvernement. Une deuxième entente conclue en juillet 2018 avec Sidewalk Labs pourrait paver la voie à un élargissement du projet de Sidewalk Labs, et englober environ 600 acres de terrain dans les terres portuaires.

Voici quelques autres de nos préoccupations.

- Waterfront Toronto a obtenu la propriété et le contrôle d'à peine 1 % des terres qu'elle est responsable de revitaliser; par conséquent, la vision des autres propriétaires domine les décisions concernant l'aménagement du secteur riverain. Les trois administrations et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région demeurent propriétaires de 75 % du secteur riverain aménageable.
- Le mandat d'aménagement de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités provinciales et municipales. La province n'a pas accordé à la société les pouvoirs de planification et de zonage des terrains. Aux termes de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, ces pouvoirs sont exercés par la Ville de Toronto, et Waterfront Toronto s'est servi du plan actuel de la Ville pour orienter l'aménagement du secteur riverain plutôt que de créer son plan directeur ou d'établir une vision d'ensemble.
- Les gouvernements ont approuvé et versé des fonds à Waterfront Toronto en fonction de projets individuels, plutôt que pour la réalisation du mandat général de revitalisation.
- Du montant de 1,5 milliard engagé publiquement pour la revitalisation du secteur riverain, les gouvernements en ont attribué près de 700 millions à d'autres organismes pour d'autres projets.
- Nous avons passé en revue tous les projets de plus de 10 millions de dollars que Waterfront Toronto a directement gérés, et avons constaté que cinq des 13 projets ont coûté 22 % (43 millions de dollars) de plus que le coût estimatif du projet. Nous avons eu de la difficulté à obtenir suffisamment de documents pour comparer les coûts réels des projets par rapport aux estimations de coûts. De plus, Waterfront Toronto n'a pas suffisamment surveillé les projets lorsqu'il a transféré les fonds à d'autres organismes effectuant des travaux d'aménagement. Par

conséquent, un projet a coûté en définitive 55 % (49 millions de dollars) de plus que les estimations initiales.

- Le financement de 1,25 milliard de dollars pour les travaux de protection contre l'inondation des terrains portuaires a été approuvé par les trois administrations à la lumière des estimations préliminaires. On prévoit maintenant que les coûts pour les services de consultants, les frais d'exploitation et d'autres frais seront d'environ 15 millions de dollars de plus que les estimations initiales.
- En mars 2017, Waterfront Toronto a lancé une demande de propositions (DP) pour trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur Quayside. Les répondants n'ont eu que six semaines pour répondre à cette DP complexe, alors que dix semaines avaient été accordées pour les projets d'art public pour les terrains de West Don. La société Sidewalk Labs a été retenue comme partenaire d'innovation et de financement. Avant la publication de la DP, Waterfront Toronto a communiqué avec Sidewalk Labs et d'autres soumissionnaires potentiels pour leur fournir de l'information. Cependant, Sidewalk Labs a reçu plus d'information de Waterfront Toronto avant la publication de la DP que les autres parties qui ont répondu à la DP.
- En ce qui concerne le projet de Quayside, des membres du Comité de direction intergouvernemental (le Comité), chargé de la surveillance et de la gouvernance pour Waterfront Toronto, étaient préoccupés par le fait que même si le Comité a été informé lors d'une réunion en 2017 que Waterfront Toronto avait sélectionné à l'interne un soumissionnaire, le nom de celui-ci n'a été communiqué au Comité que cinq jours avant l'annonce publique.
- Le vendredi 13 octobre 2017, le PDG de Waterfront Toronto a présenté l'entente-cadre au conseil d'administration, qui l'a approuvée le lundi 16 octobre 2017, la veille de l'annonce publique. Un comité de trois membres du conseil d'administration de Waterfront Toronto avait reçu auparavant les modalités de l'entente-cadre et rencontré la direction à quelques reprises pendant un mois pour régler des questions. Or, ce comité n'a pas réussi à dégager un consensus sur la décision d'appuyer ou de rejeter le projet.
- Bien que le comité directeur intergouvernemental ait été informé du projet et de la DP, l'entente-cadre définitive signée du 16 octobre 2017 n'a pas été communiquée à tous les ordres de gouvernement avant le 2 novembre 2017.

Comptes publics de la province de l'Ontario

1.0 Résumé

Cette année, nous exprimons une opinion sans réserve, ou favorable, à la suite de notre audit des états financiers consolidés de la province. Nous fondant sur notre travail d'audit, nous avons conclu que les états financiers consolidés de l'exercice 2017-2018 donnent une image fidèle de la situation et sont exempts d'erreurs importantes.

Cette opinion sans réserve présente une importance particulière, considérant le fait que nous avons exprimé une opinion nuancée d'une réserve les deux années précédentes. Une opinion sans réserve confirme que les états financiers consolidés présentent fidèlement la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2018.

L'opinion sans réserve de cette année fait suite aux modifications comptables pertinentes apportées par le gouvernement actuel à l'égard de deux aspects clés des états financiers de la province afin de se conformer aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) :

- Elle constate l'intégralité de la moins-value au titre de l'actif de retraite net lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, de manière à rendre compte du fait qu'il n'est pas autorisé par la

loi à effectuer des prélèvements à même cet actif en date du 31 mars 2018.

- Elle exclut les comptes du marché de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) de la situation financière consolidée de la province en 2017-2018, et il a ajusté les soldes correspondants de 2016-2017. En outre, en 2016-2017, le gouvernement a mis fin à l'utilisation inappropriée de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés pour certains soldes comptabilisés par la SIERE liés à la réduction des tarifs d'électricité.

Les NCSP sont les normes comptables les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements sur l'excédent ou le déficit sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes et à celles publiées par des gouvernements semblables à celui de l'Ontario. Les législateurs et le public sont ainsi plus à même d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics.

Au **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2016* ainsi que de notre *Rapport annuel 2017*, nous avons commenté le recours par le gouvernement à des experts-conseils externes pour lui soumettre des analyses, des conseils et des interprétations comptables. Nous avons aussi mentionné que, dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de

la vérificatrice générale, il fallait communiquer à notre Bureau des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes, et que des discussions à ce sujet devaient avoir lieu en temps utile lorsque ces services sont susceptibles d'avoir une incidence sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice en cours et les exercices subséquents.

Nous recommandons encore que le Secrétariat du Conseil du Trésor avise notre Bureau et demande notre opinion lorsqu'un cabinet comptable du secteur privé fournit des conseils comptables au gouvernement, et qu'il nous consulte lorsqu'un organisme gouvernemental prévoit faire appel à un même cabinet comptable du secteur privé pour obtenir à la fois des conseils comptables et des services d'audit.

Au **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2017*, nous recommandions que notre Bureau procède à un audit d'attestation des états financiers de la SIERE au 31 décembre 2017. Au début de 2018, nous avons lancé et mené à terme un audit spécial de la SIERE. Malheureusement, nous avons eu à composer avec une attitude inhabituelle marquée par la réticence à donner suite à nos demandes de renseignements de la part du conseil d'administration de la SIERE.

Nous devons obtenir certains renseignements dans le cadre de tous nos audits d'attestation afin de pouvoir mener à bien nos travaux. Malheureusement, la SIERE a constamment refusé de nous fournir une reconnaissance écrite de ses rôles et responsabilités à l'égard de notre audit, et la direction n'a pas signé de lettre d'affirmation confirmant qu'elle nous avait communiqué tous les renseignements pertinents susceptibles d'avoir une incidence sur les états financiers. En raison de ces refus, nous avons publié une déclaration d'Impossibilité d'exprimer une opinion, comme l'exigent les Normes canadiennes d'audit.

Nous avons souligné dans nos lettres au Comité permanent des comptes publics, datées du 20 mars et du 11 avril 2018, que les états financiers de la SIERE soulevaient des questions importantes

qui pourraient avoir une incidence sur les états financiers consolidés de la province.

Une autre de nos responsabilités se rattache à la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), qui exige que le gouvernement publie avant la tenue d'élections provinciales un rapport sur les finances de l'Ontario, et que notre Bureau examine ce rapport.

En avril 2018, conformément à la Loi, nous avons déposé notre rapport intitulé *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018* (le rapport). Le rapport préélectoral était le troisième du genre à être publié en Ontario (les deux précédents datent de 2007 et de 2011).

Entre 2004, année où la Loi a été adoptée, et 2016, les élections devaient se tenir à date fixe, soit le premier jeudi d'octobre tous les quatre ans. Toutefois, en décembre 2016, la *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne les élections* a été adoptée en vue de reporter la date des élections au premier jeudi de juin tous les quatre ans, de manière à éviter un chevauchement avec les dates des élections municipales dans la province. Cette modification a eu comme effet de réduire de 17 semaines la période séparant la publication du rapport préélectoral de la date des élections. Notre bureau a achevé son examen grâce à la coopération du personnel du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de différents autres ministères.

Encore cette année, le fardeau croissant de la dette (et l'absence de plans pour le gérer) soulève des préoccupations, comme c'est le cas depuis que nous avons fait état de ce problème pour la première fois, en 2011. De nouveau, nous nous concentrons sur les répercussions cruciales de l'accroissement de la dette sur les finances de la province. La province doit présenter aux législateurs et au public des cibles à long terme pour gérer la dette actuelle et projetée de l'Ontario.

Le présent chapitre contient trois recommandations consistant en quatre mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

2.0 Contexte

Les Comptes publics de l'Ontario pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2018 ont été préparés sous la direction du ministre des Finances, conformément à la *Loi sur l'administration financière*, ainsi que du président du Conseil du Trésor. Les Comptes publics se composent du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province, ainsi que de trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province de l'Ontario relève de la compétence du gouvernement, et celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui y sont présentés, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et sur le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien de mécanismes de contrôle interne efficaces – et des procédures à l'appui – pour autoriser les opérations, protéger les biens et tenir des registres appropriés.

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, il incombe à notre Bureau de procéder à l'audit annuel de ces états financiers consolidés. Notre audit vise à obtenir une assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'anomalies significatives, c'est-à-dire sans erreurs ni omissions majeures. Les états financiers consolidés et le rapport de la vérificatrice générale à titre d'auditeur indépendant sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le Rapport annuel de la province contient en outre une section intitulée « Étude et analyse des états financiers ». Cette section présente un complément d'information sur la situation financière et les résultats de la province. La communication de ces renseignements complémentaires a pour objet de renforcer la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des Comptes publics sont les suivants :

- Le Volume 1, qui contient les états non audités de tous les ministères, ainsi que des annexes détaillant les revenus, les charges, les dettes et autres passifs, les prêts et les investissements de la province, de même que d'autres renseignements financiers;
- Le Volume 2, qui contient les états financiers audités des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers audités;
- Le Volume 3, qui contient des tableaux non audités fournissant le détail des paiements des ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le bureau de la vérificatrice générale examine l'information communiquée dans l'Étude et analyse des états financiers, ainsi que dans les volumes 1 et 2 des Comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle présentée dans les états financiers consolidés de la province.

La Loi exige que, sauf dans des cas exceptionnels, le gouvernement dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil dans les 180 jours suivant la fin de l'exercice. La date limite pour l'exercice 2017-2018 était le 27 septembre 2018. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil dans les 240 jours suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si celle-ci ne siège pas, les rend publics et les dépose ensuite à l'Assemblée dans les 10 jours après la reprise des travaux.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le rapport annuel 2017-2018 et les états financiers consolidés de la province, de même que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 21 septembre 2018, se conformant ainsi au délai prescrit.

Pour la première fois en trois ans, la vérificatrice générale a exprimé une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la province,

étant donné que le gouvernement actuel a rectifié les deux points comptables ayant donné lieu à une réserve par le passé (soit le traitement non conforme de l'excédent de certains régimes de retraite, et la structure de comptabilité et de financement inadéquate à l'égard du refinancement de l'ajustement global dans le contexte du Plan ontarien pour la réduction des tarifs d'électricité).

Une opinion sans réserve signifie que les états financiers consolidés sont exempts d'erreurs importantes. Des commentaires sur notre opinion d'audit sans réserve sont présentés à la **section 3.0**.

3.0 États financiers consolidés de 2017-2018 de la province

3.1 Responsabilités de l'auditeur

En sa qualité d'auditeur indépendant des états financiers consolidés de la province, la vérificatrice générale a comme objectif d'exprimer une opinion sur le fait que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives et sont préparés conformément aux NCSP, de sorte qu'ils donnent une image fidèle des résultats et de la situation financière de la province. C'est grâce à cette indépendance, jumelée à l'obligation de se conformer aux Normes canadiennes d'audit en vigueur et aux règles d'éthique pertinentes, que le vérificateur peut exprimer une opinion qui inspirera confiance aux utilisateurs à l'endroit des états financiers consolidés de la province.

Pour que la vérificatrice générale puisse en arriver à formuler cette opinion, notre Bureau recueille des éléments probants qui sont à la fois suffisants et appropriés, et il les évalue afin de déterminer si les états financiers sont exempts d'anomalies significatives. Cela comprend l'évaluation du traitement comptable choisi par le gouvernement pour certaines opérations, et

l'analyse du caractère approprié de ce traitement comptable par rapport aux NCSP.

L'évaluation de ce qui est important (significatif) ou sans importance (non significatif) repose principalement sur notre jugement professionnel. À cette fin, nous cherchons à répondre à la question de savoir si une erreur, une anomalie ou une omission donnée est suffisamment importante pour influencer sur les décisions que prennent les utilisateurs des états financiers consolidés. Si tel est le cas, nous considérons que l'erreur, l'anomalie ou l'omission est significative.

Pour effectuer cette évaluation, nous établissons un seuil d'importance relative. Cette année, comme lors des années précédentes et à l'instar de la majorité des autres administrations provinciales, nous avons établi ce seuil à 0,5 % du montant le plus élevé des charges ou des revenus, selon le cas, du gouvernement pour l'exercice.

Le postulat de départ dans le cadre de notre audit est que la direction a reconnu qu'elle a certaines responsabilités qui sont fondamentales pour la réalisation de l'audit en conformité avec les Normes canadiennes d'audit. Ces responsabilités sont commentées à la section suivante.

3.2 Responsabilités de la direction

Dans le rapport de l'auditeur, une distinction est faite entre les responsabilités de la direction et celles de l'auditeur lors de l'audit d'états financiers. La direction (c'est-à-dire, dans le cas de la province, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, avec le soutien de la Division du contrôleur provincial) est responsable de la préparation d'états financiers conformes aux Normes comptables pour le secteur public (NCSP), tandis que l'auditeur examine les états financiers afin de pouvoir exprimer une opinion sur leur conformité à ces normes. Cette séparation des responsabilités entre la direction et l'auditeur est essentielle et permet de préserver l'indépendance

de l'auditeur, ce qui constitue l'une des assises du rapport préparé par ce dernier.

Outre la préparation des états financiers et la mise en place de contrôles internes pertinents, la direction doit également fournir à l'auditeur tous les renseignements pertinents aux fins de la préparation des états financiers, les renseignements complémentaires que l'auditeur peut demander, et un accès sans restriction aux personnes au sein de l'entité si l'auditeur détermine que cela est nécessaire pour obtenir des éléments probants. Les Normes canadiennes d'audit énoncent clairement ces exigences, et la direction établit formellement qu'elle s'y conforme en adressant, à la fin de l'audit, une lettre d'affirmation signée à l'auditeur.

Lorsqu'une opération est effectuée, il incombe à la direction de déterminer la ou les normes comptables applicables et les conséquences de leur application à l'opération, de décider d'une convention comptable et de veiller à ce que les états financiers présentent l'opération conformément au référentiel comptable applicable (par exemple les NCSP dans le cas des gouvernements). L'auditeur doit lui aussi connaître comme il se doit le référentiel comptable afin de pouvoir formuler une opinion indépendante sur les états financiers, et il peut devoir exécuter des procédures similaires à celles utilisées par la direction pour déterminer les normes applicables et comprendre leurs conséquences par rapport à l'opération comptable; mais, contrairement à la direction, il ne prend pas de décision concernant la convention comptable ou les écritures comptables pour l'entité. Ces décisions appartiennent exclusivement à la direction.

En cas de désaccord entre l'auditeur et la direction sur l'application ou le caractère adéquat des conventions comptables, l'auditeur, en vue de formuler son opinion, évalue dans quelle mesure l'élément en question est important ou significatif relativement aux états financiers pris dans leur ensemble. Si l'élément est important, l'auditeur exprimera une opinion nuancée d'une réserve, c'est-à-dire qu'il conclura que les états financiers

donnent une image fidèle, exception faite de l'élément visé par la réserve.

Le Bureau de la vérificatrice générale peut faire des suggestions concernant les états financiers consolidés, mais cela ne modifie en rien la responsabilité de la direction à l'égard de ces derniers. De même, le gouvernement peut demander des conseils externes sur le traitement comptable de certaines opérations. Dans un tel cas, le gouvernement demeure ultimement responsable des décisions prises, et le recours à des experts-conseils externes n'a pas pour effet de limiter, de modifier ou de remplacer la responsabilité du gouvernement à titre de préparateur des états financiers consolidés de la province.

3.3 Rapport de l'auditeur indépendant

Le rapport de l'auditeur, présenté à la fin d'une mission d'audit, se compose des éléments suivants :

- un paragraphe d'introduction, dans lequel sont indiqués les états financiers faisant l'objet de l'audit;
- une description de la responsabilité de la direction aux fins de la préparation des états financiers conformément au référentiel comptable pertinent;
- une description de la responsabilité de l'auditeur d'exprimer une opinion sur les états financiers, et un exposé de la portée de l'audit;
- un paragraphe d'énoncé d'opinion à propos des états financiers, qui précise le référentiel comptable ayant servi à la préparation des états financiers.

Le rapport de l'auditeur peut aussi contenir :

- un paragraphe d'observations, dans lequel il est fait mention d'un point qui fait l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui, selon le jugement de l'auditeur, revêt une importance telle qu'il est fondamental pour

la compréhension des états financiers par les utilisateurs;

- un paragraphe sur d'autres points, dans lequel il est fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers, qui, selon le jugement de l'auditeur, sont pertinents pour la compréhension, par les utilisateurs, de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

3.4 Importance d'une opinion sans réserve

C'est dans son rapport que l'auditeur indépendant communique aux utilisateurs des états financiers de l'entité auditée son opinion concernant la fidélité des renseignements contenus dans ces états financiers. Après l'audit des états financiers, l'auditeur peut signer l'une des quatre opinions suivantes :

- **Opinion sans réserve, ou favorable** : les états financiers présentent, relativement à tous les aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière et des résultats de l'entité.
- **Opinion avec réserve** : les états financiers comportent une ou plusieurs anomalies ou omissions significatives.
- **Opinion défavorable** : les états financiers ne donnent pas une image fidèle de la situation financière, des résultats des opérations ni des changements de la situation financière selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.
- **Impossibilité d'exprimer une opinion** : il n'est pas possible d'exprimer une opinion à l'égard des états financiers parce que, par exemple, des documents clés de la province ont été détruits et ne peuvent être examinés.

Une opinion *sans réserve* signifie que les états financiers donnent une image fidèle de la situation. Pour la première fois en trois ans, le Bureau de la vérificatrice générale a exprimé une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la province. Par suite des correctifs qu'il a apportés, le gouvernement se conforme désormais entièrement aux NCSP. Le public peut donc être assuré que les états financiers consolidés présentent fidèlement, à tous les égards importants, les résultats financiers de la province pour l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2018.

3.5 Opinion d'audit – 2017-2018

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous sommes tenus de faire rapport tous les ans sur les résultats de l'examen des états financiers consolidés de la province. Le rapport de l'auditeur indépendant à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2018 se lit comme suit :

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints de la province de l'Ontario, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2018, et les états consolidés des résultats, de l'évolution de la dette nette, de l'évolution du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers consolidés

Le gouvernement de l'Ontario (le « gouvernement ») est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière consolidée de la province de l'Ontario au 31 mars 2018, ainsi que des résultats consolidés de ses activités, de l'évolution de sa dette nette, de l'évolution de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La vérificatrice générale,

Toronto (Ontario)
Le 12 septembre 2018

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA, ECA

3.6 Commission d'enquête indépendante sur les finances

En juillet 2018, le gouvernement nouvellement élu a annoncé la création de la Commission d'enquête indépendante sur les finances (la Commission), dont le mandat consistait à effectuer une évaluation des pratiques comptables du gouvernement précédent et de présenter au nouveau gouvernement des conseils et des recommandations dans l'optique de l'avenir. Dans son rapport soumis au gouvernement le 30 août 2018, la Commission a formulé plusieurs recommandations.

Le gouvernement a effectué de façon appropriée d'importantes modifications comptables exigées aux fins de la présentation des états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, modifications qui concordaient avec les NCSP ainsi qu'avec les recommandations figurant dans le rapport de la Commission.

Ces modifications comptables comprennent ce qui suit :

- la constatation de l'intégralité de la moins-value au titre de l'actif de retraite lié au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et au Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario;
- l'abandon de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le contexte de la réduction des tarifs d'électricité de l'Ontario;
- la comptabilisation de l'incidence financière totale du Plan pour des frais d'électricité équitables.

Le gouvernement a retiré des états financiers consolidés les actifs et passifs des comptes du marché de l'électricité administrés par la SIERE afin de se conformer aux NCSP, même si cette mesure ne faisait pas partie des recommandations formulées dans le rapport de la Commission.

Les effets de ces modifications sont commentés plus en détail à la **section 3.7**.

3.7 Changements apportés dans les états financiers consolidés

3.7.1 Actif de retraite net et états financiers consolidés

En date du 31 mars 2018, le gouvernement a comptabilisé l'actif de retraite, avant moins-value, du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (RREO), soit 13,635 milliards de dollars (11,511 milliards en 2016-2017), et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (RRSEFPO), soit 1,014 milliard (0,918 milliard en 2016-2017), ce qui donne un montant total de 14,649 milliards (12,429 milliards en 2016-2017).

Aux fins de se conformer aux NCSP, il convient de constater une moins-value intégrale à l'égard de cet actif lié aux régimes de retraite dont le gouvernement est corépondant avec les employés, pour rendre compte du fait que le gouvernement n'a pas le droit unilatéral de réduire ses cotisations minimales en l'absence de l'accord formel des autres corépondants des régimes. Nous avons conclu que le gouvernement ne détenait aucun droit exécutoire en vertu de la loi à l'égard des actifs de retraite, puisqu'il n'avait pas obtenu l'accord des autres corépondants en 2015-2016. Nous en étions arrivés à la même conclusion en 2016-2017, et c'est de nouveau le cas en 2017-2018.

La Commission recommandait au gouvernement d'« [a]dopter provisoirement le traitement comptable proposé par la vérificatrice générale concernant tout actif net du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario et du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario jusqu'à ce qu'une entente soit conclue entre le gouvernement et la vérificatrice générale. Pour ce qui est des Comptes publics de l'Ontario de 2017-2018, cette mesure comprendrait le redressement des chiffres de l'année antérieure aux fins de comparaison. » Le gouvernement a accepté cette recommandation et l'a mise en oeuvre.

Une moins-value intégrale a donc été constatée à l'égard de l'actif de retraite du RREO et du RRSEFPO dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2018. Conformément à la recommandation de la Commission et aux NCSP, les chiffres correspondants de 2016-2017 ont été ajustés de manière à constater également une moins-value intégrale.

Les ajustements apportés aux états financiers consolidés à l'égard des deux régimes de retraite en question ont donné lieu à une réduction de 14,649 milliards de dollars de l'actif de retraite net comptabilisé dans le bilan consolidé en 2017-2018 (12,429 milliards en 2016-2017), de sorte qu'un passif de retraite net de 0,855 milliard (1,396 milliard en 2016-2017) a été constaté. Ces ajustements sont présentés à la **figure 1** et sont exposés aux notes 6 et 19A afférentes aux états financiers consolidés de la province pour 2017-2018. La constatation de l'intégralité de la moins-value au titre de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO a eu comme effet de hausser de 2,220 milliards de dollars (1,444 milliard en 2016-2017) le déficit annuel de la province qui figure au bilan consolidé.

3.7.2 Élimination des comptes du marché de la SIERE dans les états financiers consolidés

Nous avons nuancé par une autre réserve notre opinion relative aux états financiers consolidés de la province pour 2016-2017, car la province avait constaté de façon inappropriée les actifs et passifs des comptes du marché (qui ne sont ni des actifs ni des passifs de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ou de la province).

La SIERE administre le marché de l'électricité de la province; les actifs et passifs du compte du marché couvre les montants que la SIERE perçoit des sociétés de distribution locales et qu'elle paye aux producteurs d'électricité.

La province n'a pas accès aux actifs des comptes du marché et n'a pas le pouvoir discrétionnaire de les utiliser à son propre avantage; elle n'est pas non plus tenue de régler les passifs des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché. Dès lors, les comptes du marché ne remplissent pas les critères permettant de les comptabiliser à titre d'actifs et de passifs dans les états financiers consolidés de la province.

Le gouvernement a retiré des états financiers consolidés les actifs et passifs du compte du marché

Figure 1 : Actif (passif) de retraite au 31 mars 2018

Sources des données : états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2018 et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Pensions de 2018 (en millions de dollars)	Pensions de 2017 (en millions de dollars)
Obligation au titre des prestations constituées	133 854	124 700
Moins : actifs des régimes	(162 600)	(149 851)
Obligation au titre des actifs des régimes	(28 746)	(25 151)
Gains actuariels non amortis	14 707	14 104
Actif au titre des prestations constituées	14 039	11 047
Provision pour moins-value - RREO	(13 635)	(11 511)
Provision pour moins-value - RRSEFPO	(1 014)	(918)
Provision pour moins-value - Ensemble des autres régimes	(245)	(14)
Actif (passif) de retraite net*	(855)	(1 396)

* Selon les renseignements présentés dans les états financiers consolidés de l'Ontario pour l'exercice terminé le 31 mars 2018.

géré par la SIERE, afin de se conformer aux NCSP, même si cette mesure ne faisait pas partie des recommandations formulées dans le rapport de la Commission. Concernant cette question, la Commission a recommandé au gouvernement d'« [a]dopter le traitement comptable proposé par la vérificatrice générale pour le refinancement du rajustement global, qui est une composante importante du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables ». Le gouvernement a exclu les comptes du marché de la SIERE des états financiers de la province de 2017-2018 et ajusté les chiffres correspondants de 2016-2017. Cette modification comptable et l'ajustement des chiffres de l'exercice précédent ont été exposés à la note 19B afférente aux états financiers consolidés de la province pour 2017-2018.

3.7.3 Abandon de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés pour les autres organismes publics

En 2016-2017, nous avons ajouté à notre opinion d'audit un paragraphe sur d'autres points, où il était question de l'adoption, avec application rétroactive, de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés par la SIERE. Nous faisons observer que, même si la comptabilisation d'activités à tarifs réglementés au niveau provincial consolidé n'avait pas donné lieu à une anomalie significative dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice 2016-2017, ces états financiers pourraient comporter des anomalies significatives dans les exercices futurs en raison du traitement comptable prescrit par la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*.

La SIERE est classée comme un « autre organisme public ». Aux termes des NCSP, les résultats financiers d'un autre organisme public doivent être conformes aux NCSP avant d'être intégrés aux états financiers consolidés de la province. Il n'est pas permis d'utiliser la comptabilisation des activités à tarifs réglementés lorsqu'un gouvernement ou un organisme contrôlé

par le gouvernement présente ses états financiers conformément aux NCSP.

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, la Commission a recommandé au gouvernement d'adopter le traitement comptable recommandé par la vérificatrice générale à l'égard du Plan pour des frais d'électricité équitables. Le gouvernement a donné suite à cette recommandation; il a abandonné le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés à l'égard des soldes relatifs au refinancement du rajustement global, et contrepassé tous les soldes comptabilisés par la SIERE au titre d'activités à tarifs réglementés en 2016-2017, ces soldes n'ayant pas encore atteint un niveau significatif.

3.7.4 Modifications apportées à la section « Étude et analyse des états financiers »

En 2017-2018, le gouvernement a ajusté l'ensemble des chiffres actuels et historiques figurant dans la section « Étude et analyse des états financiers » afin de rendre compte de la constatation d'une moins-value intégrale à l'égard du RREO et du RRSEFPO, de l'élimination des comptes du marché de la SIERE des états financiers et de la contrepassation des soldes liés à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés en 2016-2017 en prévision des dispositions de la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*.

Ces modifications avaient pour but d'assurer la concordance avec les états financiers consolidés, qui seraient désormais présentés en conformité avec les NCSP et les recommandations de la Commission. En conséquence, aucun paragraphe sur d'autres points n'était nécessaire dans notre rapport d'audit pour 2017-2018.

4.0 Recours à des experts-conseils externes par la province

Au **chapitre 2** de nos rapports annuels 2016 et 2017, nous faisons état du recours, par la province, à des experts-conseils externes pour obtenir des analyses, des conseils et des interprétations comptables.

Nous mentionnions que, dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de la vérificatrice générale, il fallait communiquer des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes. C'est pourquoi, dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés de la province, tout travail exécuté par des experts-conseils externes devrait être porté à la connaissance de notre Bureau dès que possible. Nous recommandions que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournisse à notre Bureau des copies de tous les contrats conclus avec des experts-conseils externes, afin que nous puissions savoir quelle est la portée de leurs travaux et en évaluer l'incidence sur l'audit annuel. Nous recommandions également que le Secrétariat du Conseil du Trésor incorpore aux contrats qu'il conclut avec des experts-conseils externes une disposition afin que ceux-ci avisent notre Bureau de leur mission auprès de la province.

Nous avons noté lors de notre audit spécial des états financiers de la SIERE pour 2017 que, en 2017-2018, le conseil d'administration de cette dernière avait fait appel au même cabinet comptable pour mener l'audit des états financiers de la Société et pour fournir des conseils comptables concernant la conception et la mise en oeuvre à la SIERE du Plan pour des frais d'électricité équitables. En l'absence de mesures de protection suffisantes, cela peut constituer un conflit d'intérêts inhérent, car le rôle d'un auditeur n'est pas compatible avec celui d'un conseiller de la direction. Un auditeur doit effectuer son travail dans l'intérêt public, tandis qu'un conseiller sert

les intérêts de la direction. Outre ce double rôle – exécution de l'audit et formulation de conseils –, nous avons constaté que le cabinet comptable privé facturait à la SIERE des honoraires passablement plus élevés pour ses conseils comptables que pour l'audit annuel (se reporter à la **section 5.0**). Il y a un risque dans de telles situations que les cabinets comptables privés ne puissent conserver l'indépendance, l'objectivité et le scepticisme professionnel qui sont nécessaires à l'exécution d'un audit de qualité supérieure.

De même, il peut y avoir des circonstances où des experts-conseils externes se retrouveront en situation de conflit d'intérêts du fait qu'ils fournissent des conseils indépendants au gouvernement et au public. Par exemple, en novembre 2016, le gouvernement précédent a mis sur pied le Panel consultatif d'experts sur l'actif des régimes de retraite du gouvernement (le Panel) et lui a confié la tâche de formuler des conseils indépendants sur la manière de comptabiliser l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO. Juste avant la publication du premier rapport du Panel, en février 2017, l'un des membres de ce dernier a conclu une entente en vue de fournir des services de conseils actuariels au gouvernement. L'une des clauses de cette entente était que le travail du membre ne débiterait pas tant que le Panel n'aurait pas mené à terme ses travaux. Mais, en dépit de cette clause, il subsistait un risque inhérent que cette tâche additionnelle influe sur les conseils du membre du Panel et remette en question son indépendance.

La Commission d'enquête indépendante sur les finances a fait part de préoccupations similaires dans son rapport, où elle recommandait que le gouvernement avise au préalable le Bureau de la vérificatrice générale et lui demande son avis lorsqu'un ministère ou un organisme propose de faire appel à des experts-conseils externes pour lui fournir des conseils comptables. Elle recommandait aussi que la province consulte notre Bureau avant d'approuver le recours à un même cabinet privé pour agir à titre d'expert-conseil et d'auditeur.

RECOMMANDATION 1

Puisque le Bureau de la vérificatrice générale est l'auditeur désigné des états financiers consolidés de la province de l'Ontario en application de la *Loi sur le vérificateur général*, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- informer le Bureau et demander son avis lorsqu'un ministère, un organisme ou une société contrôlée par la Couronne consolidé dans les états financiers de la province propose de faire appel à un expert-conseil externe pour lui fournir des conseils comptables;
- consulter le Bureau lorsqu'un organisme public ou une société contrôlée par la Couronne fait appel au même expert-conseil à titre d'expert-conseil et d'auditeur.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Tout au long de l'année, le gouvernement fait appel aux services d'experts-conseils externes pour l'exécution de différentes tâches, par exemple la prestation de services d'analyse, de conseil et d'interprétation dans le domaine de la comptabilité. Les services des experts-conseils servent généralement à obtenir des conseils et une orientation en complément des analyses internes.

Dans l'intérêt à la fois du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances et du Bureau de la vérificatrice générale, il faut communiquer des renseignements complets sur le recours à des experts-conseils externes et sur l'objet de leurs services.

Afin de favoriser davantage la divulgation intégrale, le Secrétariat évaluera les options à l'appui d'une communication et consultation proactive avec le Bureau lorsque des ministères, organismes consolidés et sociétés contrôlées par la Couronne prévoient avoir recours à un expert-conseil externe pour la prestation de conseils comptables.

5.0 Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

5.1 Audit de la SIERE pour l'exercice 2018

La SIERE nous a informés qu'elle nous nommerait à titre d'auditeur d'attestation pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, et qu'elle rajusterait rétroactivement ses états financiers de 2016 et de 2017 afin d'y retirer les comptes du marché et de mettre fin à l'utilisation de la comptabilité des activités à tarifs réglementés. Les politiques comptables de la SIERE seront celles appliquées dans les états financiers auditées de l'exercice terminé le 31 décembre 2015.

Nous avons bien hâte de travailler avec la haute direction de la SIERE au cours de l'audit de ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2018. Nous ferons le point à ce sujet dans le **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2019*.

5.2 Difficultés rencontrées durant l'audit spécial portant sur la SIERE

Au début de 2018, conformément à l'article 9 de la *Loi sur le vérificateur général*, au paragraphe 25.2(2) de la *Loi de 1998 sur l'électricité* et à la recommandation susmentionnée, nous avons procédé à un audit spécial des états financiers de la SIERE pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017. Durant l'audit, nous avons dû composer avec une attitude inhabituelle marquée par une réticence à donner suite à nos demandes de renseignements de la part du conseil d'administration de la SIERE.

Bien que la SIERE ait affirmé qu'elle se conformerait aux exigences et coopérerait pleinement à notre audit spécial, il y a eu plusieurs situations notables où nous avons observé un comportement inhabituel marqué par un refus de coopérer, ce qui nous laissait clairement penser

que l'ouverture et la transparence de la Société laissaient à désirer.

Dès le début de l'audit, le conseil d'administration de la SIERE n'était pas favorable à ce que nous procédions à l'audit des états financiers pour la période visée, préférant que la tâche soit plutôt confiée à KPMG s.r.l. (l'auditeur externe en titre de la Société) ou qu'elle prenne la forme d'un audit conjoint avec KPMG. C'est ainsi que, dans des circonstances très inhabituelles, nous avons mené nos travaux séparément, mais en parallèle, de l'audit effectué par KPMG des états financiers de la SIERE au 31 décembre 2017.

Au cours de l'audit, la SIERE a nommé une personne à titre de coordonnateur de l'audit. Cette personne devait assister à toutes les rencontres entre le personnel de la SIERE et nos auditeurs afin de consigner les conversations, les commentaires et toutes les demandes relatives à l'audit, sans égard à la confidentialité ou au caractère délicat des sujets abordés (par exemple la rémunération du personnel de direction ou les dossiers des employés tenus par les Ressources humaines). Une discussion avec un autre employé de la SIERE nous a permis d'apprendre que l'on avait donné comme instruction au personnel de ne pas transmettre directement à nos auditeurs l'information demandée dans le cadre de l'audit, conformément au protocole interne établi par la SIERE. Pour toutes les demandes, l'information était acheminée par l'intermédiaire du coordonnateur de l'audit. Un coordonnateur de l'audit a comme tâches habituelles de présenter aux auditeurs les personnes-ressources pertinentes dans l'organisme, d'organiser les premières réunions avec ces personnes-ressources et de faire le suivi des demandes d'information lorsque celle-ci n'est pas communiquée au moment opportun.

Les présidents du conseil d'administration et des comités d'audit nous ont envoyé plusieurs lettres indiquant qu'ils entendaient coopérer, tout en notant qu'ils ne signeraient pas certains documents clés dont nous avons besoin pour mener à bien notre audit selon les Normes canadiennes d'audit.

Les documents en question, qui comprennent notamment le rapport de planification d'audit et une lettre d'affirmation, constituent de la part du conseil d'administration et de la haute direction de la SIERE une reconnaissance en bonne et due forme de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le contexte d'un audit des états financiers, et du fait qu'ils nous ont remis toute l'information pertinente pour la réalisation de l'audit des états financiers. La SIERE a fourni ces documents standard à KPMG.

Alors qu'approchait la fin de l'audit, et malgré les nombreuses demandes de notre Bureau pour assister à la réunion du Conseil où il approuverait les états financiers, la SIERE nous a affirmé ne pas savoir quand la réunion aurait lieu. Aucune réponse n'a été donnée à nos demandes subséquentes et répétées. Ce n'est qu'après la réunion du conseil que la SIERE nous a informé de la date – ainsi que du fait que KPMG avait exprimé une opinion sans réserve (favorable) à propos des états financiers de la SIERE pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017. Dans les faits, le conseil ne nous a pas permis d'assister à la réunion où il a approuvé les états financiers de la SIERE. Par contre, des représentants de KPMG étaient présents.

Un autre aspect de cette situation sans précédent dans un contexte de comptabilité et d'audit à la SIERE est sans doute la protection juridique étendue qui a été demandée, et obtenue, par la Société pour son personnel. En effet, aux termes d'une entente signée par le ministre de l'Énergie et conclue entre la SIERE et la province, à compter du 1^{er} juin 2017, la Société et ses administrateurs, dirigeants et employés étaient exonérés de toute responsabilité à l'égard d'une liste détaillée d'actions éventuelles, plus précisément en lien avec le Plan pour des frais d'électricité équitables. Il s'agissait d'une mesure très inhabituelle, et nous n'avons jamais vu auparavant d'entente d'exonération de responsabilité aussi exhaustive relativement à un point comptable particulier, soit l'information comptable relative au Plan pour des frais d'électricité équitables. Nous avons appris par la suite qu'une entente similaire avait

été signée pour Ontario Power Generation et ses administrateurs, dirigeants et employés.

5.3 Résultats de l'audit spécial de la SIERE pour l'exercice 2017

Nous avons rendu compte au Comité permanent des comptes publics au moyen de lettres datées du 20 mars et du 11 avril 2018 à propos des résultats de notre audit spécial des états financiers de la SIERE pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017. Notre rapport final d'auditeur indépendant soumis à la SIERE et au Comité permanent est reproduit dans les pages suivantes.

Pour que nous puissions effectuer notre travail conformément aux Normes canadiennes d'audit, nous avons besoin de certains renseignements dans le cadre de tous nos audits. Or, comme nous l'expliquons à la **section 5.1** du présent rapport, la SIERE a constamment refusé de nous fournir une reconnaissance écrite de leurs rôles et de leurs responsabilités à l'égard de notre audit (tout en nous assurant de sa collaboration dans la correspondance qu'elle nous adressait), et la direction n'a pas signé de lettre d'affirmation confirmant qu'elle nous avait communiqué tous les renseignements pertinents susceptibles d'avoir une incidence sur les états financiers.

En raison de ces refus, nous avons été incapables d'exprimer une opinion reposant sur des normes professionnelles d'audit à la suite de l'audit des états financiers de la SIERE. Nous avons toutefois formulé une impossibilité d'exprimer une opinion dans notre rapport à titre d'auditeur indépendant.

Nos lettres au Comité permanent des comptes publics soulignaient des problèmes significatifs liés aux états financiers de la SIERE et d'autres questions susceptibles d'avoir des répercussions sur les états financiers consolidés de la province, par exemple :

- le manque de coopération;
- l'inclusion inappropriée d'actifs associés à des activités à tarifs réglementés et de comptes du marché dans les états financiers de la SIERE,

ce qui donne lieu à une sous-estimation du déficit annuel et de la dette nette de la province si l'on ne met pas fin à cette pratique au moment de la consolidation;

- la sous-évaluation significative du passif au titre des régimes d'avantages sociaux non capitalisés de la SIERE en raison de l'utilisation de taux d'actualisation inappropriés;
- le fait que la SIERE n'a pas divulgué au départ (elle a modifié ses états financiers par la suite) que, en décembre 2017, elle s'était engagée à ce que les créances actuelles et futures des sociétés de distribution locales (SDL) constituent des garanties pour les détenteurs de titres de créance de la Fair Hydro Trust (ce qui signifie que, si la SIERE cesse de payer les coûts de portage à la Fair Hydro Trust, l'argent reçu des consommateurs par l'entremise des SDL doit être utilisé pour payer la Fair Hydro Trust avant que les producteurs d'électricité puissent être payés);
- la clarification nécessaire des rôles de KPMG s.r.l., Deloitte s.r.l. et Ernst & Young s.r.l. en ce qui concerne le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, car les travaux de ces cabinets, pris ensemble ou séparément, ne constituent pas une opinion sur les états financiers consolidés de la province.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Présenté à la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et au Comité permanent des comptes publics de l'Ontario

Rapport sur les états financiers

J'ai audité les états financiers ci-joints de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), qui comprennent le bilan au 31 décembre 2017, ainsi que les états des résultats et de l'excédent accumulé, les gains et pertes de réévaluation, les variations de la dette nette et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives.

Responsabilité de la direction pour les états financiers

La direction est responsable de la préparation et de la présentation fidèle des états financiers, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle estime nécessaire pour la préparation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers en me fondant sur l'audit effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Toutefois, en raison des problèmes décrits au paragraphe « Fondement de l'impossibilité d'exprimer une opinion », il m'a été impossible d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder une opinion d'audit.

Fondement de l'impossibilité d'exprimer une opinion

La direction et les responsables de la gouvernance ont refusé de reconnaître leurs rôles et responsabilités dans le cadre de mon audit et ils n'ont pas signé une lettre de déclaration de la direction m'étant adressée pour confirmer que la direction s'est acquittée de ses responsabilités à l'égard des états financiers. Par suite de ce refus, je ne suis pas en mesure d'obtenir l'assurance que les renseignements fournis et les déclarations qui m'ont été faites par la direction et les responsables de la gouvernance sont exacts et complets.

Impossibilité d'exprimer une opinion

En raison de l'importance des problèmes décrits au paragraphe « Fondement de l'impossibilité d'exprimer une opinion », il m'a été impossible d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder une opinion d'audit. Par conséquent, je n'exprime aucune opinion sur les états financiers.

Autres questions

Les états financiers de la SIERE pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016 ont été audité par un autre auditeur qui a exprimé une opinion sans réserve sur ces états financiers le 22 mars 2017.

Rapport sur les questions découlant de l'audit spécial

Loi sur le vérificateur général

À titre de vérificatrice générale, il m'incombe, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi), de faire rapport sur des questions importantes ayant une incidence sur les états financiers consolidés de la province de l'Ontario. Lorsqu'une situation ayant l'importance décrite ci-après a des répercussions sur les états financiers consolidés de la province, je suis responsable, en vertu de la Loi, de prendre des mesures supplémentaires afin de comprendre les opérations et d'enquêter sur celles-ci.

Inclusion inappropriée d'actifs associés à des activités à tarifs réglementés et de comptes du marché

Comme indiqué aux notes 2d, 2e, 3, 5, 7 et 14c des états financiers, la SIERE a comptabilisé les actifs et passifs des comptes d'activités à tarifs réglementés et des comptes du marché. La SIERE est considérée comme un « autre organisme public » selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public. La comptabilisation des activités à tarifs réglementés n'est pas autorisée dans un « autre organisme public » en application de ces normes et, par conséquent, les actifs associés à des activités à tarifs réglementés ne devraient pas être comptabilisés par la SIERE. Les comptes du marché comptabilisés servent principalement à faire le suivi des opérations d'achat et de vente entre les participants au marché de l'électricité (les producteurs et distributeurs). Ces comptes du marché comme comptabilisés dans les états financiers ne constituent pas des actifs et des passifs de la SIERE. Aux termes des règles du marché en vigueur, la SIERE n'a pas accès à l'actif des comptes du marché ou n'a pas le pouvoir discrétionnaire de l'utiliser à son propre avantage, et elle n'est pas tenue de régler le passif des comptes du marché en cas de manquement de la part des participants au marché.

Depuis juillet 2017, dans l'exercice de son rôle conféré par la *Loi de 2017 sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables*, la SIERE enregistre un manque à gagner découlant de l'écart entre les montants qu'elle perçoit auprès des distributeurs d'électricité et ceux qu'elle verse aux producteurs d'électricité liés par contrat. Le plafonnement des tarifs d'électricité imposé par la *Loi sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables* expose la SIERE à un risque financier, de sorte qu'elle doit désormais obtenir du financement pour combler le manque à gagner dans les comptes de règlement du marché. Pour financer ce manque à gagner prévu par la loi, la SIERE reçoit des paiements anticipés de la Fair Hydro Trust, une partie apparentée. Parallèlement, la SIERE comptabilise la vente à la Fair Hydro Trust d'un actif relatif à des activités à tarifs réglementés d'un montant égal au manque à gagner, ce qui annule l'incidence du manque à gagner sur l'excédent annuel et supprime l'obligation envers la Fair Hydro Trust. Cette façon de faire n'est pas conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Ce défaut de conformité aux normes aura une incidence sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, à moins qu'elle ne corrige la situation. D'après les opérations pour la période jusqu'au 31 décembre 2017, l'incidence estimative sur les états financiers consolidés de la province est la suivante :

- Sous-estimation de 1,353 milliard de dollars du déficit annuel.

- Surestimation de 2,045 milliards de dollars du total des actifs financiers.
- Surestimation de 0,627 milliard de dollars du total du passif.
- Sous-estimation de 1,418 milliard de dollars de la dette nette de la province.
- Surestimation de 1,418 milliard de dollars de l'excédent accumulé en fin d'exercice.

Taux d'actualisation inapproprié appliqué aux régimes de retraite non capitalisés

Comme indiqué à la note 2i aux états financiers, la SIERE utilise un taux de rendement prévu de l'actif du régime comme taux d'actualisation pour évaluer la totalité du passif au titre des régimes de retraite et d'autres régimes postérieurs à l'emploi. La SIERE offre certains régimes non agréés à prestations déterminées et d'autres avantages sociaux futurs par l'entremise de deux régimes d'avantages non agréés non capitalisés. Comme ces régimes non capitalisés n'ont pas d'actifs, il n'est pas approprié d'utiliser un taux de rendement prévu des actifs des régimes pour le taux d'actualisation. Conformément aux NCSP, la SIERE doit utiliser un taux d'actualisation fondé sur le coût d'emprunt lié à ces régimes non capitalisés. Si la SIERE avait utilisé un taux d'actualisation fondé sur son coût d'emprunt estimatif, au 31 décembre 2017, l'excédent accumulé à l'ouverture diminuerait de 53,2 millions de dollars, le coût des avantages sociaux augmenterait de 1,9 million et le passif total augmenterait de 55,0 millions.

Toronto (Ontario)
5 avril 2018

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA, ECA
Vérificatrice générale

5.4 Chapitre 2 de notre *Rapport annuel 2017* – Mention de la SIERE

Au **chapitre 2** de notre *Rapport annuel 2017*, nous faisons état de préoccupations importantes à propos de modifications apportées par la SIERE à ses conventions comptables pour l'exercice terminé le 31 décembre 2016. Voici à ce sujet la **recommandation 5** présentée dans ce chapitre :

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), qui est un « autre organisme public », doit utiliser les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCSP) aux fins de la préparation de ses états financiers. Plus précisément, elle doit :

- *éliminer de ses états financiers les comptes du marché qui y sont constatés;*
- *mettre fin à l'utilisation inappropriée de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans le cadre de la préparation de ses états financiers.*

Pour que les députés à l'Assemblée législative disposent de renseignements financiers sur les activités de la SIERE qui sont préparés conformément aux NCSP, le Bureau de la vérificatrice générale va mener un audit d'attestation des états financiers de la SIERE au 31 décembre 2017, ainsi que cela est autorisé au paragraphe 25.2(2) de la Loi de 1998 sur l'électricité, comme suit : « Le vérificateur général peut vérifier les comptes et les opérations de la SIERE. »

6.0 Examen du rapport préélectoral de 2018

En avril 2018, conformément à la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), le Bureau de la vérificatrice générale a déposé son rapport intitulé *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*.

Elle porte que, dans les circonstances prescrites par règlement, lors d'une année électorale fixe, le ministère des Finances (le Ministère) rend public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario, et ce, avant l'échéance fixée par règlement. La Loi exige également que la vérificatrice générale, à la suite de l'adoption du règlement pertinent, examine le rapport préélectoral et publie rapidement un rapport indiquant si les projections financières du gouvernement sont raisonnables.

En février 2018, le gouvernement a déposé le *Règlement de l'Ontario 41/18*, aux termes duquel le rapport préélectoral devait être déposé dans les sept jours suivant le dépôt et l'examen en première lecture du projet de loi budgétaire de 2018. Le gouvernement a déposé son projet de loi budgétaire le 28 mars 2018 et a publié le rapport préélectoral de 2018 le même jour. La Loi précise que le rapport préélectoral doit fournir des renseignements révisés par rapport au plan financier le plus récent, lequel, en l'occurrence, a été présenté dans le budget de 2018 de l'Ontario. Par conséquent, les prévisions financières présentées dans le rapport préélectoral étaient identiques à celles figurant dans le budget de 2018.

Nous avons indiqué à la suite de notre examen que la présentation des finances de la province dans le rapport préélectoral n'était pas raisonnable, car elle sous-estimait les charges et les déficits de l'Ontario pour deux éléments. Après redressement de ces postes, le déficit annuel s'établirait à 11,7 milliards de dollars en 2018-2019 (soit 75 % de plus que les 6,7 milliards déclarés), à 12,2 milliards en 2019-2020 (soit 85 % de plus que les 6,6 milliards déclarés), et à 12,5 milliards en 2020-2021 (soit 92 % de plus que les 6,5 milliards déclarés). Les deux postes de dépense sous-estimés sont les suivants :

- Le gouvernement n'a pas incorporé correctement à ses estimations l'incidence financière réelle de la réduction des tarifs d'électricité dans le cadre du Plan pour des frais d'électricité équitables.

- Le gouvernement prévoit que les revenus de pension liés au Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario réduiront les dépenses, et il a sous-estimé les charges futures au titre des pensions du Régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, même s'il n'a pas le droit unilatéral d'utiliser les fonds de ces régimes sans d'abord conclure une entente officielle avec les autres répondants des régimes.

Ainsi que cela est mentionné à la **section 3.7**, les effets de ces deux éléments sur les charges et sur le déficit annuel ont été pris en compte comme il se doit dans les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2018.

Le rapport préélectoral était le troisième du genre à être publié en Ontario (les deux précédents datent de 2007 et de 2011). Entre 2004, année où la Loi a été adoptée, et 2016, la date des élections était fixée au premier jeudi d'octobre tous les quatre ans.

En décembre 2016, la *Loi de 2016 modifiant des lois en ce qui concerne les élections* a été adoptée en vue de reporter la date des élections au premier jeudi de juin tous les quatre ans, de manière à éviter un chevauchement avec les dates des élections municipales dans la province. Cette modification a eu comme effet de réduire de 17 semaines la période séparant la publication du rapport préélectoral de la date des élections. Notre bureau a achevé son examen grâce à la coopération du personnel du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres ministères.

7.0 Le fardeau de la dette de l'Ontario

Dans des rapports annuels précédents, nous avons formulé des observations sur l'accroissement du fardeau de la dette de l'Ontario, qui est attribuable aux déficits importants enregistrés

ainsi qu'aux investissements de la province dans les infrastructures et d'autres immobilisations, et c'est encore le cas cette année.

Aux fins de déclaration sur le fardeau de la dette de la province, le gouvernement actuel a ajusté les chiffres relatifs à la dette provinciale dans les états financiers consolidés de l'exercice 2017-2018 de manière à assurer la conformité aux NCSP en ce qui touche deux éléments (décrits plus en détail à la **section 3.7**) : la constatation de l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO, et la comptabilisation des coûts projetés du Plan pour des frais d'électricité équitables.

Par suite de ces ajustements, les Ontariens disposent maintenant de renseignements plus exacts sur la dette de l'Ontario. Nous avons noté que la province, grâce à des taux d'intérêt qui n'ont à peu près jamais été aussi bas, a pu maintenir les frais de service de la dette à un niveau relativement stable, mais que la dette proprement dite – qu'il s'agisse de la dette totale, de la dette nette ou du déficit accumulé – continuait de s'alourdir, ainsi que le montre la **figure 2**. Voici une définition des trois mesures de la dette :

- La *dette totale*, qui représente le montant total que le gouvernement doit à des tiers, se compose d'obligations émises sur les marchés publics, de la dette interne, de bons du Trésor et de billets de trésorerie américains. La dette totale constitue la mesure générale du fardeau de la dette d'un gouvernement.
- La *dette nette* représente la différence entre le total des passifs et les actifs financiers du gouvernement. Les passifs comprennent tous les montants que le gouvernement doit à des parties extérieures, y compris la dette totale, les créanciers ainsi que les obligations au titre des prestations constituées et des paiements de transfert. Les actifs financiers peuvent en théorie être utilisés pour rembourser les dettes ou financer de futures opérations; ils englobent les espèces, les débiteurs, les placements temporaires et les investissements dans des entreprises publiques. La dette

Figure 2 : Dette totale, dette nette et déficit accumulé, de 2012-2013 à 2020-2021

Sources des données : états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2018, budget de 2018 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Chiffres réels (en millions de dollars)						Chiffres estimatifs (en millions de dollars)		
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Dette totale	281 065	295 758	314 960	327 413	333 102	348 660	358 837	369 000	384 400
Dette nette révisée*	259 947	276 169	294 557	306 357	314 077	323 834	346 528	369 911	393 274
Déficit accumulé révisé*	174 256	184 835	196 665	203 014	205 939	209 023	220 640	232 911	245 474

* Les chiffres ont été révisés relativement à l'actif de retraite net et au Plan pour des frais d'électricité équitables.

nette correspond aux revenus futurs dont le gouvernement aura besoin pour financer les opérations ou les activités en cours.

- Le *déficit accumulé* représente la somme de tous les déficits et excédents annuels antérieurs du gouvernement. Il est également possible de le calculer en déduisant de la dette nette la valeur des actifs non financiers du gouvernement, comme ses immobilisations corporelles.

7.1 Principaux facteurs concourant à la dette nette

La croissance de la dette nette de la province est attribuable aux déficits de fonctionnement annuels importants que cette dernière a enregistrés, de même qu'à ses dépenses en immobilisations, comme des immeubles et autres infrastructures ainsi que du matériel acquis directement ou dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé. Cela comprend les actifs acquis pour le gouvernement ou pour ses organismes consolidés, dont les hôpitaux publics (**figure 3**), mais non les entreprises publiques comme l'Ontario Power Generation (OPG).

Une fois correctement constaté l'actif de retraite net du RREO et du RRSEFPO ainsi que le coût prévu du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, on prévoit que la province continuera

d'enregistrer des déficits annuels lors des trois prochains exercices, et la dette nette va encore augmenter en raison des emprunts contractés par le gouvernement pour financer ses activités.

De fait, la dette nette de l'Ontario pourrait s'accroître de 80 % sur la période de 10 ans entre 2011-2012 et 2020-2021, passant de 217,8 milliards de dollars à environ 393,3 milliards. Nous estimons que la dette totale sera de 384,4 milliards de dollars d'ici 2020-2021 (**figure 2**).

Pour mettre les choses en perspective, disons que la somme due au nom du gouvernement par chaque résident de l'Ontario (y compris les enfants) au titre de la dette nette devrait passer d'environ 16 943 \$ en 2011 à environ 26 865 \$ en 2021. En d'autres termes, il en coûterait 26 865 \$ à chaque Ontarien pour éliminer la dette nette de la province d'ici 2021. En 2018, la somme qui serait due par chaque résident de l'Ontario au titre de la dette nette se chiffrait à 22 529 \$.

7.2 Ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario

Le niveau d'endettement exprimé en proportion de la taille de l'économie est un indicateur clé de la capacité du gouvernement à payer ses dettes. Le ratio de la dette nette à la valeur marchande des biens et services produits par une économie (le produit intérieur brut, ou PIB) mesure la relation

Figure 3 : Facteurs de croissance de la dette nette, de 2010-2011 à 2019-2020 (en millions de dollars)

Sources des données : états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2018, budget de 2018 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette révisée au début de l'exercice ¹	Déficit/ (excédent)	Investissement net dans des immobilisations corporelles ²	Ajustements divers ³	Dette nette révisée à la fin de l'exercice ¹	Augmentation (diminution)
Chiffres réels						
2011-2012	217 754	12 969	7 234	3 955	244 912	24 158
2012-2013	241 912	9 220	7 784	1 031	259 947	18 035
2013-2014	259 947	10 453	5 600	169	276 169	16 222
2014-2015	276 169	10 315	6 509	1 564	294 557	18 388
2015-2016	294 557	5 346	5 450	1 004	306 357	11 800
2016-2017	306 357	2 435	4 795	490	314 077	7 720
2017-2018	314 077	3 672	6 673	(588)	323 834	9 757
Chiffres estimatifs						
2018-2019	323 834	6 700	14 200	1 749	346 528	22 694
2019-2020	346 528	6 600	15 700	1 083	369 911	23 383
2020-2021	369 911	6 500	15 800	1 063	393 279	23 363
Total sur 10 ans	—	74 210	89 745	11 565	—	175 520

1. Les chiffres ont été révisés relativement à l'actif de retraite net et au Plan pour des frais d'électricité équitables.
2. Comprend les investissements en terrains, bâtiments, machines et matériel appartenant au gouvernement et au secteur parapublic ainsi que les biens d'infrastructure inscrits à l'actif durant l'exercice, moins l'amortissement annuel et les gains nets déclarés sur la vente d'immobilisations corporelles appartenant au gouvernement et au secteur parapublic.
3. Pertes (gains) non réalisées liées à la juste valeur du Fonds ONFA (Ontario Nuclear Funds Agreement) détenu par Ontario Power Generation Inc., et changements comptables.

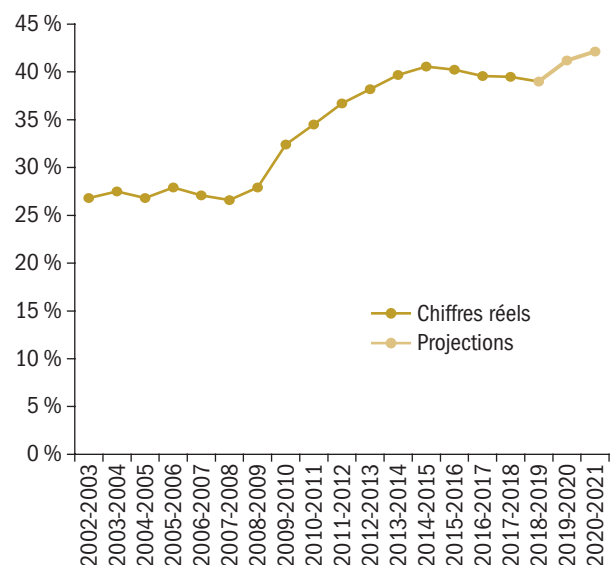
entre les obligations financières du gouvernement et sa capacité de mobiliser les fonds nécessaires pour les honorer. Il s'agit d'un indicateur du fardeau que représente la dette du gouvernement pour l'économie.

Si le montant de la dette à rembourser s'accroît par rapport à la valeur du PIB – autrement dit, si le ratio augmente –, cela signifie que la dette nette du gouvernement croît plus rapidement que l'économie de la province, et que le fardeau de la dette s'alourdit.

On peut voir à la **figure 4** que le ratio de la dette nette au PIB de la province est demeuré stable de 2002-2003 (26,8 %) à 2007-2008 (26,6 %). Cependant, ce ratio a recommencé à grimper depuis, ce qui tient à des facteurs comme la hausse massive des emprunts pour financer les déficits annuels et les dépenses rattachées aux infrastructures. Le ratio de la dette nette au PIB de l'Ontario est ainsi passé de quelque 26,6 % avant

Figure 4 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), de 2010-2011 à 2020-2021

Source des données : rapports annuels de la province de l'Ontario au 31 mars 2018 – section « Étude et analyse des états financiers », budget de 2018 de l'Ontario, et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Note : Dette nette révisée au titre de l'actif de retraite net et du Plan pour des frais d'électricité équitables.

la récession de 2008-2009 à environ 39,0 % en 2017-2018. Selon nos projections, la dette nette de la province va augmenter de 69,4 milliards de dollars au cours des trois prochaines années, ce qui portera le ratio de la dette nette au PIB à 42,1 %.

Le gouvernement précédent avait pris l'engagement de ramener le ratio de la dette nette au PIB à son niveau antérieur à la récession, c'est-à-dire 27 %, et ce, d'ici 2029-2030, se fixant aussi comme but à plus court terme d'abaisser le ratio à 35 % d'ici 2023-2024 – toutefois, cet engagement ne faisait pas partie de son budget de 2018.

Ainsi que nous l'avons noté dans nos rapports annuels précédents, de nombreux experts croient que la santé financière d'une administration est précaire et vulnérable aux chocs économiques imprévus si le ratio de la dette nette au PIB est supérieur à 60 %. Il convient donc de mentionner à cet égard que, selon les projections du Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario présentées dans ses Perspectives budgétaires à long terme du 19 octobre 2017, le ratio de la dette nette au PIB de la province atteindra 63 % d'ici 2050-2051, ce qui est beaucoup plus élevé que le ratio actuel de 39,1 %.

Nous avons également souligné qu'il est un peu simpliste de s'en remettre à une seule mesure pour évaluer la capacité d'emprunt d'un gouvernement, car cette mesure ne tient pas compte de la part de la dette fédérale et des dettes municipales qui revient à l'Ontario. Si l'on incluait cette part dans le calcul de l'endettement de la province, la dette nette serait beaucoup plus élevée. Toutefois, en concordance avec les méthodes de mesure de la dette utilisées par la plupart des administrations, nous nous sommes concentrés, tout au long de notre analyse, exclusivement sur la dette nette directe du gouvernement provincial.

La **figure 5** fait état de la dette nette de l'Ontario comparativement à celle des autres provinces et de l'administration fédérale, de concert avec leurs ratios de la dette nette au PIB respectifs. En général, le ratio de la dette nette au PIB des provinces de l'Ouest est beaucoup plus bas que celui de l'Ontario

Figure 5 : Dette nette et ratio de la dette nette au PIB des administrations canadiennes, 2016-2017

Sources des données : rapport annuel et états financiers consolidés de la province de l'Ontario; rapport annuel et états financiers consolidés des autres administrations provinciales; budgets et mises à jour budgétaires de l'administration fédérale; budgets provinciaux; Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Dette nette (en millions de dollars)	Dette nette exprimée en proportion du PIB (%)
Alb.	19 344	6,0
Sask.	11 288	14,3
C.-B.	41 869	14,9
Î.-P.-É.	2 208	33,1
Man.	24 365	34,6
N.-É.	14 959	34,6
Fédéral	758 763	35,4
ON	323 834	39,0
N.-B.	13 926	39,2
QC	181 141	43,9
T.-N.	14 674	45,2

et des provinces de l'Atlantique, tandis que le Québec a un ratio plus élevé que celui de l'Ontario.

7.3 Autres paramètres de mesure pouvant servir à évaluer le niveau d'endettement du gouvernement

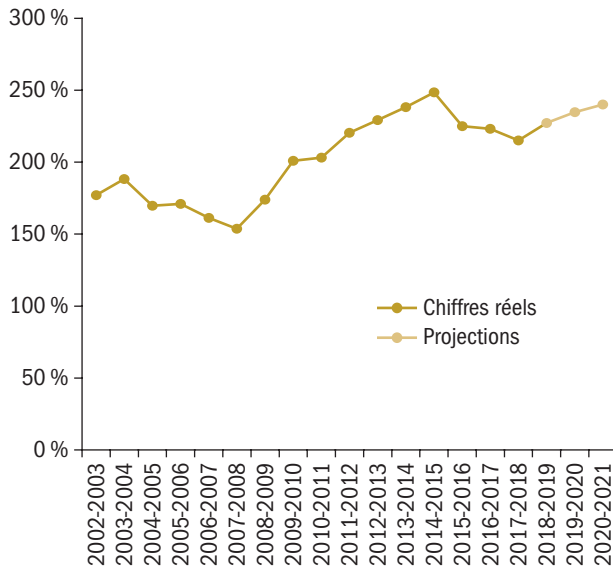
7.3.1 Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels est une autre mesure utile de la dette du gouvernement. Il s'agit d'un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette si la province consacrait la totalité de ses revenus à son remboursement. Par exemple, un ratio de 250 % signifie qu'il faudrait deux ans et demi pour éliminer la dette de la province si tous les revenus y étaient consacrés.

Ainsi qu'on peut le voir à la **figure 6**, ce ratio a diminué entre 2002-2003 et 2007-2008, passant d'environ 177 % à 154 %, ce qui montre que la dette nette de la province a augmenté moins rapidement que les revenus provinciaux annuels. Par contre, le

Figure 6 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, de 2002-2003 à 2020-2021

Sources des données : états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2018, budget de 2018 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Note : Dette nette révisée au titre de l'actif de retraite net et du Plan pour des frais d'électricité équitables.

ratio a augmenté constamment depuis 2007-2008, et il devrait atteindre 240 % d'ici 2020-2021. Il s'élève actuellement à 215 %. La hausse de ce ratio signifie également que la province dispose, en termes relatifs, de moins de revenus pour assumer le fardeau de la dette nette.

7.3.2 Ratio des charges d'intérêts aux revenus

L'augmentation du coût du service de la dette totale (charges d'intérêts) peut affecter directement la quantité et la qualité des programmes et des services que le gouvernement est en mesure d'offrir; en effet, plus la fraction des revenus gouvernementaux servant au paiement des frais d'intérêts sur les emprunts antérieurs est élevée, moins il reste de revenus à affecter aux charges de programmes dans d'autres secteurs.

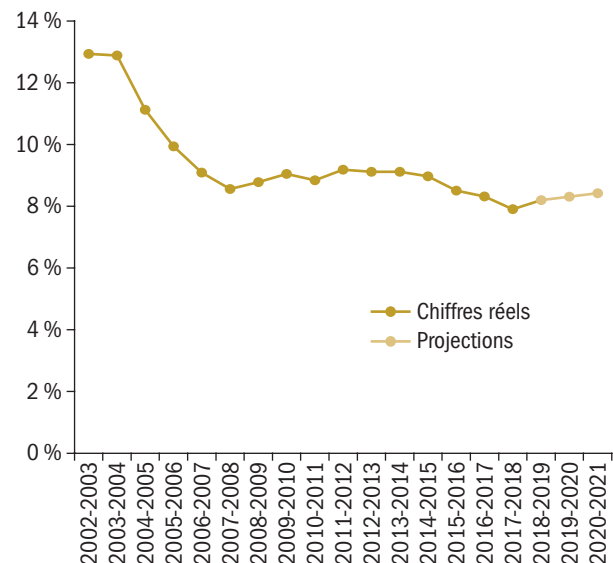
Le ratio des charges d'intérêts aux revenus indique la mesure dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Ainsi que le montre la **figure 7**, les taux d'intérêt se situent à leur plancher historique depuis le début de la décennie, et le ratio des charges d'intérêts aux revenus totaux s'est maintenu à peu près à 9,0 % de 2010-2011 à 2014-2015. En 2016-2017, le gouvernement a procédé à la consolidation des comptes du secteur parapublic selon la méthode proportionnelle, ce qui a eu comme effet de hausser à la fois les charges d'intérêts et les revenus dans les états financiers consolidés de la province à compter de 2015-2016. Le fait d'inclure ainsi le secteur parapublic a entraîné une baisse du ratio des charges d'intérêts aux revenus, qui est descendu à 8,5 % en 2015-2016. En 2017-2018, il s'établissait à 7,9 %, et il devrait être de 8,4 % en 2020-2021 selon les projections. Cela signifie qu'environ 8,4 cents de chaque dollar de revenu perçu par le gouvernement sera affecté au paiement des intérêts sur la dette d'ici 2020-2021.

En raison de sa dette, la province est aussi exposée à d'autres risques, dont le plus important est le risque de taux d'intérêt. Ainsi que cela est indiqué précédemment, les taux d'intérêt se sont situés à leurs planchers historiques au cours des

Figure 7 : Ratio des charges d'intérêts aux revenus, de 2002-2003 à 2020-2021

Sources des données : états financiers consolidés de la province de l'Ontario au 31 mars 2018, budget de 2018 de l'Ontario et Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



dernières années, ce qui permet au gouvernement de maintenir ses charges d'intérêts annuelles relativement stables, malgré le fait que ses emprunts ont augmenté de façon substantielle. Toutefois, les taux d'intérêt ont commencé à remonter en 2017-2018, et il y a un accroissement du risque que le gouvernement dispose d'une marge de manoeuvre beaucoup plus limitée pour fournir des services publics, notamment dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, parce qu'une fraction plus importante de ses revenus devra servir à payer les intérêts sur l'encours de la dette provinciale.

Nous avons mentionné dans nos rapports annuels antérieurs que la province avait atténué jusqu'à un certain point le risque de taux d'intérêt en haussant l'échéance moyenne pondérée de ses emprunts annuels afin de tirer parti des taux peu élevés. Toutefois, la Banque du Canada a haussé son principal taux débiteur à cinq reprises entre le 1^{er} avril 2017 et le 24 octobre 2018. Lorsque la province refinance sa dette à un taux d'intérêt supérieur à celui payé sur la dette arrivant à échéance, cela fait augmenter les charges d'intérêts moyennes sur la dette de la province. Dès lors, il faudra affecter plus d'argent pour assumer les charges d'intérêts, ce qui fera augmenter le déficit annuel.

Le ratio des charges d'intérêts aux revenus devrait continuer d'augmenter à court terme, car les intérêts payés au titre de la dette accumulée vont continuer de grimper, ce qui signifie que le gouvernement disposera de moins de latitude pour réagir en cas de changement touchant la conjoncture économique. En raison des décisions passées concernant les emprunts et le service de la dette, une fraction plus importante des revenus ne pourra plus être utilisée pour d'autres programmes actuels et futurs du gouvernement.

7.4 Conséquences d'un niveau d'endettement élevé

Dans nos observations de l'an dernier, nous avons attiré l'attention sur les conséquences du niveau d'endettement élevé de la province. Ces observations sont encore pertinentes cette année. En voici un aperçu :

Les frais de service de la dette réduisent les fonds qui seraient disponibles pour d'autres programmes – Plus la dette augmente, plus les frais d'intérêt sont élevés. Étant donné que les frais d'intérêt accaparent une plus grande part des ressources du gouvernement, ce dernier a moins d'argent à consacrer à d'autres fins. Pour mettre cet effet d'éviction en perspective, précisons que le gouvernement consacre actuellement plus d'argent au service de la dette qu'à l'éducation postsecondaire.

La vulnérabilité à la hausse des taux d'intérêt s'accroît – L'Ontario a été en mesure de maintenir ses charges d'intérêts annuelles à un niveau relativement stable, malgré le fait que ses emprunts totaux ont augmenté sensiblement. Par exemple, la province payait un taux d'intérêt effectif moyen d'environ 8,4 % en 1999-2000, mais ce taux n'était que de 3,6 % en 2017-2018. Toutefois, si les taux d'intérêt recommencent à grimper, le gouvernement aura beaucoup moins de marge de manoeuvre pour assurer la prestation des services publics, car il lui faudra consacrer un pourcentage plus élevé de ses revenus au paiement des intérêts sur la dette.

L'abaissement éventuel de la cote de crédit pourrait faire grimper les coûts d'emprunt – Les cotes de crédit sont établies par des agences spécialisées à la suite de l'évaluation de la solvabilité d'un gouvernement, et elles sont basées principalement sur la capacité de ce dernier à générer des revenus pour assurer le service de sa dette. Les quatre principales agences de notation sont Moody's Investors Service (Moody's), Standard and Poor's Global Ratings (S&P), DBRS, et Fitch Ratings (Fitch). Pour attribuer une cote de

crédit, les agences de notation tiennent compte de facteurs tels que les ressources et les perspectives économiques du gouvernement, ses forces industrielles et institutionnelles, sa santé financière et sa vulnérabilité aux risques importants.

En 2018, Moody's et Fitch ont toutes deux révisé leur perspective concernant la dette de l'Ontario, celle-ci passant de « stable » à « négative », ce qui reflète leur évaluation du risque de crédit accru auquel est exposée la province. Bien que la cote de crédit de l'Ontario soit demeurée inchangée, les quatre principales agences ont mentionné plusieurs préoccupations ayant trait à ses perspectives de crédit, notamment un fardeau de la dette déjà lourd et qui s'accroît, les déficits récurrents projetés et le risque d'un futur ralentissement économique.

La cote de crédit attribuée a une incidence sur le coût des emprunts futurs; une cote plus faible indique en effet que l'agence croit que le risque de défaut du gouvernement à l'égard de sa dette est relativement plus élevé. Par conséquent, les investisseurs exigeront une prime de risque plus importante sous la forme de taux d'intérêt plus élevés avant d'accorder des prêts au gouvernement. Une révision à la baisse de la cote de crédit peut également faire diminuer la taille des marchés potentiels des titres d'emprunt d'un gouvernement, car certains investisseurs ne veulent pas acquérir de titres en deçà d'une certaine cote.

7.5 Conclusions concernant le fardeau de la dette de l'Ontario

Nous reconnaissons que les décisions concernant le niveau d'endettement convenable de la province et les stratégies de remboursement de la dette relèvent en définitive de la politique gouvernementale, et qu'elles appartiennent donc exclusivement au gouvernement.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer l'an dernier, cela ne doit toutefois pas empêcher le gouvernement de fournir des renseignements qui permettent de mieux comprendre la situation et qui clarifient les choix qu'il fait à propos de la

dette provinciale. Nous sommes conscients que le nouveau gouvernement est en fonction depuis peu, et qu'il lui faudra du temps pour établir sa stratégie en vue de s'occuper du fardeau de la dette de l'Ontario et de fixer une cible réalisable assortie d'un échéancier raisonnable.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'attaquer au fardeau croissant de la dette totale de la province, le gouvernement doit travailler à l'élaboration d'un plan de réduction de la dette totale à long terme, ce qui inclut l'établissement d'une cible relative au ratio de la dette nette au PIB.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le gouvernement prend des mesures pour s'attaquer à la dette publique. Comme l'a recommandé la Commission d'enquête sur les finances, le gouvernement définira et fixera une cible satisfaisante et un échéancier pour réduire le ratio de la dette nette au PIB. Cette mesure s'inscrit dans les travaux d'élaboration d'une stratégie de réduction de la dette pour améliorer la situation financière de l'Ontario.

8.0 Mise à jour sur la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Son objet principal est d'accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et de financer leurs

soins médicaux. La Commission ne reçoit aucun financement du gouvernement; elle est financée au moyen de cotisations sur la masse salariale des employeurs.

Au cours de la dernière décennie, nous avons soulevé plusieurs préoccupations au sujet de la hausse notable de la dette non provisionnée de la Commission, c'est-à-dire l'écart entre la valeur de son actif et ses obligations financières estimatives au titre du versement d'indemnités aux travailleurs blessés. Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous soulignons le risque que posaient la croissance et l'ampleur de la dette non provisionnée pour la viabilité financière de la Commission, y compris le risque que celle-ci ne puisse respecter ses engagements actuels et futurs relativement au versement d'indemnités aux travailleurs.

Nous avons recommandé précédemment que le gouvernement réévalue sa décision d'exclure les résultats financiers de la Commission des états financiers consolidés de la province, particulièrement s'il y avait un risque que la province se voie dans l'obligation d'octroyer des fonds à la Commission pour en assurer la viabilité. Le gouvernement avait déjà exclu les résultats financiers de la Commission parce que celle-ci est classée à titre de « fiducie »; cependant, compte tenu de l'importance de sa dette non provisionnée et de divers autres facteurs, nous nous demandions si son fonctionnement s'apparentait véritablement à celui d'une fiducie. L'intégration de la Commission aux états financiers consolidés du gouvernement aurait des répercussions importantes sur la performance financière de ce dernier.

Au 30 juin 2010, la dette non provisionnée de la Commission avait grimpé à près de 13 milliards de dollars. En septembre 2010, la Commission a annoncé la tenue d'un examen indépendant des modalités de financement en vigueur afin d'obtenir des conseils sur la meilleure façon d'assurer la viabilité financière à long terme du régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario. Un rapport présenté en mai 2012 contenait plusieurs

recommandations, en particulier l'adoption d'une nouvelle stratégie de financement pour la Commission. Voici un aperçu des mesures clés que comportait cette stratégie :

- établir des hypothèses réalistes, prévoyant notamment des taux d'actualisation fondés sur les meilleurs conseils actuariels disponibles;
- faire passer le ratio de provisionnement de la Commission le plus rapidement possible au-dessus du seuil critique de 60 % (jusqu'à ce seuil, dans l'éventualité d'une crise, la Commission ne serait pas en mesure de générer les fonds nécessaires pour verser les indemnités aux travailleurs dans un délai raisonnable en prenant des mesures raisonnables);
- faire en sorte que la Commission soit en position d'atteindre un ratio de provisionnement de 90 % à 110 % en 20 ans.

Pour donner suite à nos préoccupations et aux recommandations figurant dans notre rapport, en juin 2012, le gouvernement a adopté le Règlement 141/12 pris en vertu de la Loi. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ce règlement exige que la Commission atteigne les ratios de suffisance suivants aux dates précisées :

- 60 % au plus tard le 31 décembre 2017;
- 80 % au plus tard le 31 décembre 2022;
- 100 % au plus tard le 31 décembre 2027.

Le gouvernement a également adopté le Règlement de l'Ontario 338/13 en 2013. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, ce règlement a changé la façon dont la Commission calcule son ratio de suffisance en modifiant la méthode utilisée pour évaluer son actif et son passif. Notre bureau était d'accord avec ce changement.

La Commission publie des rapports trimestriels sur son ratio de suffisance ainsi qu'un exposé économique annuel destiné aux parties prenantes. Au 31 décembre 2017, en application du Règlement 141/12 tel que modifié par le Règlement 338/13, la Commission a fait état d'un ratio de suffisance de 95,8 % (en 2016, ce ratio

était de 87,4 %). Cela signifie que la Commission a déjà atteint le ratio de suffisance exigé au 31 décembre 2022.

La Commission incorpore maintenant sa mise à jour annuelle du plan de suffisance à l'exposé économique, où elle décrit les mesures prises pour améliorer son ratio de suffisance. Le plan le plus récent peut être consulté sur le site Web de la Commission.

La Commission a affiché une solide performance financière et opérationnelle en 2017, comme le montre la **figure 8**, qui présente un résumé des résultats d'exploitation et de la dette non provisionnée de la Commission par rapport à 2016.

La bonne performance opérationnelle de la Commission en 2017 est attribuable à une amélioration des résultats touchant le retour au travail (91 % des travailleurs avaient repris le travail sans perte de salaire dans un délai de 12 mois, ce qui se traduit par une diminution des prestations versées au cours de périodes de plus d'un an), de même qu'à une augmentation notable

du rendement des placements (10,7 % en 2017, comparativement à 6,3 % en 2016).

La Commission a annoncé dans son rapport sur les résultats obtenus au deuxième trimestre de 2018 qu'elle avait éliminé son passif non capitalisé, et que son ratio de suffisance dépassait désormais 100 %.

9.0 États financiers 2017 de la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario

Cette année, la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario n'a pas respecté l'échéance fixée par le Secrétariat du Conseil du Trésor visant l'intégration de ses états financiers 2017 dans le volume 2 des Comptes publics 2017-2018, avec les états financiers de tous les autres principaux organismes publics consolidés par la province dans ses états financiers annuels.

Figure 8 : Résultats d'exploitation et dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, 2017 et 2016

Sources des données : états financiers de la Commission

	2017 (en millions de dollars)	2016 (en millions de dollars)
Revenus		
Cotisations	4 779	4 808
Revenus nets de placement	2 914	1 504
	7 693	6 312
Charges		
Coût des prestations	3 147	2 747
Cotisations au Fonds de garantie des prestations de retraite	56	56
Administration et autres frais	409	376
Obligations et engagements découlant des lois	252	244
Réévaluation des régimes à prestations déterminées des employés	273	35
	4 137	3 458
Résultat global	3 556	2 854
Moins : participations ne donnant pas le contrôle	(309)	(172)
Résultat global attribuable aux intervenants de la Commission	3 247	2 682
Passif non provisionné	710	3 925

Les retards dans la préparation des états financiers de la Société au 31 décembre 2017 étaient causés par la difficulté d'obtenir des éléments probants comptables suffisants et appropriés pour établir le traitement approprié d'une dépense d'environ trois millions de dollars engagée par le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport (le Ministère) pour la remise en état de terres contaminées appartenant à la Société et destinées à devenir un parc et un sentier publics.

En définitive, les éléments probants obtenus justifiaient le traitement de la dépense comme une opération interentités du Ministère à la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario. L'opération a été inscrite comme revenu par la Société et comme dépense correspondante d'environ trois millions de dollars pour la remise en état, conformément aux normes comptables pour le secteur public. Le 5 septembre 2018, le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a émis une opinion d'audit sans réserve pour les états financiers 2017 de la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario.

10.0 Modifications apportées au rapport de l'auditeur

L'International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) a apporté des modifications importantes aux normes relatives aux rapports d'audit sur les états financiers pour les périodes terminées après le 14 décembre 2016. Les auditeurs doivent désormais incorporer à leurs rapports des renseignements sur l'organisation, ses états financiers et la nature des travaux d'audit effectués. Ces modifications ont été avalisées par l'Auditing and Assurance Standards Board (AASB), qui établit les normes canadiennes d'audit applicables aux états financiers, et elles sont applicables à tous les audits portant sur des périodes se terminant après le 14 décembre 2018.

Ainsi que cela est indiqué à la **section 3**, le rapport d'audit sur les états financiers est en

général un document peu volumineux et normalisé qui décrit les états financiers audités, les travaux d'audit effectués et les responsabilités à la fois de la direction et de l'auditeur.

Le rapport de l'auditeur sur les états financiers consolidés de la province reposera sur un nouveau modèle à compter de l'exercice se terminant le 31 mars 2019. Les modifications importantes touchant le rapport de l'auditeur indépendant comprennent notamment ce qui suit :

- L'opinion de l'auditeur sera présentée au début du rapport, plutôt qu'à la fin comme c'est le cas à l'heure actuelle.
- Le rapport présentera une meilleure description des responsabilités de l'auditeur, en particulier celles ayant trait aux éléments suivants :
 - communiquer avec les personnes ayant des responsabilités en matière de surveillance;
 - formuler une conclusion concernant le caractère approprié de l'application, par la direction, de l'hypothèse de continuité d'exploitation;
 - effectuer l'audit d'états financiers de groupe.
- Le rapport comprendra une nouvelle déclaration explicite selon laquelle l'auditeur est indépendant de l'entité, s'est acquitté de ses autres responsabilités pertinentes en matière d'éthique et a divulgué la ou les sources de ces exigences.
- Le rapport précisera qui sont responsables de la surveillance du processus de rapport financier et décrira leurs responsabilités.
- Une nouvelle section sera incorporée au rapport si l'entité inclut d'« autres informations » (par exemple un rapport annuel). Cette section :
 - contiendra le rapport de l'auditeur indépendant;
 - expliquera les responsabilités de la direction et de l'auditeur à l'égard des autres informations;

- fera état de la conclusion de l'auditeur quant à savoir si les autres informations sont compatibles dans une large mesure avec les états financiers ou avec l'information obtenue dans le cadre de l'audit.

Conformément à l'une des principales modifications apportées par l'IAASB, le rapport de l'auditeur concernant certaines entités comprendra une nouvelle section servant à faire état de questions d'audit clés qui, selon le jugement professionnel de l'auditeur, présentaient l'importance la plus grande dans le contexte de l'audit des états financiers. Il peut s'agir notamment des éléments suivants :

- les aspects auxquels on associe un risque significatif ou qui reposent sur des jugements importants de la part de la direction ou de l'auditeur;
- les aspects à l'égard desquels l'auditeur a rencontré des difficultés importantes, par exemple l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés;
- les circonstances ayant nécessité une modification de l'approche d'audit prévue par l'auditeur, entre autres en cas de déficience importante du contrôle interne.

La nouvelle norme relative à la communication des constats d'audit clés a pour le moment un caractère discrétionnaire, sauf si l'auditeur est tenu par la loi ou par la réglementation de communiquer ces constats. Notre Bureau n'est pas assujéti à une obligation de cet ordre pour son rapport de l'auditeur indépendant. Toutefois, nous communiquons déjà les constats clés faisant suite à notre audit des états financiers consolidés de la province dans le présent chapitre de notre rapport annuel, et nous les communiquons aussi aux personnes et entités ayant comme tâche d'exercer une surveillance durant le processus d'audit.

11.0 Recours à des normes comptables prescrites par voie législative

Les NCSP sont largement adoptées par les administrations publiques canadiennes au niveau fédéral, provincial, territorial et local à titre d'assise pour la préparation de leurs états financiers.

Au fil du temps, des normes sont élaborées pour tenir compte d'opérations de plus en plus complexes ainsi que d'enjeux financiers émergents. Lorsque les changements apportés à ces normes ont une incidence importante sur la comptabilisation et l'évaluation d'opérations ayant des effets sur le déficit ou l'excédent annuel d'un gouvernement, ou encore sur sa dette nette, ce gouvernement pourrait être réticent à les adopter, en raison de la volatilité que cela risque d'engendrer dans les résultats annuels qu'il présente.

Ainsi que nous le mentionnions dans notre *Rapport annuel 2017*, le gouvernement précédent a adopté des dispositions législatives en 2008, 2009, 2011 et 2012 qui lui donnaient la possibilité de prescrire par règlement des traitements comptables particuliers au lieu d'appliquer de façon globale des normes comptables établies de façon indépendante. Voici quelques exemples à cet égard :

- En 2011, un règlement a été pris en application de la *Loi sur l'administration financière* afin qu'Hydro One, qui appartenait alors en propriété exclusive à l'Ontario, prépare ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis à compter du 1^{er} janvier 2012. Des modifications ont été apportées ultérieurement à la *Loi sur l'administration financière*, de sorte que ce règlement ne s'applique plus à Hydro One à la suite de son premier appel public à l'épargne à la Bourse de Toronto en 2015. Le gouvernement a également donné comme instruction à une autre entreprise publique

en propriété exclusive, Ontario Power Generation (OPG), de préparer ses états financiers selon les PCGR des États-Unis. Lorsque le gouvernement a fait ce choix d'utiliser les PCGR des États-Unis plutôt que les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour comptabiliser les résultats d'Hydro One et d'OPG dans les états financiers consolidés de la province, nous nous sommes penchés sur les différences entre les IFRS et les PCGR des États-Unis, et nous avons conclu que ces différences n'avaient pas d'effet significatif sur le déficit annuel de la province. Le gouvernement a adopté les IFRS pour la constatation des résultats d'OPG et d'Hydro One dans les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2017, comme le prévoient les NCSP.

- Aux termes de la réglementation ontarienne en vigueur, les bénéficiaires de transferts en capital et de transferts d'immobilisations corporelles doivent comptabiliser ces transferts à titre d'apports reportés. Les bénéficiaires doivent comptabiliser les montants transférés dans leurs revenus au même taux que les charges d'amortissement constatées pour les actifs associés. Ce traitement comptable prescrit est conforme aux NCSP.
- Le budget de 2012 prévoyait l'apport d'autres modifications à la *Loi sur l'administration financière* pour conférer au gouvernement de pleins pouvoirs afin de prendre des règlements concernant les conventions et les pratiques comptables utilisées pour préparer ses états financiers consolidés. Cette disposition législative a été appliquée relativement à la préparation des états financiers consolidés de 2015-2016. Un règlement temporaire a été adopté pour exiger qu'une provision pour moins-value intégrale soit constatée à l'égard des régimes de retraite conjoints, ce qui était conforme aux NCSP en vigueur.

- Plus récemment, ainsi que cela est indiqué dans notre rapport spécial intitulé *Le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables : Préoccupations concernant la transparence financière, la reddition de comptes et l'optimisation des ressources*, nous avons exprimé des préoccupations concernant la structure de comptabilité et de financement complexe que le gouvernement a prescrite par voie législative afin de masquer de façon inappropriée un déficit annuel et l'augmentation de la dette nette. Ce « traitement comptable prescrit » revient à dire que le gouvernement crée un actif réglementaire au moyen de dispositions législatives. L'« actif » en question représente l'écart entre le montant dû aux producteurs d'électricité et le montant moindre perçu auprès des consommateurs d'électricité en raison de la réduction des tarifs d'électricité. Si ce n'était du traitement comptable prescrit par voie législative, l'écart serait constaté à titre de charge et non d'actif dans les états financiers consolidés de la province. Ainsi que cela est décrit à la **section 3**, le gouvernement a ajusté ces opérations afin de se conformer aux NCSP.

Nous avons soulevé à différentes reprises dans nos rapports annuels précédents la question du risque associé à l'utilisation éventuelle par le gouvernement d'un traitement comptable prescrit par voie législative. Il est essentiel que la province continue de préparer ses états financiers en conformité avec les normes comptables généralement reconnues, plus particulièrement les NCSP, afin de préserver la crédibilité de l'information financière qu'il publie, sans oublier les impératifs de transparence et de reddition de comptes.

Si le gouvernement, du fait qu'il utilise des normes comptables prescrites par voie législative, déclare un déficit ou un excédent qui diffère de façon importante du résultat qui serait obtenu selon les NCSP, la vérificatrice générale doit nuancer son opinion par une réserve.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons au gouvernement de revoir la loi et les règlements qui prescrivent les méthodes comptables que doit adopter la province, et de réexaminer la nécessité de ces dispositions, compte tenu du fait que la province applique les normes comptables établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

La province s'est engagée à préparer ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus afin de présenter des états financiers de grande qualité qui favorisent la transparence et la reddition de comptes au public, à l'Assemblée législative et à d'autres utilisateurs.

12.0 Questions non résolues touchant les normes comptables

Les NCSP demeurent les normes les plus adéquates que la province puisse utiliser pour préparer ses états financiers consolidés, car elles donnent l'assurance que les renseignements fournis par le gouvernement au sujet de l'excédent ou du déficit annuel sont fidèles, cohérents et comparables aux données des années précédentes, ce qui permet aux législateurs et au public d'évaluer la gestion gouvernementale des fonds publics. Le budget de la province de l'Ontario est préparé sur la même base que ses états financiers consolidés.

Toutefois, dégager un consensus parmi les différents intervenants, notamment les préparateurs et les auditeurs des états financiers, quant aux normes comptables les plus adéquates pour le secteur public représente un défi pour le

Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP).

Nous abordons deux questions importantes en matière de comptabilité (les instruments financiers, et l'utilisation de la comptabilisation des activités à tarifs réglementés des entreprises publiques) qui ont soulevé des difficultés de taille pour le CCSP au cours des dernières années. Les normes comptables définitives adoptées par le CCSP auront des répercussions sur la façon dont le gouvernement comptabilise ces éléments et auraient une incidence importante sur les résultats financiers déclarés par la province.

12.1 Instruments financiers

Les instruments financiers comprennent les titres d'emprunt de la province et les instruments dérivés, comme les swaps de devises et les contrats de change à terme. Le projet du CCSP portant sur l'élaboration d'une nouvelle norme pour la présentation de l'information sur les instruments financiers a commencé en 2005. L'une des questions importantes liées à ce projet consistait à déterminer si les états financiers d'un gouvernement devraient tenir compte des changements de la juste valeur des contrats dérivés qu'il détient et, en particulier, si ces changements devraient avoir une incidence sur l'excédent ou le déficit annuel.

En mars 2011, le CCSP a approuvé une nouvelle norme comptable relative aux états financiers pour le secteur public, qui était censée s'appliquer aux exercices débutant le 1^{er} avril 2015 ou après cette date. La nouvelle norme fournit des indications sur le traitement des instruments financiers du gouvernement, et elle est similaire aux normes comparables visant le secteur privé.

L'une de ses principales exigences est que certains instruments financiers, notamment les instruments dérivés, soient comptabilisés à la juste valeur; les profits et les pertes non réalisés sur ces instruments sont comptabilisés annuellement dans un nouvel état des gains et pertes de réévaluation.

Certains préparateurs d'états financiers d'administrations canadiennes, dont l'Ontario, ne sont pas en faveur, pour la préparation de leurs états financiers, de l'adoption de ces réévaluations à la juste valeur et de la constatation des gains et pertes non réalisés. Le gouvernement de l'Ontario estime que son recours aux instruments dérivés a uniquement pour but de gérer les risques de change et de taux d'intérêt associés à ses portefeuilles de titres d'emprunt à long terme, et il indique avoir l'intention et la capacité de détenir ses instruments dérivés jusqu'à l'échéance des titres d'emprunt connexes.

Par conséquent, les gains et les pertes de réévaluation sur les instruments dérivés et les titres d'emprunt sous-jacents s'annulent mutuellement sur la période totale pendant laquelle les instruments dérivés sont détenus, de sorte qu'ils n'ont pas de conséquence économique véritable pour le gouvernement.

Les préparateurs des états financiers de l'Ontario soutiennent que la comptabilisation annuelle des gains et des pertes théoriques obligerait la province à faire état de la volatilité même que les instruments dérivés cherchent à éviter. À leur avis, cela ne traduirait pas fidèlement la réalité économique des opérations financières du gouvernement et ne répondrait pas aux besoins du public en matière d'information transparente sur les finances gouvernementales.

En réponse à ces préoccupations, le CCSP s'était engagé à revoir la nouvelle norme sur les instruments financiers d'ici décembre 2013. Le CCSP a terminé son examen du *chapitre SP 2601, Conversion des devises*, et du *chapitre SP 3450, Instruments financiers*, et il a confirmé, en février 2014, le bien-fondé des principes qui sous-tendent la nouvelle norme.

Le CCSP avait reporté la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes aux exercices débutant le 1^{er} avril 2016 ou après cette date. Toutefois, en 2015, il a de nouveau reporté la date d'entrée en vigueur – cette fois au 1^{er} avril 2019 – pour les ordres supérieurs de gouvernement,

afin de permettre une étude plus approfondie des différentes solutions de présentation de l'information ayant trait à ces instruments financiers complexes. En 2018, le CCSP a modifié une autre fois la date d'entrée en vigueur, la fixant au 1^{er} avril 2021, et il publiera un exposé-sondage en vue d'améliorer les dispositions transitoires et, éventuellement, de résoudre d'autres points non rattachés à la comptabilité de couverture durant le processus de consultation.

Depuis février 2016, des membres du personnel du CCSP ont mené des consultations auprès de parties prenantes du secteur public et du secteur des organismes sans but lucratif au sujet des enjeux entourant la mise en application de la norme relative aux instruments financiers. Lors de ces consultations, les représentants des ordres supérieurs de gouvernement ont souligné la nécessité de prévoir une norme relative à la comptabilité de couverture. Le CCSP indique que son personnel, de concert avec les parties prenantes, a mis en lumière certaines questions relatives au moment de l'application de la nouvelle norme qui peuvent avoir des répercussions sur l'excédent ou le déficit annuel d'un gouvernement d'une manière qui ne concorde pas avec les opérations sous-jacentes. Dans le document intitulé *Conversion des devises – Chapitre SP 2601 – Bases des conclusions*, le CCSP indique que, compte tenu « des commentaires reçus en réponse aux documents publiés dans le cadre de la procédure officielle du projet sur les instruments financiers, et de l'absence de consensus international quant au modèle de comptabilité de couverture, le CCSP a décidé d'adopter une approche qui exclut la comptabilité de couverture ». Lors de sa réunion de mars 2018, le CCSP a confirmé de nouveau sa décision de ne pas inclure de norme officielle sur la comptabilité de couverture aux normes du chapitre SP 3450.

Nous continuons de recommander la tenue d'un dialogue constant entre notre Bureau et la Division du contrôleur provincial, parallèlement à la réévaluation de la norme par le CCSP en vue de sa mise en oeuvre le 1^{er} avril 2021.

12.2 Traitement comptable des activités à tarifs réglementés par les entreprises publiques

Les pratiques servant à comptabiliser les activités à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière de certaines entités, telles que les services publics d'électricité, dont les tarifs sont réglementés par un organisme de réglementation indépendant dans la plupart des cadres de réglementation. La comptabilisation des activités à tarifs réglementés est une pratique couramment reconnue aux États-Unis, surtout dans le cas des sociétés de services publics privées qui sont réglementées par l'État. Sous réserve de nombreuses règles prescriptives, les sociétés privées en question utilisent la comptabilisation des activités à tarifs réglementés pour étaler les dépenses en immobilisations – par exemple en cas de construction d'une nouvelle centrale électrique – sur une plus longue période, en se fondant sur une attente raisonnable de recouvrement de ces dépenses grâce aux hausses tarifaires futures qui seront approuvées par le gouvernement. L'organisme de réglementation autorise souvent l'entité privée à reporter aux exercices futurs certains coûts de l'exercice en cours recouverts auprès des contribuables, et ces coûts reportés sont habituellement constatés selon les pratiques de comptabilisation des activités à tarifs réglementés en tant qu'actifs dans l'état de la situation financière de l'entité. Selon les principes comptables utilisés normalement, ces coûts seraient passés en charges au cours de l'exercice où ils sont engagés.

Les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés sont utilisées par deux entreprises publiques de la province, à savoir Ontario Power Generation Inc. (OPG) et Hydro One, dont les tarifs facturés aux clients sont approuvés par la Commission de l'énergie de l'Ontario, organisme de réglementation établi par le gouvernement. Le recours à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés est autorisé à l'heure actuelle par les principes comptables généralement

reconnus au Canada à l'égard des entreprises publiques, ainsi que par les normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Ainsi que cela est mentionné précédemment, les dispositions relatives à la comptabilité des activités à tarifs réglementés précisent qu'il est nécessaire que les tarifs soient établis par un organisme de réglementation indépendant. Nous remarquons cependant que, puisque le gouvernement contrôle à la fois l'organisme de réglementation et les entités réglementées, il exerce une influence importante sur la détermination des coûts qui seront constatés par Hydro One et OPG lors d'un exercice donné. Ultimement, cela pourrait avoir un effet sur les tarifs d'électricité et sur le déficit ou l'excédent annuel déclaré par le gouvernement.

Dans nos rapports annuels précédents, nous indiquions que l'époque où les activités à tarifs réglementés faisaient l'objet d'un traitement comptable particulier semblait tirer à sa fin pour les gouvernements, comme ceux du Canada, qui se sont convertis aux Normes internationales d'information financière (IFRS) – élaborées par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI) – en 2012. Nos commentaires étaient fondés sur le fait que, en janvier 2012, le CNC du Canada avait réitéré que toutes les entreprises publiques devaient préparer leurs états financiers en conformité avec les IFRS pour les exercices commençant le 1^{er} janvier 2012 ou après. À ce moment, les IFRS ne comportaient pas de dispositions comptables s'appliquant aux activités à tarifs réglementés, de sorte que, par défaut, les IFRS n'autorisaient pas de traitement comptable particulier pour ce type d'activité.

Toutefois, le contexte entourant la comptabilisation des activités à tarifs réglementés a continué d'évoluer depuis. Des efforts ont été déployés pour harmoniser les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis (les PCGR des États-Unis) avec les IFRS, par suite de la conversion du Canada à ces dernières en 2012. Les PCGR des États-Unis autorisaient alors, et autorisent encore, les pratiques comptables

particulières s'appliquant aux activités à tarifs réglementés. La pertinence de ces pratiques comptables a fait l'objet de discussions dans le cadre des efforts d'harmonisation des PCGR des États-Unis et des IFRS. En parallèle avec ces discussions, le CNC du Canada a reporté d'un an la date de transition obligatoire vers les IFRS pour les entités ayant des activités à tarifs réglementés admissibles. D'autres reports d'un an avant l'adoption des IFRS par ces entités ont été accordés au cours des dernières années.

Une norme provisoire a été mise de l'avant en janvier 2014 afin de faciliter l'adoption des IFRS par les entités à tarifs réglementés en leur permettant de continuer à appliquer les méthodes comptables existantes à l'égard des soldes liés à des activités à tarifs réglementés dans leurs comptes de report jusqu'à l'adoption des IFRS à compter du 1^{er} janvier 2015. Essentiellement, la norme provisoire permet aux entités qui adoptent les IFRS de continuer de constater les actifs et les passifs associés à leurs activités à tarifs réglementés jusqu'à ce que le CNC ait mené à bien l'examen exhaustif de la comptabilisation de ces actifs et passifs. On ne sait pas encore quels seront les résultats de cet examen et quelle réponse sera apportée à la question de savoir si les pratiques comptables applicables aux activités à tarifs réglementés seront autorisées en permanence plutôt que sur une base provisoire pour les entreprises publiques.

L'utilisation de la comptabilité des activités à tarifs réglementés par les entreprises publiques comme Ontario Power Generation (OPG) et Hydro One, a une incidence importante sur les états financiers du gouvernement. Par exemple, au 31 mars 2018, les actifs nets associés aux activités à tarifs réglementés d'OPG s'élevaient à 7,2 milliards de dollars. La présentation d'information financière selon une norme IFRS qui ne permet pas d'utiliser la comptabilité des activités à tarifs réglementés dans une entreprise publique aura comme effet d'accroître la volatilité des résultats d'exploitation annuels d'Hydro One et d'OPG. Cela pourrait engendrer en retour de la volatilité au niveau du déficit ou de

l'excédent annuel de la province, et avoir également un effet sur les revenus du gouvernement et sur ses décisions en matière de dépenses.

Nous allons continuer de surveiller l'évolution des normes ayant une incidence sur l'utilisation de la comptabilité des activités à tarifs réglementés dans les entreprises publiques.

13.0 Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

La présente section traite d'autres points que le CCSP a examinés au cours de la dernière année et qui pourraient avoir ultérieurement une incidence sur la préparation des états financiers consolidés de la province.

13.1 Fondements conceptuels de la performance financière

Le cadre conceptuel existant du CCSP consiste en un ensemble d'objectifs et de principes fondamentaux interreliés qui favorisent l'élaboration de normes comptables uniformes. Son but est de conférer une certaine rigueur au processus de normalisation pour que les normes comptables soient objectives, crédibles et cohérentes, et qu'elles servent l'intérêt public.

En 2011, le CCSP a formé le Groupe de travail sur le cadre conceptuel afin de donner suite aux préoccupations soulevées par plusieurs gouvernements concernant les normes existantes et proposées, qui constituaient à leur avis une source de volatilité au niveau des résultats déclarés et avaient un effet de distorsion lors de la comparaison des prévisions budgétaires et des chiffres réels. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner la pertinence des concepts et principes du cadre conceptuel actuel dans l'optique du secteur public.

Le Groupe de travail a d'abord cherché à obtenir les commentaires des parties prenantes sur les composantes essentielles du cadre conceptuel; ce sont elles qui servent d'assise à l'évaluation des fondements conceptuels actuels qui sous-tendent la mesure de la performance financière. Dans ce but, le Groupe de travail a publié trois documents de consultation : *Caractéristiques des entités du secteur public* (2011), *La mesure de la performance financière dans les états financiers du secteur public* (2012) et *Fondements du cadre conceptuel et modèle d'information financière* (2015).

Puis, en mai 2018, le Groupe de travail a publié un énoncé de concepts et un énoncé de principes. L'énoncé de concepts propose un cadre conceptuel révisé qui remplacera deux chapitres existants : le chapitre *SP 1000, Fondements conceptuels des états financiers*, et le chapitre *SP 1100, Objectifs des états financiers*.

Le CCSP a demandé aux intervenants de faire parvenir leurs commentaires sur l'énoncé de concepts et sur l'énoncé de principes d'ici le 28 novembre 2018. Le Groupe de travail tiendra compte des observations reçues, et il prévoit publier des exposés-sondages concernant un cadre conceptuel révisé et une norme révisée de présentation de l'information financière.

13.2 Examen de la stratégie internationale

Dans son dernier plan stratégique, le CCSP a fait part de son intention d'examiner son approche à l'égard des Normes comptables internationales du secteur public, établies par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public. En mars 2018, le CCSP a publié un document de consultation afin de recueillir des commentaires des parties prenantes à propos des critères qu'il devrait mettre en application en vue de l'élaboration de sa stratégie internationale. Le CCSP a présenté quatre options de stratégie internationale formant un continuum. À une extrémité de ce continuum, le CCSP maintient son rôle relatif à l'établissement des

normes canadiennes; à l'autre extrémité, on adopte les Normes comptables internationales du secteur public, et c'est au Conseil des normes comptables internationales du secteur public qu'il incombe d'élaborer et d'émettre les normes. Le CCSP propose deux approches intermédiaires comportant un certain degré d'adaptation des Normes comptables internationales du secteur public.

La date limite pour la présentation de commentaires au CCSP concernant ces propositions était le 28 septembre 2018. À partir des observations reçues, le CCSP prévoit publier un deuxième document de consultation en 2019.

13.3 Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations

En mars 2018, le CCSP a approuvé une nouvelle norme sur l'information relative aux obligations juridiques liées à la mise hors service permanente d'une immobilisation corporelle. La portée de la norme s'étend aux immobilisations corporelles faisant actuellement l'objet d'un usage productif, par exemple la mise hors service d'un réacteur nucléaire, ou à des immobilisations corporelles qui ne font plus l'objet d'un usage productif, comme une décharge de déchets solides.

La nouvelle norme est en vigueur pour les exercices débutant le 1^{er} avril 2021 ou après cette date, mais il est permis de l'adopter plus tôt. Aux termes du nouveau chapitre, une obligation liée à une mise hors service d'immobilisations est requise dans les cas suivants :

- Il existe une obligation juridique de mettre hors service de manière permanente une immobilisation corporelle, et d'assumer les coûts connexes requis. Une telle obligation peut découler de la loi, d'un contrat ou d'une préclusion promissoire.
- L'opération donnant lieu à l'obligation, comme l'acquisition, la construction, le développement, la mise en valeur ou l'utilisation normale de l'immobilisation corporelle, a déjà eu lieu.

- Il est prévu que des avantages économiques futurs seront abandonnés.
- Il est possible de procéder à une estimation raisonnable du montant en cause. L'estimation de l'obligation inclut les coûts directement attribuables aux activités de mise hors service, notamment les coûts au titre de l'exploitation, de l'entretien et du suivi de l'immobilisation qui sont postérieurs à la mise hors service. Le recours à une technique d'actualisation constitue souvent la meilleure méthode pour estimer le passif.

Au moment de la comptabilisation, l'entité majorera du même montant que le passif la valeur comptable de l'immobilisation corporelle connexe. Le coût inclus dans la valeur comptable de l'immobilisation corporelle doit être imputé aux charges de façon rationnelle et systématique. Cela peut comprendre l'amortissement sur le reste de la durée de vie utile de l'immobilisation corporelle ou d'une composante de cette dernière.

La valeur comptable du passif au titre d'une obligation liée à la mise hors service doit être revue à chaque date de déclaration financière. Toute réévaluation ultérieure du passif pouvant résulter d'une révision de l'échéancier, du montant ou du taux d'actualisation, est constatée sous forme de charge.

Si l'actif connexe ne fait plus l'objet d'un usage productif ou s'il n'est plus constaté à des fins comptables, le coût de mise hors service sera comptabilisé à titre de charge.

13.4 Revenus

En juin 2018, le CCSP a approuvé une nouvelle norme relative à la constatation, à la mesure et à la présentation des revenus. La nouvelle norme *SP 3400, Revenus*, vise les revenus qui sont générés dans le secteur public mais qui se situent en dehors de la portée des chapitres *SP 3410, Paiements de transfert*, et *SP 3510, Recettes fiscales*. Le nouveau chapitre est en vigueur pour les exercices débutant

le 1^{er} avril 2022 ou après cette date, mais il est permis de l'adopter plus tôt.

La nouvelle norme fait une distinction entre deux grandes catégories de revenus : les opérations avec contrepartie, et les opérations unilatérales (sans contrepartie). L'existence d'une obligation de prestation est l'élément qui sert à opérer cette distinction. Une obligation de prestation est une promesse exécutoire de fournir un bien ou un service à un payeur. Une opération avec contrepartie se caractérise par la présence d'au moins une obligation de prestation. À l'opposé, les opérations unilatérales, par exemple des amendes et des pénalités, ne sont pas assorties d'une obligation de prestation.

Les revenus découlant d'une opération avec contrepartie sont comptabilisés à mesure que l'entité du secteur public s'acquitte de l'obligation de prestation. Une obligation de prestation peut être remplie à un moment précis ou sur une période donnée, selon la méthode qui reflète le mieux le transfert de biens ou de services au payeur.

Les revenus découlant d'une opération unilatérale sont constatés au moment où une autorisation et un événement confèrent un droit sur les ressources économiques sous-jacentes.

13.5 Avantages sociaux

En décembre 2014, le CCSP a approuvé un projet sur les avantages sociaux pour améliorer les chapitres actuels des NCSP en prenant en compte les modifications qui ont été apportées aux concepts comptables connexes et les nouveaux types de régimes de retraite qui ont vu le jour depuis la publication des chapitres en question, il y a déjà des dizaines d'années. Le projet vise à examiner la version existante des chapitres *SP 3250, Avantages de retraite*, et *SP 3255, Avantages postérieurs à l'emploi, congés rémunérés et prestations de cessation d'emploi*.

En décembre 2016, le CCSP a publié un appel à commentaires sur le report des gains et pertes actuariels. Les gouvernements et les autres entités

du secteur public doivent poser d'importantes hypothèses lorsqu'ils évaluent les obligations au titre des régimes de retraite et les actifs de ces régimes. Les gains et pertes actuariels mesurent l'écart entre les hypothèses et les résultats techniques des régimes, incluant les mises à jour de ces hypothèses, le cas échéant. Par le passé, la pratique comptable courante au Canada consistait à reporter ces gains et pertes sur une longue période. Toutefois, au cours de la dernière décennie, d'autres référentiels comptables utilisés au Canada en sont venus à comporter une approche de constatation immédiate. L'appel à commentaires visait à recueillir les points de vue des parties prenantes concernant la question de savoir si le report demeure un choix approprié dans le secteur public.

En novembre 2017, le CCSP a émis un appel à commentaires concernant les taux d'actualisation. Le taux d'actualisation est une hypothèse économique clé aux fins de mesurer les avantages sociaux. Une petite modification de ce taux peut avoir une incidence significative sur la valeur de l'obligation au titre des avantages sociaux et sur les charges connexes. L'orientation actuelle n'est pas prescriptive et peut aboutir à un large éventail de pratiques. L'appel à commentaires abordait d'autres approches possibles pour la détermination du taux d'actualisation, comme le rendement sur le marché d'instruments d'emprunt de qualité supérieure, approche qui est utilisée par de nombreux autres normalisateurs. Les autres solutions possibles qui sont commentées dans le document incluent notamment le coût d'emprunt de l'entité, le rendement prévu des actifs du régime et le taux de règlement effectif à la date de déclaration.

La date limite pour la présentation de commentaires des parties prenantes au CCSP était le 9 mars 2018. Le CCSP prévoit publier un troisième appel à commentaires qui portera sur les régimes de retraite non conventionnels, comme les régimes à risques partagés.

14.0 Questions législatives

Aux termes de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale est tenue de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor publiés au cours de l'année. Elle est également tenue, en application de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre poste voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée.

14.1 Approbation des dépenses par l'Assemblée législative

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative des budgets des dépenses détaillés faisant état des dépenses que chaque ministère prévoit engager dans le cadre de chacun de ses programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. À la suite d'un rapport du Comité, des motions d'adoption pour chacun des budgets des dépenses sélectionnés par ce dernier sont débattues par l'Assemblée législative pendant au plus deux heures, puis font l'objet d'un vote. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés être adoptés par le Comité, présentés à l'Assemblée législative et approuvés par celle-ci.

Une fois les motions d'adoption approuvées, il reste à l'Assemblée législative à donner son approbation finale afin de conférer les autorisations de dépenser au moyen d'une loi de crédits, qui précise les montants pouvant être dépensés par les ministères et les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée, conformément à ce qui est indiqué dans le budget des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses qu'elle autorise constituent des crédits votés. La *Loi de crédits*

de 2018, qui porte sur l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2018, a reçu la sanction royale le 7 mars 2018.

La *Loi de crédits* reçoit la sanction royale seulement après le début de l'exercice, et parfois même après sa clôture, de sorte que le gouvernement a habituellement besoin qu'on lui accorde un pouvoir de dépenser provisoire avant l'adoption de ladite loi. Pour l'exercice 2017-2018, l'Assemblée législative a adopté deux lois accordant des crédits provisoires, soit la *Loi de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2017-2018* et la *Loi supplémentaire de 2017 portant affectation anticipée de crédits pour 2017-2018*. Ces lois ont reçu la sanction royale le 8 décembre 2016 et le 14 décembre 2017, respectivement; elles autorisaient le gouvernement à affecter jusqu'à 133,6 milliards de dollars aux dépenses de la fonction publique, 4,6 milliards à des investissements et 219,5 millions, aux dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée. Les deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2017 et ont conféré au gouvernement les autorisations requises pour engager des dépenses à compter du 1^{er} avril 2017 jusqu'au moment où la *Loi de crédits de 2018* a reçu la sanction royale, soit le 7 mars 2018.

Étant donné que les autorisations de dépenser accordées par la *Loi de 2016 portant affectation anticipée de crédits pour 2017-2018* et la *Loi supplémentaire de 2017 portant affectation anticipée de crédits pour 2017-2018* sont censées être temporaires, ces deux lois ont été abrogées lorsque la *Loi de crédits de 2018* a reçu la sanction royale. Cette dernière a en outre porté de 4,6 milliards à 5,3 milliards de dollars les investissements autorisés, et de 219,5 millions à 251,8 millions les dépenses totales autorisées pour les bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée.

14.2 Mandats spéciaux

Si l'Assemblée législative ne siège pas, l'article 1.0.7 de la *Loi sur l'administration financière* permet

l'établissement d'un mandat spécial autorisant des dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. Ces mandats sont autorisés par décret et sont approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice terminé le 31 mars 2018.

14.3 Arrêtés du Conseil du Trésor

L'article 1.0.8 de la *Loi sur l'administration financière* permet au Conseil du Trésor d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque ce montant est insuffisant pour réaliser l'objet de celle-ci. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés, qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice par le gouvernement. Le gouvernement estime que l'exercice est clos lorsque tous les redressements finals découlant de notre audit ont été apportés et que les Comptes publics ont été publiés et ont été déposés devant l'Assemblée législative.

Même si la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* a été abrogée et remise en vigueur dans la *Loi sur l'administration financière* en décembre 2009, le paragraphe 5(4) de la loi abrogée a été maintenu et autorise le Conseil du Trésor à déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. Cette délégation demeure en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une nouvelle délégation. Depuis 2006, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir de prendre des arrêtés aux ministres pour les transferts entre programmes au sein de leur ministère, et au président du Conseil du Trésor pour les transferts entre programmes de différents ministères ainsi que

pour les affectations de crédits supplémentaires à même le fonds de prévoyance. Les affectations de crédits supplémentaires constituent des arrêtés du Conseil du Trésor, aux termes desquels l'affectation de crédits est compensée par une réduction équivalente du montant disponible dans le fonds de prévoyance central du gouvernement.

La **figure 9** présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés publiés par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices, et la **figure 10** résume, par mois de publication, les arrêtés du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2018.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans la *Gazette de l'Ontario*, avec des renseignements explicatifs. Les arrêtés pris en 2017-2018 doivent en principe être publiés dans la *Gazette de l'Ontario* en décembre 2018. L'**annexe 4** du présent rapport présente la liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor en 2017-2018, y compris les montants autorisés et les montants dépensés.

14.4 Transferts autorisés par la Commission de régie interne

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse mention dans son rapport annuel.

En conséquence, la **figure 11** fait état des transferts effectués à même le crédit 201 dans le Budget des dépenses 2017-2018.

14.5 Créances irrécouvrables

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation de tout montant exigible envers la Couronne qui fait l'objet

Figure 9 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, de 2013-2014 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

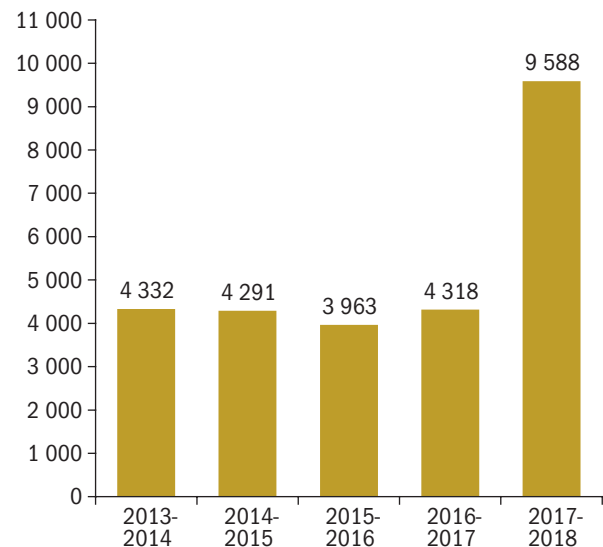


Figure 10 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor se rapportant à l'exercice 2017-2018, par mois

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de publication	Nombre	Autorisations (en millions de dollars)
Avril 2017 – février 2018	118	1 921
Mars 2018	33	1 007
Avril 2018	8	131
Mai 2018 – juin 2018	0	–
Juillet 2018 – août 2018	5	1 251
Septembre 2018	4	5 278
Total	168	9 588

Figure 11 : Transferts autorisés concernant le Bureau de l'Assemblée législative, 2017-2018

Source des données : Bureau de régie interne

De	\$
Poste 3 Services parlementaires	(227 900)
Poste 4 Services d'information et de technologie	(274 800)
Au	
Poste 5 Services administratifs	189 900
Poste 6 Sergent d'armes et locaux de l'enceinte parlementaire	284 800
Poste 11 Programme de stages à l'Assemblée législative de l'Ontario	28 000

d'un règlement ou qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être déclarés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2017-2018, des sommes totalisant 353 millions de dollars (267 millions en 2016-2017), payables à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux, ont été radiées. Plus précisément, les sommes suivantes ont été radiées en 2017-2018 à titre de créances irrécouvrables :

- 150 millions de dollars découlant de l'extinction d'un prêt à U.S. Steel Canada (Stelco) aux fins de se conformer à une décision du tribunal;
- 45,8 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (49,9 millions en 2016-2017);
- 42,3 millions de dollars au titre de l'impôt des sociétés (64,4 millions en 2016-2017);
- 34,4 millions de dollars au titre de débiteurs dans le cadre du Programme ontarien

de soutien aux personnes handicapées (45,9 millions en 2016-2017);

- 25,4 millions de dollars au titre de la taxe de vente au détail (40,3 millions en 2016-2017);
- 17,1 millions de dollars au titre de l'impôt-santé des employeurs (27,3 millions en 2016-2017);
- 38,0 millions au titre d'autres débiteurs fiscaux et non fiscaux (39,2 millions en 2016-2017).

Le volume 2 des Comptes publics de 2017-2018 présente un résumé des radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables appliquées dans la préparation des états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. La plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés de la province. Cela dit, les montants effectivement radiés doivent quand même être approuvés par décret.

Rapport sur les audits de l'optimisation des ressources

L'objet de nos audits de l'optimisation des ressources consiste à examiner la qualité de la gestion des programmes et des activités des ministères, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces audits sont effectués en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui exige que le vérificateur général, un agent indépendant de l'Assemblée législative de l'Ontario, fasse rapport sur les cas où nous avons constaté que des fonds ont été dépensés sans égard à l'économie et à l'efficacité, ou lorsque des procédures appropriées n'étaient pas en place pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et en faire rapport. S'il y a lieu, ces audits englobent également les questions liées à la conformité. En gros, les audits de l'optimisation des ressources portent sur les opérations sous-jacentes du programme ministériel ou de l'organisation faisant l'objet de l'audit afin d'évaluer leur rentabilité et le niveau de service qu'ils offrent à la population. Le présent chapitre contient les conclusions, les observations et les recommandations des audits de l'optimisation des ressources menés au cours du dernier exercice.

Les programmes et les activités du ministère et les organisations du secteur parapublic qui ont fait l'objet d'un audit cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de critères de sélection, y compris l'incidence financière d'un programme ou d'une organisation, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes

de sensibilisation et de sécurité du public, ainsi que les résultats des audits antérieurs et les travaux de suivi connexes.

Nous avons effectué nos travaux conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Ces normes comprennent l'exécution des essais et d'autres procédures que nous jugeons nécessaires, y compris l'obtention de conseils d'experts externes, le cas échéant, afin d'obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre Bureau applique les normes canadiennes de contrôle de la qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui a trait à la conformité au code de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables. Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Avant d'entreprendre un audit, notre personnel procède à une recherche approfondie sur le domaine visé et rencontre les représentants de l'entité auditée pour discuter du point central

de l'audit, y compris ses objectifs et critères. Au cours de l'audit, notre personnel maintient un dialogue constant avec l'entité auditée afin de surveiller la progression de l'audit et de garder les lignes de communication ouvertes. À la fin des travaux sur place, nous discutons des questions importantes avec l'entité auditée, puis nous rédigeons un rapport provisoire. Les cadres supérieurs responsables de l'audit rencontrent ensuite la haute direction de l'entité auditée pour discuter du rapport provisoire et des réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous avons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire.

Après la rédaction de la version définitive de chaque rapport d'audit de l'optimisation des

ressources et des réponses connexes, les rapports sont intégrés au rapport annuel sous forme de sections du présent chapitre.

Événement subséquent

L'Énoncé économique de l'automne du gouvernement de l'Ontario a été publié le 15 novembre 2018. Il a annoncé certains changements qui pourraient avoir une incidence sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de l'optimisation des ressources présentés dans ce chapitre. Ces changements et leurs répercussions ne sont pas reflétés dans les rapports d'audit de l'optimisation des ressources parce que la diffusion de l'énoncé a eu lieu après la finalisation de nos rapports d'audit de l'optimisation des ressources.

Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

1.0 Résumé

Le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) relevant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) fournit de l'aide financière aux résidents et résidentes de l'Ontario qui ont une déficience physique de longue durée pour l'achat d'appareils et accessoires fonctionnels de base. (La longue durée s'entend d'une période de six mois ou plus, sauf s'il s'agit d'oxygénothérapie à domicile, auquel cas cette période s'établit à 90 jours ou plus.) Le Programme subventionne environ 8 000 appareils et accessoires fonctionnels, comme les aides à la mobilité, les prothèses auditives, l'oxygénothérapie à domicile, les appareils d'assistance respiratoire, les pompes à insuline et fournitures, les prothèses, les orthèses et les aides visuelles et les aides à la communication.

L'accès initial au Programme est souvent obtenu par l'intermédiaire d'un médecin spécialiste ou généraliste qui confirme un diagnostic de déficience de longue durée d'un client. Un professionnel des soins de santé qualifié (inscrit au Ministère à titre d'autorisateur) effectue alors une évaluation et prescrit un appareil ou un accessoire qui répond aux besoins du client. Une personne ou une entreprise (inscrite au Ministère en qualité de fournisseur) vend ensuite l'appareil ou accessoire

approprié au client. Dans certains cas, le Ministère acquitte la totalité du coût de l'appareil; dans d'autres, le client doit défrayer une partie du coût d'achat.

Tout résident de l'Ontario ayant une carte Santé de l'Ontario valide et une déficience physique de longue durée peut demander de l'aide financière dans le cadre du Programme; cette aide n'est pas fondée sur le revenu ou la situation financière du demandeur. En 2017-2018, le Ministère a versé environ 514 millions de dollars par l'intermédiaire du Programme pour l'achat d'appareils et d'accessoires pour plus de 400 000 résidents de l'Ontario. Il s'agit d'une augmentation d'environ 48 % du nombre de clients du Programme et des dépenses réparties sur les 10 dernières années. Comme c'est un Programme discrétionnaire (ce qui signifie que les dépenses rattachées au Programme reposent sur l'usage et non sur une limite budgétaire), la croissance devrait se poursuivre compte tenu du vieillissement de la population. En effet, en 2017-2018, environ 60 % des clients du Programme avaient plus de 65 ans.

Après notre dernier audit du Programme effectué en 2009, le Ministère a amélioré sa prestation de services, essentiellement en écourtant la période de traitement des demandes après avoir mis en oeuvre un nouveau système informatique en 2011. Il reste cependant à améliorer plusieurs domaines liés à la surveillance et à l'établissement du prix des appareils et accessoires. Le Ministère

n'en fait pas assez pour s'assurer qu'il défraie seulement le coût des demandes admissibles. Sa surveillance des fournisseurs et des autorisateurs ne permet pas de veiller adéquatement à ce que les fournisseurs soient payés seulement pour les appareils et accessoires qui conviennent effectivement aux besoins des clients à des prix autorisés par les politiques du Programme.

Voici un aperçu de nos principales constatations :

- **Le Ministère a systématiquement surpayé de façon importante les fournisseurs pour des demandes non admissibles, mais a diminué son personnel de surveillance.** Notre audit de 2009 recommandait au Ministère d'accroître ses efforts et ses ressources de surveillance pour veiller à ce que les fournisseurs et les autorisateurs se conforment aux politiques du Programme. Le Ministère a cependant ramené de trois à deux le nombre de ses employés responsables de la conformité, à qui il incombe d'effectuer des examens fondés sur des échantillons pour plus de 400 000 demandes par année pouvant provenir de l'un ou l'autre des quelque 1 200 fournisseurs et 5 700 autorisateurs inscrits au Ministère. En 2017-2018, le Ministère a exécuté un examen de 32 fournisseurs, ce qui représente seulement quelque 2 % de tous les fournisseurs qui ont reçu des paiements du Ministère au cours de l'année. Cette réduction du personnel de surveillance a été réalisée malgré le fait qu'entre 2010-2011 et 2017-2018, le Ministère a procédé à des examens de 235 fournisseurs et a conclu que près de 99 % d'entre eux avaient présenté des demandes non admissibles. Résultat : le Ministère a recouvré plus de 10 millions de dollars en paiements en trop.
- **Il n'y a pas eu d'examens de suivi réguliers des fournisseurs ayant présenté des demandes non admissibles.** Le Ministère a recouvré des montants d'argent importants

grâce à ses examens de cet échantillon de 235 fournisseurs, mais il a rarement effectué des examens de suivi au cours des années subséquentes pour s'assurer que les fournisseurs avaient rectifié les problèmes recensés dans l'examen. Par exemple, on a découvert qu'un fournisseur d'appareils d'aide à la mobilité a présenté des demandes non admissibles et a remboursé au Ministère quelque 250 000 \$ en 2015-2016, mais depuis, le Ministère n'a pas fait de suivi auprès de ce fournisseur, qui a continué à présenter des demandes et a reçu un total de 5,8 millions de dollars en 2016-2017 et 2017-2018.

- **Formation limitée du personnel pour repérer l'inconduite ou la fraude possible.** Notre étude de la formation du personnel du Programme au cours des trois dernières années a permis de constater que le Ministère n'a pas offert assez de formation sur la fraude et la gestion des risques. L'audit de 2009 avait également soulevé cette préoccupation. Pendant notre suivi de 2011, le Ministère nous a fait savoir qu'il avait offert des séances de formation sur la gestion du risque et la sensibilisation à la fraude en septembre 2010, et qu'il offrirait des séances de formation sur une base continue. Nous avons cependant relevé une seule séance de formation sur la fraude au cours des trois dernières années, soit une séance tenue en novembre 2015 qui s'est limitée à une discussion sur un cas de fraude précis.
- **Le Ministère n'a presque rien recouvré des fournisseurs soupçonnés d'abus du Programme.** Au cours des huit années qui ont suivi notre audit de 2009, le Ministère a signalé 13 fournisseurs soupçonnés d'abus du Programme à la Police provinciale de l'Ontario. Il s'agissait de cas de soupçons de collusion et de conflits d'intérêts entre des fournisseurs et des autorisateurs, et de fournisseurs qui vendaient à des

clients des appareils auxquels ils n'étaient pas admissibles ou dont ils n'avaient pas besoin. Neuf de ces cas ont été retirés, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu de condamnations, surtout en raison de la faible possibilité de condamnation. Le Ministère a mis fin à l'inscription des fournisseurs dans la majorité de ces cas, mais il n'a pu recouvrer que 1 000 \$ (soit environ 0,02 %) des presque 5,5 millions de dollars qu'il estime avoir versé à ces fournisseurs pour des demandes de paiement non admissibles.

- **Les clients de l'oxygénothérapie à domicile peuvent être dirigés vers des fournisseurs particuliers, en raison du lien contractuel entre le fournisseur et les hôpitaux.** Il existe 13 coentreprises dans la catégorie des appareils d'oxygénothérapie à domicile. Chaque coentreprise comprend un hôpital et un fournisseur d'oxygène à domicile (le même dans les 13 coentreprises), et chacune des parties partage les bénéfices. En raison de la structure de partage des bénéfices, il semble y avoir un conflit d'intérêts, car chaque hôpital est incité à diriger ses clients vers le seul fournisseur d'oxygène à domicile. D'après notre analyse, les versements au titre du Programme faits aux coentreprises sont passés de 15 millions de dollars en 2012-2013 à plus de 26 millions de dollars en 2017-2018, soit une augmentation de 70 %, et ce même si le nombre total de clients de l'oxygénothérapie à domicile s'est accru d'environ 30 %. Le Ministère ne permet plus la constitution de nouvelles coentreprises, mais il autorise les 13 coentreprises existantes à demeurer en exploitation. Il permet également aux fournisseurs de conclure des ententes de fournisseur attitré avec des hôpitaux et des foyers de soins de longue durée, dans la mesure où il n'existe pas de lien financier entre les deux parties. Il existe actuellement plus de 600 ententes

de fournisseur attitré dans la catégorie de l'oxygénothérapie à domicile.

- **La révision de la tarification des appareils n'est pas effectuée de façon cohérente et efficace.** Le Ministère entend réviser la tarification de toutes les catégories d'appareils dans un cycle de trois ans. Nous avons toutefois constaté qu'il manquait des documents justificatifs sur le coût des appareils (comme la preuve des prix de détail) pour certaines tarifications. De plus, le Ministère, même après avoir relevé des écarts dans les prix de détail facturés pour des modèles d'appareils similaires, n'a pas ajusté les prix approuvés par le Programme de manière à refléter ces écarts. Par exemple, le Ministère a trouvé un système de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP) dont le prix au détail était inférieur à 400 \$, mais il n'a pas modifié le prix de 860 \$ approuvé par le Programme pour tous les appareils de ce genre. En d'autres mots, le Ministère paie plus que nécessaire pour certains modèles d'appareils.
- **Il n'y a pas de surveillance du caractère raisonnable des marges bénéficiaires et des frais facturés par les fournisseurs.** Notre examen d'un échantillon des factures de fabricant et de fournisseur a permis de constater l'existence de différentes marges bénéficiaires d'un fournisseur à l'autre, certains ayant des marges supérieures à 200 %. L'une des raisons principales de cette situation était que certains fournisseurs pouvaient tirer profit de coûts de fabricants plus bas en raison de l'obtention de rabais au volume des fabricants; cependant, ils ne faisaient pas bénéficier le Ministère et les clients de ces rabais. Dans le cas des appareils auditifs, nous avons constaté que des fournisseurs facturaient parfois à des clients jusqu'à 1 000 \$ (soit environ 60 %) de plus par appareil auditif que ce qu'il en coûtait au fabricant même si la politique du

Programme exige que les appareils auditifs soient vendus au coût du fabricant. Par conséquent, des clients ont payé des appareils à un prix supérieur au montant autorisé par la politique du Programme.

- **Aucun changement n'a été apporté aux critères de tarification et de financement malgré des hausses importantes du coût des appareils de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP) subventionnés par le Programme et les préoccupations relatives à la conformité à la thérapie de VSPEP.** Les appareils de VSPEP sont portés la nuit par des personnes atteintes du syndrome d'apnée obstructive du sommeil. Au cours des cinq dernières années (de 2013-2014 à 2017-2018), le nombre de ces appareils subventionnés par le Programme a augmenté d'environ 50 %. Il est passé de 43 000 à 64 000. Cette croissance importante a fait en sorte qu'en 2016, le Ministère a revu ses critères de financement de ces appareils afin que les personnes les plus dans le besoin bénéficient de l'argent versé. Globalement, l'examen a permis de constater que les clients des appareils VSPEP sont mieux nantis que les autres clients du Programme et n'utilisent pas toujours leurs appareils comme ils le devraient. Malgré ces préoccupations, le Ministère n'a pas modifié ses critères de financement. Nous avons également constaté que l'admissibilité au soutien financier du gouvernement pour les appareils VSPEP varie selon les provinces et que l'Ontario est l'une des trois seules provinces à payer une partie de ces appareils. Les deux autres sont le Manitoba et la Saskatchewan, qui ont toutes deux modifié leurs méthodes de financement, respectivement en 2018 et en 2017, et qui exigent que les gens acquittent personnellement une plus grande partie du coût de l'appareil VSPEP que l'Ontario.

- **Le Ministère paie pour la revente d'appareils usagés pour lesquels il a déjà payé.** Le Ministère exige que les fournisseurs de certains appareils incluent les numéros de série des appareils sur les factures pour s'assurer qu'il ne défraie pas le coût d'appareils usagés ou retournés, ce qui irait à l'encontre des politiques du Programme. Bien que le système informatique du Ministère comporte un champ de données pour les numéros de série, il n'est pas mis en place de manière à permettre de vérifier, avant de régler une demande de paiement, si un numéro de série requis a été entré, ou si un numéro de série a déjà été utilisé dans une autre demande de paiement. Il est ressorti de notre examen des données de 2017-2018 un certain nombre de cas d'absence ou de dédoublement de numéros de série. Par exemple, près de 2 300 demandes de paiement d'une valeur totale d'environ 1,5 million de dollars ont été approuvées et réglées par le Ministère malgré la présence de doubles de numéros de série. En outre, plus de 7 500 demandes de paiement ne comportaient pas de numéros de série en contravention du Programme; plus particulièrement, aucun numéro de série n'avait été entré dans le système pour environ 80 % des demandes de paiement relatives à des amplificateurs et des aides visuelles qui devaient s'accompagner d'un numéro de série. Le Ministère n'effectue pas d'examen régulier des données sur les demandes de paiement pour repérer les cas des numéros de série en double ou manquants et en faire le suivi.
- **Des paiements excédentaires pour des clients défunts ont été relevés dans le système sans être toujours révisés.** Le système informatique du Ministère permettait au personnel du Programme de produire un rapport relevant tous les cas de règlement d'un paiement après le décès d'un client, mais

le personnel du Programme ne produisait pas régulièrement ce rapport et n'effectuait pas de suivi de tous les cas pour relever et recouvrer les paiements en trop. Il aurait pu effectuer des recouvrements importants. Par exemple, entre 2012-2013 et 2017-2018, le Ministère a recouvré quelque 500 000 \$ auprès d'un fournisseur d'oxygénothérapie à domicile qui avait été payé pour des clients après leur décès. Si le Ministère n'avait pas réalisé d'examen de ce fournisseur fondé sur un échantillon, il n'aurait peut-être jamais recouvré ce paiement en trop de 500 000 \$.

- **Le Ministère accepte seulement les demandes de paiement en copie papier des fournisseurs, ce qui donne lieu à des retards superflus et à des erreurs possibles.** Le système informatique du Ministère, mis en place il y a près de huit ans à un coût d'environ sept millions de dollars, peut être mis à jour pour permettre au personnel du Programme d'accepter les demandes de paiement soumises par voie électronique. Cependant, au moment de notre audit, le Ministère n'acceptait encore que les demandes de paiement reçues par courrier. Le Ministère a entrepris en 2018 ses travaux pour apporter des changements à son système informatique afin de permettre aux fournisseurs de présenter des demandes de paiement par voie électronique, mais ces travaux - qui nécessitent des mises à jour et des essais, la mobilisation et la formation des intervenants - ne devraient pas être complètement terminés avant le milieu de 2020, soit neuf ans après la mise en place du système.
- **Les clients attendent des appareils pendant que le Ministère prend plus de huit semaines pour traiter près de la moitié de toutes les demandes de paiement.** Le Ministère s'est fixé un objectif de huit semaines pour le traitement des demandes de paiement. En d'autres termes, dans les huit semaines suivant la réception

d'une demande de paiement d'un fournisseur, il postera à celui-ci un avis indiquant s'il accepte la demande de paiement. La période de traitement moyenne des demandes de paiement s'est améliorée au cours des cinq dernières années. Cependant, notre examen des données de 2017-2018 sur les demandes de paiement a révélé que le traitement de ces demandes nécessitait plus de huit semaines dans environ 46 % des cas. Nous avons également constaté que la période moyenne de traitement des demandes de paiement variait beaucoup selon les catégories d'appareils. La catégorie de l'équipement pour ventilateur est celle dont le traitement est le plus court, soit environ cinq jours, tandis que les appareils de mobilité prennent le plus de temps de traitement, à savoir près de neuf semaines.

- **Le Ministère mesure la satisfaction du client, mais il convient d'améliorer ses méthodes de sondage.** En 2018, le Ministère a retenu les services d'un tiers au coût d'environ 50 000 \$ pour sonder la satisfaction de la clientèle. Les résultats révélaient que 94 % des clients étaient satisfaits de leurs appareils, mais ces résultats ne sont peut-être pas représentatifs à cause des lacunes dans la méthode de sondage. Nous avons constaté que le nombre de sondages acheminés ne reflétait pas le volume des demandes de paiement ni la valeur de chaque catégorie d'appareil. Même si les appareils d'aide à la mobilité représentaient près de 12 fois plus de clients et des demandes de paiement 40 fois plus élevées que pour les aides visuelles, le même nombre de sondages, soit environ 150, était envoyé aux clients de chacune de ces catégories. Nous avons également constaté que le sondage a été expédié à quelque 2 500 clients (sur plus de 400 000 clients en 2017-2018), dont 850 ont répondu, soit seulement environ 0,2 % de tous les clients de l'année.

Conclusion globale

Dans l'ensemble, le Programme relevant du Ministère n'est pas doté de systèmes et de procédures pleinement efficaces pour combler de manière efficace et efficiente les besoins des Ontariens et des Ontariennes ayant des déficiences physiques de longue durée, en conformité avec les politiques du Programme en vigueur. En particulier, les prix imposés par les fournisseurs ne font pas l'objet d'une surveillance exhaustive afin d'en vérifier le caractère raisonnable et la conformité aux politiques du Programme, ce qui entraîne des marges bénéficiaires très élevées et de grands écarts entre les marges des fournisseurs. De plus, les tarifications n'ont pas été effectuées de façon cohérente et efficace. En outre, les efforts et les activités de surveillance étaient insuffisants pour cerner les cas de non-conformité, et, souvent, n'avaient pas été réalisés en temps opportun. Ils ne s'accompagnaient pas des documents adéquats. De plus, des mesures proactives et rigoureuses n'ont pas toujours été prises pour repérer les mauvaises utilisations et les abus possibles du Programme et à des fins dissuasives.

Le Ministère a mis en place en 2011 un nouveau système informatique visant à améliorer le délai de traitement des demandes et de production de rapports sur les données des demandes de paiement, mais il n'a pas comblé de façon efficace certains besoins du Programme. Par exemple, certaines fonctions importantes (comme la présentation de demandes de paiement par voie électronique en remplacement du traitement des demandes sur papier) sont toujours manquantes, ne sont pas pleinement utilisées ou ne sont pas encore fonctionnelles, alors que le système est en place depuis huit ans.

En outre, le Ministère a mesuré à quel point le Programme atteint efficacement ses objectifs en effectuant un suivi des périodes de traitement des demandes de paiement et des sondages sur la satisfaction de la clientèle, mais n'a pas révélé les résultats publiquement.

Le présent rapport contient 10 recommandations comportant 18 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) apprécie le travail de la vérificatrice générale de même que ses conseils sur la manière d'améliorer le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme). Nous acceptons les recommandations et nous sommes engagés à veiller à ce qu'elles se traduisent dans nos actions pour renforcer la responsabilité, la supervision, l'optimisation des ressources et l'excellence opérationnelle tout en continuant à miser sur les technologies de l'information dans la prestation de notre Programme. Les recommandations contenues dans le présent rapport, dans de nombreux cas, viennent à l'appui du travail en cours d'amélioration continue du Programme, y compris renforcer notre capacité d'audit et de vérification afin d'améliorer notre capacité de vérification et d'enquête pour s'occuper des demandes inappropriées ou susceptibles d'être frauduleuses, et pour passer à des processus d'approbation simplifiés par voie électronique.

Le Ministère reconnaît qu'il y a d'autres possibilités de valoriser le Programme en faisant fond sur les efforts en cours pour examiner, surveiller et mettre à jour les tarifs; pour détecter et décourager les possibles cas d'utilisation impropre ou abusive des fonds du Programme et de la tarification; et de miser sur la technologie pour faire en sorte que le Programme atteigne ses objectifs.

2.0 Contexte

Le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) relevant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) fournit de l'aide financière aux résidents et résidentes de l'Ontario qui ont une déficience physique de longue durée pour l'achat d'appareils et accessoires fonctionnels de base. Le Programme a pour but de permettre aux personnes atteintes d'une déficience physique d'accroître leur autonomie grâce à l'accès à des appareils et accessoires fonctionnels adaptés à leurs besoins personnels.

L'admissibilité à de l'aide financière dans le cadre du Programme n'est pas liée au revenu. Pour être admissible, une personne doit au moins :

- avoir le statut de résident permanent de l'Ontario;
- avoir un numéro de carte Santé de l'Ontario valide;
- avoir une déficience physique de longue durée qui nécessite l'utilisation d'un appareil pendant au moins six mois, sauf pour l'oxygénothérapie à domicile, qui doit être nécessaire pendant au moins 90 jours;
- ne pas avoir besoin d'un appareil exclusivement à des fins éducatives, professionnelles et récréatives.

En 2017-2018, le Programme a versé environ 514 millions de dollars en aide financière à plus de 400 000 résidents de l'Ontario pour l'achat des appareils dont ils avaient besoin. Comme c'est un Programme discrétionnaire, les dépenses rattachées au Programme sont basées sur l'usage et non sur une limite budgétaire. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses de Programme est proportionnelle à la hausse du nombre de clients et d'appareils qui font l'objet de demandes de paiement.

Les trois parties principales de l'exécution du Programme sont le Ministère, l'autorisateur (un professionnel des soins de santé qui évalue

les besoins d'un client en matière d'appareil fonctionnel) et le fournisseur (une personne ou une entreprise qui vend des appareils ou accessoires fonctionnels à des clients). La **figure 1** décrit chacune de ces parties importantes.

2.1 Catégories d'appareils et accessoires visés par le Programme

Le Programme apporte de l'aide financière pour environ 8 000 appareils et accessoires fonctionnels qui se rangent dans 19 catégories, dont les aides à la mobilité (comme les fauteuils roulants), l'oxygénothérapie, les appareils d'assistance respiratoire (comme la ventilation spontanée avec pression expiratoire positive ou appareils VSPEP) ainsi que les appareils auditifs, de communication et visuels. L'**annexe 1** fournit un résumé des catégories d'appareils, des exemples d'appareils dans chaque catégorie, et des raisons possibles ou états de santé pour lesquels les clients ont besoin de ces appareils.

2.2 Étapes de l'accès au Programme

L'obtention par le client d'un appareil ou accessoire fonctionnel dans le cadre du Programme comporte neuf étapes :

1. **Le client est diagnostiqué** : Le client obtient un diagnostic ou une confirmation de déficience physique de longue durée d'un médecin spécialiste ou généraliste.
2. **L'autorisateur confirme l'admissibilité du client** : Le client est en lien avec un autorisateur inscrit au Ministère relativement aux appareils nécessaires. L'autorisateur évalue l'admissibilité du client et ses besoins en matière d'appareils en particulier et remplit la section sur l'autorisateur du formulaire de demande au titre du Programme, qui est un document papier. L'autorisateur fournit alors au client le

Figure 1 : Parties principales qui prennent part au Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

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

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

- traite les demandes de paiement reçues et effectue des travaux de conformité et de vérification concernant les demandes de paiement approuvées
- inscrit les autorisateurs qui sont des professionnels des soins de santé qui évaluent les clients
- inscrit les fournisseurs qui vendent des appareils aux clients dont les demandes de paiement sont approuvées
- revoit la tarification de toutes les catégories d'appareils dans un cycle de trois ans pour déterminer et actualiser les prix approuvés par le Programme
- compte environ 49 membres du personnel opérationnel (équivalents temps plein) oeuvrant au sein du Programme¹

Autorisateur	Fournisseur	Client
<ul style="list-style-type: none"> • est un professionnel des soins de santé inscrit au Ministère pour évaluer des clients qui demandent de l'aide financière dans le cadre du Programme. <p>Exemples d'autorisateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • audiologiste • ergothérapeute • optométriste • prothésiste/orthésiste • physiothérapeute • infirmière ou infirmier autorisés • orthophoniste • spécialiste de l'enseignement aux aveugles <ul style="list-style-type: none"> • travaille dans les hôpitaux, les agences de soins à domicile, les cliniques et en pratique privée • n'est pas payé par le Programme, mais peut recevoir de l'argent de sources comme l'Assurance-santé de l'Ontario, l'assurance privée du client ou celui-ci directement • En 2017-2018, quelque 5 700 autorisateurs étaient inscrits au Ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> • est une personne ou une organisation inscrite au Ministère pour vendre des appareils à des clients lorsque les demandes de paiement sont approuvées par le Ministère • reçoit de l'argent du Programme pour des appareils vendus aux clients. Dans de nombreux cas, le client paie également une partie du prix d'achat. • En 2017-2018, quelque 1 200 fournisseurs en exploitation à 1 900 endroits étaient inscrits au Ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> • doit satisfaire au moins aux critères d'admissibilité suivants : <ul style="list-style-type: none"> • être résident permanent de l'Ontario; • avoir un numéro de carte Santé de l'Ontario valide; • avoir une déficience physique de longue durée qui nécessite l'utilisation d'un appareil pendant au moins 6 mois, sauf dans le cas de l'oxygénothérapie à domicile, qui doit être nécessaire pendant au moins 90 jours; • ne doit pas avoir besoin d'un appareil exclusivement à des fins éducatives, professionnelles ou récréatives. • est admissible à recevoir une couverture de 75 % du prix approuvé par le Programme et être responsable de payer les 25 % pour la plupart des catégories d'appareils².

1. Voir la figure 5 pour prendre connaissance de l'organigramme du Programme.

2. Voir la figure 2 pour obtenir des renseignements sur diverses méthodes de financement des appareils et accessoires fonctionnels.

- formulaire de demande et, conformément à la politique du Programme, une liste des fournisseurs inscrits au Ministère qui vendent les appareils nécessaires.
3. **Le client choisit un ou des appareils chez un fournisseur :** Le client rend visite à un fournisseur inscrit chez le Ministère pour choisir un ou des appareils comblant ses besoins indiqués par l'autorisateur. Le client remet au fournisseur le formulaire de demande sur lequel l'autorisateur a rempli la section relative à l'autorisation.
 4. **Le fournisseur soumet le formulaire de demande au Ministère.** Le fournisseur remplit le formulaire de demande et le poste ou l'envoie par messenger au Ministère. Le formulaire de demande ne renferme pas de renseignements précis (comme la marque, le modèle ou le numéro de série) de l'appareil que le fournisseur propose de fournir au client.
 5. **Le personnel du Ministère saisit des données dans le système informatique.** Le personnel chargé de la saisie de données entre les données du formulaire papier reçu du fournisseur par courrier dans le système informatique du Programme.
 6. **Le personnel du Ministère évalue la demande et avise le fournisseur.** Si le formulaire de demande est complet, le Ministère avise le fournisseur par courrier et lui demande de donner des renseignements particuliers sur le ou les appareils, comme le prix, la quantité, la marque et le modèle. S'il manque des renseignements dans le formulaire, le Ministère indique par courrier au fournisseur que davantage de renseignements sont nécessaires. Le Programme a pour but de traiter toutes les demandes (plus précisément, d'envoyer un avis au fournisseur lui indiquant si la demande de paiement a été approuvée) dans les huit semaines.
 7. **Le fournisseur soumet des renseignements propres à l'appareil.** Le fournisseur donne des renseignements précis sur les appareils vendus sur sa facture soumise par voie électronique au service des finances du Ministère.
 8. **Le Ministère paie le fournisseur.** Le service des finances du Ministère émet le paiement au fournisseur, généralement sous forme électronique, mais parfois, dans le cas des petits fournisseurs, par chèque acheminé par la poste.
 9. **Le client paie sa partie du prix de l'appareil, s'il y a lieu, et reçoit l'appareil.** Dans de nombreux cas, il incombe au client de payer 25 % du prix de l'appareil approuvé par le Programme (voir la **figure 2**). Au moment du paiement, le fournisseur remet l'appareil au client. Nota : Dans certains cas, les fournisseurs, qui jugent que le Ministère approuvera la demande de paiement, acceptent de fournir l'appareil au client avant l'approbation ou avant que le paiement soit fait par le Ministère. Dans d'autres cas, ils peuvent prêter un appareil au client jusqu'à ce qu'ils reçoivent l'approbation. C'est à l'entière discrétion du fournisseur.

2.3 Financement du Programme et dépenses

Le Ministère finance divers types d'appareils de différentes façons. La **figure 2** donne un aperçu général du fonctionnement du financement pour différentes catégories d'appareils.

La **figure 3** illustre que les dépenses du Programme et le nombre de clients qui reçoivent des appareils ont augmenté au cours des 10 dernières années. De 2008-2009 à 2017-2018, les dépenses du Programme ont augmenté d'environ 48 %, passant de quelque 347 millions de dollars à quelque 514 millions de dollars. Au cours de la même période, le nombre de clients du Programme a augmenté de plus de 47 % (d'environ 275 000 à environ 405 000), tandis que la population de l'Ontario n'a augmenté que d'environ 10 %

Figure 2 : Méthodes de financement des appareils et accessoires fonctionnels

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

Mode de financement	Description	Exemples d'appareils
Limite du prix fixe	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère fixe une limite de prix que le fournisseur peut facturer pour chaque appareil. Le fournisseur n'est pas autorisé à vendre un appareil plus cher que cette limite de prix. Le Ministère verse directement au fournisseur 75 % de la limite de prix, et le client doit acquitter les 25 % qui restent. 	<ul style="list-style-type: none"> Appareils d'aide à la mobilité Appareils d'assistance respiratoire Aides à la communication
Contribution maximale	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère fixe un prix maximal qui correspond au financement maximal d'un appareil. Le fournisseur est autorisé à vendre plus cher. Le Ministère verse directement au fournisseur 75 % du prix maximal, et le client doit payer la différence entre le prix facturé par le fournisseur et la contribution maximale du Ministère. 	<ul style="list-style-type: none"> Appareils auditifs Aides visuelles
Tarif mensuel forfaitaire	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère établit un tarif mensuel forfaitaire pour les appareils et autres fournitures. Le Ministère paie directement au fournisseur 100 % du tarif dans le cas des aînés âgés de 65 ans et plus et des personnes qui reçoivent de l'aide sociale, qui résident dans un foyer de soins de longue durée ou qui reçoivent des services de soins à domicile, et 75 % pour tous les autres. 	<ul style="list-style-type: none"> Oxygénothérapie à domicile
Aide financière fixe	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère établit un montant fixe pour les appareils et autres fournitures. Le Ministère verse directement au client le montant pour l'achat d'appareils et autres fournitures. 	<ul style="list-style-type: none"> Fournitures pour stomisés Pompes et matériel d'alimentation entérale

Nota : Dans le cas des clients qui reçoivent de l'aide sociale, le Ministère paie 100 % du montant approuvé par le Programme pour l'appareil, et recouvre 25 % auprès du ministère des Services sociaux et communautaires, qui gère les programmes d'aide sociale.

* Des appareils d'une catégorie donnée peuvent être assujettis à une autre méthode de financement.

(d'environ 12,9 millions à environ 14,2 millions en 2017). Comme environ 60 % des clients du Programme en 2017-2018 étaient âgés de plus de 65 ans, la croissance du Programme devrait se poursuivre en raison du vieillissement de la population.

La **figure 4** donne une ventilation des dépenses du Programme (environ 514 millions de dollars en 2017-2018) par catégorie d'appareil. Environ 75 % des dépenses du Programme s'inscrivaient dans les catégories des appareils d'aide à la mobilité, de l'oxygénothérapie, des appareils auditifs et d'assistance respiratoire en 2017-2018, soit à peu près la même proportion qu'au moment de notre dernier audit fait en 2009.

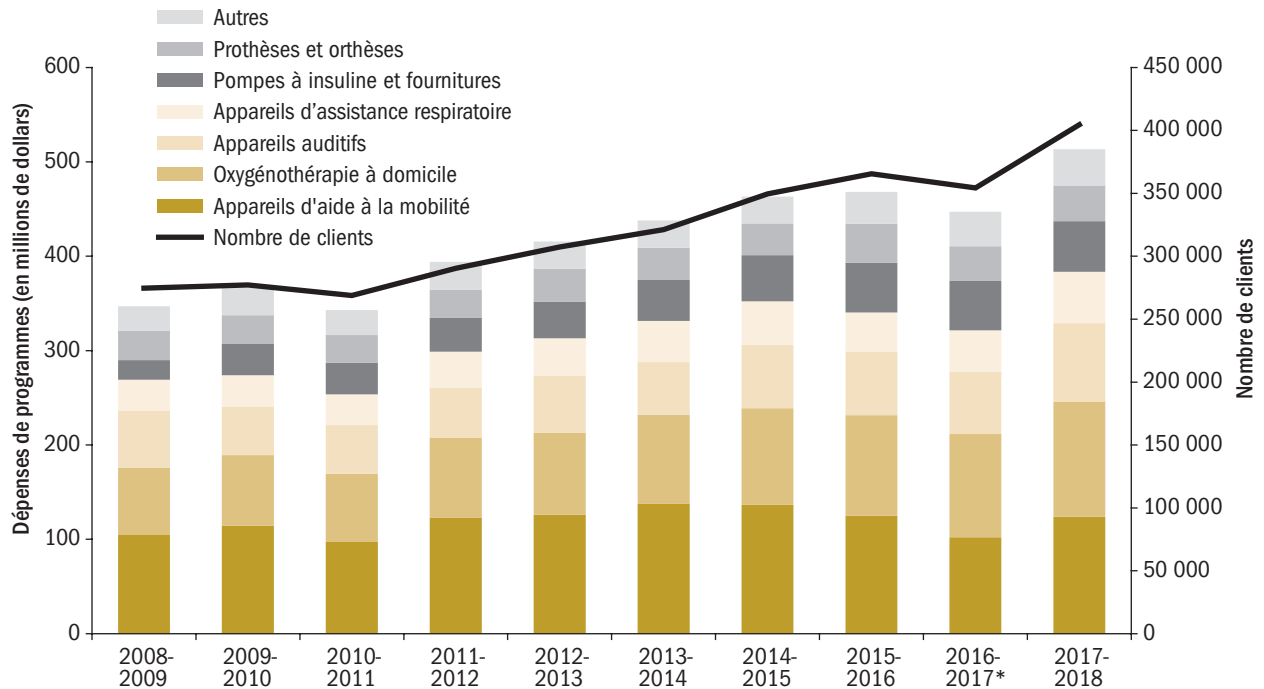
3.0 Objectifs et étendue de l'audit

Pour déterminer si le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) relevant du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a mis en place des systèmes et procédures efficaces pour :

- combler de manière efficace et efficiente les besoins des Ontariens et des Ontariennes ayant des déficiences physiques de longue durée, en conformité avec les lois et les politiques en vigueur;
- mesurer à quel point le Programme parvient efficacement à atteindre ses objectifs et à faire publiquement rapport sur la question.

Figure 3 : Tendence sur dix ans en matière de dépenses de programme et de clients, de 2008-2009 à 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



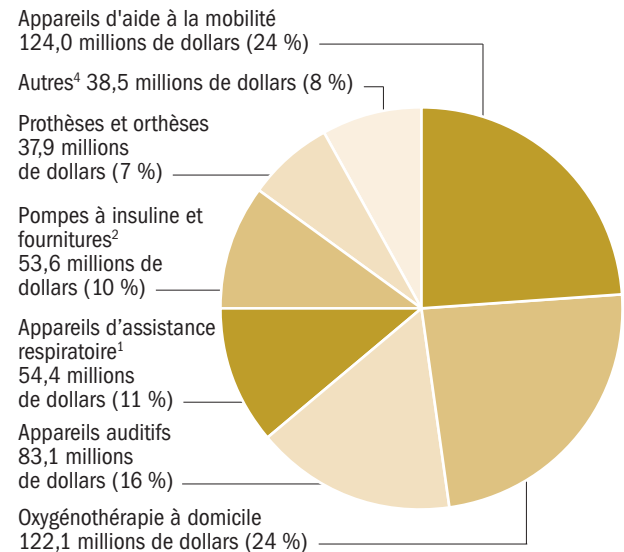
* Les dépenses de programme ont baissé en 2016-2017, surtout en raison de la tarification qui a fait baisser les prix approuvés par le Programme dans la catégorie des appareils d'aide à la mobilité, qui est l'une des plus grandes catégories d'appareils.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour réaliser l'objectif de l'audit. Nous avons fondé ces critères sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que sur des études internes et externes. La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes, dont la liste figure à l'annexe 2.

Notre travail d'audit a été effectué dans les bureaux de la Division des services directs du Ministère à Toronto, de décembre 2017 à juin 2018. Le 1^{er} novembre 2018, nous avons obtenu du Ministère une déclaration écrite portant qu'il avait fourni à notre bureau tous les renseignements dont il avait la connaissance et qui pourraient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport. Nous avons rencontré des membres clés du personnel du Ministère qui se consacrent au traitement, à l'approbation et à la surveillance des demandes de paiement. Nous avons obtenu et revu les politiques, procédures et manuels applicables

Figure 4 : Dépenses de programme par catégorie d'appareils, 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



1. Les appareils d'assistance respiratoire comprennent l'équipement et le matériel pour ventilateur.
2. Les pompes à insuline et fournitures comprennent les seringues à insuline pour aînés.
3. Les prothèses et orthèses comprennent des membres, des prothèses oculaires, mammaires et maxillofaciales et des orthèses.
4. La catégorie « autres » comprend les aides visuelles et les aides à la communication, les appareils de modification de la pression, les appareils d'alimentation entérale et les appareils pour stomisés.

du Programme, et avons recueilli et analysé des données sur les demandes de paiement. Nous avons également choisi et revu un échantillon de demandes de paiement et demandé des documents justificatifs aux fournisseurs et aux autorisateurs pour évaluer l'adhésion aux politiques du Programme, le caractère complet des documents justificatifs, et le caractère raisonnable de la tarification des appareils.

En outre, nous avons rencontré et obtenu des renseignements des employés de l'Équipe des enquêtes sur la fraude dans le système de santé de la Police provinciale de l'Ontario, qui accepte des aiguillages du Programme si des fraudes sont soupçonnées.

De plus, nous avons contacté divers intervenants et avons obtenu leur rétroaction. Ce sont notamment :

- Société canadienne de la SLA
- Balance for Blind Adults
- Association canadienne d'appareils fonctionnels
- Conseil canadien des aveugles
- Association des malentendants canadiens
- Institut national canadien pour les aveugles
- Citizens with Disabilities Ontario
- Diabète Canada (anciennement l'Association canadienne du diabète)
- La Marche des dix sous
- Association des optométristes de l'Ontario
- Ontario Association of Prosthetists and Orthotists
- Ontario Home Respiratory Services Association
- Amputés de guerre

Nous avons également étudié les recommandations de notre dernier audit du Programme effectué en 2009 et les recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics dans son rapport de 2011 sur le Programme, ainsi que l'état de leur mise en oeuvre au vu de notre rapport de suivi de 2011. Nous avons établi les recommandations antérieures qui s'appliquent et qui sont pertinentes à notre

audit actuel et avons obtenu des mises à jour à leur sujet du Ministère. L'**annexe 3** résume ces recommandations et les constatations pertinentes.

De plus, nous avons contacté d'autres provinces et territoires au Canada et avons passé en revue des renseignements publiés sur leur programme respectif d'appareils et accessoires fonctionnels. L'**annexe 4** fournit un résumé sur ces programmes dans les provinces canadiennes.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Une surveillance insuffisante des fournisseurs amène le Ministère à régler des demandes de paiement non admissibles, et des clients paient en trop ou reçoivent des appareils dont ils n'ont pas besoin

Nous avons constaté que les efforts de surveillance du Ministère visant à déterminer les demandes de paiement non admissibles et à s'assurer que les fournisseurs et les autorisateurs adhèrent aux politiques du Programme demeurent inadéquats. Il en résulte que le Ministère et, dans certains cas, des clients paient en trop des fournisseurs, parfois pour des appareils dont les clients n'ont même pas besoin.

Il incombe au Ministère de surveiller efficacement le Programme pour confirmer que les autorisateurs et les fournisseurs se conforment aux politiques du Programme. Cette surveillance a pour but de veiller à ce que les autorisateurs et les fournisseurs servent les intérêts supérieurs des clients et à ce que ceux-ci ne se fassent pas vendre des appareils dont ils n'ont pas besoin ou dont le coût est trop élevé pour rien. En outre, le Ministère doit veiller à ce que les fournisseurs soient payés seulement dans le cas des demandes admissibles à des prix autorisés par les politiques du Programme. Une surveillance minutieuse nécessite également que les fournisseurs conservent les documents nécessaires pour prouver que les appareils visés par les demandes de paiement présentées au Programme existaient effectivement et ont été vendus aux prix indiqués. Sans une surveillance efficace, le Ministère ne peut être certain que le Programme verse aux fournisseurs seulement ce qu'autorise la politique du Programme. De plus, sans une telle surveillance, les erreurs et l'inconduite potentielle des fournisseurs sont plus

susceptibles de nuire aux clients, qui se retrouvent fréquemment dans des situations vulnérables.

La majeure partie de la surveillance du Programme effectuée par le Ministère porte sur deux activités de vérification : les examens des fournisseurs et les lettres de vérification. Elles sont exécutées une fois que les demandes de paiement ont été approuvées et acquittées afin de vérifier leur conformité aux politiques et procédures du Programme.

Examens des fournisseurs : Dans le cadre de ces examens, du personnel du Ministère demande et revoit des documents justificatifs des fournisseurs et des autorisateurs, y compris des notes d'évaluation, des factures et des preuves de livraison d'appareils. Nous avons noté les constatations communes suivantes de ces examens :

- des notes d'évaluation manquantes ou inadéquates pour prouver l'admissibilité du client;
- des factures manquantes du fabricant ou du client pour prouver l'existence et la vente d'appareils;
- des appareils retournés et usagés qui ont été vendus, ce qui va à l'encontre des politiques du Programme;
- des paiements effectués après le décès d'un client, surtout dans des cas d'oxygénothérapie à domicile (voir la **section 4.3.2**).

Lettres de vérification : Ces lettres qui renferment des détails sur les demandes de paiement sont envoyées aux clients, qui doivent y répondre et aviser le Ministère si ces renseignements sont incorrects.

Si le Ministère constate que des fournisseurs ne se conforment pas aux politiques du Programme, le Ministère peut prendre des mesures à l'encontre de ces fournisseurs, notamment en recouvrant les paiements effectués dans les cas de demandes non admissibles, en suspendant les paiements à venir, et/ou en résiliant l'inscription du fournisseur auprès du Ministère.

Le Ministère dispose de processus d'examen des demandes de paiement et de prise de mesures correctives. Nous avons cependant constaté que ses efforts de surveillance sont demeurés inadéquats sur le plan de l'identification des demandes de paiement non admissibles et des problèmes de non-conformité et qu'il n'est pas parvenu à endiguer ces problèmes.

4.1.1 Malgré l'établissement de paiements en trop importants à des fournisseurs pour des demandes de paiement non admissibles, le Ministère a réduit le personnel de surveillance

Le Ministère a diminué ses ressources en personnel affectées à des activités de surveillance, même si 99 % de tous les examens de fournisseurs réalisés au cours des huit dernières années ont permis de découvrir des cas de non-conformité aux politiques du Programme par des fournisseurs. Dans la presque totalité des cas, il ressort de cela que les fournisseurs devaient de l'argent au Ministère, notamment parce qu'ils avaient facturé davantage que le montant autorisé pour les appareils ou des appareils usagés, ou parce qu'ils ne pouvaient pas fournir les documents qui auraient prouvé l'existence des appareils facturés. Ces examens des fournisseurs ont permis au Ministère de recouvrer plus de 10 millions de dollars auprès de ces derniers au cours des 8 dernières années. Néanmoins, depuis notre audit de 2009, le Ministère a diminué de trois à deux le nombre d'employés du Programme chargés des activités de surveillance.

Plus précisément, au cours des 8 ans qui se sont écoulés depuis notre dernier audit (soit de 2010-2011 à 2017-2018), le Ministère a effectué des examens pour une moyenne de 29 fournisseurs par année — sur un total de 1 200 fournisseurs qui ont soumis plus de 400 000 demandes de paiement par année — pour un total de 235 examens. De ce nombre sont ressortis 232 cas de non-conformité.

De plus, les dépenses consacrées au Programme et le nombre de clients servis ont augmenté de près de 50 % au cours des 10 dernières années

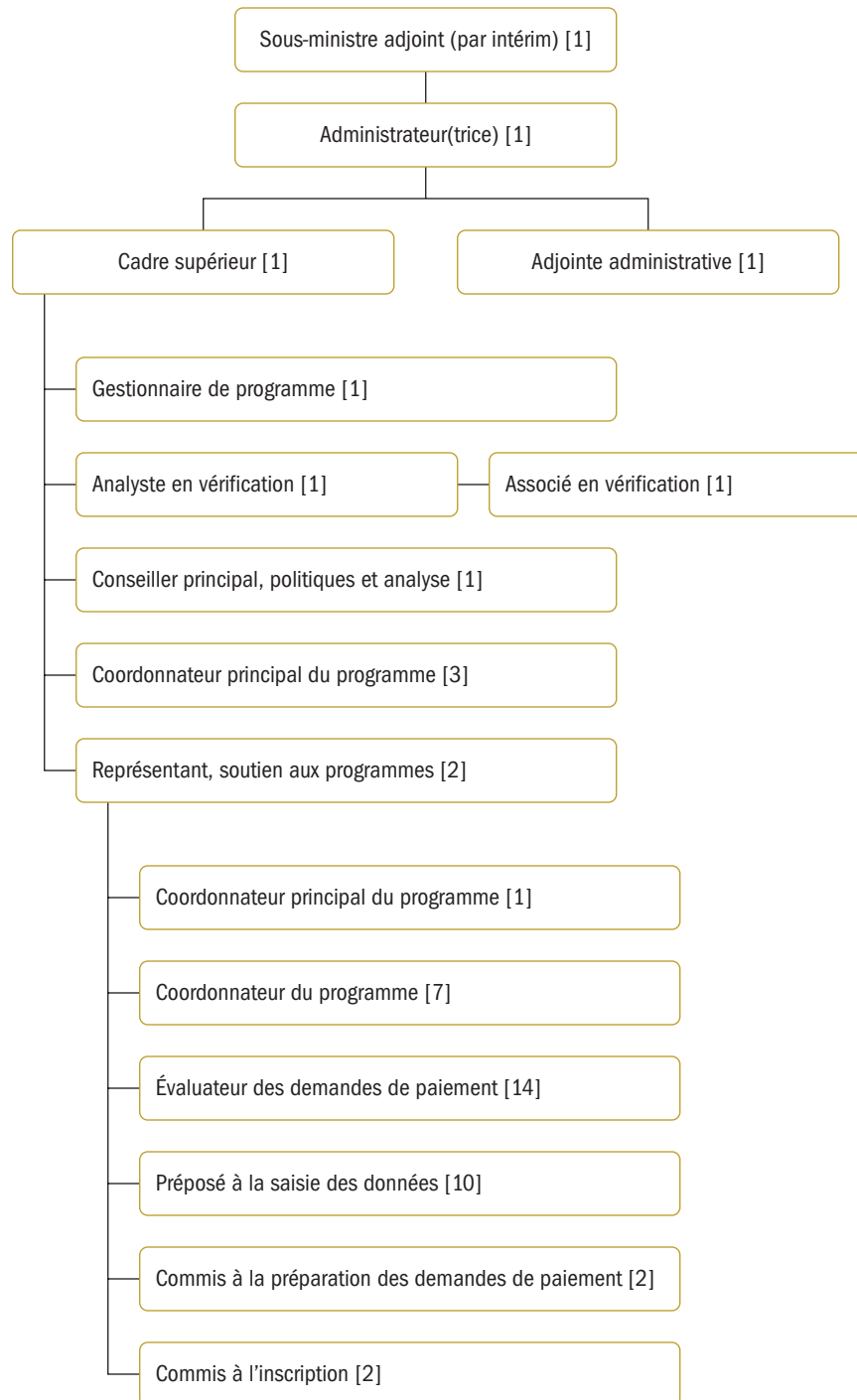
(voir la **section 2.3**), mais les ressources affectées à la surveillance ont diminué. Cette diminution a eu lieu malgré le fait que notre audit de 2009 recommandait que le Ministère déploie davantage d'efforts pour surveiller la conformité des fournisseurs aux politiques du Programme, comme l'a recommandé le Comité permanent des comptes publics dans son rapport de mai 2011 sur le Programme (voir l'**annexe 3**) :

- Il est ressorti de notre audit du Programme effectué en 2009 que le Ministère avait réalisé 23 examens de fournisseurs et avait recensé des demandes de paiement non admissibles ayant entraîné des paiements en trop d'environ 600 000 \$ en 2008-2009. À ce moment-là, le Programme comptait trois membres du personnel chargés de réaliser des activités de surveillance, et a indiqué que les ressources en dotation inadéquates avaient limité le nombre et la portée des examens de fournisseurs qui auraient pu être effectués. Par conséquent, nous avons recommandé au Ministère d'accroître ses efforts et ses ressources pour veiller à ce que les fournisseurs et les autorisateurs se conforment aux politiques du Programme.
- En mars 2010, le Comité a tenu des audiences sur notre audit de 2009. À la suite de cette audience, le Comité a produit un rapport en mai 2011 qui formulait également des réserves sur le besoin du Ministère de disposer de niveaux de dotation appropriés pour atténuer les abus du Programme et réaliser des économies. En réponse aux préoccupations du Comité, le Ministère a indiqué qu'il était résolu à améliorer sa capacité de surveillance.

Dans notre audit actuel, nous avons toutefois constaté que plutôt que d'accroître ses efforts de surveillance tel qu'il était recommandé, le Ministère a fait passer le nombre d'employés du Programme chargés des activités de surveillance depuis notre audit de 2009 de trois à deux. **La figure 5** est l'organigramme du Programme, qui indique que

Figure 5 : Organigramme de la Division des services directs, Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, au 30 juin 2018

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



Nota : Le chiffre ou le nombre entre crochets [x] représente le nombre d'employés (équivalents temps plein) occupant le poste concerné. Au total, le Ministère compte environ 49 employés (équivalents temps plein) affectés à l'exploitation directe au sein du Programme.

sur les 49 équivalents à temps plein (employés) du Programme, deux sont affectés à la vérification. Les autres sont essentiellement des coordonnateurs et des évaluateurs des demandes de paiement qui sont chargés de traiter les demandes de paiement en copie papier, ce qui aurait pu être fait plus efficacement si le Ministère avait mis en oeuvre la soumission de demandes par voie électronique (voir la **section 4.3.3**).

En outre, nous avons examiné les rôles et les responsabilités des deux employés actuels chargés de la surveillance et avons constaté que seul un d'entre eux (qui est analyste en vérification) est responsable de choisir des fournisseurs et des demandes de paiement à des fins de surveillance. L'autre (un associé en vérification) est surtout chargé de contribuer à certaines tâches comme l'envoi de lettres de vérification et les contacts avec les clients, les fournisseurs et/ou les autorisateurs pour obtenir et revoir des documents et apporter du soutien administratif.

4.1.2 Le Ministère ne fait pas de suivi régulier auprès des fournisseurs ayant déjà été trouvés coupables d'avoir présenté des demandes de paiement non admissibles

Le Ministère a découvert des cas de présentation de demandes de paiement non admissibles par des fournisseurs dans presque tous les examens de fournisseurs au cours des huit dernières années, mais il n'a pas procédé régulièrement à des examens de suivi de ces fournisseurs pour s'assurer qu'ils ont corrigé leurs problèmes et qu'ils se conforment maintenant aux politiques du Programme. Dans la plupart des cas, ces fournisseurs ont continué à fonctionner à titre de fournisseurs inscrits auprès du Ministère et à présenter des demandes de paiement à valeur élevée. Par exemple :

- On a découvert qu'un fournisseur d'appareils d'aide à la mobilité a présenté des demandes non admissibles et a remboursé au Ministère quelque 250 000 \$ en 2015-2016. Au moment

de notre suivi, le Ministère n'avait pas fait d'examen de suivi auprès de ce fournisseur, qui a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu un total d'environ 5,8 millions de dollars du Ministère au cours des exercices 2016-2017 et 2017-2018.

- On a découvert qu'un autre fournisseur d'appareils d'aide à la mobilité avait présenté des demandes de paiement non admissibles et remboursé au Ministère quelque 100 000 \$ en 2015-2016. Encore une fois, le Ministère n'a pas fait d'examen de suivi auprès de ce fournisseur, qui a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu un total de presque 4,3 millions de dollars du Ministère en 2016-2017 et 2017-2018.
- Un fournisseur d'appareils auditifs a remboursé 50 000 \$ au Ministère en 2015-2016, mais n'a pas fait l'objet d'un examen depuis malgré l'estimation du Ministère selon laquelle si un examen complet des demandes de paiement du fournisseur était effectué, il pourrait révéler un paiement en trop total de 500 000 \$. Ce fournisseur a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu un total d'environ 4,8 millions de dollars du Ministère en 2016-2017 et 2017-2018.

Le Ministère a reconnu qu'il n'avait pas effectué régulièrement des examens de suivi, en indiquant que les ressources en personnel étaient limitées (voir la **section 4.1.1**) et que les examens devaient être classés par priorité. Il nous a dit qu'il considère que les fournisseurs ayant fait l'objet d'un examen récent sont des fournisseurs à faible risque comparativement à d'autres fournisseurs. Il exécute seulement des analyses des tendances pour les fournisseurs soumis à un examen récent si le volume ou la valeur en dollars de leurs demandes de paiement a suffisamment augmenté pour justifier des examens de suivi. Nous avons toutefois constaté que la seule analyse des tendances ne procure pas assez de preuves au Ministère pour établir que les problèmes des fournisseurs examinés récemment ont été rectifiés.

L'absence d'augmentation considérable du nombre de demandes de paiement ou de la valeur en dollars de ces demandes soumises par un fournisseur depuis son examen ne signifie pas nécessairement qu'il ne continue pas à présenter des demandes de paiement non admissibles.

4.1.3 Les examens des paiements en trop possibles aux fournisseurs ralentissent; les fournisseurs pourraient alors continuer à présenter des demandes de paiement non admissibles

D'après notre examen d'un échantillon des dossiers sur les examens de fournisseurs effectués par le Ministère au cours des cinq dernières années, nous avons constaté que le Ministère prenait souvent beaucoup de temps pour achever le processus d'examen, parfois jusqu'à trois ans. Les fournisseurs pouvaient généralement continuer à présenter des demandes de paiement pendant que les examens étaient en cours. Plus les examens des fournisseurs étaient longs, plus le risque que le Ministère continue à approuver et à acquitter des demandes de paiement non admissibles pendant que le fournisseur est soumis à un examen est élevé. Par exemple, un fournisseur qui vend des appareils usagés et qui facture au Programme le prix d'appareils neufs pourrait continuer à le faire pendant l'examen du fournisseur. Grâce à l'examen plus rapide des fournisseurs, ceux-ci devront cesser plus tôt de présenter d'autres demandes de paiement non admissibles.

Le Ministère nous a fait savoir que le processus d'examen des fournisseurs était long en raison du temps passé à attendre et à revoir les documents justificatifs, et à régler des désaccords entre le Ministère et les fournisseurs en situation de paiements en trop établis. Dans certaines situations de désaccords, le Ministère a choisi et étudié un autre échantillon de demandes de paiement, ce qui a prolongé le processus d'examen.

Voici des exemples d'examens de fournisseurs qui ont nécessité plus d'un an :

- Le Ministère a entrepris un examen d'un fournisseur d'appareils d'aide à la mobilité en 2012-2013, mais en raison de désaccords avec le fournisseur au sujet des paiements en trop établis, un autre échantillon de demandes de paiement a été étudié. Cet examen a été achevé en janvier 2017. Le fournisseur a alors dû rembourser des paiements en trop de 60 000 \$ au Ministère. Pendant que l'examen était en cours, ce fournisseur a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu environ 4,6 millions de dollars du Ministère.
- Le Ministère a entrepris un examen d'un autre fournisseur d'appareils d'aide à la mobilité en mars 2014, mais l'examen a pris fin seulement en décembre 2015 en raison du temps consacré à l'étude d'autres documents à cause de désaccords avec le fournisseur sur des paiements en trop relevés par le Ministère. Ce fournisseur a fini par rembourser plus de 235 000 \$ du fait de l'examen. Pendant l'examen, ce fournisseur a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu environ 5,4 millions de dollars du Ministère.
- Le Ministère a entrepris un examen d'un fournisseur d'aides visuelles en juillet 2015, mais l'examen s'est terminé seulement en janvier 2017 en raison de désaccords entre le Ministère et le fournisseur, ce qui a entraîné d'autres travaux d'examen. Le Ministère a recouvré environ 93 000 \$ de ce fournisseur en mars 2018. Pendant que l'examen était en cours, ce fournisseur a continué à présenter des demandes de paiement et a reçu environ 133 000 \$ du Ministère.

4.1.4 Le Ministère ne conserve pas de documents importants liés aux examens des fournisseurs et aux lettres de vérification des clients

Nous avons constaté que dans certains cas, il manquait de la correspondance et des détails dans

les dossiers sur les examens des fournisseurs. Par exemple, il manquait parfois les documents indiquant comment le Ministère calculait les montants dus par les fournisseurs et la correspondance qui précise si le fournisseur était d'accord avec les constatations du Ministère. Par conséquent, nous n'avons pu établir toutes les mesures qui ont été prises et déterminer à quel moment le Ministère a procédé aux recouvrements indiqués dans ces examens.

En plus d'effectuer des examens de fournisseurs dans le cadre de son travail de surveillance, le Ministère envoie des lettres de vérification à un échantillon de clients chaque année. Le Ministère inclut des détails sur les demandes de paiement dans les lettres et demande aux clients de lui répondre si ces renseignements sont incorrects. Ces travaux ont pour objet de déterminer si des demandes de paiement fausses ou incorrectes ont été présentées par des autorisateurs et des fournisseurs pour le compte de leurs clients. En 2017-2018, le Ministère a envoyé plus de 5 600 lettres de vérification, mais n'a pas été en mesure de confirmer le nombre de clients qui ont répondu et quel pourcentage des lettres indiquaient des demandes de paiement incorrectes ou fausses parce qu'il n'y a pas eu de suivi des renseignements.

Le Ministère nous a dit que lorsque des clients renvoient des lettres de vérification en précisant qu'ils n'ont pas reçu l'appareil tel que décrit, ce renseignement peut être utilisé comme facteur servant à déterminer quels fournisseurs devraient être soumis à un examen. Cependant, nous ne pouvions pas confirmer que c'est le cas parce que le Ministère ne conservait ni ne suivait régulièrement les réponses du client et les documents justificatifs connexes.

Les documents inadéquats des activités de surveillance effectuées ont une incidence défavorable sur les travaux de surveillance à venir, parce qu'ils font en sorte que le Ministère ne sera pas en mesure de faire référence à des renseignements antérieurs. Par exemple, si, au cours de la présente année, le personnel de

surveillance du Programme constate qu'un nombre important de lettres de vérification font ressortir des problèmes chez un fournisseur en particulier, ils ne pourront pas se reporter aux lettres de vérification liées à ce fournisseur pour les années précédentes pour déterminer si une tendance se poursuit.

4.1.5 Le personnel n'est pas assez formé pour repérer l'inconduite ou la fraude possible

Les employés de première ligne du Programme n'ont pas reçu de formation adéquate sur la détection des inconduites ou des fraudes possibles, même si le Ministère nous a fait savoir qu'il donnerait cette formation après notre audit de 2009. En plus de leurs fonctions principales de traitement des demandes de paiement, les employés de première ligne du Programme tels que les évaluateurs de demandes sont chargés d'aviser les cadres supérieurs et le personnel de vérification s'ils observent des irrégularités dans les demandes de paiement qui pourraient justifier de tels examens. Il est donc important qu'ils possèdent la formation et les compétences pour le faire.

Au moment de notre audit de 2009, nous avons constaté que le personnel du Programme n'avait pas reçu de formation officielle sur des méthodes d'évaluation du risque pour relever les alertes qui indiquaient les inconduites possibles ou les demandes de paiement frauduleuses. À ce moment-là, le Ministère nous a fait savoir qu'il sensibiliserait mieux les employés aux risques de fraude dans leurs rôles quotidiens en élaborant un programme de formation exhaustif sur le processus d'évaluation des risques en 2009-2010. Au moment de notre suivi de 2011, le Ministère a indiqué qu'il avait donné des séances de formation sur la gestion du risque et la sensibilisation à la fraude en septembre 2010, et qu'il offrirait de la formation continue au personnel pour améliorer les travaux de vérification et d'examen des demandes de paiement effectués (voir l'**annexe 3**).

Toutefois, au moment de notre audit actuel, nous avons passé en revue une liste de formations mises à la disposition des employés du Programme au cours des trois dernières années et nous avons constaté que le Ministère a offert au personnel du Programme un seul cours de formation sur la gestion du risque et sur la fraude, en novembre 2015, dans le cadre duquel le Ministère a demandé à la Police provinciale de l'Ontario de faire une présentation sur un fournisseur qui avait commis une fraude. Notre examen de la présentation a permis de constater qu'elle couvrait seulement la façon dont cette fraude en particulier avait été perpétrée; elle ne fournissait pas au personnel du Programme les renseignements et les outils nécessaires pour empêcher et détecter les demandes et les activités frauduleuses dans le contexte de leur travail continu.

Compte tenu des constatations cohérentes faites par le personnel de vérification du Ministère, selon lesquelles des fournisseurs présentent des demandes de paiement non admissibles et se font payer pour celles-ci (voir la **section 4.1.1**), il est crucial que le Ministère offre au personnel du Programme une formation formelle et régulière sur l'identification et le règlement des risques propres au Programme.

RECOMMANDATION 1

Pour identifier les demandes de paiement non admissibles et les problèmes de non-conformité et empêcher qu'ils surviennent de nouveau, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- intensifie ses travaux de surveillance pour veiller à ce que les fournisseurs et les autorisateurs se conforment aux politiques et aux procédures du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme);
- effectue des examens de suivi des fournisseurs qui ont des antécédents de non-conformité aux politiques et de présentation de demandes non admissibles jusqu'à ce que les problèmes aient été réglés;

- consigne et contrôle les travaux de surveillance et leurs résultats (y compris les examens de fournisseurs et les lettres de vérification envoyées et ayant obtenu une réponse);
- offre régulièrement une formation obligatoire pertinente et complète sur la gestion du risque et la fraude à tous les employés du Programme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'efforce de faire en sorte que les paiements aux fournisseurs pour les appareils et accessoires sont pertinents et conformes aux politiques et aux procédures du Programme. Les contrôles d'un système peuvent prévenir la non-conformité dans une certaine mesure, mais le Ministère compte aussi sur les normes professionnelles et l'éthique des médecins, des audiologistes, des ergothérapeutes et des physiothérapeutes qui font tous partie des professions réglementées de la santé en Ontario.

Le Ministère reconnaît qu'une fois terminé le projet de présentation de demandes de paiement et de factures électroniques, les ressources consacrées par le Programme à la vérification pourraient être utilisées plus efficacement avec des outils pour repérer les demandes de paiement à risque élevé et orienter les plans annuels détaillés sur les examens des demandes de paiement et les examens de suivi.

Le Ministère passera en revue ses capacités de production de rapports afin de cerner les fournisseurs à risque élevé, élaborera un cadre pour les plans annuels détaillés de vérification, et examinera et répartira en conséquence les ressources pour la mise en oeuvre de ces plans. En outre, le Ministère collaborera avec des partenaires à l'élaboration et à la prestation de modules pertinents de formation sur la fraude et la gestion des risques à l'intention de divers groupes de personnel du Programme.

4.1.6 Examen proactif et rigoureux limité des tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement

Bien que le Ministère a pris des mesures lorsque des conflits d'intérêts ont été recensés dans le cadre de ses examens de fournisseurs fondés sur un échantillon, nous avons constaté un certain nombre de tendances et de schèmes inhabituels en matière de demandes de paiement qui révélaient de mauvaises utilisations ou des abus potentiels du Programme. Ces tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement laissent croire qu'il existe un risque accru de conflit d'intérêts entre les fournisseurs et les autorisateurs; de fournisseurs qui facturent des appareils qui, dans les faits, ne sont pas vendus ou qui font de la vente incitative d'appareils dont les clients n'ont pas vraiment besoin; ou d'autorisateurs qui n'évaluent pas personnellement des clients, ce qui représente une exigence du Programme. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'a pas étudié ces tendances même si nous avons soulevé des préoccupations similaires dans notre audit de 2009.

La tendance laisse croire à un risque de conflit d'intérêts entre les autorisateurs et les fournisseurs

Nous avons analysé des données sur les demandes de paiement de 2017-2018 et avons constaté un certain nombre de cas dans lesquels des fournisseurs, notamment dans les catégories des appareils d'assistance respiratoire et des appareils d'aide à la mobilité, comptaient un nombre important de demandes de paiement signées par un seul autorisateur. Certains motifs valables pourraient justifier cette situation, comme un nombre limité d'autorisateurs dans la région géographique du fournisseur. Cependant, il se peut que si l'autorisateur et le fournisseur fonctionnent trop de pair, l'autorisateur puisse prescrire des appareils dont le client n'a pas vraiment besoin ou qui sont plus complexes et coûteux que ce dont le client a besoin) pour augmenter les ventes

du fournisseur. Le Ministère n'a pas étudié de nombreux cas du genre qui révélaient le risque d'un conflit d'intérêts.

Le manuel des politiques et des procédures du Programme stipule qu'il est interdit aux autorisateurs et aux fournisseurs de s'acquitter de leurs responsabilités liées au Programme pendant qu'ils sont en conflit d'intérêts, qu'il soit réel, potentiel ou apparent. Cette politique a pour but de s'assurer que les intérêts des autorisateurs et des fournisseurs n'influent pas sur leur objectivité lorsqu'ils autorisent ou recommandent des appareils à des clients et ne nuisent pas au droit d'un client d'obtenir le meilleur service possible en lien avec le Programme.

Bon nombre de cas que nous avons constatés étaient liés à des demandes de paiement dans des régions urbaines ou suburbaines où se trouvaient d'autres fournisseurs situés à proximité de clients et d'autorisateurs. Nous nous sommes donc demandé si les autorisateurs avaient fourni une liste de fournisseurs à des clients dans ces cas. Par exemple :

- Dans la **catégorie des appareils d'assistance respiratoire** (qui touche surtout les appareils VSPEP), nous avons relevé 25 fournisseurs qui, pour plus de 70 % de leurs demandes de paiement (au moins 100 demandes) soumises en 2017-2018, avaient obtenu une autorisation du même médecin. (Nota : Dans la catégorie des appareils d'assistance respiratoire, un médecin associé à une clinique du sommeil est l'équivalent d'un autorisateur pour les autres catégories d'appareils). Le Ministère n'a pas réalisé d'examens de fournisseurs pour 12 de ces 25 fournisseurs identifiés au cours des 5 dernières années. Plus particulièrement, nous avons relevé ce qui suit :
- Un fournisseur s'était fait autoriser plus de 1 300 demandes de paiement d'une valeur totale de 900 000 \$ (soit environ 94 % de la valeur totale de ses demandes

de paiement) par le même médecin en 2017-2018.

- Un autre fournisseur s'était fait autoriser plus de 430 demandes de paiement d'une valeur totale de 330 000 \$ (soit environ 97 % de la valeur totale de ses demandes de paiement) par le même médecin en 2017-2018.
- Un autre fournisseur s'était fait autoriser 520 demandes de paiement d'une valeur totale de 350 000 \$ (soit environ 84 % de la valeur totale de ses demandes de paiement) par le même médecin en 2017-2018.
- Dans la **catégorie des appareils d'aide à la mobilité** (qui comprend les déambulateurs à roulettes et les fauteuils roulants manuels et électriques), nous avons relevé 12 fournisseurs qui, dans chacun des cas, avaient fait autoriser des demandes de paiement de plus de 250 000 \$ par le même autorisateur en 2017-2018. Le Ministère n'a pas réalisé d'examen de fournisseurs pour 8 de ces 12 fournisseurs au cours des 5 dernières années. Nous avons constaté plus particulièrement ce qui suit :
 - Un fournisseur s'était fait autoriser environ 360 demandes de paiement d'une valeur totale de 860 000 \$ (soit environ 39 % de la valeur totale de ses demandes de paiement) par le même médecin en 2017-2018.
 - Un autre fournisseur s'était fait autoriser plus de 130 demandes de paiement d'une valeur totale d'environ 630 000 \$ (soit environ 33 % de la valeur totale de ses demandes de paiement) par le même médecin en 2017-2018.
 - Un autre fournisseur s'était fait autoriser environ 230 demandes de paiement d'une valeur totale de plus de 570 000 \$ (soit environ 26 % de la valeur totale de ses demandes de paiement) par le même médecin en 2017-2018.

Tendance d'augmentations importantes dans les demandes de paiement des fournisseurs

Nous avons analysé les données sur les demandes de paiement présentées par des fournisseurs au cours des cinq dernières années (de 2013-2014 à 2017-2018) et avons constaté que la valeur des demandes de paiement d'un certain nombre de fournisseurs acquittées par le Ministère avait considérablement augmenté, notamment dans les catégories des appareils d'aide à la mobilité et des appareils d'assistance respiratoire. Dans certains cas, les ventes des fournisseurs ont plus que doublé en un an. Il est possible que les ventes d'un fournisseur augmentent à ce point en une période aussi courte, mais c'est suffisamment rare pour justifier une enquête. Des augmentations rapides des factures pourraient indiquer qu'un fournisseur présente des demandes de paiement pour des appareils qui n'ont pas été effectivement vendus, ou la vente d'appareils dont le client n'a pas besoin. Cependant, le Ministère n'a pas effectué de travaux de vérification pour la plupart de ces fournisseurs au cours des cinq dernières années et n'a pas inclus ces fournisseurs dans son plan de travaux de vérification à venir pour 2018-2019. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans la **catégorie des appareils d'aide à la mobilité**, nous avons relevé 21 fournisseurs dont la valeur totale des demandes de paiement s'élevait, dans chacun des cas, à au moins 100 000 \$ en 2017-2018, ce qui représentait une hausse de plus de 100 % au cours des cinq dernières années. La valeur combinée des demandes de paiement de ces fournisseurs était d'environ 23 millions de dollars en 2017-2018. Le Ministère a effectué des travaux de vérification pour seulement 7 de ces 21 fournisseurs au cours des 5 dernières années. Par exemple :
 - Un fournisseur a reçu environ 1,4 million de dollars du Ministère en 2017-2018, ce qui représente une augmentation de 600 % par rapport à 2016-2017.

- Un autre fournisseur a reçu plus de 3,2 millions de dollars du Ministère en 2017-2018, ce qui représente une hausse de près de 30 % par rapport à 2016-2017.
- Dans la **catégorie des appareils d'assistance respiratoire**, nous avons relevé 15 fournisseurs dont la valeur totale des demandes de paiement s'élevait, dans chacun des cas, à au moins 100 000 \$ en 2017-2018, ce qui représentait une hausse de plus de 100 % au cours des cinq dernières années. Ces 15 fournisseurs ont reçu un total de 2,9 millions de dollars du Ministère en 2017-2018. Le Ministère a effectué des travaux de vérification pour seulement 4 de ces 15 fournisseurs au cours des 5 dernières années. Nous avons notamment observé ce qui suit :
 - Un fournisseur a reçu près de 130 000 \$ du Ministère en 2017-2018, soit environ 800 % de plus qu'il y a cinq ans.
 - Un autre fournisseur a reçu plus de 230 000 \$ du Ministère en 2017-2018, ce qui représente une hausse de près de 500 % sur cinq ans.

Tendance des autorisateurs qui ont un volume très élevé d'autorisations

Nous avons analysé les données sur les demandes de paiement présentées par des autorisateurs au cours des cinq dernières années (de 2013-2014 à 2017-2018) et avons trouvé de nombreux exemples d'autorisateurs qui avaient présenté des tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement, notamment dans les catégories des appareils d'aide à la mobilité et des appareils d'assistance respiratoire. Le Ministère ne paie pas les autorisateurs, mais il exige quand même que ceux-ci approuvent les formulaires de demande, ce qui indique qu'ils ont procédé directement aux évaluations des clients. Si un autorisateur présente un nombre inhabituellement élevé d'autorisations, ou une augmentation importante d'autorisations, l'autorisateur est plus susceptible

de recommander au client des appareils dont il n'a pas besoin ou de ne pas évaluer personnellement le client. Nous avons toutefois constaté qu'en général, le Ministère n'effectue pas d'examen détaillés des autorisateurs; il s'en remet plutôt aux lettres de vérification des clients pour déterminer les problèmes liés aux autorisateurs. Tel qu'il est indiqué dans la **section 4.1.4**, en raison du manque de documentation sur les lettres de vérification des clients, nous n'avons pu confirmer si ces autorisateurs avaient fait l'objet d'un examen. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans la **catégorie des appareils d'assistance respiratoire**, nous avons relevé 10 médecins associés à des cliniques du sommeil qui ont tous autorisé plus de 1 000 demandes de paiement en 2017-2018. La valeur totale de ces demandes de paiement s'élevait à 10,5 millions de dollars. L'un de ces médecins a autorisé plus de 2 900 demandes de paiement en 2017-2018, demandes pour lesquelles le Ministère a versé plus de 1,9 million de dollars. Ce médecin a également autorisé plus de 2 500 demandes de paiement en 2015-2016 et 2016-2017. Le Ministère a versé au total environ 5,5 millions de dollars sur trois ans pour ces demandes. De ces 10 médecins, 4 présentaient des volumes de demandes constamment élevés, chacun ayant autorisé plus de 1 000 demandes de paiement au cours de chacune des 3 dernières années. Le Ministère a versé environ 14,8 millions de dollars pour acquitter ces demandes de paiement.
- Dans la **catégorie des appareils d'aide à la mobilité**, nous avons relevé 11 autorisateurs qui, dans chaque cas, ont approuvé plus de 300 demandes de paiement en 2017-2018. La valeur totale des demandes de paiement autorisées par ces autorisateurs était de plus de 6 millions de dollars. L'un de ces autorisateurs a approuvé plus de 700 demandes de paiement en 2017-2018, ce qui représente une augmentation de plus

de 300 % depuis 2015-2016. Le Ministère a versé plus de 900 000 \$ pour les demandes de paiement signées par cet autorisateur en 2017-2018.

4.1.7 Les dépenses rattachées au parc central de l'équipement pour les fauteuils roulants de haute technologie ont augmenté de 33 % en deux ans, mais le Ministère n'a pas fait enquête

Le Ministère n'a pas revu le fournisseur actuel (Motion Specialties) chargé d'exploiter le parc central d'équipement (PCE) pour les fauteuils roulants de haute technologie, bien qu'il y ait eu une forte augmentation des dépenses depuis que ce fournisseur a pris la relève du fournisseur précédent (Shoppers Home Health Care) et que des autorisateurs aient formulé des réserves sur la qualité des services fournis.

Le Ministère passe un marché avec un fournisseur sur l'exploitation du PCE, qui procure des fauteuils roulants électriques de haute technologie nouveaux et recyclés à des prix de rabais à des personnes qui ont des besoins complexes ou plus grands, comme les personnes atteintes de la SLA. Il s'agit d'une maladie qui se caractérise par la paralysie graduelle de la personne. (Contrairement aux fournisseurs de la plupart des autres catégories d'appareils, comme il est mentionné à la **section 4.3.1**, le PCE a le droit de vendre des appareils usagés dans le cadre du Programme. Il peut le faire en raison du coût élevé des appareils et des économies qu'il serait possible de réaliser de la remise en état et de la vente d'un appareil usagé, notamment dans les cas où des personnes dont les besoins évoluent rapidement peuvent utiliser leurs appareils seulement pendant une courte période, avant que leurs besoins changent.)

En 2016-2017, le fournisseur original engagé par le Ministère pour exploiter le PCE s'est retiré du domaine commercial des appareils d'aide à la mobilité. Le Ministère a ensuite passé un marché

avec un nouveau fournisseur. Le Ministère a choisi le fournisseur précédent dans le cadre d'un processus concurrentiel. Cependant, il a accordé le marché au nouveau fournisseur sans se soumettre à ce même processus. Le Ministère n'a pas encore passé en revue le nouveau fournisseur malgré des hausses importantes des paiements faits par le Programme à ce fournisseur et malgré les préoccupations formulées par les autorisateurs qui orientent des clients vers ce fournisseur au sujet de la qualité des services fournis. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Notre analyse des données sur les demandes de paiement relatives au PCE a permis de constater que le fournisseur précédent avait reçu environ 15 millions de dollars du Ministère en 2015-2016 (dernier exercice complet d'exploitation du PCE) et que le nouveau fournisseur avait reçu environ 20 millions de dollars en 2017-2018 (premier exercice complet d'exploitation du PCE de sa part), ce qui représente une augmentation d'environ 33 % sur deux ans. Nous avons également constaté une hausse d'environ 30 % du nombre de fauteuils roulants financés par le PCE au cours de la même période.
- Tandis que le marché du Ministère avec le PCE stipule que le Ministère est tenu de réaliser un examen annuel du PCE (ce qui comprend une rencontre avec le fournisseur pour discuter de la prestation globale de services et des préoccupations ou restrictions présentes), nous avons constaté que le Ministère n'a pas effectué un tel examen annuel du PCE depuis que le nouveau fournisseur a commencé à assumer le marché, en décembre 2016. Le Ministère et le fournisseur ont précisé que même s'il n'y a eu aucun examen annuel, il y a eu des rencontres entre les deux parties tout au long de l'année pour discuter de questions pertinentes. Dans notre discussion avec des autorisateurs qui prescrivaient fréquemment des appareils

d'aide à la mobilité provenant du PCE pour leurs clients, certains autorisateurs ont fait part de leurs réserves quant à la qualité des services offerts par le nouveau fournisseur. Ils se préoccupaient notamment du manque de réponses aux demandes des clients, d'une incapacité d'obtenir de l'équipement à des fins d'évaluation en temps opportun, et de la difficulté d'obtenir les services d'entretien et de réparation exigés par le marché du PCE.

- Les autorisateurs nous ont également fait savoir que même si le PCE est censé offrir aux clients le choix d'acheter un fauteuil roulant de pointe recyclé (s'il y a lieu) à un coût moindre qu'un nouveau fauteuil roulant, cela se produit rarement. Nous avons constaté que pour 2017-2018, seulement 4 % du financement du Ministère remis au PCE avait trait à des appareils recyclés; en 2015-2016, dernier exercice complet au cours duquel le fournisseur précédent exploitait le PCE, environ 10 % du financement du Ministère fourni au PCE avait trait aux appareils recyclés. Lorsque les clients doivent payer 25 % du coût de l'appareil, l'achat superflu d'un nouveau fauteuil roulant plutôt que d'un fauteuil recyclé entraîne des coûts plus élevés pour les clients et pour le Ministère.

4.1.8 Le Ministère n'a presque rien recouvré des fournisseurs soupçonnés d'avoir abusé du Programme

Le Ministère n'a pas recouvré un montant important en paiements en trop faits aux fournisseurs qu'il soupçonnait d'abus du Programme ni n'a mis fin au statut de fournisseurs inscrits.

Si le Ministère désigne à la suite de travaux de vérification des fournisseurs soupçonnés d'abus du Programme, il peut renvoyer ces cas à l'Équipe des enquêtes sur la fraude dans le système de santé de la Police provinciale de l'Ontario (la Police). Au cours des huit années (de 2010-2011 à 2017-2018) qui ont suivi notre dernier audit, le Ministère a

signalé 13 cas d'abus soupçonnés du Programme à la Police. D'après notre examen des renseignements disponibles, nous avons constaté qu'il s'agissait dans la plupart de ces 13 cas de soupçons de collusion et de conflits d'intérêts entre des fournisseurs et des autorisateurs, et de fournisseurs qui ont vendu à des clients des appareils auxquels ils n'étaient pas admissibles ou dont ils n'avaient pas besoin. Parmi les 13 cas référés :

- Deux ont donné lieu à des condamnations. Les fournisseurs impliqués dans ces cas ne sont plus inscrits auprès du Ministère.
- Neuf cas ont été retirés, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu de condamnations, surtout en raison de la faible possibilité de condamnation. Deux des fournisseurs impliqués dans ces cas sont encore inscrits auprès du Ministère et présentent des demandes de paiement.
 - L'un des fournisseurs n'a pas fait l'objet d'un examen par le Ministère depuis 2015-2016, lorsque la police a cessé de faire enquête. En 2017-2018, ce fournisseur a reçu environ 1,3 million de dollars du Ministère.
 - Un autre fournisseur n'a pas non plus fait l'objet d'un examen par le Ministère depuis 2014-2015, lorsque la Police a cessé de faire enquête, mais le Ministère nous a fait savoir qu'il prévoit évaluer ce fournisseur en 2018-2019. En 2017-2018, ce fournisseur a reçu plus de 650 000 \$ du Ministère.
- Deux cas font encore l'objet d'une enquête par la Police. L'un de ces fournisseurs est encore inscrit auprès du Ministère et présente des demandes de paiement. En 2017-2018, il a reçu plus d'un million de dollars du Ministère.

Dans la plupart des cas, le Ministère a pris des mesures pour mettre fin à l'inscription des fournisseurs soupçonnés d'abus à l'égard du Programme, mais nous avons constaté qu'il n'a pas toujours été en mesure de recouvrer de l'argent de ces fournisseurs dans les cas de demandes de paiement non conformes. Lorsque le Ministère a

mis fin à leurs inscriptions, sept fournisseurs lui devaient un total évalué à près de 5,5 millions de dollars selon les travaux d'examen des fournisseurs du Ministère. La **figure 6** révèle que le Ministère n'a pu recouvrer que 1 000 \$ (soit environ 0,02 %) de ce recouvrement total estimatif de près de 5,5 millions de dollars.

RECOMMANDATION 2

Pour détecter et décourager les mauvaises utilisations ou les abus possibles de financement par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme), nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- surveille étroitement les modèles et les tendances des demandes de paiement pour cerner les inconduites, y compris les conflits d'intérêts dans les rapports entre autorisateurs et fournisseurs;
- prenne des mesures appropriées et opportunes contre les fournisseurs et les autorisateurs qui enfreignent les politiques du Programme (comme des mesures de recouvrement des paiements excédentaires des fournisseurs et de résiliation du statut

d'inscrit des fournisseurs et des autorisateurs auprès du Ministère);

- effectue un examen annuel du parc central de l'équipement (PCE) pour les fauteuils roulants de haute technologie afin d'examiner les demandes de paiement présentées et les services offerts par le fournisseur qui exploite le PCE, et cerne les problèmes et y remédie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et s'efforce de faire en sorte que les paiements aux fournisseurs pour les appareils et accessoires fonctionnels sont pertinents et conformes aux politiques et aux procédures du Programme.

Le Ministère travaille sans relâche à accroître la conformité aux politiques et aux procédures du Programme. En plus d'instaurer un mécanisme de présentation des demandes électroniques pour accroître la fiabilité et la validité du système informatique, le Ministère examinera et renforcera ses capacités de production de rapports. Cela aidera à cerner et à surveiller les tendances en matière de demandes de paiement qui pourraient indiquer un conflit d'intérêts entre

Figure 6 : Montants recouverts des fournisseurs soupçonnés d'abus du Programme dont les inscriptions ont été résiliées, de 2010-2011 à 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Fournisseur ¹	Estimation du recouvrement dû (\$)	Recouvrement réel (\$)	Date de début de l'examen du fournisseur	Date de résiliation de l'inscription du fournisseur
1	2 100 000	0	Mai 2013	Avril 2015
2	1 047 000	0	Juillet 2016	Mai 2018
3	830 000	0	Mai 2014	Avril 2017
4	687 000	0	Mars 2016	Mars 2018
5	416 000	0	Décembre 2013	Octobre 2015
6	227 000	1 000 ²	Juin 2014	Août 2016
7	170 000	0	Septembre 2013	Novembre 2015
Total	5 477 000	1 000		

1. Le Ministère a résilié l'inscription de 9 des 13 fournisseurs soupçonnés d'utilisation abusive du Programme. De ces neuf fournisseurs, sept avaient des recouvrements en suspens dus au Ministère au moment de la résiliation de leur inscription.

2. Ce recouvrement a été fait à la suite d'une restitution ordonnée par le tribunal d'un montant de 1 000 \$.

intervenants et permettre l'adoption au moment opportun de mesures contre les autorisateurs et les fournisseurs qui ont enfreint les politiques du Programme, notamment le recouvrement des trop payés, le renvoi du cas à l'ordre de réglementation pertinent ou à la Police, ou encore la résiliation de l'entente conclue avec le Programme. Le Ministère poursuivra ses échanges avec les ordres de réglementation visés afin de préciser les personnes-ressources, les protocoles et les mécanismes de suivi pertinents pour assurer la réussite des efforts dans ce domaine.

En sus de l'examen général en matière de conformité, le Ministère rencontrera le fournisseur de services pour le PCE afin de passer en revue les services fournis, dans le but de repérer et de régler les problèmes, et de contribuer à l'amélioration continue de la qualité.

4.1.9 Les clients de l'oxygénothérapie à domicile peuvent être dirigés vers des fournisseurs particuliers en raison du lien contractuel entre le fournisseur et les hôpitaux que le Ministère continue à autoriser

Dans la catégorie des appareils d'oxygénothérapie à domicile, le Ministère permet des coentreprises ou des ententes de fournisseurs attirés entre des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée et des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile qui donnent lieu au traitement non équitable de ces derniers, et pourrait faire en sorte que des clients reçoivent un service de qualité ou de niveau différent que ce qu'ils pourraient par ailleurs recevoir.

Il existe 13 coentreprises offrant des services aux clients dans la catégorie des appareils d'oxygénothérapie à domicile. Chaque coentreprise comprend deux parties : un hôpital et un fournisseur d'oxygène à domicile (ProResp Inc.), le même dans les 13 coentreprises. (Autrement dit, 13 hôpitaux et un seul fournisseur d'oxygénothérapie à domicile font partie de coentreprises.) La **figure 7** fournit une liste des 13 coentreprises et du montant reçu à

Figure 7 : Treize coentreprises en oxygénothérapie à domicile et montants de leurs demandes de paiement en 2017-2018

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

Fournisseur	13 hôpitaux	13 coentreprises	Remboursements (\$)
ProResp Inc.	Bluewater Health	Lambton ProResp Inc.	1 769 774
	Huron Perth Healthcare Alliance	Horizon ProResp Inc.	1 728 800
	London Health Sciences Centre	Lambton ProResp Inc.	3 360 816
	Hôpital de Markham-Stouffville	Markham Stouffville ProResp Inc.	942 134
	Hôpital général de North York	North York ProResp Inc.	1 517 259
	Centre régional de santé Royal Victoria	Royal ProResp Inc.	5 070 920
	Centre régional de santé Southlake	Southlake ProResp Inc.	1 371 279
	Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton	St. Joseph's ProResp Inc.	1 457 201
	Hôpital Credit Valley/Trillium Health Partners	Trillium Health Partners ProResp Inc.	2 825 774
	Hôpital de Scarborough	Scarborough ProResp Inc.	1 385 252
	William Osler Health System	William Osler ProResp Inc.	2 214 150
	Hôpital régional de Windsor	Windsor Regional ProResp Inc.	1 497 064
	Hôpital général de Woodstock	Oxford ProResp Inc.	1 081 585
Total			26 222 005

la suite des demandes de paiement acquittées par le Ministère en 2017-2018. La première coentreprise a été établie en 1990, et la plus récente en 2015. Le fournisseur nous a fait savoir que les neuf plus récentes coentreprises ont résulté d'une demande de propositions des hôpitaux pertinents tandis que ce n'était pas le cas des quatre premières.

D'après les politiques du Programme sur les coentreprises, chaque hôpital :

- est tenu de fournir à ses clients de l'oxygénothérapie à domicile une liste de fournisseurs à sélectionner dans leur communauté;
- est autorisé à partager les bénéfices gagnés par la coentreprise.

Le fournisseur d'oxygénothérapie à domicile participant aux coentreprises nous a affirmé que l'on précise aux clients qu'ils peuvent choisir un fournisseur parmi la liste qui leur est remise. Or, en raison de la structure de partage des bénéfices des coentreprises selon laquelle un hôpital reçoit une part des bénéfices gagnés, cela constitue pour cet hôpital un incitatif à recommander à ses clients le seul fournisseur d'oxygénothérapie à domicile participant à la coentreprise. Par conséquent, des clients pourraient être dirigés vers un fournisseur particulier, sans avoir la possibilité de déterminer quel fournisseur répondrait mieux à ses besoins.

Notre analyse des données sur les demandes de paiement des six dernières années (de 2012-2013 à 2017-2018) nous a permis de constater que les demandes de paiement de l'oxygénothérapie à domicile payées par le Ministère à ces coentreprises ont beaucoup augmenté, soit d'environ 70 % (d'approximativement 15 millions de dollars à plus de 26 millions de dollars), tandis que le nombre global de clients en oxygénothérapie à domicile financés par le Programme s'est accru d'environ 30 %.

L'existence de ces 13 coentreprises est devenue une question litigieuse ces dernières années chez les autres fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile. Par conséquent, en mars 2017, le Ministère a cessé d'autoriser la constitution de nouvelles coentreprises, mais permet aux

13 coentreprises existantes de demeurer en exploitation. Or, comme le Ministère ne dispose pas de données sur les fournisseurs sélectionnés par ces clients des hôpitaux, ni de données probantes sur l'offre faite aux clients de sélectionner un des fournisseurs inscrits sur la liste, il n'a pas étudié ni réglé ce problème

Nous avons parlé à des représentants du seul fournisseur d'oxygénothérapie à domicile qui participe aux 13 coentreprises. Ils nous ont fait savoir que le modèle de la coentreprise présente des avantages. Par exemple, les coentreprises permettent une transition sans heurts pour les clients qui reçoivent leur congé d'un hôpital lié à une coentreprise si le client choisit de recevoir une oxygénothérapie à domicile continue du fournisseur membre de la coentreprise. En outre, la participation hospitalière aux coentreprises peut aider à garantir aux clients qu'ils recevront des soins similaires à ce qu'ils recevaient pendant qu'ils étaient à l'hôpital.

Outre les coentreprises existantes, le Ministère permet également aux fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile de conclure des ententes de fournisseur attiré avec des hôpitaux ou des foyers de soins de longue durée. Contrairement aux coentreprises, le Ministère ne permet pas le partage des bénéfices ni le versement d'honoraires entre les parties à une entente avec un fournisseur attiré. Toutefois, notre examen d'un échantillon d'ententes de fournisseurs attirés a permis de découvrir le cas d'un fournisseur qui versait des frais de gestion à l'hôpital avec lequel il avait conclu une entente de fournisseur attiré, ce qui semble non conforme aux politiques du Programme. Il existe actuellement plus de 600 ententes de fournisseur attiré dans la catégorie de l'oxygénothérapie à domicile. Deux gros fournisseurs (Medigas et VitalAire), qui sont différents du fournisseur (ProResp) participant aux coentreprises, représentent près de 500 de ces ententes, soit 80 %. En ce qui a trait aux coentreprises, ces ententes de fournisseurs attirés donnent lieu au traitement non équitable

des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile, et pourraient faire en sorte que des clients reçoivent un service de qualité ou de niveau différent de ce qu'ils pourraient par ailleurs recevoir s'ils avaient été au courant du choix de fournisseurs.

En 2015, une évaluation du programme d'oxygénothérapie à domicile menée par le Ministère et l'Ontario Home Respiratory Services Association a conclu qu'à peine un tiers des clients sondés avaient eu la possibilité de choisir un fournisseur dans une liste et que 70 % des clients sondés affirmaient avoir été dirigés directement par leur professionnel de la santé vers un fournisseur d'oxygénothérapie à domicile. Un groupe d'intervenants avec lequel nous avons communiqué a indiqué que les coentreprises et les ententes de fournisseurs attitrés restreignent la concurrence et peuvent placer les plus petits fournisseurs en situation défavorable.

RECOMMANDATION 3

Pour que les clients obtiennent un meilleur accès à un choix de fournisseurs, et pour assurer une meilleure équité pour les fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée effectue un examen de sa décision de permettre les coentreprises et les ententes de fournisseurs attitrés et de déterminer s'il est nécessaire d'apporter des changements pour protéger les intérêts des clients et des fournisseurs du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et passera en revue la politique du Programme qui :

- permet aux fournisseurs actuels inscrits au Programme de conclure des ententes de fournisseurs attitrés avec des hôpitaux, des établissements de soins de longue durée et d'autres organismes de soins de santé au besoin;

- fait en sorte que la décision d'autoriser les coentreprises inscrites au Programme avant le 1^{er} avril 2017 permette à celles-ci de conserver leur statut.

4.2 Le prix des appareils ne fait pas l'objet d'une surveillance et d'une mise à jour appropriées

Nous avons constaté que les examens faits par le Ministère des prix des appareils étaient lacunaires et qu'ils n'étaient pas faits de façon cohérente ni conforme aux lignes directrices. De plus, les prix approuvés par le Programme ne reflétaient pas les prix actuels du marché, et les majorations et les honoraires n'étaient pas surveillés pour veiller à leur caractère raisonnable et à leur conformité aux politiques du Programme. Certaines de ces lacunes avaient également été relevées dans notre audit de 2009 et le Ministère ne les a pas encore réglées.

D'après le Manuel des politiques et procédures du Programme, le Ministère « examinera et mettra à jour de temps à autre les prix approuvés par le PAAF pour les appareils afin de veiller à ce que les prix soient justes, uniformes et équitables pour tous les types d'appareils ». Le Ministère entend réviser la tarification de toutes les catégories d'appareils dans un cycle de trois ans pour déterminer et mettre à jour les prix approuvés par le Programme. Ces prix sont fondés sur un certain nombre de facteurs, dont le prix facturé par les fabricants aux fournisseurs, les renseignements obtenus dans une analyse du marché effectuée dans d'autres administrations, et la prise en compte d'un taux de rendement juste pour les fournisseurs. Toutefois, le Ministère n'a pas surveillé et mis à jour efficacement les prix.

4.2.1 La révision de la tarification des appareils n'est pas effectuée de façon cohérente et efficace

Le Ministère dispose de lignes directrices qui établissent les étapes de révision de la tarification. Ce sont les étapes suivantes :

- interviewer les membres du personnel du Programme et les spécialistes pour déterminer les difficultés et l'historique des appareils;
- examiner quels appareils sont financés par les autres provinces et quels sont les prix;
- interviewer des intervenants externes pour obtenir de la rétroaction sur la tarification des appareils;
- formuler des recommandations sur les prix appropriés des appareils.

Notre examen des documents justificatifs des examens de la tarification effectués au cours des cinq dernières années a permis de constater que les examens de la tarification n'ont pas tous été exécutés conformément aux lignes directrices. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Il manquait des documents justificatifs sur le coût de certains appareils pour certaines tarifications. Par exemple, nous avons constaté qu'une tarification d'orthèses faisait référence aux prix de détail, mais ne comportait pas de documents justificatifs. Par conséquent, nous n'avons pu vérifier si le Ministère avait déterminé et mis à jour les prix des appareils de façon appropriée.
- Dans la plupart des cas, la tarification ne prenait pas en compte les coûts des fabricants, ce qui aurait permis au Ministère de mieux comprendre les coûts réels des appareils et les majorations appropriées à intégrer aux prix approuvés par le Programme (voir la **section 4.2.2**).
- Le Ministère a relevé des écarts de prix entre divers modèles du même appareil dans le cadre de sa tarification, mais il n'a pas rajusté les prix approuvés par le Programme de façon à refléter ces écarts. Il a plutôt choisi de fixer un prix commun pour tous les modèles. Par exemple, une tarification de 2013 révélait que certains modèles de l'appareil VSPEP affichaient des prix de détail de 400 \$ chacun. Malgré des écarts de prix des divers modèles, le Ministère a fixé le même prix approuvé

par le Programme pour tous les appareils VSPEP, soit 860 \$. Un prix approuvé par le Programme qui serait fixé à un niveau plus élevé que nécessaire peut non seulement amener le Ministère à payer plus que ce qu'il faut, mais également amener le client à payer plus que nécessaire lorsque le client doit payer 25 % du coût de l'appareil.

- Le Ministère n'a pas exécuté de tarification de tous les appareils au cours de son cycle de trois ans, comme les lignes directrices l'exigent. Le Ministère nous a plutôt fait savoir qu'il se concentrait essentiellement sur les appareils qui font l'objet du plus grand nombre de demandes de paiement parce que sa liste d'appareils approuvés par le Programme est longue (plus de 8 000 appareils distincts), dont bon nombre de modèles sont plus vieux. Le Ministère nous a fait savoir qu'il ne retirait pas les plus vieux modèles de sa liste d'appareils pour offrir plus de choix aux clients, notamment ceux qui sont peut-être plus à l'aise avec les plus vieux modèles dont ils se servent depuis longtemps. Toutefois, comme ces plus vieux modèles sont plus susceptibles d'être maintenant moins chers, le Ministère a peut-être payé beaucoup plus que le prix courant pour certains modèles plus vieux qui n'étaient pas soumis à une tarification régulière.

Les groupes d'intervenants que nous avons contactés (dont l'Institut national canadien pour les adultes, l'Association des optométristes de l'Ontario, l'Ontario Association of Prosthetists and Orthotists, et les Amputés de guerre) se sont également dits préoccupés par la tarification des appareils. Voici certaines de ces préoccupations :

- Le prix de certaines aides visuelles n'a pas suivi les progrès de la technologie d'assistance (comme les appareils électroniques, y compris le matériel informatisé). Le Ministère devrait donc revoir régulièrement la tarification des appareils.

- Il n'y a pas eu de mises à jour importantes de la tarification pour certaines prothèses et orthèses au cours des 10 dernières années de manière à refléter la technologie actuelle et les coûts de ces appareils. Ainsi, le Ministère devrait revoir et mettre à jour régulièrement la tarification des appareils pour tenir compte des changements aux coûts et à la technologie.

4.2.2 Il n'y a pas de surveillance du caractère raisonnable des marges bénéficiaires et des frais facturés par les fournisseurs

Au moment de notre audit de 2009, les politiques du Programme applicables à la plupart des catégories d'appareils indiquaient que « le prix d'un produit doit correspondre au coût unitaire du produit pour le fabricant, augmenté d'une marge raisonnable à concurrence de 33,3 % », ce qui procure un rendement raisonnable au fournisseur et limite les coûts du Programme. Notre audit de 2009 nous a toutefois permis de constater que les fournisseurs de certaines catégories d'appareils avaient des marges très élevées, notamment une marge de 84 % pour les appareils d'aide à la mobilité.

En 2016, le Ministère a modifié les politiques du Programme pour préciser qu'il ne prévoit pas de majoration de prix ni de marge bénéficiaire en particulier pour les fournisseurs. Il intègre plutôt divers pourcentages de marge pour divers appareils lorsqu'il détermine et met à jour les prix approuvés par le Programme dans le cadre de sa tarification des appareils. Par exemple, dans sa tarification la plus récente des appareils d'aide à la mobilité, il a pris en compte des marges allant de 5 % dans le cas de scooters électriques à 15 % pour les fauteuils roulants. Cependant, comme le Ministère n'a pas toujours effectué ses tarifications de manière cohérente et efficace, comme il est mentionné à la **section 4.2.1**, nous remettons en question le caractère raisonnable des marges intégrées aux prix approuvés par le Programme.

Appareils d'aide à la mobilité, appareils d'assistance respiratoire et dispositifs de communication : marges importantes et grands écarts dans les marges

Nous avons obtenu et examiné un échantillon des coûts des fabricants et des prix de vente des fournisseurs et avons constaté que dans de nombreux cas, des fournisseurs avaient des marges très élevées. En outre, les marges présentaient de grands écarts pour les fournisseurs des appareils identiques ou similaires. Ces cas révélaient que le Programme ne surveillait pas le caractère raisonnable des marges lorsqu'il déterminait et mettait à jour les prix approuvés par le Programme. La **figure 8** donne des exemples de marges des fournisseurs. Plus précisément, il est ressorti ce qui suit de notre échantillon d'essai des coûts du fabricant et des prix de vente du fournisseur :

- Les marges étaient très élevées dans les catégories des appareils d'aide à la mobilité, des appareils d'assistance respiratoire et des dispositifs de communication. Par exemple, les marges de deux modèles d'appareils VSPEP dépassaient 200 %, et les marges des fauteuils roulants électriques et manuels excédaient 120 %.
- Les marges d'un appareil identique ou similaire variaient beaucoup d'un fournisseur à un autre. Par exemple, les marges d'un modèle d'appareil VSPEP variaient entre 95 % et 223 %, et les marges de logiciel de reconnaissance de la voix allaient de 45 % à 147 %.

Nous avons constaté que dans la plupart des cas, les motifs suivants sont à l'origine des marges élevées :

- Des fournisseurs sont en mesure de profiter largement de coûts du fabricant plus bas, vraisemblablement parce que le volume élevé de leurs achats mène à des rabais au volume consentis par les fabricants. Le Ministère et les clients ne bénéficient pas ensuite de ces avantages.

Figure 8 : Exemples de marges établies par les fournisseurs d'après un test aléatoire des coûts des fabricants et des prix de vente des fournisseurs

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

Appareil	Fournisseur*	Coût du fabricant (\$)	Prix de vente (\$)	Marge (%)
Appareils d'aide à la mobilité				
Ambulateur à roulettes pour adulte—Type 3	1	245	417	70
	2	289	417	44
Base motorisée pour adulte—Type 3	1	2 717	6 125	125
	2	3 305	6 125	85
Triporteur et quadriporteur motorisé	1	1 360	2 395	76
	2	1 385	2 395	73
Fauteuil roulant manuel léger pour adulte	1	1 043	2 290	120
	2	1 074	2 290	113
Appareils d'assistance respiratoire				
Appareil de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP)—Modèle 1	1	335	860	157
	2	395	860	118
Appareil de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP)—Modèle 2	1	275	860	213
	2	352	860	144
Appareil de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP)—Modèle 3	1	226	860	223
	2	440	860	95
Aides à la communication				
Ordinateur de bureau (y compris l'écran et l'imprimante)	1	700	1 500	114
	2	1 135	1 300	15
Trousse de communication pour iPad avec logiciel spécialisé	1	700	1 200	70
	2	930	1 120	20
Logiciel de reconnaissance de la voix	1	420	1 036	147
	2	345	500	45

* Les termes « Fournisseur 1 » et « Fournisseur 2 » indiquent deux fournisseurs différents qui vendent un appareil précis, mais ces fournisseurs ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous les appareils dans une catégorie donnée.

- Dans certaines catégories d'appareils (comme les aides optiques), le Ministère verse le prix maximal approuvé par le Programme, mais les fournisseurs sont autorisés à facturer davantage que ces prix et les clients doivent payer la différence. Dans d'autres catégories (comme les appareils d'aide à la mobilité), le Ministère fixe un plafond que le fournisseur ne peut excéder. Toutefois, les fournisseurs ont tendance à facturer le prix maximal admissible même lorsqu'ils versent beaucoup moins aux fabricants.

Appareils auditifs : non-conformité à la politique sur la majoration des prix et écarts importants des honoraires de préparation

Le Ministère exige que les fournisseurs d'appareils auditifs vendent des appareils aux coûts du fabricant. Ce n'est pas le cas pour les autres catégories d'appareils. Autrement dit, les fournisseurs d'appareils auditifs ne peuvent majorer le coût de leurs appareils. (Ils peuvent toutefois facturer des honoraires de préparation et des frais connexes, comme il en sera question plus loin dans la présente section.) Nous avons obtenu et examiné un échantillon des coûts de fabrication et des

factures du fournisseur d'appareils auditifs et avons constaté que dans certains cas, des fournisseurs ne se conformaient pas à la politique du Programme et incluait des majorations dans leurs prix de vente, ce qui fait que des clients ont dû payer davantage de leur poche que ce que le Programme permet. Par exemple, notre échantillon de test a permis de découvrir les cas suivants de non-conformité à la politique du Programme :

- Un fournisseur a acheté d'un fabricant des appareils qui se portent dans le canal auditif au coût approximatif de 1 600 \$ par appareil, mais les ont vendus à des clients à près de 2 600 \$ par appareil, ce qui fait que les clients ont payé 1 000 \$ (soit près de 63 %) de plus par appareil auditif que ce que le Programme couvre. (Le Programme verse un maximum de 500 \$ par appareil. Ainsi, dans le présent cas, si le fournisseur s'était conformé à la politique du Programme, le client aurait payé seulement 1 100 \$ par appareil auditif plutôt que 2 100 \$.)
- Un autre fournisseur a vendu des contours d'oreille au coût de 875 \$ chacun. Notre examen des factures du fabricant a permis de constater que bien que le coût qui figure dans la liste du fabricant est de 875 \$, ce fournisseur a reçu un rabais au volume sur ses achats, ce qui diminue effectivement le coût de chaque appareil auditif à 525 \$. Le personnel du Programme nous a fait savoir que dans de tels cas, le coût après rabais devient le montant maximal que le fournisseur peut facturer à ses clients. Ce fournisseur ne s'est donc pas conformé à la politique du Programme en facturant 350 \$ (soit environ 67 %) de plus que ce que le Programme permet.

Même si les fournisseurs ne peuvent majorer le coût des appareils auditifs, ils peuvent facturer des honoraires de préparation et frais connexes pour des services comme l'adaptation et l'ajustement des appareils, et les instructions données aux clients sur le mode d'utilisation et les soins de leurs

appareils auditifs. Les politiques du Programme prévoient toutefois que ces frais ne peuvent excéder les montants stipulés par l'Association of Hearing Instrument Practitioners of Ontario et l'Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists. Nous n'avons pas constaté de cas de non-conformité dans ce domaine, mais nous avons remarqué des écarts importants dans les honoraires de préparation facturés par les fournisseurs. En effet, ces frais vont de 500 \$ à 1 200 \$ par appareil auditif. Dans la plupart des cas, les clients devaient acquitter ces frais eux-mêmes parce que le Programme paie seulement un maximum de 500 \$ par appareil auditif. Les clients devraient donc magasiner pour trouver le meilleur prix.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux veiller à ce que les prix des appareils financés par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) soient raisonnables et suivent l'évolution du marché, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- établisse un modèle de tarification cohérent en tenant compte des prix courants, des coûts des fabricants et des autres facteurs actuels (comme les rabais au volume et les progrès technologiques) lors de la mise à jour des prix approuvés par le Programme;
- recueille et conserve tous les documents qui appuient les décisions prises relativement à la tarification des appareils;
- surveille régulièrement les prix et les frais et honoraires (comme les honoraires de préparation) facturés par les fournisseurs pour veiller à la conformité aux politiques du Programme, protéger les intérêts du Ministère et veiller à ce que les clients soient traités de façon cohérente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation, car il importe de revoir régulièrement la

tarification pour s'assurer que les prix fixés par le Programme sont raisonnables. Le Ministère passera en revue son modèle de tarification afin d'assurer l'atteinte de cet objectif.

Le Ministère s'est engagé à faire en sorte que ses clients paient des tarifs justes et concurrentiels pour les appareils et accessoires fonctionnels dont ils ont besoin pour mener leur vie de façon indépendante. Parallèlement, le Ministère fixe des tarifs qui assurent une rémunération satisfaisante à tous les fournisseurs approuvés, peu importe la taille de leur entreprise, leur pouvoir d'achat ou l'emplacement géographique.

4.2.3 Aucun changement n'a été apporté aux critères de tarification et de financement malgré des hausses importantes du coût des appareils de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP) subventionnés par le Programme et les préoccupations relatives à la conformité à la thérapie de VSPEP

Environ 85 % du financement du Programme accordé à la catégorie des appareils d'assistance respiratoire est consacré à l'appareil de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP), qui est porté la nuit par une personne ayant le syndrome de l'apnée obstructive du sommeil, un trouble du sommeil au cours duquel une personne cesse et recommence plusieurs fois de respirer pendant qu'elle dort. Malgré la croissance importante des demandes de paiement d'appareils VSPEP et des craintes concernant les problèmes de conformité liés à ces appareils, le Ministère n'a pas apporté de changements aux critères de financement des appareils VSPEP.

Notre examen des données du Programme des cinq dernières années (de 2013-2014 à 2017-2018) nous a permis de constater une croissance importante des demandes de paiement liées aux appareils VSPEP. Par exemple :

- Le nombre d'appareils VSPEP subventionnés par le Programme a augmenté de près de 50 %, passant de 43 000 à 64 000 appareils.
- Le financement du Programme a augmenté d'environ 22 % (d'environ 35 millions de dollars à plus de 42 millions de dollars) même si en 2014, le Ministère a diminué le prix approuvé par le Programme pour les appareils VSPEP.
- Les tarifs établis par l'Assurance-santé de l'Ontario versés aux cliniques du sommeil et aux médecins (qui travaillent dans des cliniques du sommeil et sont chargés de tester et de déterminer si des personnes ont besoin d'appareils VSPEP) se sont accrus d'environ 13 % (passant de 75 millions de dollars à 85 millions de dollars). Comme il en est question à la **section 4.1.6**, nous avons également constaté un certain nombre de cas où les médecins prescrivaient un nombre important d'appareils VSPEP chaque année et où les fournisseurs faisaient autoriser la majorité de leurs demandes de paiement d'appareils VSPEP par le même médecin.

Nous avons également fait des recherches sur la façon dont les autres administrations du Canada et des États-Unis financent les appareils VSPEP. Nous avons constaté que l'admissibilité au soutien financier du gouvernement pour les appareils VSPEP varie selon les provinces et que l'Ontario est l'une des trois seules provinces à payer une partie de ces appareils pour toutes les personnes admissibles, peu importe leur niveau de revenus. Les deux autres sont le Manitoba et la Saskatchewan, qui ont récemment commencé à exiger que les clients paient une partie du coût d'un appareil VSPEP. Le montant de la quote-part dans ces deux provinces, qui s'établit à 500 \$ et 275 \$ respectivement, est supérieur à la quote-part de 215 \$ exigée des clients en Ontario (qui est de 25 % du prix de 860 \$ approuvé par le Programme pour un appareil VSPEP). Bien que toutes les administrations ayant fait l'objet de nos recherches requièrent une admissibilité médicale, notamment

une apnée du sommeil de modérée à grave qui a été diagnostiquée par un médecin après une étude du sommeil, nous avons constaté les différences suivantes :

- En Alberta, la couverture des appareils VSPEP est prévue seulement pour les personnes qui ont besoin de l'aide sociale, qui sont gravement handicapées et/ou qui sont des aînés à faible revenu.
- En Colombie-Britannique, les appareils VSPEP sont couverts seulement si une personne peut démontrer des besoins financiers et une nécessité médicale.
- Au Manitoba, toutes les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité médicale sont couvertes aux fins des appareils VSPEP. Une personne doit également satisfaire au critère d'utilisation, en utilisant l'appareil pendant au moins quatre heures par nuit, 70 % du temps au cours d'un essai d'au plus 90 jours. Dès le 23 avril 2018, le gouvernement a commencé à exiger que les gens versent une quote-part de 500 \$ (ce qui n'existait pas auparavant) pour couvrir l'achat de l'appareil.
- En Ontario, toutes les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité médicale sont couvertes aux fins des appareils VSPEP. Le Ministère couvre 75 % du prix approuvé par le Programme d'un appareil VSPEP (860 \$), et la personne paie les 25 % qui restent (sauf les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, auquel cas le Ministère paie 100 % du prix approuvé par le Programme).
- En Saskatchewan, toutes les personnes qui satisfont aux critères d'admissibilité médicale sont couvertes aux fins des appareils VSPEP. Dès le 1^{er} octobre 2017, le gouvernement a commencé à exiger que les gens paient des droits de 275 \$ (aucun droit n'était exigé auparavant) pour le prêt d'un appareil VSPEP (même si la Saskatchewan utilise le terme « prêt », cela s'apparente à l'achat de l'appareil, car il s'agit d'un prêt pour la durée

de vie de l'appareil VSPEP). Aucun droit n'est exigé dans le cas des personnes à faible revenu qui sont admissibles.

- Dans le cadre du programme Medicare/Medicaid aux États-Unis, le financement des appareils VSPEP est accordé aux personnes pour une période d'essai initiale de trois mois. Pour obtenir davantage de fonds, la personne doit être réévaluée par un médecin afin qu'il confirme qu'elle utilise leurs appareils (qui peut faire un suivi des données sur l'utilisation) et que leur état s'améliore du fait de l'utilisation des appareils.

Dans le budget de l'Ontario de 2016, le gouvernement a annoncé que la province se pencherait sur les critères de financement des appareils VSPEP afin que les fonds du Programme soient accordés aux personnes qui en ont besoin. Le Ministère a ensuite procédé à un examen de ses critères de financement des appareils VSPEP. Les constatations du rapport d'examen sont les suivantes :

- Les clients des appareils VSPEP ont des déficiences moins complexes, sont en âge de travailler et sont mieux nantis que les autres clients du Programme.
- La preuve clinique établit que la conformité à la thérapie VSPEP était faible (ce qui signifie que certains clients n'utilisaient pas leurs appareils).

Malgré les problèmes relevés par le Ministère, celui-ci n'a pas apporté de changements aux critères de financement des appareils VSPEP. De fait, il a élargi le financement du Programme pour les appareils VSPEP aux résidents des foyers de soins de longue durée en avril 2018. Le Ministère a évalué que cela ferait augmenter les dépenses du Programme d'environ 1,3 million de dollars par année. Auparavant, les résidents des foyers de soins de longue durée n'étaient pas admissibles à ce financement.

RECOMMANDATION 5

Pour veiller à ce que le financement des appareils de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP) soit fourni aux personnes qui en ont le plus besoin, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée analyse de quelle façon les autres administrations financent les appareils VSPEP et évalue le coût et les avantages d'accorder un financement complet pour l'appareil seulement une fois qu'un client a démontré qu'il se conforme à une thérapie VSPEP pendant une période d'essai.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et entreprendra un examen de l'aide financière pour les appareils de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive, y compris les considérations liées aux critères d'admissibilité, la conformité à la thérapie avec l'appareil et la tarification.

4.3 Utilisation incomplète d'un nouveau système informatique

Notre examen du système informatique du Ministère a permis de constater que même si le système est en place depuis près de huit ans, il n'a pas encore comblé tout à fait efficacement les besoins du Programme parce que des fonctions importantes spécifiques sont manquantes, ne sont pas pleinement utilisées ou ne sont pas encore fonctionnelles.

Lorsque le personnel du Ministère reçoit un formulaire de demande de paiement d'un fournisseur par courrier, il procède à la saisie manuelle des renseignements qu'il contient, comme le nom du client, les numéros d'autorisateur et de fournisseur et les appareils dont le paiement est demandé, dans le système informatique. Ces renseignements sont ensuite utilisés par les

évaluateurs des demandes de paiement pour déterminer si la demande répond aux critères d'approbation du Programme. Le système informatique stocke ces renseignements et les résultats de l'évaluation et permet au Ministère de faire rapport des statistiques du Programme.

En 2011, le Ministère a implanté un nouveau système informatique en remplacement de son ancien système qui était en place au moment de notre audit de 2009. Ce système informatique a été mis au point à l'interne au coût de 7 millions de dollars et a notamment permis d'apporter les améliorations suivantes :

- écourter le temps de traitement des demandes de paiement au moyen de la capacité du système d'approuver automatiquement les demandes de paiement lorsqu'il est satisfait à des critères précis;
- établir une connexion en temps réel avec la Base de données sur les personnes inscrites pour vérifier si des clients sont vivants et ont la couverture valide de l'Assurance-santé de l'Ontario, comme l'exige le Programme;
- identifier certains fournisseurs, autorisateurs et appareils afin que les demandes de paiement qui y sont liées soient revues et traitées manuellement même lorsqu'il est satisfait aux critères d'approbation automatique;
- exécuter des rapports instantanés sur les données des demandes de paiement (comme le nombre d'appareils autorisés par un seul autorisateur et la valeur en dollars des demandes de paiement présentées par un fournisseur) pour établir des tendances inhabituelles à des fins d'analyse complémentaire et de surveillance.

Cependant, l'utilisation du système est incomplète. Par exemple, il n'est pas pleinement utilisé pour détecter les demandes de paiement d'appareils usagés ou de paiements à des fournisseurs pour des services d'oxygénothérapie à domicile après le décès du client. Il n'est pas non plus utilisé pour recevoir par voie électronique des

demandes de paiement des fournisseurs, ce qui ajoute aux périodes et aux coûts de traitement.

4.3.1 Le Ministère paie pour la revente d'appareils usagés pour lesquels il a déjà payé

Le système informatique du Ministère ne recense pas tous les cas de demande de paiement pour un appareil usagé (ce qui va généralement à l'encontre de la politique du Programme), et ce même s'il a la capacité de le faire. Les politiques du Programme exigent que les fournisseurs qui s'inscrivent dans 7 des 19 catégories indiquent les numéros de série de certains appareils sur les factures. Cette exigence vise surtout à s'assurer que le même appareil n'est pas financé plus d'une fois. Comme chaque appareil a un numéro de série unique, l'utilisation multiple d'un numéro de série donné révèle généralement qu'un fournisseur vend un appareil usagé ou retourné, ce qui est interdit aux termes des politiques du Programme (à l'exception du Parc central d'équipement pour les fauteuils roulants haute technologie; dans ce cas, le Ministère permet au fournisseur de vendre des appareils usagés, comme il en est question à la **section 4.1.7**).

Bien que le système informatique du Ministère comporte un champ de données pour les numéros de série, nous avons constaté qu'il n'est pas programmé de façon à ce que le système vérifie :

- si un numéro de série a été saisi pour les appareils lorsqu'un numéro de série est obligatoire;
- si un numéro de série saisi a déjà été utilisé dans une demande de paiement différente.

Nous avons effectué une analyse de l'ensemble des demandes de paiement acquittées par le Ministère en 2017-2018 et avons découvert que dans un certain nombre de cas, des numéros de série manquaient ou étaient utilisés en double, comme le montre la **figure 9**. Par exemple :

- Près de 2 300 demandes de paiement (surtout dans les catégories des appareils d'aide à la mobilité, des appareils auditifs et des

appareils d'assistance respiratoire) d'un coût total d'environ 1,5 million de dollars ont été approuvées et réglées par le Ministère malgré la présence de doubles de numéros de série inscrits dans le système.

- Plus de 7 500 demandes de paiement ne comportaient pas de numéros de série (surtout dans les catégories des aides visuelles, des appareils d'aide à la mobilité, des appareils d'assistance respiratoire, des aides à la communication et des appareils auditifs) en contravention des exigences du Programme. Plus particulièrement, environ 80 % de l'ensemble des demandes de paiement dans les catégories des aides visuelles et à la communication ne comportaient pas les numéros de série exigés.

Comme le Ministère n'exige pas que les fournisseurs soumettent des factures avec leurs demandes de paiement, il peut identifier seulement les fournisseurs qui ne se conforment pas aux politiques du Programme en ne vendant pas des appareils usagés ou retournés dans le cadre de son processus d'examen des fournisseurs fondé sur un échantillon (voir la **section 4.1**). Notre étude des examens des fournisseurs a permis de découvrir que dans certains cas, le Ministère a approuvé et acquitté des demandes de paiement d'appareils ultérieurement reconnus comme ayant des numéros de série identiques, ce qui indiquait que des fournisseurs vendaient des appareils usagés à des clients. Le Ministère a recouvré auprès des fournisseurs une partie de l'argent dû dans ces cas, mais il a effectué des examens seulement pour un échantillon de fournisseurs (en moyenne 235 sur quelque 1 200 fournisseurs au cours des huit dernières années (voir la **section 4.1.1**). Le Ministère n'a donc vraisemblablement pas recouvré des paiements pour bon nombre des demandes de paiement en double qui sont indiquées à la **figure 9**.

Figure 9 : Résumé des demandes de paiement sans numéros de série et avec des numéros de série en double par catégorie d'appareil, 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Catégorie d'appareil	Nombre total de demandes de paiement pour des appareils nécessitant un numéro de série	Demandes de paiement sans numéro de série		Demandes de paiement avec numéros de série en double	
		N ^{bre}	%	N ^{bre}	\$
Appareils d'aide à la mobilité	62 666	2 348	4	768	531 000
Appareils auditifs	77 454	577	1	1 060	564 000
Appareils d'assistance respiratoire	66 195	1 030	2	421	278 000
Aides visuelles	3 464	2 784	80	17	4 000
Pompes à insuline et fournitures*	2 538	2	0	14	85 000
Aides à la communication	972	772	79	0	—
Total	213 289	7 513	3	2 280	1 462 000

* Les pompes à insuline et les fournitures pour adultes et enfants sont deux catégories d'appareils distinctes (voir la section 2.2 et l'annexe 1) mais le Ministère combine celles-ci pour le suivi des numéros de série.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux faire en sorte que le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels ne fasse pas de paiements en double à des fournisseurs pour des appareils usagés ou retournés, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée mette en oeuvre des contrôles ou des vérifications automatiques dans son système informatique afin d'empêcher d'acquiescer des demandes de paiement à moins qu'un numéro de série unique ait été fourni (au besoin) et saisi dans le système et de permettre d'indiquer dans quels cas un numéro de série a déjà été utilisé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et a commencé des travaux pour mettre à jour les contrôles et règles nécessaires dans son système informatique, afin de saisir le numéro de série d'un appareil et de repérer les cas qui pourraient signaler qu'un numéro a déjà été utilisé, le cas échéant. Ces modifications devraient être mises en oeuvre à la fin du quatrième trimestre de 2018-2019 et elles devraient contribuer à renforcer les contrôles en place.

4.3.2 Le Ministère ne recouvre pas toujours les paiements faits à des fournisseurs après le décès d'un client

Notre audit de 2009 nous a permis de repérer des cas de délais déraisonnables entre la date du décès d'un client de l'oxygénothérapie à domicile et la date de mise à jour du dossier du Programme. D'après notre audit actuel, ce problème n'est pas tout à fait réglé.

Le système informatique du Ministère est relié à la Base de données sur les personnes inscrites qui fournit notamment la preuve qu'un client est encore en vie. Le Ministère nous a fait savoir que le système effectue une vérification pour s'assurer que le client est vivant avant que le paiement soit versé. Cependant, en raison des retards entre la date du décès d'un client et la date de mise à jour de la Base de données sur les personnes inscrites, certains fournisseurs continuent à recevoir des paiements après le décès d'un client jusqu'à ce que la Base de données sur les personnes inscrites soit actualisée.

Le problème des paiements en trop pour des clients décédés s'est révélé particulièrement répandu dans la catégorie des appareils d'oxygénothérapie à domicile, car les clients ont souvent besoin de ces appareils jusqu'à la fin de

leur vie, et le Ministère paie les fournisseurs sur une base mensuelle continue.

Certains fournisseurs ont avisé de leur plein gré le Ministère et ont renvoyé les paiements en trop pour des clients décédés, mais d'autres ne l'ont pas fait et ont renvoyé les paiements en trop seulement lorsqu'ils ont dû le faire en raison du processus d'examen des fournisseurs. Comme le Ministère ne soumet qu'un échantillon de fournisseurs à un examen, il ne repère vraisemblablement pas tous les cas de paiements en trop pour des clients décédés. Dans certains cas, le Ministère a fait des paiements en trop à des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile et a procédé ultérieurement à des recouvrements, surtout lorsque des clients sont décédés. Par exemple, entre 2012-2013 et 2017-2018, le Ministère a recouvré approximativement 500 000 \$ auprès d'un fournisseur d'oxygénothérapie à domicile et environ 275 000 \$ auprès d'un autre fournisseur. Si le Ministère n'avait pas effectué d'examen aléatoires de ces fournisseurs, il n'aurait jamais découvert ces paiements en trop et les fournisseurs ne l'auraient jamais remboursé.

Il est ressorti de notre examen du système informatique du Ministère et des données sur les demandes de paiement que le système ne dispose pas d'un champ de données qui permet aux employés du Programme d'exécuter un rapport qui recense tous les cas de paiements en trop ayant pu être faits aux fournisseurs pour des clients défunts. En 2017-2018, nous avons constaté que ce rapport produit par le système a recensé 857 de ces cas, ce qui représente environ 144 000 \$. Nous avons toutefois constaté que le personnel du Programme ne procédait pas à l'examen et au suivi de tous ces cas. Nous avons également constaté que le Ministère n'a pas encore utilisé pleinement cette fonction du système pour relever tous les paiements en trop pour des clients décédés. Il s'en est plutôt remis à son processus d'examen des fournisseurs pour recenser de manière aléatoire les paiements en trop.

RECOMMANDATION 7

Pour mieux veiller à ce que le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) discerne et recouvre des paiements en trop, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée exige que le personnel du Programme exécute régulièrement des rapports qui discernent toutes les possibilités de paiements en trop pour des clients décédés et effectue un suivi auprès de tous les fournisseurs relativement à ces cas pour recueillir les paiements en trop.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de la nécessité de recouvrer de façon active les sommes liées aux demandes de paiement non valables visant des personnes décédées, s'il y a lieu.

Le Ministère renforce sa capacité de production et d'examen des données du système, grâce à la participation de l'unité de vérification et à d'autres membres du personnel du Programme. Il examine également les possibilités d'améliorer la production de rapports.

4.3.3 Le Ministère accepte seulement les demandes de paiement en copie papier des fournisseurs, ce qui donne lieu à des retards superflus et à des erreurs possibles

Le système informatique du Ministère, mis en place il y a près de huit ans, peut être mis à niveau pour permettre au personnel du Programme d'accepter les demandes de paiement par voie électronique. Cependant, au moment de notre audit, le Ministère n'acceptait encore que les demandes de paiement reçues en copie papier par courrier ou par messenger (voir la **section 2.2**). Le Ministère nous a fait savoir qu'en 2018, il a entrepris des travaux pour apporter des changements à son système informatique afin de permettre aux fournisseurs de présenter des demandes de paiement par voie électronique. Nous

avons toutefois constaté que si cette tâche est exécutée dans les délais, le système ne sera pas entièrement opérationnel avant le milieu de l'année 2020, soit neuf ans après la mise en place du système informatique.

La figure 10 illustre le processus sur support papier actuel et le mode de fonctionnement possible du processus électronique simplifié. Nous avons constaté que si le Ministère avait mis la fonction de présentation de demandes de paiement par voie électronique en oeuvre plus tôt, cette mesure aurait pu améliorer l'efficacité du fonctionnement du Programme plus tôt parce que cette fonction est censée procurer les avantages suivants :

- permettre au personnel du Programme de consacrer plus de temps à des travaux de

vérification en diminuant le temps qu'il consacre à la saisie manuelle de données sur les demandes de paiement dans le système (des employés du Programme qui correspondent à 10 équivalents temps plein sur 49 ont actuellement pour tâche principale de saisir des données tirées des demandes de paiement sur support papier dans le système, comme l'illustre la figure 5);

- fournir des vérifications automatisées du système afin de s'assurer que toutes les données obligatoires sur les demandes de paiement sont saisies avant l'acceptation d'une demande de paiement soumise;
- améliorer l'exactitude et la fiabilité des données en exigeant des fournisseurs qu'ils

Figure 10 : Comparaison des étapes d'accès au Programme d'appareils et accessoires fonctionnels – Processus actuel sur support papier et processus électronique simplifié

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

Processus actuel sur support papier ¹	
1.	Le client se fait diagnostiquer une maladie ou un état et est aiguillé vers un autorisateur
2.	L'autorisateur confirme l'admissibilité du client à un appareil et remplit la demande sur support papier pour que le client l'apporte à un fournisseur
3.	Le client apporte le formulaire de demande de l'autorisateur au fournisseur. Le client et le fournisseur choisissent un ou des appareils qui répondent aux besoins du client.
4.	Le fournisseur remplit la demande sur support papier et la poste au Ministère
5.	Le personnel du Ministère chargé de la saisie des données entre les données de la demande sur support papier dans le système informatique
6.	Le personnel du Ministère statue sur la demande et avise le fournisseur par courrier si la demande a été approuvée
7.	Le fournisseur soumet des renseignements précis sur les appareils au service des finances du Ministère
8.	Le Ministère paie le fournisseur
9.	Le client paie 25 % du coût de l'appareil (s'il y a lieu) au fournisseur et reçoit l'appareil ²
Processus électronique simplifié possible	
1.	Le client se fait diagnostiquer une maladie ou un état et est aiguillé vers un autorisateur
2.	L'autorisateur confirme l'admissibilité du client à un appareil et transmet les renseignements pertinents par voie électronique au Ministère
3.	Le client et le fournisseur choisissent un ou des appareils qui répondent aux besoins du client.
4.	Le fournisseur soumet la demande par voie électronique au Ministère, dont des renseignements propres à l'appareil
5.	Le Ministère reçoit, traite et évalue la demande par voie électronique
6.	Le Ministère paie le fournisseur
7.	Le client paie 25 % du coût de l'appareil (s'il y a lieu) au fournisseur et reçoit l'appareil ²

1. Voir la section 2.2 pour les étapes détaillées d'accès au Programme au moyen du processus actuel sur support papier.

2. Dans certains cas, les fournisseurs décident de remettre ou de prêter l'appareil au client avant de se faire payer par le Ministère. Cependant, ils ne sont pas tenus de le faire.

saisissent directement l'information et diminuer les erreurs de saisie manuelle de données.

Outre les avantages qui précèdent, nous avons constaté que le Ministère n'a pas inclus dans son plan de mise en oeuvre d'autres secteurs d'amélioration possible. Par exemple :

- Le Ministère exige actuellement d'un fournisseur qu'il présente un formulaire de demande de paiement pour le compte d'un client et d'un autorisateur. La présentation de demandes de paiement par voie électronique fournit au Ministère une occasion de recueillir des renseignements plus fiables au sujet des demandes de paiement en exigeant que les autorisateurs et les fournisseurs soumettent électroniquement et de façon autonome leurs renseignements respectifs sur les demandes de paiement au Ministère.
- À l'heure actuelle, le Ministère ne recueille pas de documents justificatifs (comme des notes d'évaluation, des factures et des preuves de paiement) avec le formulaire de demande de paiement. La présentation de demandes de paiement par voie électronique procurera au Ministère une occasion d'empêcher que des demandes de paiement non admissibles soient approuvées et acquittées en demandant aux autorisateurs et aux fournisseurs de soumettre électroniquement des documents justificatifs pertinents.

RECOMMANDATION 8

Pour améliorer l'efficacité opérationnelle du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme), nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- évalue s'il est faisable d'exiger que les fournisseurs et les autorisateurs présentent séparément des demandes de paiement et des documents justificatifs par voie

électronique pour rehausser la conformité aux politiques et procédures du Programme;

- surveille le statut de son projet pour mettre en oeuvre les présentations de demandes de paiement par voie électronique afin que la mise en oeuvre respecte le calendrier.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de surveiller étroitement l'état d'avancement du projet en cours de mise en oeuvre des présentations de demandes de paiement et des factures par voie électronique d'ici le milieu de l'année 2020 afin d'améliorer l'efficacité du Programme. Dès que ce projet sera terminé, le Ministère passera à la deuxième phase, soit l'examen des répercussions sur les intervenants et la faisabilité de mettre en place un système ouvert à tous les utilisateurs pour fournir de façon autonome l'information requise, ce qui améliorerait et rehausserait la rigueur et la conformité.

4.4 Il faut améliorer la mesure et le rapport du rendement du Programme

Le Ministère mesure le rendement du Programme selon deux critères :

- la question de savoir si la période de traitement des demandes de paiement respecte un objectif de huit semaines;
- les résultats de sondages sur le niveau de satisfaction de la clientèle.

Notre examen de ces mesures a permis de constater que l'objectif temporel en matière de traitement des demandes de paiement n'était pas respecté de façon constante dans l'ensemble des catégories d'appareils, et que les sondages sur la satisfaction de la clientèle ne fournissaient pas assez de rétroaction pour qu'il soit possible de tirer une conclusion sur le rendement du Programme. Le Ministère n'a pas fait rapport publiquement de son

temps de traitement des demandes de paiement par rapport à l'objectif de huit semaines et aux résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle.

4.4.1 Les clients attendent des appareils pendant que le Ministère prend plus de huit semaines pour traiter près de la moitié des demandes de paiement

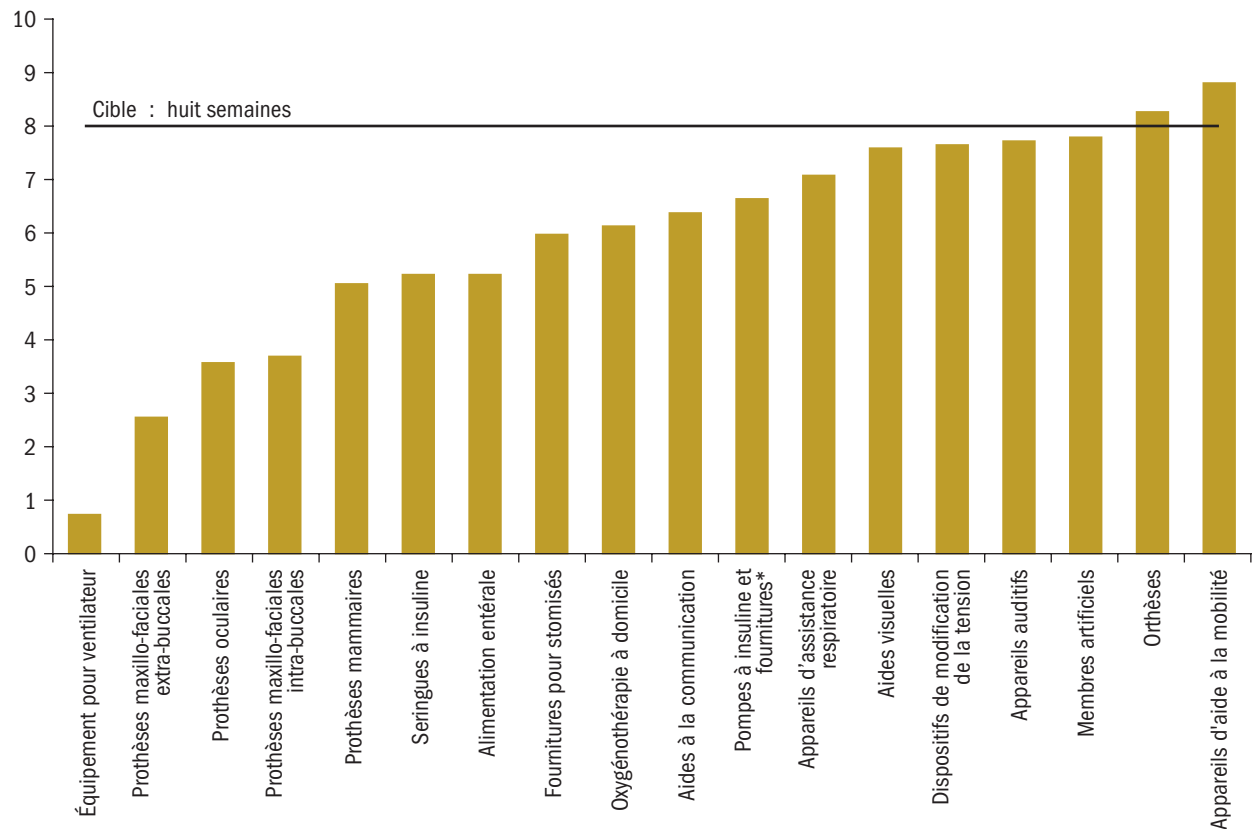
Au cours des cinq dernières années, la période de traitement moyenne des demandes de paiement s'est améliorée dans un certain nombre de catégories d'appareils. (La période de traitement englobe la période depuis la réception par le Ministère de la demande de paiement jusqu'à l'envoi par la poste au fournisseur d'un avis

indiquant si la demande de paiement a été approuvée. Elle ne comprend pas le temps que prend le Ministère pour traiter le paiement au fournisseur.) Toutefois, l'objectif de traitement de la demande de paiement de huit semaines qui est fixé par le Ministère n'a pas été respecté de façon constante dans toutes les catégories d'appareils, comme l'illustre la **figure 11**. Nous avons constaté qu'en 2017-2018 :

- Globalement, il a fallu plus de huit semaines pour traiter 46 % des demandes de paiement.
- La période moyenne de traitement des demandes de paiement de 16 des 18 catégories d'appareils se situait sous l'objectif de huit semaines, tandis que les deux autres catégories (appareils d'aide à la mobilité et

Figure 11 : Période moyenne de traitement des demandes de paiement par catégorie d'appareils, en semaines, 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



* Le Programme subventionne 19 catégories d'appareils (voir la section 2.1 et l'annexe 1), mais la présente figure illustre seulement 18 catégories, parce que les pompes à insuline et fournitures pour adultes et enfants sont traitées comme deux catégories d'appareils distincts, mais le Ministère les combine pour mesurer les périodes de traitement des demandes de paiement.

orthèses, qui représentaient environ 30 % de toutes les demandes de paiement acquittées) se situaient entre huit et neuf semaines.

- La période de traitement des demandes de paiement variait beaucoup selon les catégories d'appareils. La catégorie de l'équipement pour ventilateur est celle dont le traitement des demandes de paiement s'est révélé le plus court, soit environ cinq jours, tandis que les appareils d'aide à la mobilité ont pris le plus de temps de traitement des demandes de paiement, à savoir près de neuf semaines.

Le Ministère nous a fait savoir que la plupart des demandes de paiement ayant nécessité plus de huit semaines de traitement ont dû faire l'objet d'un examen complémentaire par le personnel du Programme ou étaient incomplètes, ce qui a fait que l'échange de correspondance entre le Ministère et les fournisseurs pour obtenir d'autres renseignements sur les demandes de paiement a nécessité plus de temps. De plus, nous avons constaté que l'utilisation continue par le Ministère des documents sur support papier transmis par courrier plutôt que par voie électronique ajoute à la période de traitement (voir la **section 4.3.3**). Au cours de cette période, les clients attendent l'appareil fonctionnel dont ils ont besoin, sauf si le fournisseur de l'appareil accepte de le remettre avant de recevoir l'approbation du Ministère ou prête temporairement un appareil. (Il est également à noter que la période de traitement de huit semaines commence lorsque le Ministère reçoit la demande de paiement du fournisseur. Du point de vue du client, la période d'attente est plus longue; il faut également compter le temps additionnel requis pour la livraison de la demande de paiement sur support papier du fournisseur au Ministère par courrier ou par messenger.)

Les groupes d'intervenants avec lesquels nous avons communiqué (y compris l'Institut national canadien pour les aveugles, l'Ontario Association of Prosthetists and Orthotists, Diabète Canada et l'Association canadienne d'appareils fonctionnels)

ont également formulé des réserves sur la longueur de la période de traitement des demandes de paiement et recommandent que le Ministère mette en oeuvre un processus de traitement des demandes par voie électronique pour économiser du temps et des coûts associés à la présentation des formulaires de demande de paiement sur support papier.

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer la période de traitement des demandes de paiement du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme), nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée passe en revue les processus d'approbation, de facturation et de paiement des demandes de paiement du Programme, pour recenser des façons de simplifier et de moderniser son processus manuel actuel (comme l'implantation d'un système électronique de demandes de paiement en ligne et de facturation) pour améliorer la période de traitement des demandes de paiement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a examiné les processus actuels de présentation des demandes de paiement et de factures lorsqu'il évaluait la portée du projet de présentation des demandes par voie électronique. Il a été établi que la longue période d'attente pour l'approbation d'une demande était causée essentiellement par l'envoi par la poste de la demande et la saisie manuelle des données de ces demandes. Dès la demande versée dans le système, l'approbation était automatique et immédiate dans la majorité des cas. Comme le mentionne le présent audit, en s'assurant que l'échéancier du projet de mise en oeuvre est respecté, le Ministère améliorera considérablement les délais de traitement des demandes de paiement.

4.4.2 Le Ministère effectue un sondage sur la satisfaction du client, mais il convient d'améliorer ses méthodes

Le Ministère mène des sondages sur la satisfaction du client tous les deux à trois ans. Il choisit au hasard une sélection de clients dans toutes les catégories d'appareils et leur fait parvenir un sondage. Toutefois, nous avons fait observer que la méthode de sondage pourrait être améliorée pour mieux mesurer la satisfaction du client.

Il est ressorti de notre examen des deux plus récents sondages, menés en 2016 et 2018, que le Ministère a amélioré ses sondages depuis notre audit de 2009. Par exemple, il a commencé à faire un suivi de la satisfaction par catégorie d'appareil, et a inclus des questions de nature démographique sur la situation et le revenu d'emploi du client, ce qui permet d'établir un meilleur profil des personnes qui font des demandes de paiement et peut se révéler utile dans la prise de décisions future. Les résultats du sondage de 2018 révélaient également que les clients étaient satisfaits du Programme. Par exemple :

- Lorsqu'ils ont été interrogés sur leur satisfaction globale à l'égard de leur appareil, 94 % des clients questionnés ont dit qu'ils étaient satisfaits.
- Lorsqu'ils ont été interrogés sur l'impact de leur appareil sur leurs activités de la vie quotidienne, 82 % des clients ont dit que leur appareil améliorait leur capacité d'exercer ces activités.
- Lorsque les clients interrogés se sont fait demander leurs impressions sur leur période d'attente de leur appareil, 91 % d'entre eux ont dit qu'elle était acceptable ou plus courte que prévu.

Toutefois, nous avons fait observer qu'il y avait un certain nombre de lacunes dans la méthode de sondage et que celle-ci pourrait être améliorée pour mieux mesurer la satisfaction du client. Par exemple :

- Le nombre de sondages envoyés n'était pas proportionnel au nombre de clients dans

chaque catégorie d'appareil, ce qui signifie qu'il ne reflétait pas le volume des demandes de paiement ni la valeur de chaque catégorie d'appareil. Par exemple, en 2017-2018, il y avait environ 6 000 clients de la catégorie de l'aide visuelle (qui représentaient des demandes de paiement de 3 millions de dollars) et 70 000 clients de la catégorie des appareils d'aide à la mobilité (qui représentaient des demandes de 124 millions de dollars). Toutefois, environ 150 sondages ont été envoyés aux clients de chacune de ces catégories, même si les appareils d'aide à la mobilité représentaient près de 12 fois plus de clients et des demandes de paiement 40 fois plus élevées que pour les aides visuelles.

- Dans le cadre du sondage de 2018, le Ministère a envoyé des sondages à quelque 2 500 clients sur environ 405 000 (ce qui représente seulement 0,2 % environ des clients en 2017-2018), et seulement 850 d'entre eux ont répondu. Nous avons constaté un manque à gagner similaire dans le cas du sondage précédent, qui a été expédié à 2 200 clients sur environ 366 000 (soit seulement environ 0,2 % des clients en 2015-2016), et un peu moins de 800 clients ont répondu. Les résultats du sondage de 2018 révélaient que 94 % des clients étaient satisfaits de leurs appareils. Toutefois, les résultats du sondage ne sont peut-être pas représentatifs, compte tenu du petit échantillon de clients qui ont répondu.
- Le Ministère a retenu les services d'un tiers au coût d'environ 50 000 \$ pour effectuer le sondage de 2018 sur la satisfaction de la clientèle, tandis que le personnel du Programme a mené les sondages précédents. Bien qu'un tiers puisse avoir davantage d'expérience et être mieux équipé pour effectuer un sondage, nous nous demandons si le Ministère a optimisé ses ressources compte tenu de l'échantillon limité de clients interrogés.

RECOMMANDATION 10

Pour mieux veiller à ce que les résultats du sondage sur la satisfaction de la clientèle mesurent avec exactitude le rendement du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le Programme) et donnent de la valeur au Programme, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée passe en revue la méthode de sondage utilisée et apporte les changements nécessaires pour améliorer la représentativité des résultats du sondage (notamment en augmentant la taille de l'échantillon des clients interrogés et en choisissant un nombre représentatif de clients

pour participer au sondage d'après le volume et la valeur des demandes de paiement par catégorie d'appareil).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et collaborera avec des partenaires pour s'assurer que les méthodes d'enquête, d'échantillonnage et de production de rapports font l'objet d'un examen et d'une mise à jour, dans le but d'avoir des données significatives à l'appui des améliorations et des mises à jour des activités du Programme.

Annexe 1 : Catégories d'appareils et dépenses dans le cadre du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, 2017-2018

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

Catégorie d'appareil	Exemples d'appareils	Raison(s) principale(s) du besoin	Dépenses du Programme (en millions de dollars)
Prothèses mammaires	Prothèses mammaires externes en silicone (prothèse mammaire)	Perte d'un sein ou des seins, notamment à la suite d'un cancer	1,4
Aides à la communication	Prothèses vocales (dispositif de sortie vocale); ordinateurs avec logiciel adaptatif, comme la prédiction de mots et la dictée	Personnes qui sont incapables de parler ou d'écrire comme celles qui ont la paralysie cérébrale, la sclérose latérale amyotrophique (SLA) ou un traumatisme crânien	1,6
Pompes et fournitures d'alimentation entérale	Appareils médicaux électroniques qui contrôlent le moment et la quantité d'aliments nutritionnels donnés à une personne	Patients qui ne peuvent consommer un apport adéquat d'aliments et/ou de suppléments nutritionnels par voie orale, ou qui ne peuvent manger ou boire en toute sécurité	8,6
Appareils auditifs	Prothèses auditives, processeurs vocaux de remplacement pour implants cochléaires	Perte auditive	83,1
Oxygénothérapie à domicile	Système d'oxygénothérapie (p. ex. concentrateurs et cylindres à oxygène)	Maladie pulmonaire obstructive chronique (MPOC), une maladie du poumon surtout causée par le tabagisme	122,1
Pompes à insuline et fournitures pour adultes	Pompes à insuline et fournitures	Diabète de type 1	46,7
Pompes à insuline et fournitures pour enfants	Pompes à insuline et fournitures	Diabète de type 1	
Seringues à insuline pour personnes âgées	Seringues à insuline et aiguilles pour injecter de l'insuline	Personnes âgées qui ont besoin de s'injecter de l'insuline tous les jours pour mieux contrôler leur diabète	6,9
Membres artificiels – prothèses conventionnelles (moteur extérieur)	Membre artificiel supérieur et inférieur, et membre artificiel supérieur avec moteur extérieur	Perte d'un membre	15,0
Prothèses maxillo-faciales extra-buccales	Appareil requis comme substitut externe pour une partie faciale partiellement ou totalement absente. Exemples d'appareils : prothèses auriculaires (oreille) et nasales (nez)	Personnes ayant une affection telle qu'un cancer de la peau ou un cancer de type ORL	0,3
Prothèses maxillo-faciales intra-buccales	Appareil amovible placé dans la bouche pour remplacer des tissus partiellement ou totalement absents ou une fonction affaiblie de la région buccale. Exemples d'appareils : obturateurs et extensions mandibulaires	Personnes ayant une affection telle qu'un cancer de la bouche, une fente palatine ou une apnée du sommeil	0,6

Catégorie d'appareil	Exemples d'appareils	Raison(s) principale(s) du besoin	Dépenses du Programme (en millions de dollars)
Mobilité	Fauteuils roulants manuels et électriques, triporteurs et quadriporteurs, ambulateurs à roulettes	Incapacité ou difficulté de marcher et de se déplacer	124,0
Prothèses oculaires	Prothèses oculaires (œil artificiel) fabriquées sur mesure et prothèses de lentilles sclérales	Perte d'un œil	7,6
Orthèses	Orthèses crâniennes (casque), orthèses du tronc (corset lombaire), orthèses pour extrémités inférieures (attelle du genou)	Muscles et/ou articulations affaiblis	18,0
Fournitures pour stomisés	Toutes fournitures qui facilitent la canalisation des matières fécales ou de l'urine, le plus souvent vers une poche pour colostomie fixée à l'abdomen. Exemples de fournitures : sacs et colerettes de stomies	Cancer de l'intestin et de la vessie, maladie inflammatoire de l'intestin	21,9
Dispositifs de modification de la tension	Appareils pour la gestion des lymphoedèmes, comme des bas de compression et des pompes à compression séquentielle Vêtements/orthèses pour les cicatrices hypertrophiques	Diminuer les symptômes de lymphoedème, qui est un état de rétention localisée de fluide et de gonflement des tissus causé par un système lymphatique mis en péril Empêcher la formation de cicatrices hypertrophiques excessives sur des personnes qui ont subi des brûlures	3,2
Appareils d'assistance respiratoire	Appareils de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP)	Syndrome d'apnée obstructive du sommeil, qui est un trouble du sommeil qui se caractérise par l'interruption de la respiration d'une personne	52,7
Équipement et matériel pour ventilateur	Ventilateurs mécaniques, appareils de toux assistée (dégagement des voies respiratoires) et moniteurs de saturation en oxygène (utilisés pour surveiller la concentration d'oxygène dans le sang chez les nouveau-nés et les enfants)	Personnes qui ont besoin d'assistance mécanique pour respirer, comme celles qui sont atteintes de sclérose latérale amyotrophique (SLA), de dystrophie musculaire ou de maladie pulmonaire obstructive chronique (MPOC)	1,7
Aides visuelles	Lunettes spécialisées ou loupes, convertisseurs en braille cannes blanches	Cécité ou faible vision	3,2
Total			513,6

Annexe 2 : Critères de l'audit

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

1. Les demandes de paiement devraient être traitées en temps opportun et être approuvées seulement pour les fournitures et les appareils autorisés pour les personnes admissibles. Les versements devraient être calculés avec exactitude et se fonder sur des documents appropriés.
2. Les activités de vérification et d'examen des demandes de paiement devraient être fondées sur le risque, menées régulièrement, et documentées clairement pour assurer la légitimité et l'exactitude des demandes de paiement. Toute préoccupation découlant de ces activités devrait faire l'objet d'un suivi en temps opportun, et des mesures correctives appropriées devraient être prises au besoin.
3. Les autorisateurs et les fournisseurs inscrits au Programme devraient faire l'objet d'un examen régulier visant à vérifier leur conformité aux politiques en vigueur et leur admissibilité à recevoir des fonds du Programme pour offrir des services efficaces et rentables. Toute préoccupation découlant de l'examen devrait faire l'objet d'un suivi en temps opportun, et des mesures correctives appropriées devraient être prises au besoin.
4. La tarification des appareils et des fournitures devrait se fonder sur de la recherche et être revue et actualisée régulièrement pour s'assurer que les prix sont raisonnables et économiques.
5. Des mesures et des cibles de rendement devraient être établies et comparées aux résultats réels afin d'obtenir les résultats escomptés et de prendre des mesures correctives en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.

Annexe 3 : Résumé des recommandations antérieures pertinentes et état de la mise en oeuvre

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

Nos recommandations de l'audit de 2009 ¹	Notre suivi de 2011 de l'état de mise en oeuvre des recommandations de l'audit de 2009 ²	Constatations pertinentes de l'audit de 2018
<p>Pour assurer que le prix du matériel acquitté par le Ministère et ses clients est concurrentiel, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir régulièrement la tarification de chaque catégorie d'appareils et actualiser en conséquence les prix autorisés du Programme; • tenir compte des ristournes et des percées technologiques lorsqu'il met à jour les prix autorisés du Programme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère a revu et mis à jour les prix approuvés par le Programme dans plusieurs catégories (y compris les systèmes informatiques, les appareils d'aide à la mobilité, les orthèses et les prothèses oculaires) et a effectué des examens similaires d'autres appareils coûteux à volume élevé. • Le Ministère prévoyait réaliser un examen de toutes les catégories d'appareils à l'été 2012 pour trouver des moyens de bénéficier de ristournes. • Le Ministère a indiqué qu'il continuerait d'examiner les prix. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les examens des prix des appareils n'ont pas été exécutés de manière cohérente et efficace d'après les lignes directrices (voir la section 4.2.1) • Il n'y a pas eu de surveillance du caractère raisonnable des marges et des frais facturés par les fournisseurs (voir la section 4.1.2)
<p>Pour garantir que seules les personnes qui ont besoin d'oxygénothérapie à domicile pour des raisons médicales bénéficient de financement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • déterminer s'il y a lieu de soumettre les fournisseurs à une surveillance resserrée afin que les analyses périodiques obligatoires soient effectuées et déclarées correctement ou, autre solution possible, évaluer dans quelle mesure il est pratique de charger des inhalothérapeutes indépendants, plutôt que le personnel des fournisseurs, d'évaluer l'admissibilité de la clientèle; • établir des procédures et désigner clairement l'autorité chargée de mettre fin à l'oxygénothérapie à domicile des clients qui ne répondent plus aux critères d'admissibilité médicaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère a continué à recouvrer des paiements en trop auprès des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile qui continuaient de facturer le Ministère après le décès d'un client. • Le Ministère a lancé un nouveau système informatique en juin 2011 pour détecter des anomalies dans les demandes de paiement à l'avenir. • Le Ministère a indiqué que c'est au médecin du client qu'il appartient d'évaluer les besoins médicaux de ce dernier et de déterminer s'il y a lieu de mettre fin à l'oxygénothérapie. 	<ul style="list-style-type: none"> • La tarification de l'oxygénothérapie à domicile ne reflète pas le coût réel de service des clients (voir la section 4.2.2) • Le Ministère ne recouvre pas toujours les paiements faits à des fournisseurs après le décès d'un client (voir la section 4.3.2)
<p>Pour que le financement des appareils et des fournitures prévu par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels ne soit accordé qu'aux personnes admissibles, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectuer des examens réguliers afin de repérer les tendances irrégulières des demandes de paiement et de faire enquête sur elles; • prendre des mesures dissuasives à l'endroit des autorisateurs et des fournisseurs soupçonnés d'abuser du financement accordé aux termes du PAAF, notamment suspendre leur inscription au PAAF et signaler les cas où l'on soupçonne une inconduite professionnelle à l'association ou à l'ordre dont ils relèvent. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère a élaboré une politique qui prévoit des examens périodiques des demandes et des tendances connexes pour tous les types d'appareils. • En juin 2011, le Ministère a lancé un nouveau système informatique pour détecter les demandes suspectes en produisant des rapports réguliers sur les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils. • Le Ministère a identifié les tendances irrégulières et fait enquête sur celles-ci, et vérifié des échantillons de demandes de toutes les catégories d'appareils. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen proactif et rigoureux limité des tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement (voir la section 4.1.6) • Le Ministère paie pour la revente d'appareils usagés pour lesquels il a déjà payé (voir la section 4.3.1)

Nos recommandations de l'audit de 2009 ¹	Notre suivi de 2011 de l'état de mise en oeuvre des recommandations de l'audit de 2009 ²	Constatations pertinentes de l'audit de 2018
<p>Pour mieux repérer les abus, recouvrer les trop payés et contrer l'inconduite, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • intensifier ses efforts et accroître les ressources dont il dispose pour surveiller le respect des politiques et des procédures du PAAF par les fournisseurs et les autorisateurs; • mettre fin rapidement aux accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui ont clairement enfreint les politiques du PAAF; • collaborer avec la Direction de la méthode comptable et des rapports financiers à sensibiliser le personnel au risque et à développer ses aptitudes à l'évaluation du risque; • signaler ses préoccupations à l'association ou à l'ordre professionnel compétent, chargé de protéger le public, là où de l'information probante indique qu'il y a peut-être eu inconduite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère a offert des séances de formation en gestion des risques et sensibilisation à la fraude au personnel du Programme en septembre 2010, et elle prévoyait d'organiser d'autres séances de formation en gestion des risques à l'intention des nouveaux employés en juillet 2011. • Le Ministère offrira d'autres séances de formation périodiques dans l'avenir pour aider le personnel du Programme à améliorer la vérification et l'examen des demandes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'établissement de paiements en trop importants à des fournisseurs pour des demandes de paiement non admissibles, le Ministère a réduit le personnel de surveillance (voir la section 4.1.1) • Le Ministère ne fait pas de suivi régulier auprès des fournisseurs ayant déjà été trouvés coupables d'avoir présenté des demandes de paiement non admissibles (voir la section 4.1.2) • Le personnel n'est pas assez formé pour repérer l'inconduite ou la fraude possible (voir la section 4.1.5)
<p>Pour prévenir les conflits d'intérêts aussi bien que l'usage abusif du financement prévu aux termes du PAAF, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • surveiller étroitement les tendances de facturation et, surtout lorsque le nombre de paiements augmente très fortement, envisager de faire enquête sur les diverses parties intéressées pour déceler la preuve de pratiques d'autorisation ou de facturation inacceptables; • annuler les accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui enfreignent la politique sur les conflits d'intérêts du PAAF; • signaler à l'association ou à l'ordre professionnel compétent les professionnels de la santé dont le comportement ou les pratiques exposent le public à un risque de préjudice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère a renforcé sa politique relative aux conflits d'intérêts, qui décrivait le processus menant à la suspension et/ou à la résiliation des contrats avec les fournisseurs et les autorisateurs après identification d'une rupture de contrat par le Programme. • Le Ministère a lancé un nouveau système informatique en juin 2011 pour détecter les demandes suspectes en produisant des rapports réguliers sur les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils. • Le Ministère a indiqué que les cas soupçonnés de facturation frauduleuse par des fournisseurs avaient été signalés à la Police provinciale de l'Ontario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen proactif et rigoureux limité des tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement (voir la section 4.1.6) • Le Ministère n'a presque rien recouvert des fournisseurs soupçonnés d'avoir abusé du Programme (voir la section 4.1.8) • Les clients de l'oxygénothérapie à domicile ne se voient peut-être pas offrir un choix de fournisseurs en raison du lien contractuel entre le fournisseur et les hôpitaux que le Ministère continue à autoriser (voir la section 4.1.9)

Recommandations de 2011 du Comité permanent des comptes publics (le Comité)

Notre suivi de 2011 de l'état de mise en oeuvre des recommandations de 2011 du Comité³

Constatations pertinentes de l'audit de 2018

<p>Vérifier si le Ministère a réussi à bénéficier de ristournes tout en assurant un accès équitable au Programme d'appareils et accessoires fonctionnels partout en Ontario. Si le Ministère ne bénéficie pas encore de ces ristournes, il doit expliquer au vérificateur comment il compte rectifier la situation et dans quels délais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère a revu et mis à jour les prix approuvés par le Programme dans plusieurs catégories (y compris les systèmes informatiques, les appareils d'aide à la mobilité, les orthèses et les prothèses oculaires) et a effectué des examens similaires d'autres appareils coûteux à volume élevé. Le Ministère prévoyait réaliser un examen de toutes les catégories d'appareils à l'été 2012 pour trouver des moyens de bénéficier de ristournes. Le Ministère a indiqué qu'il continuerait d'examiner les prix. 	<ul style="list-style-type: none"> Les examens des prix des appareils n'ont pas été exécutés de manière cohérente et efficace d'après les lignes directrices (voir la section 4.2.1) Il n'y a pas eu de surveillance du caractère raisonnable des marges et des frais facturés par les fournisseurs (voir la section 4.1.2)
<p>Déterminer si le Ministère effectue des comparaisons interprovinciales des prix dans les principales catégories d'appareils en plus d'examiner les prix des services d'oxygénothérapie à domicile. Le Ministère doit, par exemple, fournir de la documentation sur les comparaisons de prix pour différentes catégories d'appareils.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère a revu et mis à jour les prix approuvés par le Programme dans plusieurs catégories (y compris les systèmes informatiques, les appareils d'aide à la mobilité, les orthèses et les prothèses oculaires) et a effectué des examens similaires d'autres appareils coûteux à volume élevé. Le Ministère prévoyait réaliser un examen de toutes les catégories d'appareils à l'été 2012 pour trouver des moyens de bénéficier de ristournes. Le Ministère a indiqué qu'il continuerait d'examiner les prix. 	<ul style="list-style-type: none"> Les examens des prix des appareils n'ont pas été exécutés de manière cohérente et efficace d'après les lignes directrices (voir la section 4.2.1) Il n'y a pas eu de surveillance du caractère raisonnable des marges et des frais facturés par les fournisseurs (voir la section 4.1.2)
<p>Déterminer si le Ministère respecte les délais fixés pour la mise en oeuvre de son nouveau système de TI et si le nouveau système aide à réduire le temps requis pour traiter les demandes du Programme.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère a continué à recouvrer des paiements en trop auprès des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile qui continuaient de facturer le Ministère après le décès d'un client. Le Ministère a indiqué que c'est au médecin du client qu'il appartient d'évaluer les besoins médicaux de ce dernier et de déterminer s'il y a lieu de mettre fin à l'oxygénothérapie. 	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère accepte seulement les demandes de paiement en copie papier des fournisseurs, ce qui donne lieu à des retards superflus et à des erreurs possibles (voir la section 4.3.3)
	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère a élaboré une politique qui prévoit des examens périodiques des demandes et des tendances connexes pour tous les types d'appareils. Le Ministère a lancé un nouveau système informatique en juin 2011 pour détecter les demandes suspectes en produisant des rapports réguliers sur les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils. Le Ministère a identifié les tendances irrégulières et fait enquête sur celles-ci, et vérifié des échantillons de demandes de toutes les catégories d'appareils. Le Ministère a renforcé sa politique relative aux conflits d'intérêts, qui décrit le processus menant à la suspension et/ou à la résiliation des contrats avec les fournisseurs et les autorisateurs après identification d'une rupture de contrat par le Programme. Le Ministère a indiqué que les cas soupçonnés de facturation frauduleuse par des fournisseurs avaient été signalés à la Police provinciale de l'Ontario. 	

Recommandations de 2011 du Comité permanent des comptes publics (le Comité)

Notre suivi de 2011 de l'état de mise en oeuvre des recommandations de 2011 du Comité³

Constatations pertinentes de l'audit de 2018

<p>Déterminer si le Programme a commencé à réduire son arriéré de demandes de paiement dans le délai prescrit de janvier 2011 et s'il a fait des progrès vers l'atteinte du délai cible de traitement de six à huit semaines.</p>	<ul style="list-style-type: none"> En septembre 2010, le Ministère a commencé à surveiller les délais de traitement des demandes et constaté que, depuis mars 2011, les demandes pour les principales catégories d'appareils étaient traitées en respectant la norme de service approuvée de six à huit semaines. 	<ul style="list-style-type: none"> Les clients attendent des appareils pendant que le Ministère prend plus de huit semaines pour traiter près de la moitié des demandes de paiement (voir la section 4.4.1)
<p>Déterminer si le Ministère a renforcé ses procédures de prévention et de détection des abus potentiels en renforçant la vérification et la surveillance des fournisseurs et de leurs tendances de facturation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère a élaboré une politique qui prévoit des examens périodiques des demandes et des tendances connexes pour tous les types d'appareils. Le Ministère a lancé un nouveau système informatique en juin 2011 pour détecter les demandes suspectes en produisant des rapports réguliers sur les tendances de facturation, les liens entre les autorisateurs et les fournisseurs, ainsi que les tendances dans les différentes catégories d'appareils. Le Ministère a identifié les tendances irrégulières et fait enquête sur celles-ci, et vérifié des échantillons de demandes de toutes les catégories d'appareils. Le Ministère a offert des séances de formation en gestion des risques et sensibilisation à la fraude au personnel du Programme en septembre 2010, et elle prévoyait d'organiser d'autres séances de formation en gestion des risques à l'intention des nouveaux employés en juillet 2011. Le Ministère offrira d'autres séances de formation périodiques dans l'avenir pour aider le personnel du Programme à améliorer la vérification et l'examen des demandes. Le Ministère a renforcé sa politique relative aux conflits d'intérêts, qui décrivait le processus menant à la suspension et/ou à la résiliation des contrats avec les fournisseurs et les autorisateurs après identification d'une rupture de contrat par le Programme. Le Ministère a indiqué que les cas soupçonnés de facturation frauduleuse par des fournisseurs avaient été signalés à la Police provinciale de l'Ontario. 	<ul style="list-style-type: none"> Malgré l'établissement de paiements en trop importants à des fournisseurs pour des demandes de paiement non admissibles, le Ministère a réduit le personnel de surveillance (voir la section 4.1.1) Le Ministère ne fait pas de suivi régulier auprès des fournisseurs ayant déjà été trouvés coupables d'avoir présenté des demandes de paiement non admissibles (voir la section 4.1.2) Le personnel n'est pas assez formé pour repérer les cas possibles d'inconduite ou de fraude (voir la section 4.1.5) Examen proactif et rigoureux limité des tendances inhabituelles en matière de demandes de paiement (voir la section 4.1.6) Le Ministère n'a presque rien recouvert des fournisseurs soupçonnés d'avoir abusé du Programme (voir la section 4.1.8) Les clients de l'oxygénothérapie à domicile ne se voient peut-être pas offrir un choix de fournisseurs en raison du lien contractuel entre le fournisseur et les hôpitaux que le Ministère continue à autoriser (voir la section 4.1.9)
		<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère paie pour la revente d'appareils usagés pour lesquels il a déjà payé (voir la section 4.3.1) Le Ministère ne recouvre pas toujours les paiements faits à des fournisseurs après le décès d'un client (voir la section 4.3.2)

1. Nous avons choisi nos recommandations de l'audit de 2009 qui s'appliquent et qui sont pertinentes à notre audit de 2018 et nous nous sommes concentrés sur celles-ci.

2. Nous avons résumé les réponses principales du Ministère à notre suivi de 2011 de l'état de la mise en oeuvre de nos recommandations de l'audit de 2009.

3. En mars 2010, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences sur notre audit de 2009 et a repéré des problèmes similaires à ceux que nous avions signalés. En août 2010, le président du Comité a écrit au sous-ministre pour faire connaître les préoccupations particulières du Comité. Le Ministère a été rappelé pour une audience de suivi en novembre 2010, et le Comité a déposé son rapport en mai 2011. Une des recommandations du Comité demandait à notre Bureau d'assurer un suivi dans les cinq secteurs de préoccupation indiqués précédemment. Nous avons également, dans le cadre de notre travail de suivi effectué en 2011, examiné l'état des mesures prises par le Ministère pour répondre aux préoccupations du Comité.

Annexe 4 : Résumé des programmes d'appareils et d'accessoires fonctionnels dans les provinces canadiennes

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

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Alberta	Alberta Aids to Daily Living (AADL)	<p>Financé, à coûts partagés, certains appareils (usagés) proviennent d'une réserve</p> <ul style="list-style-type: none"> Les clients paient 25 % du coût, jusqu'à concurrence de 500 \$ par année Le partage des coûts peut être supprimé pour les personnes à faible revenu, vivant temporairement dans des circonstances exceptionnelles ou ayant besoin d'appareils auditifs Les aînés qui reçoivent des prestations du programme AADL pour des prothèses, orthèses, prothèses mammaires et oculaires obtiennent gratuitement ces articles Aucun financement accordé si le client reçoit des prestations d'un autre gouvernement ou d'un programme d'assurance (le programme AADL pourrait payer, si l'appareil n'est pas disponible auprès d'un autre programme) 	<ul style="list-style-type: none"> Ceintures de soutien dorsal et abdominal Équipement pour le bain et la toilette Chaussures faites sur mesure Appareils auditifs et systèmes de boucle FM Lits et accessoires pour la maison Lève-personne Prothèses Élévation de semelles de chaussures Sièges spécialisés Dispositifs de sortie vocale pour la communication Ambulateurs et aides à la marche Fauteuils roulants – manuels et motorisés 	<ul style="list-style-type: none"> Résident titulaire d'une carte du régime d'assurance maladie de l'Alberta La personne a besoin d'aide en raison d'une invalidité de longue durée, d'une maladie chronique ou d'une maladie en phase terminale La personne n'est pas admissible si elle reçoit des prestations d'un autre gouvernement ou d'un programme d'assurance

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Colombie-Britannique	Employment and Assistance (BCEA) Programme : équipement et dispositifs médicaux	Entièrement ou partiellement payé <ul style="list-style-type: none"> Le ministère est le payeur de dernier recours Pour les clients de l'aide au revenu et d'aide en cas d'invalidité, les autres ressources pourraient comprendre d'autres programmes ou sources de financement gouvernementaux (p. ex., WorkSafeBC, Anciens combattants Canada), régime privé d'assurance, établissements subventionnés de soins en santé (s'il s'agit du lieu de résidence du client) Le cofinancement peut être envisagé lorsque d'autres ressources, comme un régime d'assurance, ne peuvent payer le coût total Aucune ressource disponible de la famille pour obtenir l'équipement 	<ul style="list-style-type: none"> Cannes, béquilles, ambulateurs Fauteuils roulants manuels et motorisés, sièges pour fauteuil roulant, triporteurs Aides à la toilette, au transfert et au positionnement Lits d'hôpital et articles connexes, matelas pour la prévention des pressions douloureuses Lève-personne fixé au sol ou au plafond 	<ul style="list-style-type: none"> Admissibilité aux suppléments généraux pour la santé Admissibilité à l'aide financière (avec exemption de certains actifs) Être âgé de 18 ans ou plus Avoir une grave déficience physique ou mentale qui devrait durer plus de deux ans
	Employment and Assistance (BCEA) Programme : équipement médical – prothèses auditives		<ul style="list-style-type: none"> Prothèses auditives 	<ul style="list-style-type: none"> La personne doit être admissible aux suppléments généraux pour la santé Bénéficiaire qui participe à une formation approuvée par le ministère ou qui, selon son superviseur, a besoin d'une prothèse pour obtenir un emploi et lorsque le défaut de fournir celle-ci constitue un obstacle à l'emploi
	Employment and Assistance (BCEA) Programme : équipement médical – orthèses		<ul style="list-style-type: none"> Appareil orthopédique pour la cheville Casque crânien Chaussures – diverses Orthèse de hanche Attelle de genou Soutien orthopédique pour le torse ou la colonne vertébrale Attelle pour une extrémité du haut du corps 	<ul style="list-style-type: none"> Doit être admissible aux suppléments généraux pour la santé L'article est nécessaire pour au moins une des raisons suivantes : <ul style="list-style-type: none"> éviter une opération après des soins postopératoires aider à la guérison après une opération, une blessure ou une maladie

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Manitoba	Programme d'aide à l'emploi et au revenu pour les personnes handicapées	Appareil provenant d'une réserve; peut être acheté s'il n'est pas disponible <ul style="list-style-type: none"> Le financement des appareils est offert jusqu'à concurrence du montant établi dans les lignes directrices Appareils non payés par d'autres programmes (p. ex. soins à domicile ou autres régimes) 	<ul style="list-style-type: none"> Appareils auditifs Équipement médical et fournitures médicales Matériel de mobilité (appareils) non couvert par d'autres programmes Téléphones nécessaires pour des raisons de santé ou de sécurité Prothèses et orthèses 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir 18 ans ou plus Être résident du Manitoba Avoir une déficience mentale ou physique qui durera vraisemblablement plus de 90 jours et qui empêche d'obtenir un revenu suffisant pour satisfaire aux besoins de base de la famille Avoir besoin de soutien financier : le coût total des besoins de base et de logement mensuels dépasse le total des ressources financières
	Programme de services de fauteuils roulants du Manitoba	Fauteuils roulants loués à long terme; proviennent d'une réserve <ul style="list-style-type: none"> Possibilité de commander un nouveau fauteuil s'il n'est pas disponible dans la réserve, avec l'option d'achat personnel dans le cadre du Programme d'aide à l'emploi et au revenu; sélection restreinte de pièces supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> Fauteuils roulants manuels et motorisés 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident du Manitoba et avoir un numéro d'identification médical personnel du Manitoba Avoir un handicap physique qui nuit à la mobilité Avoir besoin d'un fauteuil roulant pendant au moins six mois
	Programmes spéciaux des bénéficiaires assurés – Programme de prothèses et d'orthèses	Financé <ul style="list-style-type: none"> Frais non payés par d'autres programmes provinciaux ou fédéraux 	<ul style="list-style-type: none"> Appareils des orthèses des membres et des vertèbres Appareils des orthèses des membres et des vertèbres. 	<ul style="list-style-type: none"> Être citoyen canadien ou avoir le statut d'immigrant (défini dans la <i>Loi sur l'assurance-maladie</i>) Être résident du Manitoba et y habiter six mois par année
	Programmes spéciaux des bénéficiaires assurés – Programme de dispositifs de télécommunication	Partiellement financé <ul style="list-style-type: none"> 80 % des frais couverts, jusqu'à concurrence de 428 \$ Franchise de 75 \$ Frais non payés par d'autres programmes provinciaux ou fédéraux 	<ul style="list-style-type: none"> Équipement de télécommunication qui permet de tenir une conversation téléphonique par l'intermédiaire d'un clavier et d'un terminal 	<ul style="list-style-type: none"> Être citoyen canadien ou avoir le statut d'immigrant (défini dans la <i>Loi sur l'assurance-maladie</i>) Être résident du Manitoba et y habiter six mois par année Être atteint d'une perte d'audition profonde ou d'un trouble de la parole

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Nouveau-Brunswick	Programme de prêt d'équipement de convalescence/réadaptation	Appareils provenant d'une réserve qui sont prêtés aussi longtemps que nécessaire; l'appareil peut être financé ou acheté, s'il n'est pas en réserve <ul style="list-style-type: none"> Les appareils appartiennent au gouvernement et sont recyclés et fournis par l'organisme Timbres de Pâques Les appareils et services ne doivent pas être couverts par d'autres organismes ni par des régimes privés d'assurance maladie 	<ul style="list-style-type: none"> Cannes, béquilles, déambulateurs, appareils de rééducation de la marche Sièges de toilette surélevés, chaises d'aisance Bancs de transfert pour la baignoire, bancs et chaises de baignoire, douchettes réglables, sièges élévateurs de bain, chaises d'aisance pour la douche Lits d'hôpitaux Fauteuils roulants manuels Fauteuils roulants motorisés Quadriporteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Personnes qui ont des besoins particuliers en matière de santé et qui remplissent les conditions pour recevoir des soins de santé subventionnés, en vertu de l'article 4.4 de la <i>Loi sur la sécurité du revenu familial</i>. Les clients doivent avoir une carte d'assistance médicale blanche ou jaune valide
	Programme de fauteuils roulants/sièges			
	Programme de prothèses auditives	Financement intégral <ul style="list-style-type: none"> Les appareils et services ne doivent pas être couverts par d'autres organismes ni par des régimes privés d'assurance maladie 	<ul style="list-style-type: none"> Prothèses auditives - diverses 	
	Programme orthopédique		<ul style="list-style-type: none"> Appareils et supports orthopédiques spécifiques Orthèses fabriquées sur mesure Chaussures thérapeutiques ou orthopédique Prothèses de membres (bras, jambes, pieds); Prothèses oculaires (œil artificiel) Prothèses mammaires et un soutien-gorge 	
	Programme prothétique			

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Terre-Neuve-et- Labrador	Programme d'aide spéciale – fournitures et équipement médicaux	Financé, intégralement ou avec partage des coûts <ul style="list-style-type: none"> Financement intégral pour les personnes recevant un soutien à domicile ou au revenu, sinon, la contribution dépend des besoins financiers 	<ul style="list-style-type: none"> Matériel et équipement médical essentiel pour les activités quotidiennes et la vie dans la communauté Orthèses, comme des attelles Fauteuils roulants, chaises d'aisance, aide dans la salle de bains, prothèses et orthèses 	<ul style="list-style-type: none"> Le client doit démontrer qu'il a des besoins financiers Les appareils sont nécessaires pendant au moins trois mois
	Soutien au revenu – programme de prothèses auditives	Des appareils sont fournis	<ul style="list-style-type: none"> Prothèses auditives 	<ul style="list-style-type: none"> Jeunes de 17 ans ou plus aux études à temps plein au niveau secondaire ou postsecondaire Adultes dans l'impossibilité de payer, selon le Department of Advanced Education and Skills
Nouvelle-Écosse	Programme de soutien aux personnes handicapées	Financé	<ul style="list-style-type: none"> Appareils obtenus sur demande spéciale (p. ex. vêtements particuliers pour répondre à des besoins de mobilité, orthèses, appareils auditifs et piles) 	<ul style="list-style-type: none"> Les demandeurs doivent avoir une carte santé valide de la Nouvelle- Écosse Avoir 19 ans ou plus (des exceptions sont possibles) Le client doit démontrer qu'il a des besoins financiers Le client doit aussi avoir une déficience intellectuelle, un traumatisme crânien, une maladie mentale de longue durée ou une déficience physique de longue durée
Ontario	Programme d'appareils et accessoires fonctionnels	Frais partagés <ul style="list-style-type: none"> Le programme paie jusqu'à 75 % du coût de l'appareil, comme des membres artificiels, des appareils orthopédiques et des fauteuils roulants Le programme couvre un montant fixe pour les appareils auditifs 	<ul style="list-style-type: none"> Le programme couvre plus de 8 000 appareils ou accessoires, comme des aides à la mobilité, des appareils auditifs et d'autres articles 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident de l'Ontario et avoir une carte santé valide de l'Ontario Avoir une déficience physique pendant au moins six mois (les revenus ne sont pas pris en considération) Des critères d'admissibilité particuliers s'appliquent à chaque catégorie d'appareils

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Île-du-Prince-Édouard	Programme de soutien aux personnes handicapées	Financé, à frais partagés <ul style="list-style-type: none"> On offre des appareils recyclés avant de financer de nouveaux appareils. S'il n'y a pas d'appareil recyclé disponible, alors deux devis sont requis. Des limites sont imposées sur la fréquence des achats d'appareils. Le client paie une part des coûts, selon son revenu et son niveau d'incapacité. Des limites de financement sont également imposées, selon le niveau d'incapacité. 	<ul style="list-style-type: none"> Aides à la mobilité Aides pour la salle de bains Appareils de communication Appareils auditifs Prothèses et orthèses Aides visuelles 	<ul style="list-style-type: none"> Être un résident de l'Î.-P.-É. de 65 ans ou moins et avoir une déficience
Québec	Aides techniques : programme d'attribution d'ambulateurs	Prêt au client <ul style="list-style-type: none"> Pas de frais de location, système « sans frais pour l'utilisateur » 	<ul style="list-style-type: none"> Le programme couvre les ambulateurs satisfaisant à une liste de caractéristiques obligatoires 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir plus de 18 ans, avoir une déficience organique entraînant des incapacités significatives et persistantes à se déplacer, avoir une incapacité à marcher, avoir la capacité d'utiliser ses bras pour freiner de façon efficace, être suffisamment autonome pour utiliser l'ambulateur de façon sécuritaire
Aides techniques : programme de chaussures orthétiques et d'appareillage de chaussure	Selon les besoins, des frais peuvent être imposés <ul style="list-style-type: none"> Chaussures orthétiques : franchise de 75 \$ Appareillages ou modifications orthétiques : les frais pour les chaussures sont payés par le client Couverture pour chaussures modifiées : aucune franchise 	<ul style="list-style-type: none"> Le programme couvre certaines chaussures et appareils orthétiques 	<ul style="list-style-type: none"> Avoir une déficience motrice et présenter, au pied ou à la cheville, des anomalies congénitales ou de croissance, des séquelles traumatiques ou pathologiques ou des déformations à la suite d'une maladie organique ou neurologique Cette déficience doit entraîner une incapacité de marcher qui peut être compensée par le port quotidien de chaussures orthétiques. 	

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
	Aides techniques : aides à la vie quotidienne et à la vie domestique	Prêt au client <ul style="list-style-type: none"> • Pas de frais de location, système « sans frais pour l'utilisateur » 	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme couvre divers appareils inscrits dans diverses catégories, comme ceux utilisés dans la chambre, la salle de bains et la cuisine 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir une déficience motrice, organique ou intellectuelle qui entraîne des incapacités significatives et persistantes • Ne sont pas admissibles les personnes qui bénéficient de la couverture d'un autre programme, qui habitent dans une résidence financée par le gouvernement ou qui reçoivent des soins palliatifs
	Aides techniques : programme d'attribution des triporteurs et des quadriporteurs	Financé	<ul style="list-style-type: none"> • En raison de la grande variété d'appareils disponibles sur le marché, il n'y a pas de liste d'appareils couverts 	<ul style="list-style-type: none"> • Toute personne de 18 ans ou plus ayant notamment une incapacité permanente significative et persistante liée à la marche et à la propulsion d'un fauteuil roulant manuel. • Vivre à domicile ou en ressource de type familial (maximum de neuf résidents) • La personne doit être incapable de marcher plus de 30 mètres, être capable d'effectuer seule son transfert, et avoir les capacités visuelles, perceptives, cognitives et visuelles requises pour utiliser l'appareil • La personne ne doit pas avoir besoin d'un coussin particulier, et son incapacité doit être permanente.

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
Saskatchewan	Programme d'aide à l'autonomie de la Saskatchewan : programme de prothèses et d'orthèses	Financé, partage des coûts ou fourni <ul style="list-style-type: none"> Le client ne doit pas être admissible à la prestation de services d'un autre organisme gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> Orthèses Prothèses Sièges adaptés ou spécialisés 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident de la Saskatchewan et avoir un numéro des services de santé de la province Critères particuliers pour les types d'appareils. Par exemple, il faut une ordonnance d'un spécialiste pertinent pour les orthèses et prothèses; l'appareil est requis pour les activités quotidiennes ou à des fins de prévention
	Programme d'aide à l'autonomie de la Saskatchewan : programme d'aides adaptées et pour la mobilité (matériel pour des besoins spéciaux)	Prêt d'une réserve <ul style="list-style-type: none"> Le client ne doit pas être admissible à la prestation de services d'un autre organisme gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> Fauteurs roulants et accessoires Ambulateurs Cannes et béquilles Articles pour la salle de bains Aides pour le transfert Lits d'hôpital et accessoires 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident de la Saskatchewan et avoir un numéro des services de santé de la province Les personnes qui habitent dans un foyer privé de soins personnels ou un établissement de soins de longue durée ne sont pas admissibles Les patients dans un établissement de soins de courte durée ne sont pas admissibles, sauf si l'article s'inscrit dans un plan de congé permanent
	Programme d'aide à l'autonomie de la Saskatchewan : programme pour les aveugles	Financé, partage des coûts ou fourni <ul style="list-style-type: none"> Le client ne doit pas être admissible à la prestation de services d'un autre organisme gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> Lunettes pour les personnes ayant une basse vision Prêt de cannes blanches (pour l'identification, la mobilité et/ou le soutien), loupes et lecteurs de livres audio 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident de la Saskatchewan et avoir un numéro des services de santé de la province Être aiguillé par un optométriste, un spécialiste en ophtalmologie ou une clinique de basse vision Le client a besoin d'aides à la vision ne servant pas exclusivement à des fins éducatives et/ou professionnelles

Province	Programmes	Financement des appareils	Exemples d'appareils couverts	Principaux critères d'admissibilité
	Programme d'aide à l'autonomie de la Saskatchewan : programme pour les parapalégiés	Financé, partage des coûts ou fourni <ul style="list-style-type: none"> Le client ne doit pas être admissible à la prestation de services d'un autre organisme gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> Équipement spécialisé pour la réadaptation (avec approbation préalable) 	<ul style="list-style-type: none"> Être résident de la Saskatchewan et avoir un numéro des services de santé de la province La personne doit être atteinte de paralysie de l'ensemble ou de la plupart des membres inférieurs et du tronc en raison d'une lésion ou d'une maladie de la moelle épinière Le client est aiguillé par un physiatre (ou un autre médecin spécialiste) d'un centre de réadaptation
	Prestations de santé supplémentaires : services de l'ouïe	Couverture partielle, mais très restreinte	<ul style="list-style-type: none"> Prothèses auditives 	<ul style="list-style-type: none"> Pupilles de l'État Détenus des établissements correctionnels provinciaux Résidents d'établissements de soins particuliers admissibles au Régime d'assurance-revenu pour les aînés Personnes inscrites à certains programmes d'aide au revenu

Nota : Les renseignements sur les programmes d'appareils fonctionnels sont fondés sur l'étude Access to Assistive Technology In Canada: A Jurisdictional Scan of Programs, publiée en 2017 par l'organisme AGE-WELL NCE (Aging Gracefully across Environments using Technology to Support Wellness, Engagement and Long Life Network of Centres of Excellence, Incorporated), un réseau financé par le gouvernement du Canada. Les auteurs de l'étude sont membres de l'Université de Toronto et de l'Université McMaster. L'étude porte sur diverses catégories d'appareils, notamment pour la mobilité, l'ouïe, la communication et la vision, ainsi que sur les prothèses et les orthèses.

Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington

1.0 Résumé

Ontario Power Generation (OPG) est une société détenue en propriété exclusive par la province. OPG génère plus de la moitié de l'électricité de la province principalement par l'entremise de plus de 60 centrales hydroélectriques et de deux centrales nucléaires : celle de Darlington, située dans la région de Durham, et celle de Pickering.

La centrale de Darlington est entrée en service en 1990 et comprend quatre réacteurs nucléaires. Elle produit généralement plus de 15 % de l'électricité utilisée en Ontario.

En 2006, sous la direction du gouvernement ontarien, OPG a commencé à évaluer la faisabilité de remettre en état les quatre réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington, la durée de vie utile de ceux-ci devant prendre fin au début des années 2020.

En janvier 2016, soit environ cinq mois après la nomination d'un nouveau président et chef de la direction, OPG a annoncé publiquement qu'elle était prête à exécuter le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet). D'après ses estimations, le Projet devrait :

- coûter 12,8 milliards de dollars, soit des coûts estimatifs de 10,8 milliards et un montant pour éventualités de 2 milliards pour couvrir le coût des risques additionnels liés au Projet;

- s'étendre sur 10 ans (d'octobre 2016 à février 2026) pour les principaux travaux de remise en état;
- prolonger la durée de vie utile des quatre réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington jusqu'en 2055 environ.

OPG a confié la majorité des travaux du Projet à des entrepreneurs externes, dont la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECON Construction Group Inc., pour la réalisation des principaux travaux de remise en état des réacteurs nucléaires. Au 30 juin 2018, environ 980 équivalents temps plein d'OPG et 1 500 employés de l'entrepreneur travaillaient sur le Projet.

Notre audit était axé sur la planification et l'exécution du Projet par OPG et a été mené pendant l'exécution des travaux de remise en état du premier des quatre réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington. Au 30 juin 2018, OPG avait dépensé environ cinq milliards de dollars pour le Projet. Environ la moitié de ce montant se rapporte à la planification du Projet et à l'exécution des travaux préalables à la remise en état proprement dite des réacteurs nucléaires (comme la construction d'un générateur de secours supplémentaire). La moitié restante concerne principalement les travaux de remise en état du premier des quatre réacteurs nucléaires. OPG prévoit consacrer près de huit milliards de dollars de plus au Projet, essentiellement pour les travaux de remise en état de ses trois autres réacteurs nucléaires.

Dans l'ensemble, OPG prévoit que les coûts et les délais estimatifs annoncés publiquement en janvier 2016 seront respectés. Ces estimations prenaient en compte les améliorations qu'OPG a apportées à ses processus après avoir tiré des leçons des travaux initiaux (comme les 18 projets préalables qu'OPG prévoyait effectuer avant la remise en état proprement dite des réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington) et des remises en état d'autres centrales nucléaires. Bien qu'OPG ait appliqué les leçons apprises aux travaux restants du Projet, plusieurs risques importants subsistent qui pourraient entraîner un dépassement des coûts et des délais estimatifs étant donné la complexité croissante du Projet. Par exemple, OPG a réalisé des travaux de remise en état d'un seul réacteur nucléaire jusqu'ici. Elle pourrait être confrontée à plus de défis que prévu lorsqu'elle commencera à travailler à la remise en état simultanée de plusieurs réacteurs nucléaires en 2021. OPG doit donc rester vigilante pour éviter ou atténuer les risques.

Certaines de nos observations importantes supplémentaires sont présentées ci-après.

- **La pénurie imminente de gens de métier spécialisés et le départ à la retraite potentiel de cadres et de gestionnaires expérimentés exposent le Projet à un risque de non-respect des délais et du budget.** OPG sera en concurrence pour les gens de métier spécialisés (embauchés par les entrepreneurs) pendant plusieurs années, lorsque le Projet chevauchera un autre projet de remise en état à la centrale nucléaire Bruce. OPG a prévu que la pénurie potentielle de chaudronniers (qui enlèvent les anciennes composantes de la centrale nucléaire et en installent de nouvelles) poserait le plus grand risque. OPG est toujours en train de déterminer si elle pourra recruter suffisamment de chaudronniers pour répondre à ses futurs besoins. Dans le même temps, OPG estime que plus de 30 % des gestionnaires et la quasi-totalité des cadres de son groupe de remise en état de la centrale de Darlington pourront prendre leur retraite d'ici 2025 (avant l'achèvement prévu du Projet). OPG a identifié des candidats internes qui pourraient succéder aux titulaires de la plupart de ces postes, mais il lui reste encore 13 postes sans relève, dont 6 gestionnaires qui seront admissibles à la retraite avant la fin de 2018.
- **Les coûts d'OPG ont augmenté, car elle a fourni plus d'aide que prévu aux entrepreneurs dont le rendement n'a pas répondu à ses attentes.** Cependant, elle ne tient pas compte de l'augmentation de ses coûts lorsqu'elle verse des bénéfices à ces entrepreneurs. OPG a estimé qu'elle paierait environ 6,1 milliards de dollars aux entrepreneurs pour qu'ils achèvent les travaux liés au Projet. Ce montant comprend actuellement plus de 800 millions de dollars pour les frais généraux des entrepreneurs (pour couvrir la rémunération de la haute direction et du personnel de soutien qui n'exécute pas directement les travaux du Projet) et les bénéfices (qui sont généralement liés au rendement des entrepreneurs par rapport aux coûts et aux délais cibles convenus avec OPG). OPG a dû fournir plus d'assistance aux entrepreneurs (principalement pour la supervision et le soutien à la direction) que prévu à l'origine pour respecter les délais et le budget établis. OPG a évalué qu'elle dépenserait en tout près de 50 millions de dollars de plus que prévu pour la supervision et le soutien au Projet, (y compris les coûts liés à la prestation d'assistance supplémentaire aux entrepreneurs), mais elle n'a pas tenu compte de ces frais additionnels payés pour établir le montant du bénéfice versé aux entrepreneurs.
- **Le personnel du Projet n'a subi aucune blessure grave.** Toutefois, OPG n'a pas atteint ses objectifs en matière de sécurité et pourrait être plus proactive pour tenter

de réduire le nombre d'incidents de sécurité récurrents. Bien que la gravité des incidents de sécurité liés au Projet ait été faible (c'est-à-dire qu'il n'y a eu aucune blessure qui a obligé un employé à s'absenter du travail pendant plus d'une journée), la fréquence des incidents de sécurité est restée à peu près inchangée. Le taux d'incidents de sécurité du personnel du Projet est resté à peu près le même depuis 2016 (année où les travaux de remise en état ont commencé), soit environ 0,5 incident de sécurité pour 200 000 heures travaillées entre 2016 et la première moitié de 2018. Ce taux est supérieur aux objectifs d'OPG de 0,24 en 2016 et de 0,37 en 2017 et 2018. OPG a fait enquête sur chacun des incidents, mais elle pourrait en faire plus pour éviter les incidents récurrents (comme le personnel travaillant en hauteur qui a échappé des outils que d'autres personnes ont évités de justesse). À un moment donné, un travailleur travaillant à plus de 35 pieds au-dessus du sol a échappé un sac contenant des morceaux de métal qui a failli heurter un autre travailleur. Comme il y avait déjà eu cette année-là huit incidents dont la cause était la même (des travailleurs en hauteur avaient échappé des outils et des pièces) et comme cet incident aurait pu occasionner une blessure grave ou le décès d'un travailleur, l'entrepreneur a retiré ses 800 employés du Projet pendant deux jours en attendant que soit élaborée une meilleure procédure de sécurité. Cette interruption a coûté plus de 700 000 \$ à OPG, car elle a quand même dû rémunérer les employés de l'entrepreneur.

- **Les travaux préalables devraient coûter au-delà de 725 millions de dollars de plus et prendre plus de temps que prévu à l'origine.** Avant de commencer les principaux travaux de remise en état de ses quatre réacteurs nucléaires, OPG a dû travailler sur 18 projets préalables. Le coût total de ces 18 projets devrait dépasser le montant

initialement estimé par OPG de plus de 725 millions de dollars (ou 75 %). Environ 345 millions de dollars de ce dépassement majeur des coûts étaient déjà inscrits dans les dépenses prévues du coût total estimatif du Projet (12,8 milliards de dollars) publié par OPG en janvier 2016. La majeure partie du solde du dépassement de coûts est prévue dans les provisions pour éventualités du Projet. Les principales causes du dépassement de coûts étaient les suivantes :

- OPG s'était fiée aux estimations initiales des coûts et des délais des travaux préalables, lesquelles ne se fondaient pas sur une compréhension détaillée de la complexité et des exigences techniques du Projet;
- OPG n'a pas suffisamment pris en compte les risques connus lors de l'établissement des montants pour éventualités liés aux travaux préalables;
- des entrepreneurs chargés d'effectuer les travaux préalables ont été sélectionnés en grande partie parce qu'ils offraient des prix plus bas, alors que leurs concurrents avaient reçu une note supérieure pour les critères techniques;
- les travaux préalables du Projet ont été confiés à des membres du personnel d'OPG qui avaient peu d'expérience pertinente;
- la gestion des projets et la supervision des entrepreneurs responsables des travaux préalables étaient inadéquates.

Par ailleurs, 14 des 18 projets préalables ont pris plus de temps que prévu par OPG. Dans certains cas, OPG a demandé au personnel de faire des heures supplémentaires afin d'éviter que les retards des travaux préalables ne perturbent d'autres travaux liés au Projet. En conséquence, OPG a dépensé près de 32 millions de dollars pour accélérer le Projet, ce qui aurait pu être évité ou réduit si OPG avait mieux planifié ses travaux préalables.

Conclusion globale

Bien qu'OPG ait dû faire face à des défis, à des dépassements de coûts et à des retards importants dans les travaux qui ont débuté avant janvier 2016, elle a appliqué les leçons apprises au reste des travaux du Projet et à l'élaboration de ses estimations des coûts et des délais. OPG avait ultérieurement estimé les coûts et les délais du Projet en se fondant sur des informations fiables et des hypothèses raisonnables. Un processus de passation de marchés équitable et transparent a été suivi lors de la sélection de la majorité des entrepreneurs du Projet. Une structure de responsabilisation clairement définie est en place afin de s'assurer que le personnel et les entrepreneurs respectent les conditions contractuelles et les normes prescrites par la loi en matière de sécurité et d'environnement, que leur rendement est surveillé et que des mesures correctives appropriées sont prises en temps opportun, le cas échéant. Les délais et les coûts du Projet sont gérés et surveillés et font l'objet de rapports publics réguliers, et des mesures correctives sont prises en cas de problème.

Toutefois, compte tenu de la complexité du Projet et des risques associés aux travaux à venir, l'incertitude demeure quant à savoir si le Projet sera achevé dans le respect des délais et du budget. Par conséquent, OPG doit rester diligente jusqu'à la fin du Projet afin d'éviter ou d'atténuer les risques de façon appropriée.

Ce rapport contient 7 recommandations préconisant 18 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE D'ONTARIO POWER GENERATION

Il y a deux ans, Ontario Power Generation (OPG) a entrepris l'un des plus importants et des plus complexes projets d'infrastructure au Canada. Le Projet de remise en état de la centrale de Darlington, qui compte parmi les plus grands projets d'énergie propre au

Canada, produira de l'énergie à faible coût, sans émissions et fiable pendant 30 autres années pour l'Ontario. Il reste un peu plus d'un an à consacrer à la remise en état du premier réacteur. Ce projet de 12,8 milliards de dollars respecte donc l'échéancier et le budget.

La sécurité demeure la priorité absolue d'OPG. Le taux d'incidents de sécurité concernant le Projet comme tel est environ 10 fois meilleur que le taux global moyen dans l'industrie. Le Projet a réalisé plus de neuf millions d'heures de travail et n'a donné lieu à aucune lésion avec interruption de travail (lésion qui amène un employé à s'absenter du travail pendant plus d'une journée).

La planification, la préparation et la surveillance du Projet par OPG ont été scrutées soigneusement par le public et par des experts indépendants. En décembre 2017, après un examen rigoureux des coûts du Projet, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) a déclaré que [traduction] « des experts ont convenu que la planification du [Projet] avait été effectuée conformément aux normes de l'industrie. » La CEO a conclu que [traduction] « OPG [avait] élaboré des systèmes de contrôle de projet raisonnables pour gérer le coût et le calendrier du [Projet]. OPG a également exécuté une évaluation du risque adéquate pour le [Projet] et mis en place des mécanismes permettant de faire face aux risques lorsqu'ils se présentent. »

Depuis le début du Projet, OPG a :

- intégré les leçons retenues des premières difficultés et établi des estimations des coûts et du calendrier en se fondant sur des informations fiables et des hypothèses raisonnables;
- eu recours à un processus de passation de marchés équitable et transparent pour la sélection des entrepreneurs;
- mis en oeuvre une structure de responsabilisation clairement définie afin de s'assurer que le personnel et les

entrepreneurs offrent des services de qualité, en toute sécurité;

- surveillé et géré efficacement les coûts et le calendrier du Projet, et présenté des rapports transparents au public tous les trois mois.

OPG valorise les efforts et la rétroaction de la vérificatrice générale. Une grande partie des travaux consacrés au premier réacteur ayant déjà été achevés, OPG demeure résolue à poursuivre les améliorations et continuera à examiner toutes les possibilités, dont celles qui sont recommandées par la vérificatrice générale, pour faire en sorte que le Projet soit réalisé à temps, dans les limites du budget, en toute sécurité et en offrant de la qualité.

Contexte

2.1 Énergie nucléaire

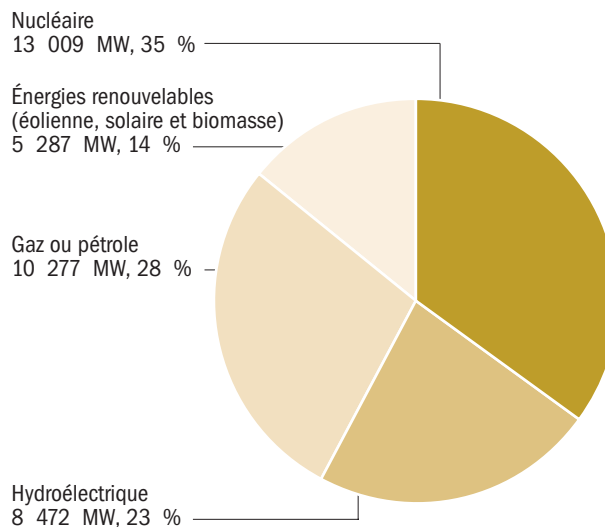
Environ 15 % de l'électricité du Canada provient de l'énergie nucléaire, qui est générée par 4 centrales nucléaires (contenant 19 réacteurs nucléaires en exploitation). Trois de ces centrales nucléaires (contenant 18 réacteurs nucléaires en exploitation) sont situées en Ontario. Ces centrales sont celles de Bruce, de Darlington et de Pickering. Les deux dernières sont exploitées par Ontario Power Generation (OPG), qui appartient en propriété exclusive à la province. L'**annexe 1** contient un glossaire des termes employés dans le rapport. L'**annexe 2** contient des détails sur les trois centrales nucléaires de l'Ontario.

À l'heure actuelle, l'énergie nucléaire représente plus du tiers de la capacité d'approvisionnement énergétique maximale totale de l'Ontario. La **figure 1** montre la capacité maximale actuelle de l'Ontario selon la source d'énergie.

Les réacteurs nucléaires produisent de l'électricité en utilisant un procédé de fission (où les neutrons frappent et divisent les atomes d'uranium) pour générer de la chaleur, qui transforme l'eau

Figure 1 : Capacité maximale de production d'électricité en Ontario selon la source d'énergie, en mégawatts (MW)

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)



Remarque : Données disponibles en juin 2018

en vapeur qui fait tourner une turbine afin de produire de l'électricité. La **figure 2** illustre le fonctionnement d'une centrale nucléaire. (Pour faciliter la compréhension, nous avons ajouté une légende définissant les termes clés à l'illustration préparée par l'Association nucléaire canadienne.)

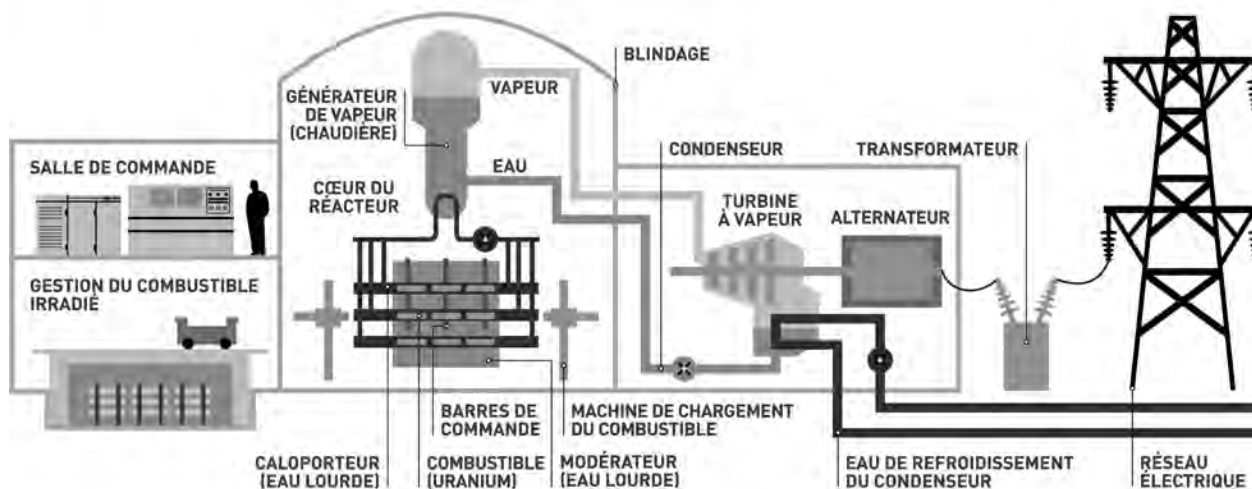
2.2 Centrale nucléaire de Darlington

La centrale nucléaire de Darlington est située dans la municipalité de Clarington, en Ontario (dans la région de Durham). Les quatre réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington ont été mis en service entre 1990 et 1993. Les réacteurs nucléaires peuvent produire un total d'environ 3 500 mégawatts d'électricité, ce qui représente généralement plus de 15 % de la demande d'électricité des 10 dernières années en Ontario. La centrale de Darlington est la deuxième centrale nucléaire canadienne en importance (après la centrale nucléaire Bruce à Kincardine, en Ontario).

Figure 2 : Fonctionnement d'une centrale nucléaire

Source : Association nucléaire canadienne

RÉACTEUR CANDU



- **Cœur du réacteur** : contient de l'uranium, qui est un élément chimique permettant de générer de la chaleur dans un réacteur nucléaire.
- **Circuit modérateur** : milieu, de l'eau par exemple, qui permet aux neutrons de ralentir pour provoquer une nouvelle fission.
- **Barres de commande** : composantes fabriquées dans des matériaux (comme l'acier inoxydable et le cobalt) qui absorbent les neutrons pour stopper le processus de fission, si nécessaire, et pour réguler le niveau et la répartition de la puissance du réacteur.
- **Circuit caloporteur** : fluide circulant dans le cœur du réacteur qui permet d'absorber et de transférer la chaleur dégagée par la fission nucléaire et de maintenir la température du combustible dans des limites acceptables.
- **Blindage** : généralement, structure en béton et en acier d'une épaisseur de 1 m qui entoure le réacteur et ses composantes (comme les générateurs de vapeur) pour empêcher les intrusions et protéger les gens à l'extérieur contre les effets du rayonnement en cas de défaillance du réacteur.

Elle utilise des réacteurs canadiens à deutérium-uranium CANDU. Les réacteurs CANDU utilisent de l'eau lourde (ou plus précisément de l'oxyde de deutérium ou D_2O) plutôt que de l'eau normale (H_2O) comme modérateur. Cela permet aux réacteurs CANDU de produire de l'électricité à partir d'uranium naturel (non enrichi). Les réacteurs nucléaires qui utilisent de l'eau normale comme modérateur doivent modifier (ou enrichir) l'uranium avant de pouvoir l'utiliser pour produire de l'électricité.

2.3 Projet de remise en état de la centrale de Darlington

2.3.1 Décision de remettre en état la centrale de Darlington

Le 13 juin 2006, le ministre de l'Énergie (le ministre) a donné pour directive à l'Office de l'électricité de l'Ontario (qui a fusionné avec la

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité le 1^{er} janvier 2015) de préparer un Plan pour le réseau d'électricité intégré avec différents objectifs, dont la planification d'initiatives visant à réduire la demande en électricité aux heures de pointe, l'augmentation des sources d'énergie plus propres pour remplacer l'énergie produite à partir de charbon, et le maintien d'une capacité nucléaire permettant de répondre aux besoins en électricité. Trois jours plus tard, le ministre a publié une directive enjoignant à OPG d'entamer des études de faisabilité et des évaluations environnementales sur la remise en état des réacteurs nucléaires existants des centrales de Darlington et de Pickering. Le ministre avait indiqué à l'époque qu'il pourrait être nécessaire d'exploiter les centrales nucléaires d'OPG au-delà de leur durée de vie prévue.

En novembre 2009, OPG a terminé une étude de faisabilité indiquant qu'il était plus économique

de remettre en état la centrale de Darlington que de recourir à d'autres sources d'énergie (comme le gaz naturel). À la suite de cette étude, le conseil d'administration d'OPG a approuvé environ 240 millions de dollars de dépenses pour poursuivre la planification du Projet de remise en état de la centrale de Darlington (le Projet), y compris la planification d'un certain nombre de projets préalables nécessaires (comme un bâtiment pour entreposer en toute sécurité les composantes des réacteurs nucléaires qui seraient retirées dans le cadre de leur remise en état). Les dates clés liées au Projet sont indiquées à l'**annexe 3**.

Outre le Projet, OPG prolonge également la durée de vie utile des deux autres centrales nucléaires de l'Ontario (voir l'**annexe 2**) :

- La centrale de Pickering compte six réacteurs nucléaires qui devaient initialement cesser de fonctionner en 2020. En novembre 2015, le conseil d'administration d'OPG a approuvé la prolongation de la durée de vie utile des six réacteurs nucléaires (deux jusqu'en 2022 et les quatre autres jusqu'en 2024), en partie pour assurer un approvisionnement fiable en électricité pendant l'exécution du Projet. OPG s'attend à ce que cela coûte environ 310 millions de dollars.
- La centrale nucléaire Bruce, qui est exploitée par une société privée, Bruce Power Limited Partnership (Bruce Power), compte huit réacteurs. La remise en état de deux d'entre eux a été achevée en 2012. En janvier 2016, Bruce Power a lancé un programme pluriannuel de prolongation de la durée de vie (avec des travaux prévus jusqu'en 2053) sur les six réacteurs restants, qui leur permettrait de fonctionner jusqu'en 2064. Bruce Power estime que ce programme coûtera environ 13 milliards de dollars au total.

2.3.2 Approbation réglementaire du Projet

Avant de remettre en état la centrale de Darlington, OPG devait obtenir l'approbation réglementaire de

la Commission canadienne de sûreté nucléaire (la Commission), une agence fédérale indépendante qui réglemente la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada. OPG devait identifier les écarts potentiels entre les opérations de la centrale de Darlington à ce moment-là et les normes et pratiques modernes en matière de sécurité, et élaborer un plan pour les combler. Par exemple, OPG devait construire un troisième générateur de secours plus résistant aux événements sismiques de niveau plus élevé (tremblements de terre) que les deux générateurs de secours existants de la centrale de Darlington. Au total, OPG a prévu de dépenser plus de 190 millions de dollars pour améliorer la sécurité à la centrale de Darlington.

En décembre 2015, après avoir obtenu l'approbation réglementaire de la Commission, OPG a obtenu une licence d'exploitation de 10 ans lui permettant d'exploiter la centrale de Darlington du 1^{er} janvier 2016 au 30 novembre 2025. OPG devra présenter une autre demande plus près de la date d'expiration de sa licence actuelle afin de pouvoir continuer d'exploiter la centrale de Darlington après novembre 2025. Avec l'approbation réglementaire, OPG prévoit pouvoir continuer à exploiter la centrale de Darlington jusqu'en 2055.

2.3.3 Calendrier du Projet

OPG utilise une approche en trois étapes pour le Projet :

- **Étape du lancement** : OPG a terminé cette étape en 2009. Cette étape incluait l'évaluation de faisabilité initiale et la planification préliminaire du Projet.
- **Étape de la définition** : OPG a commencé cette étape en 2010 et l'a terminée en 2015. Cette étape incluait la planification détaillée des activités de remise en état déterminées par OPG et la réalisation des travaux préalables, comme la construction des installations de traitement et d'entreposage des matériaux à enlever des réacteurs nucléaires.

- **Étape de l'exécution** : OPG a entrepris cette étape en 2016 et prévoit la terminer en 2026. Cette étape comprend les travaux de remise en état des quatre réacteurs nucléaires, dont la fermeture des réacteurs avant le début des travaux de remise en état, et le remplacement ou la réparation de la plupart des composantes des réacteurs.

La **figure 3** présente les principales activités et le calendrier de chaque étape du Projet.

Même si chacun des quatre réacteurs doit être remis en état, la centrale de Darlington restera opérationnelle pendant toute la durée du Projet, car OPG peut isoler chaque réacteur, le mettre hors service et le remettre en état sans empêcher les autres de fonctionner normalement.

Lors de notre audit, OPG travaillait à la remise en état d'un seul réacteur nucléaire (unité 2). Comme le montre la **figure 4**, à partir de 2021, OPG prévoit travailler sur deux réacteurs en même temps.

2.3.4 Coût du Projet

OPG a commencé à estimer le coût du Projet pendant l'étape du lancement en 2009, et elle a mis à jour l'estimation des coûts sur la base des nouvelles informations reçues depuis. En particulier :

- Après avoir terminé l'étude de faisabilité mentionnée à la **section 2.3.1** en novembre 2009, OPG a estimé que le Projet coûterait environ 10,3 milliards (en dollars de 2009).

Figure 3 : Les trois étapes du Projet

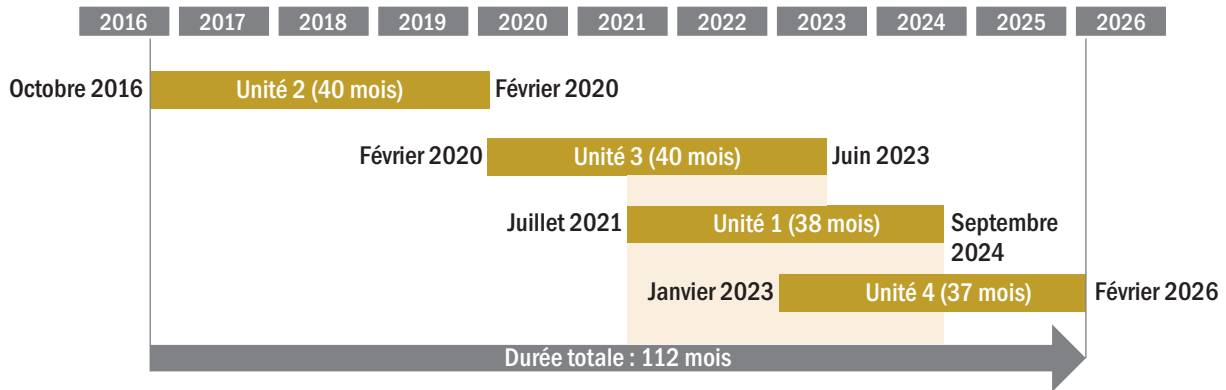
Source des données : Ontario Power Generation

	Étape 1 (2007-2009) : étape du lancement	Étape 2 (2010-2015) : étape de la définition	Étape 3 (2016-2026) : étape de l'exécution
	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer la portée initiale du Projet en faisant des évaluations techniques et des évaluations de l'état et en lançant les processus réglementaires • Planifier les estimations initiales des coûts et des délais • Établir une approche de gestion et de gouvernance des projets • Établir une stratégie globale de passation des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtenir les approbations réglementaires • Mettre en œuvre la gestion et la supervision des projets • Apporter des améliorations en matière de sécurité • Attribuer les contrats importants à des entrepreneurs externes pour la réalisation des travaux du Projet • Finaliser la portée du Projet et terminer les travaux d'ingénierie • Terminer les travaux préalables (projets à mener à bien avant la remise en état des réacteurs nucléaires) • Construire un prototype de réacteur nucléaire et tester l'outillage à utiliser à l'étape de l'exécution • Produire une estimation du coût total et des délais du Projet • Mobiliser et former le personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêter les réacteurs nucléaires et en retirer le combustible (uranium) • Exécuter tous les travaux de remise en état • Respecter tous les engagements réglementaires • Exécuter les activités de maintenance et d'inspection de l'usine • Charger le combustible dans les réacteurs nucléaires • Remettre en service les réacteurs nucléaires
Total des dépenses prévues (\$)		2,4 milliards*	10,4 milliards*

* La figure 5 présente une ventilation détaillée du budget total de 12,8 milliards de dollars pour le Projet.

Figure 4 : Calendrier de l'étape de l'exécution

Source des données : Ontario Power Generation



La zone ombrée indique les périodes pendant lesquelles plusieurs réacteurs nucléaires sont remis en état en même temps.

- Dans son rapport annuel de 2013, OPG affirmait que le « coût de la remise en état des quatre unités de Darlington est actuellement estimé à moins de 10 milliards de dollars [en dollars de 2013] », compte non tenu des intérêts capitalisés et de la hausse des prix (qui s'élevaient à trois milliards de dollars dans l'estimation interne des coûts du Projet réalisée par OPG en 2009). OPG a ensuite déterminé que cette estimation des coûts serait de 14 milliards de dollars si elle était convertie en dollars de 2015 et si elle était basée sur une meilleure compréhension des intérêts et des hausses des frais de personnel et des coûts matériels prévus sur la durée du Projet.
- En novembre 2015, le conseil d'administration d'OPG a approuvé le plan du Projet à un coût estimatif total de 12,8 milliards. Cette estimation des coûts était basée sur une meilleure compréhension de la portée du Projet et des coûts réels que les estimations antérieures d'OPG.
- En janvier 2016, OPG a annoncé publiquement que le Projet coûterait environ 12,8 milliards de dollars.

La **figure 5** répartit le coût estimatif total du Projet entre les trois étapes. La plus grande partie des coûts estimatifs du Projet concerne la

réparation ou le remplacement des composantes pour prolonger de 30 ans la durée de vie utile des réacteurs. En général, bien qu'il y ait des différences dans les travaux à effectuer sur chaque réacteur, OPG estime qu'il avancera plus rapidement au fur et à mesure qu'il acquerra de l'expérience en travaillant sur les premiers réacteurs. Par exemple, OPG a estimé qu'elle achèverait certains travaux de remise en état du dernier réacteur plus de 7 % plus vite que pour le premier. Dans ses estimations, OPG a tenu compte de ses études sur d'autres projets de remise en état de centrales nucléaires canadiennes exécutés au cours des dernières années (dont deux projets achevés en 2012, soit la remise en état de la centrale nucléaire de Point Lepreau au Nouveau-Brunswick et celle de deux réacteurs de la centrale nucléaire Bruce à Kincardine, en Ontario).

La **figure 6** présente une ventilation, par catégorie, des coûts estimatifs totaux du Projet de 12,8 milliards de dollars :

- **Coûts contractuels** : environ 6,1 milliards de dollars (soit près de 48 %) ont été versés aux entrepreneurs externes (du secteur privé) qui ont été engagés par OPG pour exécuter la majorité des travaux du Projet.
- **Coûts internes** : environ 4,7 milliards de dollars (soit environ 37 %) sont des coûts directs qu'OPG a affectés au Projet.

Figure 5 : Coût estimatif total du Projet et dépenses réelles, au 30 juin 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Ontario Power Generation

Travaux du Projet	Selon l'estimation publique de janvier 2016			Au 30 juin 2018	
	Dépenses estimatives ¹	Éventualités estimatives ¹	Total	Dépenses à ce jour	Coût prévu
Étapes du lancement et de la définition²					
Travaux préalables ³	1 133 ⁴	32	2 426	1 300	1 417
Planification détaillée	1 261	-		1 191	1 257
Étape de l'exécution^{2,5}					
Unité 2	2 704	696	10 374	2 215	3 152
Unité 3	1 884	524		169	1 993
Unité 1	1 756	406		42	1 749
Unité 4	1 895	349		21	1 915
Travaux communs ⁶	160	-		70	164
Total	10 793	2 007	12 800	5 008	11 647
Reste du montant pour éventualités					1 153
Coût estimatif total					12 800

1. Les estimations des dépenses et des montants pour éventualités sont conformes à celles annoncées publiquement par OPG en janvier 2016. Un montant pour éventualités estimatif a été alloué à chaque partie du Projet en fonction des risques qui pourraient survenir pendant cette partie selon OPG.
2. Les trois étapes du Projet sont décrites à la **figure 3**.
3. OPG a inclus les coûts de 13 projets préalables dans le coût total estimatif annoncé publiquement en janvier 2016. Cinq projets préalables supplémentaires n'ont pas été inclus dans ce coût total estimatif, car ils étaient considérés comme ne faisant pas partie des travaux du Projet (c'est-à-dire qu'ils devaient être effectués même si le Projet n'était pas mis en œuvre), ou ils ont été payés sur des fonds distincts qu'OPG avait déjà mis en place. La liste des cinq projets préalables figure à l'**annexe 5**.
4. 109 des 1 133 millions de dollars se rapportent à 13 projets préalables (voir la **section 4.6**). Les 24 millions de dollars restants concernent des tâches supplémentaires qui devaient être accomplies, comme la démolition des anciennes installations.
5. Les réacteurs nucléaires sont répertoriés dans l'ordre de leur remise en état à l'étape de l'exécution. La **figure 4** présente les dates où OPG s'attend à procéder à la remise en état de chaque réacteur.
6. Il s'agit de travaux liés aux quatre réacteurs nucléaires, tels que le remplacement de huit mécanismes de refroidissement stockant du combustible radioactif usé situé un peu partout dans la centrale de Darlington.

- **Coûts éventuels** : environ 2 milliards de dollars (soit environ 15 %) pour couvrir le coût additionnel des risques repérés par OPG au cours du Projet.

Comme l'indique l'**annexe 3**, en novembre 2015, le conseil d'administration d'OPG a approuvé un coût estimatif total de 12,8 milliards de dollars pour le Projet. Étant donné que le Projet comprend plus de 450 sous-projets (qui sont des tâches individuelles à accomplir avant la fin du Projet), le conseil d'administration d'OPG débloque le financement à différentes étapes plutôt qu'en même temps. Par exemple, lorsque le coût total du Projet a été annoncé publiquement en janvier 2016, le conseil d'administration d'OPG a débloqué environ trois

milliards de dollars au total pour financer les travaux liés aux étapes du lancement et de la définition du Projet et au début de l'étape de l'exécution.

2.3.5 Supervision du Projet

Un certain nombre de groupes ou d'organismes externes et internes à OPG sont chargés de superviser le Projet. La **figure 7** indique les principaux groupes ou organismes de supervision du Projet.

2.3.6 Recours à des entrepreneurs

Les travaux du Projet sont principalement effectués par des entrepreneurs externes. OPG sélectionne la

Figure 6 : Ventilation du coût estimatif total du Projet par type de coût (en millions de dollars)

Source des données : Ontario Power Generation

Type de coût	Principales responsabilités	Coût	Total
Coûts contractuels¹			
Coentreprise SNC-Lavalin/AECON	Réaliser les principaux travaux du Projet sur les réacteurs (comme l'enlèvement, le remplacement et la réparation des composantes de base des réacteurs nucléaires) ainsi que d'autres tâches telles que la maintenance et la remise en état des turbogénérateurs	4 460	6 100
ES Fox	Remplacer les principales composantes du chemin d'alimentation pour la manutention du combustible	840	
Alstom	Fournir du matériel et des services techniques pour la remise en état des turbogénérateurs	355	
BWXT	Procéder à des inspections et à la maintenance des générateurs de vapeur, et enlever le combustible de chaque réacteur principal	180	
Autres ²	Réaliser certains projets préalables au démarrage des principaux travaux de remise en état	265	
Coûts internes			
Soutien au Projet	Apporter un soutien au Projet par l'entremise de différentes entités commerciales (par exemple, en surveillant les niveaux de rayonnement et en s'assurant que le personnel travaille avec l'équipement de sécurité nécessaire)	2 600	4 700
Supervision du Projet	Superviser directement les entrepreneurs externes à qui les travaux du Projet ont été confiés sous contrat	600	
Frais d'intérêts	Financer le Projet	1 300	
Coûts d'exécution	Travailler sur une partie du Projet (comme l'enlèvement du combustible d'uranium des réacteurs nucléaires)	200	
Coûts éventuels³			
	Couvrir le coût additionnel des risques qui pourraient survenir pendant le Projet		2 000
Coût estimatif total du Projet			12 800

Remarque : Tous les chiffres de cette figure ont été arrondis.

1. Ces coûts contractuels correspondent aux montants qui seront versés à chaque entrepreneur du Projet d'après les estimations produites par OPG en janvier 2016.
2. Le terme « Autres » désigne principalement les travaux confiés sous contrat à Black & McDonald, y compris l'installation de stockage de l'eau lourde et de manutention des fûts (la section 4.6.3 contient plus de détails sur ce projet).
3. Selon les risques qui se concrétisent, il peut s'agir de paiements supplémentaires aux entrepreneurs (pour l'exécution de travaux en sus de ceux prévus dans le contrat) ou de coûts directs supplémentaires qu'OPG doit engager.

majorité des entrepreneurs en suivant un processus d'approvisionnement concurrentiel. En mars 2012, elle a sélectionné la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECON Construction Group Inc. pour la planification détaillée de certains travaux de remise en état du réacteur nucléaire principal.

Dans le cadre de son processus d'approvisionnement concurrentiel, OPG a d'abord dressé une liste d'entrepreneurs potentiels qualifiés pour effectuer certains travaux liés au

Projet en fonction de leurs qualifications et de leur expérience de travail. OPG a ensuite demandé à ces entrepreneurs de soumissionner des travaux précis du Projet en incluant le coût estimatif des travaux et des preuves de leur expérience antérieure et de leur capacité technique à exécuter les travaux. OPG a évalué les soumissions reçues à l'aide d'une carte de pointage appliquant une pondération prédéterminée à deux critères principaux : le prix proposé et la capacité technique des entrepreneurs

Figure 7 : Rôles des principaux groupes externes et internes et organismes de supervision du Projet

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

Groupe ou organisme de supervision	Objet de la supervision	Rôles et responsabilités
Supervision externe		
Commission canadienne de sûreté nucléaire	Sécurité du Projet	<ul style="list-style-type: none"> Précise des normes de sécurité que toutes les centrales nucléaires canadiennes doivent respecter pour obtenir une licence et fonctionner A approuvé (dans le cadre de sa licence d'exploitation) qu'OPG entreprenne le Projet d'après son examen d'un certain nombre d'activités de sécurité exécutées par OPG (comme une évaluation environnementale pour déterminer dans quels domaines OPG ne s'est pas conformée aux normes et pratiques actuelles, et les mesures prises par OPG pour apporter les améliorations nécessaires) A confié à environ 20 membres de son personnel (dont 10 inspecteurs sur place à la centrale de Darlington) la responsabilité d'inspecter et d'évaluer les travaux pour s'assurer qu'OPG respecte les conditions de sa licence d'exploitation lorsqu'elle produit de l'électricité à la centrale de Darlington et tout au long du Projet
Ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines	État d'avancement et rendement du Projet	<ul style="list-style-type: none"> Représente le gouvernement de l'Ontario en tant qu'actionnaire unique d'OPG, qui a le pouvoir d'arrêter le Projet ou d'en modifier la portée en adressant des directives à l'intention des actionnaires à OPG A engagé un conseiller externe, qui siège au comité de remise en état de la centrale de Darlington du conseil d'administration d'OPG (voir ci-dessous) en tant qu'observateur et membre sans droit de vote, pour présenter régulièrement des documents d'information et des rapports semestriels au Ministère sur des questions telles que l'avancement et la gestion des risques du Projet
Commission de l'énergie de l'Ontario	Coût du projet	<ul style="list-style-type: none"> Est l'organisme de réglementation de l'électricité en Ontario qui est chargé d'étudier et d'approuver les coûts facturés par OPG, qui est le seul exploitant du réseau d'électricité à tarifs réglementés, et d'autres services publics d'électricité réglementés (comme les transmetteurs et distributeurs) et les tarifs facturés à ceux qui paient l'électricité Examine la demande de tarifs d'OPG pour ses deux centrales nucléaires (Darlington et Pickering) et 54 centrales de production d'hydroélectricité réglementées tous les cinq ans A approuvé la demande de tarifs de 4,8 milliards de dollars liés au Projet soumise par OPG pour la période allant de 2017 à 2021
Supervision interne		
Comité du conseil d'administration d'OPG qui est responsable de la remise en état de la centrale de Darlington	État d'avancement et rendement du Projet	<ul style="list-style-type: none"> Supervise l'exécution du Projet, ce qui comprend le suivi de l'avancement et du rendement du Projet par rapport au calendrier et au budget, et la formulation de recommandations au conseil d'administration d'OPG A engagé un groupe consultatif externe* pour qu'il l'aide à s'acquitter de sa responsabilité de supervision Reçoit des rapports réguliers de la haute direction d'OPG sur l'état d'avancement du Projet
Comité d'examen des travaux de remise en état	État d'avancement et rendement du Projet	<ul style="list-style-type: none"> Se compose d'experts externes de l'industrie possédant une expérience pertinente dans le domaine des mégaprojets. Le comité évalue l'état d'avancement du Projet et donne des conseils à la haute direction d'OPG (y compris le chef de la direction, le chef du nucléaire et le vice-président principal, Projets nucléaires) Fournit des rapports trimestriels à la haute direction d'OPG (comme le président et chef de la direction) et fournit des mises à jour sur l'état du Projet au conseil d'administration d'OPG
Équipe de la haute direction du Projet d'OPG	État d'avancement et rendement du Projet	<ul style="list-style-type: none"> Comprend la haute direction d'OPG responsable du Projet (comme le vice-président principal, Projets nucléaires) Reçoit des rapports réguliers du personnel d'OPG responsable du Projet (par exemple, les directeurs et les gestionnaires chargés de superviser les entrepreneurs qui exécutent les travaux)

* Le groupe consultatif externe comprend des représentants de Burns & McDonnell et de Modus Strategic Solutions Inc. Il effectue une évaluation trimestrielle de l'état du Projet (en examinant les documents préparés par l'équipe de la haute direction du Projet d'OPG et ceux qui lui sont fournis) pour cerner les risques et en rendre compte au comité.

à exécuter les travaux soumissionnés. La pondération appliquée à ces critères différait selon le jugement d'OPG. De manière générale, pour les travaux plus complexes, OPG accordait plus de poids à la capacité technique d'un entrepreneur qu'au prix proposé. OPG concluait alors un contrat avec l'entrepreneur auquel elle avait attribué la note globale la plus élevée.

2.3.7 Impact du Projet sur les tarifs d'électricité

Comme l'indique la **figure 7**, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) est l'organisme provincial de réglementation de l'énergie. Tous les cinq ans, OPG soumet une demande relative aux tarifs à la CEO, qui détermine les tarifs qu'OPG peut facturer pour l'électricité nucléaire qu'elle produit. Par exemple, en décembre 2017, la CEO a approuvé les tarifs d'électricité nucléaire demandés par OPG pour la période allant de 2017 à 2021. Le tarif approuvé était d'environ 7,8 cents par kilowattheure en 2017, qui passerait à 9,0 cents par kilowattheure

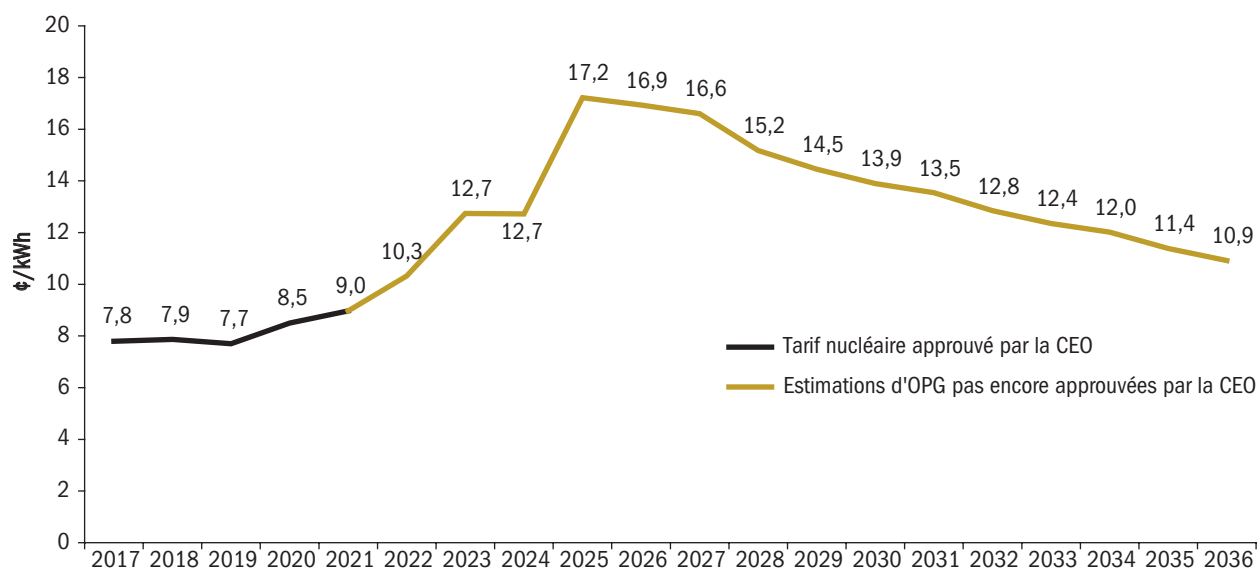
en 2021, soit une augmentation d'environ 15 % sur cinq ans (ou plus de 3,5 % par an en moyenne).

Au fur et à mesure qu'OPG achève les travaux de remise en état de ses quatre réacteurs nucléaires, elle ajoute les coûts liés à ces travaux au coût de l'électricité facturée aux usagers dès que chaque réacteur est remis en service et recommence à produire de l'électricité.

Sur la base de ses estimations de coûts actuelles pour les centrales de Darlington et de Pickering (comme OPG facture un tarif d'électricité nucléaire basé sur la quantité totale d'énergie nucléaire produite par les deux centrales), OPG s'attend à ce que son tarif augmente de moins de 2 % par an en moyenne entre 2017 et 2036 (sous réserve de l'approbation de la CEO). La **figure 8** montre la croissance prévue du tarif d'électricité nucléaire, soit de 7,8 cents par kilowattheure en 2017 à 10,9 cents par kilowattheure en 2036. Le tarif sera plus élevé pendant le Projet en raison des coûts de remise en état et du fait qu'OPG produit moins d'électricité lorsque ses réacteurs nucléaires sont mis hors service pendant leur remise en état. Ainsi,

Figure 8 : Tarifs d'électricité nucléaire estimatifs et réellement facturés aux usagers par Ontario Power Generation, 2017–2036

Source des données : Ontario Power Generation



Remarque : OPG facture un tarif pour l'électricité qu'elle produit à ses centrales nucléaires de Darlington et de Pickering. Au moment de notre audit, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) avait approuvé les tarifs d'OPG pour la période allant de 2017 à 2021. Les tarifs indiqués pour la période 2022–2036 sont des estimations d'OPG et n'ont pas été approuvés par la CEO. OPG estime que les tarifs pourraient baisser après 2025, car le Projet sera alors terminé (de sorte que les coûts de construction seront moins élevés), et la capacité de production sera supérieure à ce qu'elle était pendant le Projet.

comme le montre la **figure 8**, le tarif (qui n'a pas encore été approuvé par la CEO) atteindra un pic de 17,2 cents par kilowattheure en 2025 (avant l'achèvement prévu du Projet), puis diminuera les années suivantes.

Même si le coût de l'électricité nucléaire est censé augmenter après son achèvement, le Projet a été jugé rentable par le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario (BRF), un bureau indépendant de l'Assemblée législative de l'Ontario chargé d'analyser l'état des finances et les tendances de l'économie de la province. En novembre 2017, le BRF a publié un rapport sur la remise en état prévue des trois centrales nucléaires de la province. Le rapport indique que « malgré une hausse à court terme du prix du nucléaire, [les projets de remise en état des trois centrales nucléaires devraient] offrir aux usagers un approvisionnement à long terme en électricité relativement abordable et non polluant ».

2.3.8 Estimation de l'approvisionnement futur en électricité

Nous avons obtenu les projections de l'offre et de la demande d'électricité en Ontario pour la période allant de 2017 à 2035 qui ont été faites par la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE). Cette société est responsable de la planification à long terme de l'électricité et de l'acquisition de la capacité de production permettant de répondre aux besoins de l'Ontario. La **figure 9** montre la demande et l'offre d'électricité projetées de 2017 à 2035 en Ontario. Pour chaque année durant cette période, l'approvisionnement en électricité projeté (environ 29 000 mégawatts) devrait être suffisant pour répondre à la demande d'électricité en période de pointe (environ 25 000 mégawatts), qui survient généralement durant l'été. Cela indique que même si les trois centrales nucléaires de l'Ontario subiront certains travaux de remise en état dans les années à venir, comme il est mentionné à la **section 2.3.1**, la SIERE ne s'attend pas à ce que l'approvisionnement

total projeté en électricité soit inférieur à la demande de pointe.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit était de déterminer si Ontario Power Generation (OPG) a mis en place des systèmes et procédures efficaces pour :

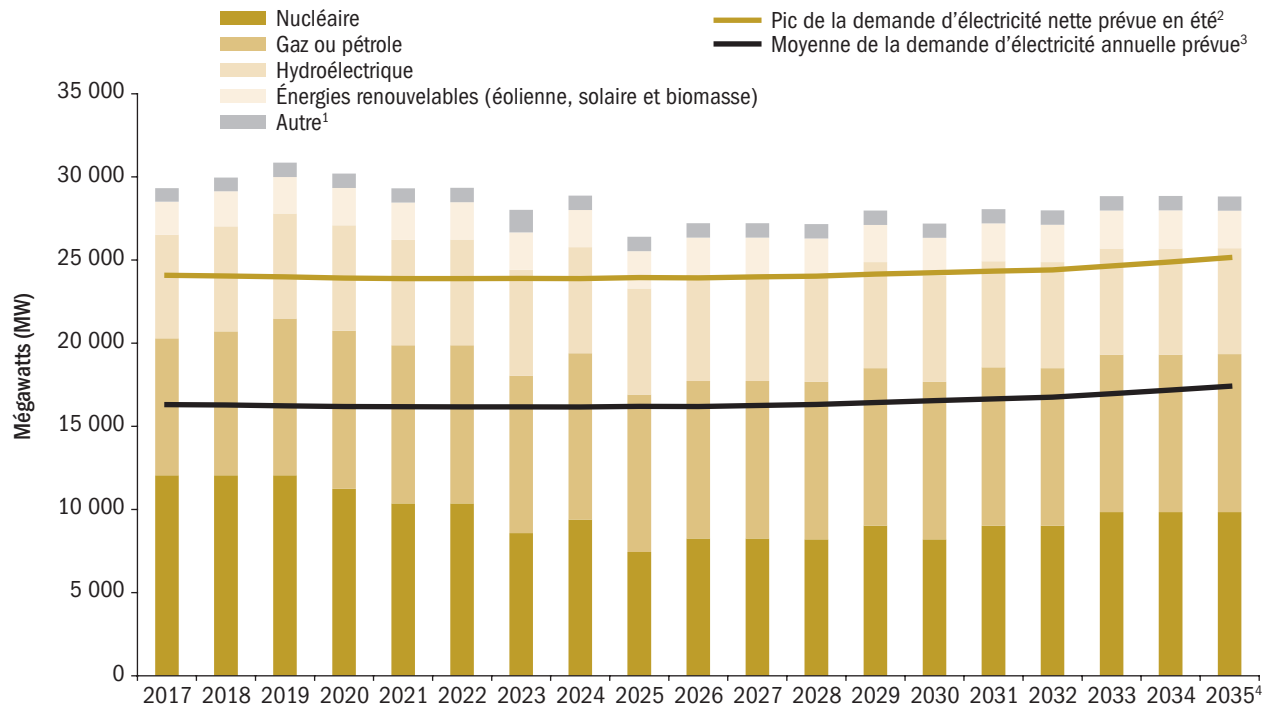
- planifier et exécuter le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington de manière rentable et en temps opportun, conformément à la législation et aux normes applicables;
- gérer et surveiller l'état d'avancement et le rendement du Projet, et en rendre compte publiquement, afin de protéger les intérêts de la population ontarienne.

Avant de commencer nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit à utiliser pour atteindre notre objectif. Nous avons basé ces critères sur un examen de la législation, des politiques et des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes. La haute direction d'OPG a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes énumérés à l'**annexe 4**.

Nous avons effectué nos travaux d'audit principalement à la centrale nucléaire de Darlington et à son siège à Toronto. Nous avons obtenu une déclaration écrite d'OPG selon laquelle, au 8 novembre 2018, elle nous avait fourni toutes les informations dont elle avait connaissance et qui pourraient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport. Nous avons également rencontré le personnel clé d'OPG participant au Projet et examiné la documentation connexe et les données sur l'état d'avancement du Projet. Nous avons rencontré les auditeurs internes d'OPG pour comprendre leurs travaux relatifs au Projet, leurs principales conclusions et recommandations, ainsi que les mesures prises par la direction pour répondre à ces recommandations.

Figure 9 : Offre et demande d'électricité prévues en Ontario, par type de combustible, de 2017 à 2035, en mégawatts

Source des données : Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE)



Remarque : Les données sont basées sur les prévisions produites par la SIERE dans le cadre de ses travaux sur le Plan énergétique à long terme 2017. Les données de 2017 sont donc prévisionnelles plutôt que réelles. Conformément aux normes de fiabilité établies par la North American Electric Reliability Corporation et la Northeast Power Coordinating Corporation (organismes sans but lucratif chargés d'améliorer la fiabilité du réseau électrique interconnecté en Amérique du Nord), la SIERE a inclus dans ses prévisions une marge de réserve de 17 % en sus de la demande maximale afin d'assurer la sécurité et la fiabilité du système et de pouvoir faire face à des événements imprévus tels que les fluctuations de la demande et les défaillances du matériel. La SIERE nous a informés que s'il n'y avait pas suffisamment d'électricité produite pour constituer une réserve de 17 % durant certaines années, différentes options pouvaient être envisagées : importer de l'électricité des provinces ou des États voisins, proroger les contrats existants avec les producteurs d'électricité, ou accroître la quantité d'électricité demandée lors des enchères.

1. Le terme « Autres » désigne principalement l'approvisionnement en électricité provenant de sources telles que le programme de gestion de la demande (qui offre des incitatifs aux consommateurs résidentiels, commerciaux et industriels pour les encourager à réduire ou à modifier leur consommation d'électricité au besoin), le stockage de l'énergie et l'importation d'électricité produite ailleurs.
2. La demande d'électricité en Ontario est généralement plus élevée en été et plus faible en hiver. En 2017, la demande estivale de pointe a été d'environ 22 000 MW.
3. La moyenne de la demande annuelle d'électricité en Ontario correspond à la demande totale d'électricité sur un an, divisée par le nombre d'heures de l'année en question. En 2017, la consommation moyenne réelle d'électricité a été d'environ 15 000 MW.
4. L'année 2035 est la plus éloignée pour laquelle la SIERE prévoit actuellement l'offre et la demande d'électricité.

Sauf indication contraire, toutes les informations examinées sont basées sur l'état du Projet au 30 juin 2018.

De plus, nous avons examiné les données et documents pertinents relatifs au Projet, notamment :

- les plans et analyses de rentabilisation (y compris les estimations initiales des coûts et des délais) du Projet afin de déterminer s'ils sont raisonnables et complets;
- les documents relatifs à la sélection des entrepreneurs externes afin d'en évaluer l'équité et la conformité aux politiques d'OPG;
- les contrats qu'OPG a conclus avec ses principaux entrepreneurs afin de comprendre les modalités de paiement et les autres conditions contractuelles;
- les rapports sur l'état du Projet que les gestionnaires et les directeurs ont présentés au conseil d'administration et à la haute direction d'OPG;

- les rapports fournis par des conseillers externes (y compris le conseiller engagé par le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, le conseiller du comité de remise en état de la centrale de Darlington du conseil d'administration d'OPG et le président du groupe consultatif qui conseille la haute direction d'OPG) au sujet de l'état du Projet;
- les rapports d'audit, y compris les rapports des cabinets externes (engagés par l'équipe d'audit interne d'OPG pour examiner les paiements versés aux entrepreneurs externes) afin de s'assurer que les factures envoyées à OPG sont conformes aux conditions contractuelles;
- les données sur les incidents de sécurité, la disponibilité du personnel et la structure de rémunération incitative liées au Projet afin de repérer les tendances et les problèmes.

En outre, afin de mieux comprendre l'état d'avancement et l'impact du Projet, nous avons eu des discussions avec des participants externes au Projet, notamment :

- du personnel du ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) pour comprendre le rôle du Ministère dans le Projet;
- des conseillers externes (y compris le conseiller du Ministère, le conseiller du comité de remise en état de la centrale de Darlington du conseil d'administration d'OPG et le président du groupe consultatif qui conseille la haute direction d'OPG) pour comprendre leurs réflexions sur l'état d'avancement du Projet;
- le personnel de la Commission canadienne de sûreté nucléaire pour comprendre son évaluation de la conformité d'OPG aux normes de sûreté nucléaire pendant le Projet;
- le personnel de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour comprendre l'impact du Projet sur l'approvisionnement en électricité de l'Ontario.

En outre, nous avons engagé un conseiller externe qui est un ingénieur ayant de l'expérience en conception et remise en état de centrales nucléaires.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprend obtenir une assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Ontario Power Generation est d'avis que les coûts et les délais estimatifs du Projet seront respectés, mais devrait demeurer diligente jusqu'à ce que le Projet soit achevé

Au moment de notre audit, Ontario Power Generation (OPG) estimait que le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet) serait achevé dans les délais (février 2026) et ne

dépasserait pas le coût total estimatif (12,8 milliards de dollars) annoncé publiquement en janvier 2016. Au 30 juin 2018, l'estimation de 12,8 milliards de dollars incluait des dépenses prévues d'environ 11,6 milliards (contre 10,8 milliards annoncés en janvier 2016) ainsi qu'un montant pour éventualités de 1,2 milliard (contre 2 milliards annoncés en janvier 2016) pour couvrir le coût de tout risque éventuel associé au Projet. Toutefois, nous avons constaté qu'il reste un certain nombre de risques importants qu'OPG devra surveiller de près afin de respecter le budget et le calendrier du Projet.

Mise à jour des coûts estimatifs du Projet

Comme l'indique la **figure 5**, le coût estimatif total de 12,8 milliards de dollars initialement annoncé en janvier 2016 se composait de dépenses prévues d'environ 10,8 milliards de dollars et d'un montant pour éventualités de 2 milliards. Au 30 juin 2018, nous avons fait les constatations suivantes :

- OPG avait dépensé environ 5 milliards de dollars (soit près de 40 % du coût total estimatif du Projet). Cela comprend environ 2,5 milliards de dollars dépensés aux étapes du lancement et de la définition du Projet en lien avec l'achèvement substantiel des travaux préalables à la remise en état des quatre réacteurs nucléaires, ou pour le maintien en service de la centrale de Darlington et la planification détaillée des travaux de remise en état. Le solde d'approximativement 2,5 milliards de dollars est principalement lié à la réalisation de travaux de remise en état des réacteurs. Au moment de notre audit, OPG avait remis en état plus de la moitié du premier des quatre réacteurs nucléaires (unité 2).
- OPG a alloué environ 800 millions de dollars sur le montant pour éventualités de 2 milliards pour couvrir le coût des risques déjà cernés par OPG ou survenus (comme les dépassements de coûts liés aux travaux préalables examinés à la **section 4.6**), ce qui laisse un montant pour éventualités de

1,2 milliard de dollars pour couvrir le coût des risques qui pourraient survenir pendant le reste du Projet.

Leçons apprises

Lors de notre examen du processus de planification de l'étape de l'exécution, nous avons constaté qu'OPG avait été en mesure de respecter les délais et les coûts estimatifs initiaux, principalement en appliquant les leçons tirées de différentes sources. Par exemple :

- OPG a étudié et appliqué les leçons d'autres grands projets de construction et de remise en état de centrales nucléaires. Ceux-ci incluaient deux projets achevés en 2012, soit la remise en état de la centrale nucléaire de Point Lepreau, au Nouveau-Brunswick, et celle de deux réacteurs de la centrale nucléaire Bruce à Kincardine, en Ontario.
- OPG a également appliqué les leçons tirées des travaux préalables (examinés à la **section 4.6**), qui ont connu des dépassements de coûts et des retards attribuables à différents facteurs. Ces leçons incluaient ce qui suit :
 - OPG s'est appuyée sur les estimations initiales des coûts et des délais fournies par les entrepreneurs sans avoir une compréhension détaillée de la complexité et des spécifications techniques des travaux pendant la planification. OPG demande désormais à son personnel de démontrer une meilleure compréhension des spécifications techniques des travaux avant d'établir des estimations de coûts initiales (voir la **section 4.6.1**).
 - OPG a mal géré les risques lors de la planification et de l'exécution des travaux préalables, ce qui a fait en sorte que les fonds pour éventualités du projet ne suffisaient pas pour couvrir le coût réel des risques qui se sont concrétisés. Depuis, OPG a mis en place une équipe de gestion des risques pour s'assurer que

les gestionnaires cernent et gèrent les risques du Projet de manière précise et cohérente en utilisant une simulation informatique pour déterminer le montant pour éventualités approprié à inclure dans l'estimation des coûts du Projet (voir la **section 4.6.2**).

- Pour effectuer le travail préalable, OPG a retenu des entrepreneurs qui avaient reçu une note inférieure pour les critères techniques que d'autres entrepreneurs. Pour les contrats plus récents portant sur les principaux travaux du Projet, OPG a sélectionné les entrepreneurs ayant reçu une cote supérieure à celles de leurs concurrents pour les critères techniques (voir la **section 4.6.3**).
- OPG a confié des travaux préalables à des membres du personnel qui avaient une expérience pertinente limitée dans les projets complexes. OPG fait maintenant appel au groupe de remise en état de la centrale de Darlington (dont la haute direction compte cinq membres ayant une expérience directe de la remise en état de la centrale nucléaire de Point Lepreau) pour superviser les principaux travaux du Projet (voir la **section 4.6.4**).
- La gestion et la supervision, par OPG, des entrepreneurs externes responsables des travaux préalables laissaient à désirer. OPG adopte maintenant une supervision plus active des entrepreneurs, notamment au moyen de réunions plus fréquentes pour examiner l'avancement des travaux (voir la **section 4.6.5**).

Il est important qu'OPG continue à intégrer ces leçons à sa planification et à son exécution des travaux restants du Projet afin de prévenir les erreurs évitables.

Le coût final du Projet reste incertain

Il reste une partie importante du Projet à achever, dont trois réacteurs nucléaires qui doivent être entièrement remis à neuf. Comme le montre la **figure 5**, sur le coût total estimatif de 12,8 milliards de dollars initialement annoncé en janvier 2016, nous avons constaté qu'au 30 juin 2018, OPG avait dépensé environ 5 milliards, ce qui signifie qu'il lui reste près de 8 milliards à dépenser sur plus de sept ans pour achever le Projet.

OPG estime que le Projet sera achevé dans les délais pour un coût total de 12,8 milliards de dollars (ce qui comprend un montant pour éventualités de 1,2 milliard de dollars pour couvrir tous les risques supplémentaires qui pourraient survenir durant le reste du Projet), mais qu'il pourrait coûter moins cher si une partie (ou la totalité) de ces risques ne se manifeste pas. En revanche, le montant pour éventualités de 1,2 milliard de dollars pourrait ne pas être suffisant, car il reste un certain nombre de risques avec lesquels OPG n'a pas encore d'expérience directe ou qu'elle ne peut pas contrôler dans leur entièreté. Par conséquent, si ces risques se concrétisaient, le Projet pourrait coûter plus cher ou prendre plus de temps que prévu par OPG. Voici quelques exemples de ces risques :

- OPG a commencé la remise en état proprement dite d'un seul réacteur (unité 2). OPG prévoit travailler simultanément sur plusieurs réacteurs à compter de juillet 2021. OPG a reconnu qu'il serait plus difficile de travailler sur deux réacteurs en même temps que sur un seul. Elle pourrait donc faire face à de nouveaux défis non prévus ou qu'elle n'a jamais rencontrés.
- OPG doit réaliser certains travaux sur les réacteurs restants qu'elle n'a jamais effectués auparavant. Par exemple, OPG doit remplacer certaines pièces de la turbogénératrice de l'unité 3 qui atteignent la fin de leur durée de vie utile. Des travaux similaires n'ont pas été nécessaires lors de la remise en état de

l'unité 2, car sa turbogénératrice était en meilleur état et nécessitait uniquement des travaux de maintenance (à réaliser en 2022).

- OPG remettra en service le premier réacteur remis en état (unité 2) avant de passer au réacteur suivant (unité 3). Conformément à sa licence d'exploitation, OPG doit recevoir l'approbation de la Commission canadienne de sûreté nucléaire à divers stades avant que l'unité 2 puisse être remise en service. Elle devra tester le système et soumettre des documents. Bien qu'OPG dispose de personnel pour superviser ces activités, les mécanismes de test et d'approbation exigés, auxquels prennent part des groupes externes comme la Commission canadienne de sûreté nucléaire, pourraient entraîner des retards et des coûts additionnels.

Dans le cadre de son processus de gestion des risques, OPG a indiqué avoir atténué certains des risques mentionnés plus haut en établissant un calendrier de travail interne plus serré avec une date d'achèvement antérieure à celle rendue publique, ce qui lui donne plus de temps pour achever les travaux sur chaque réacteur. Par exemple, d'après les estimations du calendrier de travail interne d'OPG (datées du 30 juin 2018), la remise en état de l'unité 2 sera achevée en septembre 2019, soit environ six mois avant la date de février 2020 figurant dans le calendrier publié par OPG. Dans son calendrier de travail interne, OPG prévoit terminer les travaux sur l'unité 3 en juillet 2022, soit environ un an avant le délai de juin 2023 indiqué dans son calendrier publié. Comme ce calendrier interne plus serré porte uniquement sur la remise en état des deux premiers réacteurs, OPG doit continuer de prendre des mesures pour atténuer les risques liés à la remise en état du reste des réacteurs, de mettre à jour ses estimations des coûts et des délais, et de prendre des décisions fondées sur les meilleures informations disponibles.

Nous avons également noté que, depuis 2017, OPG présente des rapports publics trimestriels sur

certaines mesures de rendement relatives au Projet (comme le respect des estimations des coûts et des délais publiées en janvier 2016). Lors de notre examen des informations utilisées pour préparer ces rapports publics, nous avons constaté qu'OPG déclarait avec exactitude les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Projet en fonction des estimations des coûts et des délais annoncées précédemment ainsi que d'autres mesures et objectifs de rendement.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet) est achevé en temps voulu et de manière rentable et que les rapports publics sur l'avancement du Projet sont complets et exacts, Ontario Power Generation doit continuer :

- de réévaluer régulièrement les risques du Projet et de mettre à jour les estimations des délais et des coûts et les montants pour éventualités en conséquence;
- d'examiner et d'appliquer les leçons tirées des travaux terminés au reste des travaux du Projet;
- de rendre compte publiquement de ses progrès par rapport aux objectifs au moins une fois par trimestre.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

Ontario Power Generation (OPG) souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale.

Avant d'entreprendre le Projet de remise en état de la centrale de Darlington, OPG a consacré des années à préparer et à effectuer une planification détaillée, au moyen des meilleures pratiques de l'industrie, pour établir une estimation des coûts et du calendrier qu'elle est confiante de pouvoir appliquer.

Dans le cadre de cette planification, OPG a élaboré un processus rigoureux de gestion des risques qui cerne, classe et quantifie les risques

et qui les atténue le plus possible. Dans un projet d'une telle taille et ampleur, d'après l'expérience généralement vécue, certains éléments d'incertitude ne peuvent être complètement atténués ou évités. Par conséquent, OPG a dressé un inventaire détaillé des risques et des montants pour éventualités conformément aux pratiques recommandées de l'Association for the Advancement of Cost Engineering, un chef de file dans le domaine de l'estimation des coûts de projet. Ces montants pour éventualités sont censés être utilisés au cours du Projet.

Comme une grande partie des travaux consacrés au premier réacteur a été achevée et comme la modélisation se poursuit, OPG est sûre que le Projet pourra être achevé dans les limites de son budget de 12,8 milliards de dollars. Comme le recommandait la vérificatrice générale, OPG continuera à se servir de ses mécanismes de gestion des risques et de contrôle de projet pour évaluer les risques rattachés au Projet sur une base régulière et pour mettre à jour les estimations de coûts et les montants pour éventualités en conséquence.

Les efforts de planification d'OPG comprennent également un examen détaillé et l'intégration de milliers de leçons retenues d'autres mégaprojets exécutés dans le monde entier, y compris d'autres grands projets nucléaires. OPG continuera à identifier, documenter, évaluer et intégrer les leçons retenues de projets en cours et passés aux travaux futurs, ce qui procurera des occasions d'exécuter le travail plus efficacement.

Depuis le début de la phase d'exécution du Projet, il y a deux ans, OPG a fait état de façon transparente et publique des progrès du Projet sur une base trimestrielle. OPG continuera à publier ces rapports trimestriels.

4.2 La pénurie imminente de gens de métier spécialisés et la retraite potentielle de cadres et de gestionnaires expérimentés restent des risques importants pour l'achèvement du Projet dans le respect des délais et du budget

Une pénurie de gens de métier spécialisés recrutés par les entrepreneurs chargés d'effectuer des travaux critiques et techniques directement liés au Projet, ainsi que l'admissibilité de la quasi-totalité des cadres d'OPG et de plus de 30 % de ses gestionnaires (qui font partie du groupe de remise en état de la centrale de Darlington) à prendre leur retraite avant la fin du Projet présentent un risque sérieux pour l'achèvement du Projet dans le respect des délais et du budget.

4.2.1 La pénurie de gens de métier spécialisés risque de retarder le Projet

OPG risque de ne pas disposer de suffisamment de gens de métier spécialisés d'expérience pour le Projet, ce qui pourrait faire augmenter le risque d'erreurs et de retards.

Au moment de notre audit, environ 1 500 équivalents temps plein externes embauchés par les entrepreneurs travaillaient sur le Projet. Il s'agit principalement de gens de métier spécialisés qualifiés, comme des chaudronniers et des mécaniciens-monteurs (qui enlèvent et installent des composantes de réacteurs nucléaires), qui effectuent les travaux de remise en état proprement dite des réacteurs nucléaires.

À partir de 2020, OPG sera en concurrence avec une autre centrale nucléaire pour ces gens de métier spécialisés. En effet, c'est en 2020 que Bruce Power Limited Partnership (Bruce Power) commencera les principaux travaux de réparation et de remplacement du premier des six réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire Bruce, à Kincardine. Les travaux sur ces six réacteurs dureront 13 ans et se termineront en 2033 (voir

l'annexe 2). Ainsi, pendant plus de six ans, soit de 2020 à 2026, OPG et Bruce Power remettront en état leurs centrales en même temps.

OPG a indiqué avoir pris des mesures pour remédier à la pénurie de gens de métier spécialisés, notamment en évaluant ses besoins pour le Projet, en consultant les syndicats, en analysant les données externes de BuildForce Canada (une organisation nationale dirigée par l'industrie qui fournit des informations sur le marché du travail dans le secteur de la construction), et en déterminant les métiers spécialisés qui présentent les plus grands défis de dotation pour le Projet. Nous avons examiné les données et l'analyse d'OPG et constaté ce qui suit :

- OPG a déterminé qu'une pénurie potentielle de chaudronniers représentait l'un de ses principaux risques pour le Projet. En 2018, le Projet nécessitera environ 260 chaudronniers, et ce nombre atteindra près de 550 en 2021.
- OPG et Bruce Power ont estimé qu'entre 2021 et 2025, ils auront besoin collectivement d'un maximum d'environ 1 000 chaudronniers pour leurs activités de remise en état, en particulier avant l'achèvement du Projet en 2021.
- En janvier 2018, BuildForce Canada a publié un rapport selon lequel près de 20 % des travailleurs actuels de la construction en Ontario devraient prendre leur retraite au cours de la prochaine décennie. Par conséquent, plus le Projet avancera, moins il y aura de gens de métier spécialisés d'expérience sur le marché du travail en Ontario.

OPG a indiqué qu'elle travaillait avec Bruce Power pour évaluer leurs besoins respectifs en chaudronniers. Au moment de notre audit, elle était également en train de prévoir l'offre future de main-d'œuvre en chaudronnerie en se fondant sur l'information fournie par l'International Brotherhood of Boilermakers, mais elle ne savait pas encore avec certitude s'il y aurait suffisamment de chaudronniers disponibles pour répondre à ses besoins projetés. Étant donné que, dans bien des cas, les gens de métier spécialisés doivent

suivre un programme de formation de quatre ou cinq ans avant d'obtenir une qualification, il est urgent qu'OPG détermine si elle est susceptible de connaître une pénurie de chaudronniers et, dans l'affirmative, qu'elle prenne des mesures immédiates pour y remédier.

RECOMMANDATION 2

Pour qu'il y ait suffisamment de gens de métier spécialisés pour effectuer les travaux nécessaires de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington, Ontario Power Generation (OPG) doit :

- prévoir les métiers spécialisés dans lesquels il pourrait y avoir une future pénurie de travailleurs afin de déterminer l'impact de ce risque sur le Projet et prendre des mesures pour prévenir ou atténuer le risque;
- travailler en étroite collaboration avec Bruce Power Limited Partnership (Bruce Power) pour gérer la demande de ressources en personnel pendant la période au cours de laquelle OPG et Bruce Power procéderont à des travaux de remise en état en même temps, et modifier les plans de travail du Projet si nécessaire;
- collaborer avec d'autres intervenants (comme les gouvernements fédéral et provinciaux, les syndicats et les collèges) afin d'accroître l'offre de gens de métier spécialisés (en particulier les chaudronniers) nécessaires pour le Projet.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

OPG convient avec la vérificatrice générale qu'un accès assuré à un bassin de travailleurs compétents est la clé de la réussite du Projet.

Au cours de sa période de pointe, le Projet aura besoin de 11 800 travailleurs additionnels par année dans l'ensemble de l'industrie. OPG convient qu'une pénurie de gens de métier spécialisés représente un risque pour le Projet.

OPG a cerné ce risque au début du Projet et a pris des mesures correctrices, qui font l'objet d'un suivi au niveau du Projet et de l'entreprise et de rapports réguliers à la haute direction et au conseil d'administration.

OPG continue de s'attaquer aux pénuries dans l'approvisionnement en métiers spécialisés. Plus particulièrement, OPG poursuivra sa collaboration avec Bruce Power, les syndicats pertinents, les établissements d'enseignement et d'autres intervenants pour minimiser les coûts potentiels et les perturbations du Projet. Cette collaboration comporte trois volets pour atténuer les risques liés aux métiers, tel qu'il est décrit ci-après :

- une collaboration entre OPG, Bruce Power, les fournisseurs et les syndicats pour élaborer de meilleures données sur l'offre et la demande en métiers spécialisés;
- des initiatives pour mettre au point de la capacité dans le contexte de l'approvisionnement actuel de métiers en rationalisant les processus chez OPG et Bruce Power, notamment le traitement et la formation coordonnés dans le domaine de la sécurité et la modification des horaires par quart pour attirer des talents;
- l'établissement de nouvelles sources d'approvisionnement en faisant la promotion de programmes de métiers au moyen d'initiatives de recrutement dans des foires locales de l'emploi et par la sensibilisation de la communauté, et d'initiatives particulières pour augmenter le degré d'intérêt des

femmes et des peuples autochtones envers les métiers. OPG collabore avec différentes entités provinciales et d'autres organisations canadiennes pour soutenir des initiatives sur les métiers spécialisés dans l'ensemble du pays. OPG reçoit avec plaisir le soutien de la province, des syndicats, des collègues et d'autres intervenants pour augmenter l'approvisionnement en métiers spécialisés.

4.2.2 Presque tous les cadres d'OPG et plus de 30 % des gestionnaires travaillant sur le Projet seront admissibles à la retraite avant son achèvement

OPG est confrontée à un risque potentiel lié à la retraite éventuelle d'un nombre important de cadres et de gestionnaires travaillant sur le Projet avant son achèvement.

Au moment de notre audit, OPG comptait environ 980 équivalents temps plein travaillant sur le Projet à l'interne. Ce nombre comprend plus de 150 cadres et gestionnaires membres du groupe de remise en état de la centrale de Darlington, qui consacrent tout ou partie de leur temps au Projet. La **figure 10** présente les effectifs par catégorie (cadres et gestionnaires) et le nombre de personnes pouvant prendre leur retraite à la fin de 2018, de 2021 (date à laquelle l'étape de l'exécution devrait être achevée à 50 %) et de 2025 (juste avant l'achèvement prévu du Projet en février 2026). Environ 75 % des cadres travaillant sur le Projet pourront prendre leur retraite en 2021, et ce pourcentage passera à près de 90 % en 2025.

Figure 10 : Cadres et gestionnaires d'OPG travaillant sur le Projet et leur admissibilité à la retraite

Source des données : Ontario Power Generation

Catégories d'employés	Nombre d'employés au 30 juin 2018	Nombre total cumulatif d'employés admissibles à la retraite d'ici la fin de l'année			Pourcentage total cumulatif d'employés admissibles à la retraite d'ici la fin de l'année		
		2018	2021	2025	2018	2021	2025
Cadres	8	4	6	7	50	75	88
Gestionnaires	149	19	40	51	13	27	34
Total	157	23	46	58			

Remarque : Comprend le personnel régulier du groupe de remise en état de Darlington d'OPG qui consacre tout ou partie de son temps au Projet.

Plus de 25 % des gestionnaires travaillant sur le Projet pourront prendre leur retraite en 2021, et ce pourcentage passera à près de 35 % en 2025.

Il est important d'avoir un personnel expérimenté travaillant en permanence sur le Projet pour s'assurer que les erreurs passées ne se répéteront pas et que les nouveaux défis pourront être gérés de la façon la plus rapide et la plus économique possible. OPG a pris des mesures pour atténuer le risque de perte de personnel expérimenté, mais nous avons conclu qu'elle devait en faire plus pour garantir le transfert harmonieux des connaissances en identifiant et en formant des employés compétents capables de remplacer le personnel expérimenté qui opéra pour une retraite anticipée. OPG nous a indiqué qu'elle considérait la rétention du personnel comme un risque du Projet et qu'elle avait mis en place un plan de relève pour atténuer ce risque, en particulier pour les membres de la direction. Au moment de notre audit :

- OPG a indiqué qu'elle avait désigné des personnes qui pourront remplacer 45 des 58 cadres et gestionnaires qui seront admissibles à la retraite d'ici la fin de 2025. Il reste 13 postes pour lesquels OPG n'a pas prévu de remplaçants jusqu'ici. Six de ces postes sont occupés par des personnes admissibles à la retraite avant la fin de 2018.
- OPG nous a indiqué qu'elle pourrait répondre à certains des besoins en dotation du Projet en faisant appel au personnel qui travaille actuellement à sa centrale de Pickering, car deux réacteurs de cette centrale devraient cesser de produire de l'électricité en 2022 et les quatre réacteurs restants devraient être mis hors service en 2024 (voir l'**annexe 2**). Cependant, au moment de notre audit, OPG n'avait pas déterminé précisément combien de ces quelques 1 800 employés travaillant à la centrale de Pickering seraient affectés au Projet ni à quel moment. Les employés de la centrale de Pickering seraient plus familiers avec les processus, la gouvernance et les contrôles d'OPG associés au travail dans

une centrale nucléaire que les nouvelles recrues de l'extérieur, mais ils auraient besoin d'une formation supplémentaire sur les processus de remise en état, qui diffèrent des processus opérationnels courants à la centrale de Pickering.

RECOMMANDATION 3

Pour disposer d'un personnel compétent et expérimenté tout au long du cycle de vie du Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington, Ontario Power Generation (OPG) doit désigner et former des employés capables de prendre la relève du personnel existant (en particulier les cadres et les gestionnaires) qui travaille principalement sur le Projet et qui sera admissible à la retraite avant son achèvement.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

OPG convient que l'accès à une équipe chevronnée sur une base continue constitue la clé de la réussite du Projet. OPG dispose d'un certain nombre de programmes pour attirer, maintenir en poste et perfectionner des ressources compétentes pour le Projet et pour voir à leur adaptation.

Les taux d'attrition chez OPG sont bien compris, et la direction continuera à se servir de la planification de la relève dans l'ensemble de l'organisation et des mécanismes d'examen des talents pour identifier et préparer les chefs du futur à assumer des rôles clés au fur et à mesure que le Projet se déroule.

OPG dispose également d'un bassin d'employés à Pickering qui possèdent une longue expérience dans le domaine nucléaire et de la gestion de projet, et qui suivra une formation sur certaines activités de remise en état au besoin.

OPG a un certain nombre de programmes en place pour perfectionner des talents à l'interne afin d'en faire des successeurs possibles, dont une organisation chargée des projets

d'entreprise qui se concentre sur la mise en oeuvre d'un modèle d'exécution de projet normalisé et évolutif au sein d'OPG. Cette organisation a élaboré une formation interne et externe conçue expressément pour améliorer la capacité de gestion de projet dans l'organisation. De plus, OPG dispose de programmes complets de planification de la relève et de mentorat conçus pour procurer une force soutenue de gestion de la remise en état.

Comme dans le cas de n'importe quel projet, il existe un risque que des employés du Projet quittent l'organisation pour différentes raisons. OPG a déjà identifié des candidats à la succession dans des rôles clés au sein du Projet, et d'autres rôles seront comblés par le recrutement interne ou externe ou seront éliminés si c'est possible. À ce jour, OPG est parvenue à attirer des talents de l'extérieur lorsqu'il était impossible de développer les compétences nécessaires à l'interne. Toutefois, à l'avenir, OPG devra veiller à disposer des outils nécessaires pour attirer et maintenir en poste des compétences rares dans un marché très concurrentiel.

4.3 OPG a engagé des frais additionnels, car les entrepreneurs qui ne répondent pas aux attentes restent admissibles à leur bénéfice intégral

Étant donné que les entrepreneurs externes sont responsables de l'exécution de la majorité des travaux du Projet, les entrepreneurs dont le rendement est insatisfaisant ou qui ne répondent pas aux attentes d'OPG peuvent causer des dépassements de coûts et des retards. Dans certains cas, OPG a fourni de façon proactive une assistance supplémentaire pour aider les entrepreneurs à exécuter plus efficacement les travaux du Projet, ce qui a aidé le Projet à respecter son échéancier et ses estimations de coûts. OPG n'a pas rémunéré les entrepreneurs pour les travaux qui ne répondent

pas aux normes de qualité d'OPG et a conclu des règlements de plus de 50 millions de dollars avec des entrepreneurs en dédommagement de leur participation à des dépassements de coûts et à des retards dans les travaux du Projet à ce jour. Nous remettons toutefois en question le fait que les entrepreneurs continuent à recevoir leur bénéfice intégral ou à y être admissibles, en dépit du fait qu'OPG fournit de l'assistance supplémentaire pour les aider à atteindre le niveau de rendement requis pour obtenir ce bénéfice. Lors de l'évaluation du rendement des entrepreneurs pour déterminer le montant du bénéfice, OPG n'a pas tenu compte des coûts qu'elle a dû engager pour fournir une assistance supplémentaire aux entrepreneurs qui n'ont pas répondu pleinement à ses attentes initiales, ni du fait que ces derniers ont effectué certains aspects de leur travail de façon moins indépendante en conséquence.

OPG a conclu des contrats avec des entrepreneurs externes pour la majorité des travaux du Projet. Comme le montre la **figure 6**, sur le coût total estimatif du Projet, les entrepreneurs externes reçoivent environ 6,1 milliards de dollars (soit environ 48 %) pour la réalisation des travaux. OPG a conclu différents types de contrats avec les entrepreneurs en fonction de la nature des travaux. En général, ses paiements couvrent les coûts directs, les frais généraux et le bénéfice de l'entrepreneur. Sur le montant total qu'OPG s'attend actuellement à payer aux entrepreneurs du Projet, plus de 800 millions de dollars sont destinés à couvrir leurs frais généraux et leur bénéfice. Le montant réel payé aux termes de la plupart des contrats dépend de la mesure dans laquelle les entrepreneurs atteignent les objectifs de rendement (liés au coût et à la durée cibles des travaux du Projet) qui sont convenus avec OPG.

Les coûts internes d'OPG s'élèvent à environ 4,7 milliards de dollars. Sur ce montant, environ 3,2 milliards de dollars seront dépensés pour superviser et soutenir le Projet (superviser les entrepreneurs exécutant les travaux du Projet et fournir un soutien au personnel d'OPG et aux

entrepreneurs.) Le solde de 1,5 milliard de dollars est destiné à couvrir les intérêts (pour financer le Projet) et les coûts engagés par OPG pour réaliser elle-même les travaux (comme le retrait du combustible à l'uranium des réacteurs nucléaires).

Au 30 juin 2018, OPG estimait qu'elle dépenserait globalement près de 50 millions de dollars de plus que prévu à l'origine pour superviser et soutenir le Projet. OPG nous a indiqué que cette augmentation de coûts était due à une sous-estimation du nombre de personnes et du temps nécessaires pour superviser le Projet. Néanmoins, cette hausse comprend également le soutien supplémentaire qu'OPG a dû fournir aux entrepreneurs pour qu'ils puissent terminer les travaux du Projet dans le respect des délais et du budget. Cependant, lorsqu'OPG a calculé les bénéfices à verser aux entrepreneurs, elle n'a pas tenu compte des coûts additionnels qu'elle a dû engager pour leur fournir un soutien supplémentaire. Par exemple :

- Lors de la planification des travaux, OPG a dépensé environ 1,4 million de dollars pour mettre en œuvre un processus collaboratif de planification initiale avec les entrepreneurs. Cela signifie que les entrepreneurs travaillent de manière moins autonome que prévu à l'origine, car les ingénieurs d'OPG aident leur personnel à préparer les documents de planification.
- Depuis avril 2016, sept employés expérimentés d'OPG ont été prêtés à un entrepreneur (ou détachés auprès de lui) pour les travaux du Projet. Ces détachements ont duré d'environ 3 à 21 mois, et les employés concernés ont joué divers rôles (y compris des rôles de gestion) au sein de l'équipe de l'entrepreneur (par exemple, en assurant la formation de son personnel et en l'aidant à planifier les travaux à venir). Ce personnel prêté est directement supervisé et géré par l'entrepreneur, mais il est payé par OPG et lui a coûté un total estimatif de 1,2 million de dollars. Bien que les

conditions des contrats de détachement lui permettent d'imputer à l'entrepreneur les coûts remboursables liés à l'employé détaché (ce qui comprend le salaire de base et les dépenses), OPG a choisi de ne pas le faire.

Dans un cas comme dans l'autre, OPG n'a pas pris en compte les coûts et le soutien supplémentaires au moment du calcul du bénéfice à verser aux entrepreneurs. En effet, dans la majorité des contrats, le montant du bénéfice qu'un entrepreneur peut toucher dépend de son rendement, mais l'évaluation de ce rendement se fonde en grande partie sur le respect de la date d'achèvement cible et des coûts de l'entrepreneur (mais non de ceux d'OPG). Par conséquent, comme OPG engage des coûts additionnels pour aider les entrepreneurs à atteindre leurs objectifs de coûts et de calendrier, les bénéfices que les entrepreneurs sont admissibles à recevoir ne subissent pas de répercussions.

Dans un autre cas, en 2017, OPG a remarqué qu'un entrepreneur avait du mal à résoudre lui-même les problèmes liés au Projet (par exemple en déterminant le personnel et les outils nécessaires et en les mettant à disposition afin que les futurs travaux du Projet ne soient pas retardés). Pour résoudre ces problèmes, au début de 2018, OPG et l'entrepreneur ont mis sur pied une équipe intégrée au sein de laquelle environ 40 employés d'OPG travaillent directement avec l'équipe de gestion du Projet de l'entrepreneur afin d'apporter un soutien actif.

Faire partie d'une équipe intégrée ne signifie pas qu'OPG assume les responsabilités de l'entrepreneur; cela signifie plutôt que l'entrepreneur évalue que le coût de réalisation de ses travaux actuels diminue de 8 millions de dollars, essentiellement en raison des travaux de planification effectués par cette équipe. Étant donné que le coût réellement payé par l'entrepreneur sera probablement inférieur au coût ciblé pour ces travaux, celui-ci sera également plus susceptible d'accroître son bénéfice. Étant donné que l'aide d'OPG a contribué à ces coûts inférieurs et représente un coût additionnel pour elle, nous nous demandons si l'entrepreneur devrait être

admissible au même bénéficiaire que s'il effectuait le travail en autonomie.

Nous avons noté que la haute direction d'OPG a également fait part de ses préoccupations concernant le rendement des entrepreneurs. En 2017, la haute direction d'OPG a envoyé une note au conseil d'administration indiquant un certain nombre de domaines dans lesquels les entrepreneurs avaient généralement affiché un rendement inférieur aux attentes et où OPG avait dû leur fournir une aide supplémentaire. Par exemple :

- Les entrepreneurs n'ont pas prévu les travaux du Projet de manière à répondre aux exigences en matière de documentation bien qu'OPG leur ait communiqué ces exigences à l'avance.
- Les entrepreneurs n'ont pas fourni au personnel une formation efficace sur les normes de sûreté dans une centrale nucléaire étant donné que beaucoup de membres du personnel de supervision n'avaient pas d'expérience en construction d'installations nucléaires.
- Les entrepreneurs n'ont pas contrôlé efficacement l'approvisionnement en matériel nécessaire aux travaux du Projet afin de s'assurer que le matériel arriverait au bon moment et d'éviter les retards ou arrêts de travail inutiles.

RECOMMANDATION 4

Pour que les entrepreneurs travaillant sur le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington ne reçoivent de bénéfices que si leur rendement répond à ses attentes et que le Projet soit achevé dans le respect des délais et du budget, OPG doit :

- continuer à fournir une aide supplémentaire aux entrepreneurs lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure de respecter les délais et les coûts cibles d'OPG pour les travaux du Projet;
- suivre les coûts de l'aide supplémentaire fournie aux entrepreneurs au-delà de ce qui était prévu lors de la signature des contrats et envisager de prendre des mesures pour les récupérer;

- prendre en compte l'aide et le soutien apportés aux entrepreneurs lors de l'évaluation de leur rendement et du calcul de leur bénéfice.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

OPG convient avec la vérificatrice générale qu'il importe de tenir les entrepreneurs responsables et de veiller à ce que les paiements concordent avec le rendement. La méthode de gestion des contrats d'OPG permet d'identifier et de régler rapidement des problèmes, tout en tenant chacune des parties responsables conformément aux modalités et conditions du contrat. Les dispositions contractuelles d'OPG lient les éléments incitatifs des entrepreneurs à la réussite à long terme du Projet et font concorder les objectifs d'OPG et ceux des entrepreneurs. Cette approche a été élaborée à partir des leçons retenues dans d'autres projets de remise en état et est considérée comme une pratique exemplaire de l'industrie.

Les processus exhaustifs de gestion des marchés d'OPG assurent le suivi des coûts et du rendement des entrepreneurs et permettent de régler les problèmes. OPG a exercé et continuera d'exercer ses droits contractuels de retenir des paiements lorsque le rendement des entrepreneurs est jugé insatisfaisant et d'appliquer des mesures de désincitation lorsque le contrat le permet.

Dans le cadre de son approche de gestion des contrats, OPG a recours à diverses ententes pour superviser ses entrepreneurs. OPG s'acquitte de ses obligations en tant que propriétaire et les entrepreneurs s'acquittent de leurs obligations contractuelles, et ce même lorsque OPG et les entrepreneurs fonctionnent comme équipe intégrée. Dans de rares cas, lorsqu'OPG croit que l'expertise unique se trouve dans sa propre organisation (connaissances propres à l'usine, expertise nucléaire, etc.), elle aide directement les entrepreneurs. C'est la façon la plus rentable de faire face aux risques. Dans ces cas, OPG assure le suivi des coûts liés au soutien apporté

et conserve les droits contractuels de recouvrer ultérieurement ces montants. En définitive, OPG est responsable du Projet et prend les mesures nécessaires pour en assurer le succès.

Comme le recommandait la vérificatrice générale, OPG continuera à avoir recours à cette approche concertée de gestion de projet. OPG continuera également à assurer un suivi des coûts lorsque du soutien additionnel est apporté aux entrepreneurs, et les contrats existants d'OPG continueront à faire en sorte que les entrepreneurs bénéficient d'éléments incitatifs pour offrir un bon rendement et que les objectifs d'OMG et des entrepreneurs concordent. Il est crucial de veiller à ce qu'OPG et ses partenaires contractuels travaillent bien ensemble et aient des objectifs communs pour que le Projet soit exécuté à temps et dans les limites du budget.

4.4 Les mesures insuffisantes prises pour empêcher les incidents de sécurité récurrents affectent la sécurité des travailleurs ainsi que les coûts et les délais du Projet

Depuis le début des travaux préalables sur le Projet en 2010, environ 30 incidents de sécurité se sont produits à la centrale de Darlington, où des membres du personnel du Projet ont dû recevoir des soins médicaux. Si la gravité des incidents de sécurité est faible (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas entraîné de blessures graves obligeant l'employé à manquer plus d'une journée de travail), la fréquence de ces incidents est restée constante. OPG n'a pas atteint ses objectifs en matière de sécurité et n'a pas pris de mesures efficaces pour diminuer la récurrence des incidents de sécurité évitables du Projet, ce qui a causé des retards et des coûts additionnels de plus de 700 000 \$.

Les incidents de sécurité placent les personnes travaillant sur le Projet dans des situations potentiellement dangereuses. Ils peuvent également

Figure 11 : Performance du Projet en matière de sécurité, de janvier 2014 à juin 2018

Source des données : Ontario Power Generation

Année	Taux d'incidents de sécurité (nombre d'événements par tranche de 200 000 heures travaillées) ¹	Nombre de blessures			Nombre d'incidents de sécurité évités de justesse		
		Blessures avec perte de temps ²	Blessures nécessitant des soins médicaux ²	Blessures nécessitant des premiers soins	à risque élevé ³	à risque moyen ³	à risque faible ³
2014	0	0	0	non suivies	4	0	non suivies
2015	0,29	0	1	pour le Projet	3	0	pour le Projet
2016	0,5	0	9	26	6	3	159
2017	0,49	0	14	46	14	3	214
De janvier à juin 2018 ⁴	0,48	0	7	19	1	2	104

1. Le taux d'incidents de sécurité correspond au nombre de blessures nécessitant des soins médicaux, divisé par le nombre total d'heures travaillées durant l'année, puis multiplié par 200 000.
2. Une blessure avec perte de temps est une blessure ou une maladie liée au travail qui entraîne un décès, une invalidité permanente ou une blessure critique. Une blessure nécessitant des soins médicaux est une blessure ou une maladie professionnelle qui nécessite un traitement allant au-delà des premiers soins, mais qui n'entraîne pas de perte de jours de travail. Une blessure nécessitant des premiers soins est une blessure qui n'entraîne pas de perte de jours de travail, mais qu'on peut traiter sans faire appel à un médecin (par exemple, en utilisant des pansements, en nettoyant la plaie ou en appliquant des compresses chaudes ou froides).
3. Des incidents évités de justesse à risque moyen ou élevé sont des incidents où il y a une probabilité raisonnable qu'un décès, une invalidité permanente ou une blessure critique survienne (par exemple, si une personne travaillant à une hauteur de 12 pieds au-dessus du sol s'appuyait contre une porte qui n'a pas été fermée correctement, mais se redressait avant de tomber). Un incident évité de justesse à faible risque est un incident où il est peu probable qu'un décès, une invalidité permanente ou une blessure critique survienne (par exemple, si des pinces échappées d'une hauteur de sept pieds heurtaient le casque et l'épaule d'une personne passant en dessous).
4. Les données sont présentées pour la période de six mois allant du 1^{er} janvier 2018 au 30 juin 2018.

empêcher OPG de terminer le Projet à temps, car tout incident de sécurité grave ou majeur peut donner lieu à une enquête du ministère du Travail et de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Une telle enquête peut mettre fin aux travaux du Projet, voire limiter les opérations d'OPG jusqu'à ce que des mesures correctrices soient mises en oeuvre.

4.4.1 Les objectifs en matière de sécurité n'ont pas été atteints malgré l'absence de blessures graves au personnel du Projet

La **figure 11** présente le rendement d'OPG en matière de sécurité lié au Projet pour la période de 2014 au 30 juin 2018. OPG a suivi et évalué son rendement en matière de sécurité lié au Projet en prenant les mesures suivantes :

- **Taux d'incidents de sécurité** : nombre d'incidents de sécurité par tranche de 200 000 heures travaillées par rapport à une cible, qui était de 0,24 en 2016 et de 0,37 en 2017. Le président et chef de la direction d'OPG a porté l'objectif à 0,37 en 2017, compte tenu du fait que le nombre d'incidents de sécurité augmenterait probablement, car les travaux réalisés en 2017 étaient plus complexes qu'avant.
- **Nombre de blessures** : nombre de blessures (y compris celles qui n'ont pas entraîné de perte de journées de travail).
- **Nombre d'incidents évités de justesse** : nombre d'incidents où personne n'a été blessé, mais où quelqu'un aurait pu l'être.

Nous avons analysé les taux d'incidents de sécurité liés au Projet depuis 2016 (début des travaux de remise en état du premier réacteur nucléaire) et constaté qu'OPG n'atteignait pas ses objectifs à cet égard et que le nombre de blessures nécessitant des soins médicaux avait également augmenté. En particulier :

- Les taux d'incidents de sécurité liés au Projet en 2016 (0,5), en 2017 (0,49) et durant les six premiers mois de 2018 (0,48) sont restés pratiquement inchangés, et les objectifs n'ont

pas été atteints (0,24 en 2016 et 0,37 en 2017 et 2018).

- Le nombre total de blessures est passé de 35 en 2016 à 60 en 2017, et le nombre de blessures nécessitant les soins d'un médecin (comme un travailleur qui s'est coupé le pouce en dénudant des câbles) a également augmenté, passant de 9 à 14. Pendant les six premiers mois de 2018, sept blessures ont nécessité les soins d'un médecin. Ces blessures ont causé un préjudice au personnel, mais n'ont entraîné aucune perte de jours de travail.

En 2016, OPG et un conseiller externe ont cerné des préoccupations concernant la sécurité du personnel du Projet. En particulier :

- Lors d'une séance d'information au ministère de l'Énergie en mai 2016, OPG a souligné que les employés de l'entrepreneur ne faisaient pas de lien entre la sûreté nucléaire et leur travail. OPG était d'avis que, dans certains cas, ce manque de sensibilisation était dû au fait que le personnel des entrepreneurs n'avait jamais travaillé dans une centrale nucléaire.
- En décembre 2016, le comité d'examen de la remise en état (engagé par la haute direction d'OPG pour l'aider à superviser le Projet) a relevé lors de ses visites des chantiers un certain nombre d'infractions aux exigences en matière de sécurité d'OPG (comme le personnel travaillant en hauteur qui n'avait pas attaché solidement une clé à molette). Le groupe consultatif a attribué ces infractions à un [*traduction*] « manque de communication et d'application des attentes » par OPG.

Pour répondre à ces préoccupations en matière de sécurité, OPG a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives d'amélioration de la sécurité au début de 2017, qui incluaient la communication de ses attentes en matière de sûreté nucléaire à son personnel et à celui des entrepreneurs. Par exemple, en mars 2017, OPG a commencé à convoquer des réunions trimestrielles avec les entrepreneurs du Projet, les représentants des syndicats et son groupe responsable de la santé et

de la sécurité pour discuter de leur rendement par rapport à ses attentes, des tendances en matière de sécurité et des mesures correctives à prendre pour créer un environnement de travail plus sûr.

Toutefois, comme il est mentionné plus haut et comme l'indique la **figure 11**, les initiatives d'amélioration de la sécurité d'OPG n'ont pas entraîné de réduction importante des taux d'OPG ni du nombre d'incidents de sécurité. Par conséquent, OPG doit renforcer ses initiatives d'amélioration de la sécurité durant le reste du Projet afin de prévenir ou de réduire les incidents de sécurité, de protéger le personnel et d'atténuer le risque de dépassements des coûts et de retards associé aux incidents de sécurité.

Notre examen du nombre d'incidents évités de justesse (où il n'y a pas eu de blessure, mais il y aurait pu en avoir) liés au Projet en 2016 et 2017 a également révélé une augmentation des incidents à risque plus élevé et des incidents à faible risque, comme le montre la **figure 11**. En particulier :

- Pour les incidents évités de justesse à risque élevé (qui intègrent des incidents qu'OPG classifie comme à risque élevé ou moyen qui auraient pu entraîner des décès ou des blessures critiques comme un handicap), OPG a déclaré 17 cas en 2017, soit 8 de plus qu'en 2016.
- Pour les incidents évités de justesse à faible risque (qui n'entraîneraient probablement pas de décès, d'invalidité permanente, ni de blessure critique), OPG a déclaré 214 cas en 2017, contre 159 en 2016.

Pour les six premiers mois de 2018, il n'y a eu que trois incidents évités de justesse à risque plus élevé, mais le nombre d'incidents évités de justesse à faible risque est resté élevé (104 cas). Nous avons également noté que la majorité des incidents évités de justesse à risque plus élevé survenus en 2017 avaient deux causes communes : 1) le personnel qui enfreint les consignes de sécurité d'OPG sur la prévention des chutes lors des travaux en hauteur; et 2) le personnel travaillant en hauteur qui échappe des outils et des pièces. Nous avons constaté que bien qu'OPG ait enquêté sur chacun de ces incidents, elle aurait pu prendre des mesures plus tôt afin de cerner les causes communes de ces incidents et prévenir leur répétition.

4.4.2 Absence de mesures proactives pour diminuer la récurrence des incidents de sécurité évitables

De janvier à juillet 2017, 7 des 10 incidents évités de justesse à risque plus élevé étaient attribuables au non-respect des consignes de sécurité d'OPG relatives à la prévention des chutes lors des travaux en hauteur. Ces incidents auraient pu causer des décès ou des blessures graves. Dans un cas, une personne travaillant à 12 pieds au-dessus du sol s'est appuyée contre une porte qui n'avait pas été fermée correctement. Dans un autre cas, une personne travaillant à près de 20 pieds au-dessus du sol ne portait pas de harnais.

OPG a examiné chacun de ces incidents séparément, mais elle n'a pas cerné la cause commune de ces incidents répétitifs mais évitables avant juillet 2017, lorsque le septième incident s'est produit. À la suite de son enquête réalisée en septembre 2017, OPG a demandé aux entrepreneurs de tenter de réduire la fréquence de ce genre d'incident au moyen de différentes mesures, par exemple en tenant des réunions avant le début des travaux pour repérer et documenter les dangers précis. Depuis, un incident évité de justesse à risque plus élevé similaire (une personne travaillant à plus de 10 pieds au-dessus du sol ne portait pas de harnais) s'est produit en novembre 2017, et 5 incidents évités de justesse à faible risque similaires sont survenus entre octobre 2017 et le moment de notre audit. Cela donne à penser que si OPG avait cerné la cause commune de ce type d'incident de sécurité répétitif plus tôt, la fréquence des incidents similaires survenus entre janvier et juillet 2017 aurait pu être réduite.

Six des incidents évités de justesse à faible risque qui se sont produits entre janvier et septembre 2017 étaient liés à des pièces ou à des outils échappés par le personnel travaillant en hauteur qui ont presque heurté des personnes qui se trouvaient en dessous. Deux incidents évités de justesse à risque plus élevé ayant la même cause sont survenus en septembre 2017. Bien qu'OPG ait

examiné chacun de ces incidents séparément, elle n'a pas déterminé les raisons pour lesquelles ce type d'incident se produisait régulièrement. Cependant, un entrepreneur travaillant sur le Projet a indiqué à OPG qu'il avait effectué une enquête sur ces incidents récurrents. L'entrepreneur a prévu des mesures correctives, comme l'installation de filets sous les zones de travail en hauteur et l'inspection des zones entre les quarts de travail pour s'assurer que les pièces et les outils sont entreposés de manière sécuritaire.

En novembre 2017, un incident similaire s'est produit lorsqu'un employé travaillant à près de 35 pieds au-dessus du sol a échappé un sac contenant des pièces de métal, qui a presque heurté un autre travailleur. En conséquence, l'entrepreneur a retiré environ 800 de ses employés du Projet pendant deux jours : environ 500 employés ont cessé de travailler tandis que 300 membres du personnel de supervision et de gestion se sont réunis à la centrale de Darlington pour élaborer des plans et des procédures d'amélioration de la sécurité. Le personnel de l'entrepreneur a quand même été payé pour ces deux jours d'absence, ce qui a coûté plus de 700 000 \$ à OPG.

À la suite de l'incident de novembre 2017, 10 autres incidents de sécurité liés à la chute d'objets se sont produits, dont un en mai 2018 où une pièce d'acier est tombée de 23 pieds de haut, ce qui aurait pu entraîner la mort ou une blessure critique du personnel à proximité. Dans son plan d'action correctif, l'entrepreneur a souligné qu'aucune organisation n'était à l'abri des erreurs humaines et qu'il était impossible de les éliminer complètement. Il a ajouté que les gestionnaires et les superviseurs n'avaient pas établi de normes ni d'attentes élevées pour empêcher les chutes d'objets, mais qu'ils pourraient le faire si la direction réagissait vigoureusement à ces incidents.

RECOMMANDATION 5

Pour réduire au minimum le nombre d'incidents de sécurité liés au Projet de remise en état de

la centrale nucléaire de Darlington (le Projet), Ontario Power Generation doit :

- passer en revue son processus d'examen des incidents de sécurité afin de déterminer pourquoi les mesures correctives préalablement signalées (comme celles liées à la chute d'objets) n'ont pas effectivement permis de réduire le nombre d'incidents de sécurité survenus durant le Projet;
- concevoir de nouvelles initiatives pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité liées au Projet et atteindre ses objectifs de rendement à cet égard;
- modifier son processus d'enquête sur les incidents de sécurité identiques ou similaires afin de déterminer leur cause commune et de prendre des mesures pour éviter leur récurrence.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

Ontario Power Generation (OPG) convient avec la vérificatrice générale qu'il importe de veiller à ce que le nombre d'incidents de sécurité survenus lors du Projet demeure le plus bas possible. De fait, la sécurité constitue la priorité absolue pour OPG, ce qui lui a permis d'afficher le taux de blessure le plus bas du secteur canadien de l'électricité. L'Association canadienne de l'électricité (ACÉ) a accordé à OPG son prix d'excellence du président pour le rendement d'OPG en matière de sécurité en 2017. De plus, la Commission canadienne de sûreté nucléaire a accordé à la centrale nucléaire de Darlington la meilleure cote de sécurité possible au cours de huit années consécutives dans des évaluations de sécurité rendues publiques.

Pour maintenir ce rendement supérieur en matière de sécurité, OPG continue à se fixer des objectifs très exigeants dans le cadre de ses opérations quotidiennes. Malgré le fait que les travaux du Projet sont exécutés par des entrepreneurs et des membres de corps de métier dans un environnement de construction

très complexe, OPG fixe à dessein les mêmes objectifs exigeants et s'attend au même niveau de rendement du Projet. Cette attente a donné lieu à un taux d'incidents de sécurité concernant le Projet qui est environ 10 fois meilleur que le taux global moyen dans l'industrie.

OPG a recours à divers indicateurs avancés afin que les problèmes soient réglés avant que les incidents surviennent. La pratique d'OPG d'effectuer un suivi proactif des événements lorsqu'aucune blessure ne survient, mais qu'il y a un potentiel de préjudice, représente un exemple d'indicateur avancé. Cette pratique excède les normes d'autres industries et entreprises de la construction, dont les activités ne font pas l'objet d'un suivi similaire. OPG consigne et revoit avec soin ces incidents et adopte des mesures correctives pour empêcher les incidents futurs. De plus, OPG dispose de processus industriels rigoureux et exemplaires pour examiner les incidents de sécurité, analyser les tendances et lancer des enquêtes sur les causes communes. L'année 2017, première année d'exécution, a marqué une augmentation importante du nombre de personnes travaillant à la remise en état, ce qui a entraîné une hausse proportionnelle du nombre d'incidents qui présentent un potentiel de préjudice plus élevé, tel qu'indiqué par la vérificatrice générale. Comme l'illustre la **figure 11** du rapport de la vérificatrice générale, en 2018, le nombre de ces incidents a chuté de façon spectaculaire, ce qui montre l'efficacité de l'approche rigoureuse de la sécurité d'OPG.

Compte tenu de son engagement en faveur de l'amélioration continue, OPG passera en revue les incidents de sécurité mentionnés par la vérificatrice générale pour relever les améliorations possibles à son programme de mesures correctives et à la rapidité du processus d'enquête sur les causes communes. Suivant les recommandations de la vérificatrice générale, OPG examinera de nouvelles initiatives pour apaiser les préoccupations et améliorer la

sécurité, en présence de tendances défavorables. La sécurité demeurera la priorité d'OPG.

4.5 Les audits après paiement doivent se poursuivre pour permettre d'identifier et de prévenir les paiements excédentaires faits par OPG aux entrepreneurs

OPG a engagé des cabinets d'audit externes pour réaliser des audits après paiement afin de déterminer si la rémunération des entrepreneurs du Projet est conforme aux modalités des contrats. Étant donné que ces audits ont permis de récupérer des paiements en trop de près de quatre millions de dollars, OPG doit continuer à mener de tels audits afin d'encourager les entrepreneurs à vérifier l'exactitude de leurs factures et pour aider OPG à repérer les paiements en trop tout au long du Projet.

OPG a mis en place des processus permettant de s'assurer que les entrepreneurs facturent à OPG uniquement les travaux qu'ils ont effectivement réalisés, par exemple en vérifiant le nombre d'heures de travail facturées par les entrepreneurs et les factures soumises pour leurs achats. Cependant, ces processus ne sont pas suffisants pour garantir l'exactitude des paiements versés aux entrepreneurs pour leurs dépenses liées au Projet. Par exemple, OPG ne peut pas vérifier complètement si les entrepreneurs ont effectivement payé à leur personnel les tarifs facturés à OPG sans examiner les données de leurs systèmes de paye. Par conséquent, les audits après paiement durant lesquels les auditeurs examinent les données des systèmes d'information des entrepreneurs constituent un contrôle important pour aider OPG à repérer les paiements auxquels les entrepreneurs ne sont pas admissibles. Depuis novembre 2015, OPG a récupéré près de quatre millions de dollars de paiements en trop aux entrepreneurs en se fondant sur les conclusions de ces audits après paiement.

Les audits précédents indiquaient qu'OPG devait améliorer ses processus afin de s'assurer que les entrepreneurs respectaient les conditions contractuelles, qu'ils ne facturaient que les dépenses admissibles et qu'ils n'avaient pas exagéré leurs coûts réels ni commis de fraude. Voici quelques exemples de constatations des audits précédents :

- L'audit des ressources humaines d'OPG que nous avons réalisé en 2013 a permis de déterminer que les heures de travail déclarées par les entrepreneurs n'étaient pas toujours étayées par des documents appropriés (comme des approbations d'heures supplémentaires ou des feuilles de temps) ni rapprochées de ces documents par le personnel d'OPG, ce qui risquait d'entraîner des paiements en trop.
- En février 2014, le groupe d'audit interne d'OPG a publié un rapport sur le processus de facturation et de paiement pour deux entrepreneurs recrutés par OPG pour exécuter des travaux liés au Projet et d'autres travaux. Dans son rapport, le groupe a conclu qu'OPG n'avait pas exercé son droit de réaliser des audits après paiement des factures des entrepreneurs pour les contrats en vigueur à ce moment-là.

En réponse à ces audits, depuis 2014, OPG engage des cabinets d'audit externes pour effectuer des audits après paiement afin de déterminer si les factures des entrepreneurs étaient conformes aux conditions contractuelles et si leurs frais étaient exacts et étayés par des documents appropriés (comme les feuilles de temps des employés et les factures pour l'achat de marchandises). Par exemple :

- En novembre 2015, des audits après paiement ont permis de repérer environ 3,6 millions de dollars de paiements en trop versés à deux entrepreneurs entre février 2012 et mars 2015 et de les récupérer auprès de ceux-ci. Les paiements en trop étaient principalement liés à des retenues sur la paye des employés et des sous-traitants des entrepreneurs (par exemple pour le Régime de pensions du Canada et les

primes d'assurance-emploi) qui dépassaient les limites réglementaires.

- En novembre 2016, un audit après paiement des factures présentées par un entrepreneur du Projet en 2014 et 2015 a permis à OPG de récupérer environ 300 000 \$ de paiements en trop. Ceux-ci avaient trait au coût des ressources en technologie de l'information qui n'étaient pas remboursables conformément au contrat.
- En juin 2017 et juin 2018, deux autres audits après paiement ont permis de repérer 2,7 millions de dollars supplémentaires de paiements en trop potentiels à deux entrepreneurs du Projet. Ces paiements se rapportaient aux retenues salariales excessives (comme les primes de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail) et aux heures facturées non étayées par des documents appropriés. Au moment de notre audit, OPG était en train d'examiner les constatations de l'audit avec les entrepreneurs afin de déterminer le montant à récupérer.

Les résultats des audits après paiement ont amené OPG à modifier ses processus pour réduire la probabilité d'autres paiements en trop aux entrepreneurs. Par exemple, à la suite des audits après paiement de novembre 2015, OPG a mis au point un processus qui oblige le personnel de gestion du Projet des entrepreneurs à obtenir son approbation avant de verser une indemnité de séjour (au personnel qui doit rester loin de chez lui pour travailler sur le Projet).

Au fur et à mesure que les audits après paiement permettront de détecter d'autres sources de paiements en trop aux entrepreneurs, OPG devra continuer à apporter des modifications à ses processus de facturation et de paiement afin de prévenir ou de réduire les paiements en trop. Au moment de notre audit, les audits après paiement avaient permis à OPG d'économiser environ trois millions de dollars (près de quatre millions de dollars de paiements en trop récupérés moins des dépenses d'audit d'environ un million). Il s'agit

donc clairement d'un outil utile et rentable pour repérer les paiements en trop et signaler aux entrepreneurs que leurs factures font l'objet d'un examen approfondi.

RECOMMANDATION 6

Afin de s'assurer que les entrepreneurs du Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington ne sont payés que pour les dépenses admissibles réellement engagées, Ontario Power Generation doit :

- continuer à auditer régulièrement les paiements versés aux entrepreneurs et à récupérer les paiements en trop repérés lors de ces audits auprès d'eux;
- lorsque cela est rentable, se fonder sur les résultats des audits après paiement pour apporter des modifications à ses processus de facturation et de paiement des entrepreneurs afin de réduire la probabilité de paiements en trop.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

Ontario Power Generation (OPG) convient avec la vérificatrice générale qu'il importe de veiller à ce que les paiements aux entrepreneurs soient exacts et à ce que des audits après paiement réguliers soient effectués.

Avant de payer les factures de l'entrepreneur, OPG applique en plusieurs étapes un processus rigoureux d'approbation des factures pour s'assurer que les paiements sont conformes aux modalités des contrats.

En outre, OPG a intégré le droit d'auditer tous les documents financiers et autres contenus dans ses contrats conclus avec les fournisseurs du Projet. OPG engage de façon proactive des auditeurs tiers indépendants pour s'assurer que les paiements aux entrepreneurs s'appuient comme il se doit sur un ensemble complet de documents, qui conviennent aux circonstances et qui sont conformes aux conditions

contractuelles d'OPG. Les dispositions contractuelles permettent à OPG de recouvrer les paiements en trop.

Tous les contrats majeurs de remise en état sont régulièrement audités par des tiers indépendants. Ces audits sont effectués pour vérifier l'admissibilité des frais. Historiquement, les audits après paiement des contrats d'OPG ont donné lieu à des constatations bien en deçà de ce que l'on trouve généralement dans l'industrie. Cela démontre l'efficacité du processus d'approbation des factures d'OPG, avant même que les paiements soient faits.

Comme l'a recommandé la vérificatrice générale, OPG continuera à effectuer régulièrement des audits après paiement pour tous les contrats principaux et, lorsque c'est rentable, cherchera des façons de modifier son processus de facturation pour diminuer la probabilité de paiements en trop.

4.6 Les travaux préalables coûtent au-delà de 725 millions de dollars de plus et prendront plus de temps que prévu à l'origine

Avant d'entamer les principaux travaux de remise en état du Projet, OPG a dû procéder à 18 projets préalables à la remise en état des réacteurs nucléaires, comme la construction d'installations de traitement et de stockage des matériaux à retirer des réacteurs nucléaires. Le coût total de ces projets préalables devrait dépasser l'estimation initiale des coûts d'OPG de plus de 725 millions de dollars (soit plus de 75 %). Quatorze de ces projets ont été ou devraient être achevés plus tard que prévu par OPG.

Dans le cadre de sa planification du Projet, OPG prévoit démarrer 18 projets préalables avant de procéder à la remise en état des réacteurs nucléaires. Nous avons noté que le coût total estimatif du Projet annoncé publiquement par OPG en janvier 2016 ne comprenait que 13 des 18 projets préalables, OPG ayant reclassé cinq de ces projets avant son annonce publique, principalement parce

que ces travaux auraient été réalisés même sans le Projet. Nous avons inclus ces cinq projets dans notre examen et notre analyse des projets préalables, car ils sont tous nécessaires à la poursuite de l'exploitation de la centrale de Darlington. L'**annexe 5** présente une liste des 18 projets préalables et les raisons pour lesquelles OPG n'a pas inclus cinq d'entre eux dans son estimation des coûts du Projet rendue publique en janvier 2016.

La **figure 12** compare les coûts estimatifs initiaux de ces 18 projets préalables et leurs coûts en date du 30 juin 2018, et le nombre de ces projets achevés plus tard que prévu. L'**annexe 5** contient plus de détails sur chacun des projets. Parmi les 18 projets, 16 avaient été achevés et les 2 autres étaient en cours en date du 30 juin 2018. Nous avons constaté ce qui suit :

- Il y avait des augmentations de coûts dans 15 des 18 projets préalables. Le coût total de ces projets est estimé à plus de 725 millions de dollars de plus que prévu à l'origine. La majeure partie de ce dépassement de coûts était liée à un projet préalable, soit l'installation de stockage de l'eau lourde et de manutention des fûts (voir la **section 4.6.3**). Plus précisément, sur le dépassement de coûts de 725 millions de dollars, environ 345 millions étaient déjà inclus comme dépenses dans l'estimation des coûts totaux du Projet de 12,8 milliards de dollars qu'OPG a publiée en janvier 2016. Depuis, 295 millions de dollars supplémentaires ont été prélevés sur le montant pour éventualités du Projet afin de couvrir ces dépassements de coûts. Le dépassement de coûts restant d'environ 85 millions de dollars lié aux cinq projets préalables n'a pas été inclus dans le coût total estimatif du Projet de 12,8 milliards de dollars pour les raisons énoncées précédemment.
- Sur les 18 projets préalables, 14 ont été ou devraient être achevés plus tard que prévu. Bien que l'achèvement tardif n'ait pas entraîné de retards dans d'autres travaux

du Projet (principalement parce qu'OPG a demandé au personnel de faire des heures supplémentaires afin d'éviter que les retards des travaux préalables perturbent d'autres travaux du Projet), OPG a dépensé près de 32 millions de dollars pour achever les travaux du Projet plus rapidement, ce qui aurait pu être évité ou réduit si elle avait mieux planifié ses travaux préalables (voir la **section 4.6.1**).

Comme l'indique la **figure 12**, même si nous avons exclu de notre examen et de notre analyse les cinq projets qui n'étaient pas inclus dans l'estimation publique des coûts du Projet de 12,8 milliards de dollars, les 13 projets préalables qu'OPG a inclus dans le Projet devraient coûter plus cher et prendre plus de temps que prévu à l'origine. En particulier :

- Il y a eu des dépassements de coûts dans 11 de ces 13 projets préalables. Le coût total de ces projets est désormais estimé à environ 640 millions de dollars de plus que prévu à l'origine.
- Sur ces 13 projets préalables, 11 ont été ou devraient être achevés plus tard que prévu.

Nous avons constaté que les dépassements de coûts et les retards importants des projets préalables étaient dus à cinq principaux facteurs :

- un manque de planification détaillée et de compréhension de la complexité des travaux du projet a entraîné des estimations et une évaluation inexactes et une sous-estimation des coûts du projet (voir la **section 4.6.1**);
- une mauvaise gestion des risques (voir la **section 4.6.2**);
- pas assez d'importance accordée aux critères techniques dans le choix des entrepreneurs pour effectuer le travail (voir la **section 4.6.3**);
- le fait d'avoir confié des travaux préalables à des membres du personnel ayant une expérience pertinente limitée des travaux de projet complexes (voir la **section 4.6.4**);

Figure 12 : Estimations du coût et de la date d'achèvement de 18 projets préalables

Source des données : Ontario Power Generation

Projets préalables	Coût estimatif initial ¹ (en millions de dollars)	Coût au juin 2018 (en millions de dollars)	Coût en sus de l'estimation initiale ² (en millions de dollars)	Nombre de projets au-dessus du coût initial	Nombre de projets terminés plus tard que le plan initial ²
13 inclus dans le coût estimatif total du projet ³	762	1,402	640	11	11
5 non inclus dans le coût estimatif total du projet ^{3,4}	193	280	87	4	3
Total	955	1,682	727	15	14

Remarque : L'annexe 5 contient la liste des 18 projets et présente des détails sur chacun d'eux.

1. OPG a produit un certain nombre d'estimations à différentes étapes de chaque projet, par exemple au moment où il a été déterminé que les travaux étaient nécessaires, que la planification des travaux était complète et qu'OPG était prête à commencer les principaux travaux de construction. En général, nous avons considéré les estimations des coûts et des délais qu'OPG a présentées juste avant le début des travaux de construction comme étant ses estimations initiales, car OPG ne comprenait peut-être pas bien le niveau d'effort requis fondé sur le plan conceptuel pour le Projet au moment où elle a préparé les estimations antérieures. Les estimations de coûts comprennent les montants pour éventualités.
2. Les montants et les dates d'achèvement sont basés sur les estimations d'OPG pour chaque projet préalable au 30 juin 2018. Deux projets préalables n'ayant pas été achevés au 30 juin 2018, le coût total réel des projets préalables et les dates d'achèvement par rapport aux estimations initiales ne sont pas connus.
3. Le coût estimatif total du Projet est de 12,8 milliards de dollars, ce qu'OPG a annoncé publiquement en janvier 2016.
4. Trois des cinq projets préalables étaient initialement considérés comme des travaux du Projet, mais ont été ultérieurement supprimés de l'estimation des coûts, OPG ayant déterminé que ces travaux auraient été réalisés même si le Projet n'était pas allé de l'avant. Les deux autres projets préalables étaient liés à la gestion des déchets nucléaires et financés par des fonds réservés d'OPG. Ils n'étaient donc pas inclus dans l'estimation globale des coûts du Projet. La liste des cinq projets préalables figure à l'annexe 5.

- une gestion de projet et une supervision des entrepreneurs externes qui laissent à désirer (voir la **section 4.6.5**).

Nous avons constaté que dans la plupart des cas, plusieurs de ces facteurs ont joué un rôle dans les dépassements de coûts de projets préalables en particulier.

Comme il est mentionné à la **section 4.1**, OPG a appliqué les leçons tirées de ces projets préalables aux travaux restants du Projet en mettant en œuvre des changements. Par exemple, elle s'est efforcée de mieux comprendre les spécifications techniques des travaux avant d'établir des estimations de coûts initiales, elle a utilisé une simulation informatique pour fixer un montant pour éventualités approprié, et elle a adopté une approche plus proactive de la supervision des entrepreneurs.

4.6.1 Un manque de planification détaillée et de compréhension de la complexité des travaux du projet a entraîné des estimations et une évaluation inexactes et une sous-estimation des coûts du projet

Le personnel d'OPG n'a pas élaboré d'estimations initiales précises des coûts et des délais pour la plupart des projets préalables parce qu'il n'avait pas une compréhension détaillée de la complexité et des exigences techniques particulières des travaux au moment de l'établissement des estimations. Par conséquent, un certain nombre de projets préalables n'ont pas été définis correctement, ce qui a largement contribué à la sous-estimation des coûts du projet et aux dépassements de coûts décrits précédemment dans la présente section (totalisant plus de 725 millions de dollars). En outre, une meilleure planification aurait peut-être permis à OPG d'éviter près de 32 millions de dollars de coûts (comme le fait de demander au personnel de faire des heures supplémentaires pour accélérer les travaux) engagés pour ces projets préalables.

Lors de notre examen des documents de planification du Projet, nous avons noté que la majorité des 18 projets préalables présentaient des augmentations de coûts, en partie parce qu'OPG se fiait aux estimations de coûts fournies par les entrepreneurs pendant le processus de planification, car elle ne comprenait pas la complexité ni les exigences des travaux. En d'autres termes, OPG a traité ou classé de manière inappropriée les estimations de coûts initiales comme raisonnables sans connaître la complexité ni les exigences des travaux. OPG nous a fait savoir que les travaux d'exécution de certains projets préalables ont dû commencer avant la réalisation des évaluations techniques détaillées afin de faire en sorte qu'il n'y aurait pas de retards dans le début des travaux de remise en état des réacteurs nucléaires.

Dans le cadre du processus de planification des travaux préalables, le personnel d'OPG (comme les gestionnaires et les directeurs responsables du Projet) est tenu de fournir à la haute direction une analyse de rentabilisation comprenant des estimations des coûts et des délais. Il existe des pratiques exemplaires pour la production

des estimations des coûts et des délais, comme celles établies par l'American Association of Cost Engineers (AACE) International, qui diffuse les connaissances et certifie les ingénieurs spécialistes des coûts et les évaluateurs des coûts. AACE International a mis au point un système de classification des estimations de coûts qui classe les travaux projetés en fonction du degré de certitude lié aux détails d'un projet à un moment donné. Par exemple, comme le montre la **figure 13**, la catégorie 5 désigne un travail relativement préliminaire, avec de nombreuses inconnues, tandis que la catégorie 1 désigne un très haut degré de certitude.

L'une des principales causes des dépassements de coûts des projets préalables était la mauvaise classification initiale des estimations des entrepreneurs, qui indiquait un degré de compréhension plus élevé et un degré de risque plus faible qu'en réalité. Cela signifie que les estimations initiales des entrepreneurs n'étaient pas aussi fiables que le pensait le personnel d'OPG. Au fur et à mesure que ces projets avançaient, il est devenu évident qu'ils étaient plus complexes et

Figure 13 : Système de classification internationale des estimations de l'American Association of Cost Engineers (AACE)

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

	Catégorie 5	Catégorie 4	Catégorie 3	Catégorie 2	Catégorie 1
Niveau de définition de projet requis ¹	De 0 à 2 %	De 2 à 15 %	De 15 à 40 %	De 40 à 70 %	De 70 à 100 %
Fourchette d'exactitude prévue ²	-50 à +100 %	-30 à +50 %	-20 à +30 %	-15 à +20 %	-10 à +15 %
Objet typique / utilisation finale éventuelle de l'estimation	<ul style="list-style-type: none"> Examen des concepts Évaluation de la viabilité initiale Évaluation des solutions de rechange 	<ul style="list-style-type: none"> Planification stratégique détaillée Détermination de la faisabilité Approbation préliminaire du budget 	<ul style="list-style-type: none"> Base de l'autorisation budgétaire Demandes de financement des projets de soutien 	<ul style="list-style-type: none"> Référentiel de contrôle pour le suivi du coût et de l'avancement du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Référentiel de contrôle final pour le suivi des écarts entre les coûts réels du projet et le budget

- Le niveau de définition de projet requis correspond au pourcentage terminé de la conception technique et de projet. Le système de catégories d'estimations d'AACE spécifie que certains niveaux de définition du projet peuvent se rapporter à deux catégories d'estimations différentes. Pour faciliter la compréhension, nous avons éliminé ces chevauchements.
- Cela représente les fourchettes types d'exactitude des estimations de coûts qui s'appliquent aux coûts réels de projet. Par exemple, dans le cas d'une estimation de coûts de catégorie 5, les coûts de projet réels peuvent être jusqu'à 100 % supérieurs au coût estimatif ou pourraient être jusqu'à 50 % inférieurs au coût estimatif.

plus exigeants que prévu. Il a donc fallu modifier les travaux, ce qui a entraîné des coûts additionnels importants. Certains de ces coûts (dont près de 32 millions de dollars dépensés par OPG pour accélérer les projets, par exemple en demandant au personnel de faire des heures supplémentaires) auraient pu être évités si OPG avait correctement classé les estimations de coûts des entrepreneurs ou obtenu des estimations plus précises des coûts et des délais avant de commencer les travaux. Deux exemples de projets où OPG s'est trop fiée aux estimations initiales des entrepreneurs sont le système de chauffage auxiliaire et le système à évent avec filtre servant à atténuer la pression à l'intérieur du confinement.

Système de chauffage auxiliaire

Le coût final de construction d'un système de chauffage auxiliaire est estimé à 61 millions de dollars de plus que l'estimation initiale du personnel d'OPG, en grande partie parce que le personnel s'est fondé sur les informations fournies par l'entrepreneur pour classer l'estimation des coûts dans la catégorie 3 (selon les normes internationales d'ACEE), alors qu'elle aurait dû être classée dans la catégorie 5.

En 2012, la haute direction d'OPG a approuvé le plan d'activités pour la construction du système de chauffage de secours, qui remplacerait le système de chauffage principal de la centrale de Darlington au cas où les quatre réacteurs nucléaires cesseraient de fonctionner durant l'hiver. Le personnel d'OPG a élaboré le plan d'activités (y compris les estimations des coûts et des délais) en grande partie à partir des renseignements fournis par l'entrepreneur qu'OPG a embauché pour construire le système de chauffage. À cette époque, le système de chauffage était censé coûter environ 39 millions de dollars (ou 46 millions après l'ajout d'un montant pour éventualités de 7 millions de dollars pour couvrir les risques potentiels) et être achevé en avril 2015. Le personnel d'OPG a classé cette estimation de coûts dans la catégorie 3, qui est appropriée

pour les demandes d'approbation du budget ou de financement selon les normes internationales d'ACEE (voir la **figure 13**).

Dans le cadre du plan d'activités soumis à la haute direction d'OPG pour le système de chauffage, le personnel d'OPG a retenu sept options de rechange à la construction du système de chauffage. Ces options incluaient la location de chaudières portables en cas d'urgence pour fournir du chauffage si nécessaire et l'utilisation d'autres types de combustible (comme l'électricité ou le gaz par opposition à la vapeur) pour faire fonctionner le système de chauffage. Le personnel d'OPG a estimé que ces options coûteraient entre 43 et 121 millions de dollars environ. OPG nous a informés qu'elle avait rejeté ces options pour différentes raisons. Par exemple, certaines d'entre elles étaient trop coûteuses et ne répondaient pas aux besoins de chauffage d'OPG en cas d'urgence.

En 2014, OPG a réalisé que son estimation initiale du coût du système de chauffage aurait dû être classée dans la catégorie 5, qui est le type d'estimation le plus élémentaire et le moins précis, plutôt que dans la catégorie 3. Cette erreur de classification s'est produite parce que le personnel d'OPG s'est fié à l'estimation des coûts fournie par l'entrepreneur sans avoir une compréhension détaillée de la complexité et des exigences techniques du système de chauffage à construire à ce moment-là. En conséquence, le système de chauffage a été achevé en mars 2016 (près d'un an plus tard que la date d'achèvement estimative initiale d'avril 2015) et a coûté environ 107 millions de dollars (soit environ 61 millions de dollars de plus que l'estimation initiale de 46 millions), rendant le système de chauffage plus coûteux que presque toutes les options de rechange envisagées.

Nous avons remarqué que la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) avait elle aussi exprimé des préoccupations relatives au coût du système de chauffage. En décembre 2017, la CEO a rendu une décision concernant la demande relative aux tarifs présentée par OPG pour la période allant de 2017 à 2021. En ce qui concerne le système

de chauffage, elle a spécifié qu'il était difficile de savoir si la meilleure option avait été choisie, si les coûts de l'option sélectionnée étaient contenus et si OPG avait fait un examen approfondi de toutes les options disponibles avant de sélectionner l'entrepreneur. Par conséquent, la CEO a empêché OPG d'inclure dans son tarif de base environ la moitié des coûts du système de chauffage dépassant l'estimation initiale, ce qui signifie qu'OPG ne peut pas facturer aux usagers le montant exclu par la CEO. Le montant réellement exclu par la CEO était d'environ 27 millions de dollars, ce qui correspond au coût du système de chauffage qu'OPG n'aurait pas dépensé prudemment selon la CEO.

Système à événement avec filtre servant à atténuer la pression à l'intérieur du confinement

Une situation similaire s'est produite avec un projet préalable lié à la construction d'un système à événement avec filtre servant à atténuer la pression à l'intérieur du confinement (système à événement), qui limite la quantité de rayonnement libéré en cas d'incident dans un réacteur. En 2014, la haute direction d'OPG a approuvé le plan d'activités pour la construction du système à événement. Le plan d'activités (y compris les estimations des coûts et des délais) a été élaboré par le personnel d'OPG principalement à partir des renseignements fournis par l'entrepreneur qu'OPG a choisi pour construire le système à événement. À cette époque, le système à événement était censé coûter environ 77 millions de dollars et être achevé en avril 2016.

Après un examen plus approfondi des besoins liés à la conception du système à événement, OPG a réalisé que ce projet était plus complexe qu'elle l'avait cru au début. Le système à événement a été achevé avec près d'un an de retard, en mars 2017, pour un coût total supérieur à 110 millions de dollars, soit au-delà de 40 % (ou 33 millions de dollars) de plus que le coût estimatif initial.

Ces travaux ont appris à OPG que les estimations de l'entrepreneur [traduction] « devraient être classées de façon appropriée pour refléter l'absence

de définition technique. Il ne faut pas se fier à ces estimations avant qu'elles aient été pleinement comprises et approuvées par OPG. »

4.6.2 La mauvaise évaluation des risques a entraîné des coûts supérieurs aux estimations

OPG n'a pas pris en compte avec précision le coût des risques potentiels liés aux travaux préalables lors de l'élaboration des premières estimations des coûts des travaux.

Comme il est mentionné à la **section 4.6.1**, OPG a largement fondé ses estimations des coûts des travaux préalables sur les estimations fournies par les entrepreneurs sous contrat. Les entrepreneurs ont estimé les coûts en tenant compte de facteurs tels que les coûts du matériel et les coûts directs de la main-d'œuvre. Le personnel d'OPG a ensuite ajouté un montant pour éventualités au coût estimatif pour couvrir les coûts des risques potentiels, comme les matériaux qui coûtent plus cher que prévu ou les travailleurs qui prennent plus de temps que prévu pour effectuer le travail. Lors de la détermination du montant pour éventualités, le personnel d'OPG doit tenir compte à la fois de la probabilité que des risques surviennent et de leur impact financier potentiel.

Le conseiller externe recruté par le conseil d'administration d'OPG pour aider à superviser le Projet a indiqué qu'OPG [traduction] « n'avait pas cerné ni atténué les risques connus » et que « la gestion des risques n'était pas prise au sérieux » au moment de déterminer les montants pour éventualités à affecter aux travaux préalables. Comme le montre la **figure 12**, le coût estimatif initial des 18 projets préalables était d'environ 955 millions de dollars, ce qui comprenait un montant pour éventualités d'environ 100 millions de dollars. Comme il est mentionné à la **section 4.6.1**, OPG indique qu'elle n'a pas eu le temps de terminer ses estimations des coûts et des délais pour les travaux préalables sur la base d'une compréhension détaillée de la complexité des

travaux et des spécifications techniques, de sorte que ses estimations ont été mal classées. Il n'était donc pas approprié pour OPG d'établir le montant pour éventualités à affecter aux travaux préalables en supposant que ses estimations de coûts étaient raisonnables. Nous avons repéré plusieurs cas où les montants pour éventualités étaient insuffisants pour couvrir les risques liés aux travaux préalables.

Les montants pour éventualités étaient insuffisants pour couvrir les problèmes de contamination des sols

En mai 2014, sur la base des renseignements fournis par le personnel d'OPG travaillant sur le Projet, le conseiller externe engagé par le conseil d'administration a conclu durant les travaux préalables d'OPG qu'il y avait une forte probabilité de contamination des sols. Notre discussion avec le personnel du Projet a indiqué que les préoccupations concernant les sols contaminés découlaient partiellement d'un incident survenu en 2009, lorsqu'une fuite d'eau contenant du tritium (un sous-produit radioactif créé dans un réacteur nucléaire) s'est produite à la centrale de Darlington. Une consommation excessive de tritium peut avoir des effets négatifs sur la santé. Au moment du déversement, l'analyse d'OPG indiquait que la fuite ne mettait pas en danger la santé des habitants des localités voisines.

OPG a inclus des montants pour éventualités dans ses estimations de coûts des travaux préalables afin de tenir compte du risque de contamination des sols, mais nous avons repéré des projets préalables où les montants pour éventualités n'étaient pas suffisants pour couvrir les coûts réellement engagés par OPG pour résoudre le problème. Deux exemples sont liés aux projets préalables du générateur de secours supplémentaire et de l'annexe pour le retubage.

Générateur de secours

En 2014, la haute direction d'OPG a approuvé une estimation des coûts d'environ 88 millions de dollars pour les travaux préalables à la construction

d'un générateur de secours supplémentaire, qui est utilisé en cas de panne des générateurs de secours à la centrale de Darlington pendant une urgence telle qu'un tremblement de terre. Cette estimation comprenait un montant pour éventualités de près de neuf millions de dollars pour faire face aux risques potentiels.

OPG s'attend maintenant à ce que le générateur de secours coûte près de 150 millions de dollars, soit environ 62 millions de dollars ou 70 % de plus que prévu initialement. L'augmentation importante des coûts est due en partie aux frais associés à l'enlèvement et à l'élimination des sols contaminés par le tritium qui se trouvaient à l'emplacement du générateur de secours. Même si d'autres facteurs (comme les modifications réglementaires obligeant OPG à construire un générateur capable de résister à des tremblements de terre plus forts) ont fait augmenter le coût des travaux, OPG a indiqué que [traduction] « l'équipe du projet a cerné le risque lié à la contamination des sols et en a tenu compte en intégrant un montant pour éventualités au budget initial [et a reconnu que] l'impact de la contamination et les coûts de gestion des sols excavés dépassaient le budget initial ».

Nous avons demandé à OPG de fournir une ventilation détaillée des montants pour éventualités inclus dans son estimation initiale pour tenir compte de chaque facteur de risque, mais elle n'a pas pu nous fournir cette information. OPG nous a précisé que les estimations initiales des montants pour éventualités étaient fondées sur un pourcentage du coût total du projet, ainsi que sur le jugement et les pouvoirs discrétionnaires du gestionnaire du projet.

Annexe pour le retubage

En 2013, la haute direction d'OPG a approuvé une estimation des coûts d'environ 31 millions de dollars pour les travaux préalables à la construction d'une annexe, que les entrepreneurs utilisent comme locaux à bureaux et pour les activités préparatoires en dehors des réacteurs nucléaires. Cette estimation incluait un montant pour éventualités de près de

5 millions de dollars pour faire face aux risques potentiels. Dans son évaluation antérieure des risques liés à ces travaux, OPG avait indiqué que l'impact possible de rencontrer de mauvaises conditions de sol était « faible ».

En 2016, l'estimation des coûts d'OPG pour l'annexe a augmenté de 15 millions de dollars (soit environ 50 %) pour atteindre environ 46 millions. À ce moment-là, OPG a conclu que l'un des principaux facteurs contribuant à l'augmentation des coûts était que son estimation initiale des coûts pour les risques souterrains n'était pas suffisante pour couvrir les risques réellement rencontrés. En plus de sous-estimer les risques liés aux mauvaises conditions des sols, OPG a indiqué que l'augmentation des coûts était également liée aux frais de localisation et d'enlèvement des matériaux enterrés sur le chantier, car elle n'avait pas mentionné les matériaux enfouis dans ses plans de travail.

4.6.3 L'importance insuffisante accordée aux critères techniques dans le choix des entrepreneurs a contribué aux dépassements de coûts et aux retards

Les travaux du Projet sont principalement effectués par des entrepreneurs externes. OPG a sélectionné la majorité des entrepreneurs en utilisant un processus d'appel d'offres concurrentiel. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le processus d'approvisionnement d'OPG était généralement conforme à ses propres politiques et à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic. Toutefois, dans notre examen des évaluations faites par OPG des soumissions des entrepreneurs pour 17 des 18 projets préalables (OPG n'a pu trouver les renseignements sur l'évaluation de la soumission d'un entrepreneur pour un projet préalable), nous avons constaté que pour cinq projets, OPG a choisi des entrepreneurs qui ont soumis des prix plus bas, mais qui ont reçu une note inférieure à celles de leurs concurrents pour les critères techniques. Collectivement, ces cinq projets préalables devraient coûter environ

500 millions de dollars de plus que prévu à l'origine. Si OPG avait bien défini les projets préalables en s'assurant de bien comprendre la complexité de ces projets (comme il est mentionné à la **section 4.6.1**) et avait mieux soupesé les critères techniques pour choisir les entrepreneurs, elle aurait économisé de l'argent et évité des retards.

Dans le cadre de son processus d'appel d'offres, OPG crée une carte de pointage pour évaluer la soumission de chaque entrepreneur sur la base de deux critères principaux : le prix proposé et la capacité technique à exécuter les travaux du Projet. OPG détermine la pondération pour chaque critère d'évaluation et communique celle-ci aux entrepreneurs potentiels avant qu'ils soumettent leurs propositions. La pondération qu'OPG applique à chaque évaluation diffère selon la complexité du travail, mais nous avons constaté que, dans 9 des 18 projets préalables, 40 % de la note était attribuée pour le prix proposé et 60 %, pour la capacité technique à exécuter le travail. OPG sélectionnait ensuite l'entrepreneur ayant obtenu la note globale la plus élevée.

Pour cinq projets, OPG a choisi des entrepreneurs ayant obtenu une note plus faible que leurs concurrents à l'égard des critères techniques. L'**annexe 6** résume les notes des entrepreneurs qui ont soumissionné pour ces cinq projets. Elle montre également l'augmentation des coûts pour chacun de ces projets par rapport à l'estimation initiale d'OPG. Outre l'augmentation totale des coûts de plus de 500 millions de dollars pour ces cinq projets (qui est principalement due au fait qu'OPG s'appuie sur des estimations initiales des coûts sans avoir une compréhension détaillée de la complexité et des exigences techniques des travaux du Projet, comme il est expliqué à la **section 4.6.1**), il y a eu des coûts et des retards liés au remplacement des entrepreneurs. Par exemple, comme il est indiqué dans les détails ci-dessous, OPG a dû engager 14 millions de dollars pour remplacer un entrepreneur qui avait été sélectionné pour un projet préalable, même s'il avait reçu une note inférieure à celle de son concurrent pour les critères techniques.

L'installation de stockage de l'eau lourde coûtera environ 400 millions de dollars de plus que l'estimation initiale

Sur ces cinq projets, l'augmentation des coûts la plus importante (environ 400 millions de dollars) était liée à la construction d'une installation de stockage de l'eau lourde et de manutention des fûts (installation d'eau lourde), qui est utilisée pour stocker et traiter en toute sécurité l'eau lourde radioactive extraite de chaque réacteur en cours de remise en état.

En 2012, OPG a reçu des soumissions de deux entrepreneurs (Black & McDonald et un concurrent) concernant l'installation de stockage de l'eau lourde. Comme le montre la **figure 14**, OPG a évalué les deux soumissions en utilisant la même carte de pointage, qui attribuait 50 % de la note globale pour le prix proposé par l'entrepreneur et 50 %, pour son expertise technique, ses plans de gestion des risques et la qualité globale de sa proposition.

Dans le cadre de l'évaluation des soumissions, OPG a déterminé que l'entrepreneur concurrent possédait une expérience de travail liée à certaines parties d'une installation de stockage de l'eau lourde d'un réacteur différent, tandis que l'expérience de Black & McDonald dans ce type de projet était limitée. OPG a également déterminé que comparativement à la soumission de

Black & McDonald, celle du concurrent était plus mûrement réfléchie.

La **figure 14** indique que même si OPG a accordé à la proposition de Black & McDonald une note technique considérablement inférieure à celle de son concurrent, elle a choisi cet entrepreneur parce qu'il demandait moins cher.

En 2013, en grande partie en s'appuyant sur l'information figurant dans la proposition de Black & McDonald, OPG a estimé que l'installation de stockage de l'eau lourde coûterait 110 millions de dollars et serait prête à être utilisée avant octobre 2015.

En octobre 2014, OPG a mis fin à son contrat avec Black & McDonald pour la construction d'une installation de stockage de l'eau lourde. À cette époque, OPG était d'avis que le rendement de Black & McDonald lié au Projet était insatisfaisant. En mars 2015, OPG a estimé que l'installation de stockage de l'eau lourde coûterait plus de 380 millions de dollars, soit environ 270 millions de dollars de plus que prévu à l'origine ou près de 3,5 fois l'estimation initiale, et ne serait pas achevée avant mai 2017, soit deux ans plus tard que prévu.

En juillet 2015, OPG a remplacé Black & McDonald par un nouvel entrepreneur sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres. OPG a ajusté la pondération de la carte de pointage en attribuant 25 % de la note pour le prix proposé par l'entrepreneur et 75 % pour sa capacité technique à exécuter les travaux du Projet, ce qui reflète la portée plus complexe des travaux à ce moment-là. Si OPG avait utilisé cette pondération au lieu de la pondération initiale (50 % pour le prix proposé et 50 % pour la capacité technique) pour évaluer les soumissions reçues pour l'installation de stockage de l'eau lourde en 2012, elle aurait sélectionné l'entrepreneur concurrent plutôt que Black & McDonald (en supposant que les soumissionnaires n'auraient pas soumis de propositions différentes en réponse à la pondération différente). Au moment de notre audit, OPG avait déjà payé plus de 83 millions de dollars à Black & McDonald pour les travaux liés à l'installation de stockage de l'eau lourde.

Figure 14 : Évaluation par OPG des soumissions des entrepreneurs pour l'installation de stockage de l'eau lourde et de manutention des fûts

Source des données : Ontario Power Generation

Critères	Note	
	Entrepreneur retenu*	Entrepreneur concurrent*
Prix	50/50	25/50
Expertise technique, plans de gestion des risques et qualité globale de la proposition	32/50	49/50
Note	82/100	74/100

* Seuls deux entrepreneurs ont soumissionné ce projet.

En 2015, OPG a approuvé la demande de l'entrepreneur sélectionné (la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECON Construction Group Inc.) de modifier la conception de l'installation d'eau lourde. Dans une analyse de rentabilisation du projet d'installation de stockage de l'eau lourde, OPG a indiqué que cette décision reposait sur le point de vue de l'entrepreneur à ce moment-là, selon lequel les modifications de la conception ne feraient pas augmenter le coût d'exécution des travaux du projet. En fait, ces modifications ont entraîné d'autres augmentations de coûts (environ 130 millions de dollars, essentiellement liés aux changements de conception proposés par le nouvel entrepreneur en sus des changements à la portée du projet et à d'autres facteurs), en plus de retarder la construction de l'installation de stockage de l'eau lourde.

Au moment de notre audit, l'installation de stockage de l'eau lourde était censée coûter environ 510 millions de dollars, soit environ 400 millions de plus que prévu à l'origine ou plus de 4,5 fois l'estimation initiale, et être achevée seulement en mai 2019, soit trois ans et demi plus tard que prévu. Cela comprend environ 130 millions de dollars surtout liés à l'autorisation donnée à l'entrepreneur nouvellement choisi de modifier la conception (en plus des autres facteurs susmentionnés) et environ 14 millions de dollars liés au choix d'un nouvel entrepreneur et au transfert de travaux de Black & McDonald à ce nouvel entrepreneur.

4.6.4 Avoir confié des travaux préalables au Projet à des membres du personnel ayant une expérience limitée des travaux complexes de ce genre

OPG a confié des travaux préalables à son groupe des projets et des modifications, qui possédait une expérience pertinente limitée des projets complexes reliés à la planification et à l'exécution efficaces des travaux préalables du Projet.

En 2001, OPG a mis en place son groupe des projets et des modifications afin de maintenir et de mettre à niveau les pièces opérationnelles de ses centrales nucléaires et de son installation de gestion des déchets nucléaires. Avant l'exécution des travaux préalables, les dépenses annuelles moyennes du groupe s'élevaient à environ 225 millions de dollars. Ce montant a plus que doublé pour atteindre environ 530 millions de dollars en 2014, lorsque le groupe a commencé à effectuer les travaux préalables.

En janvier 2010, OPG a officiellement créé le groupe de remise en état de la centrale de Darlington, pour qu'il planifie, puis supervise l'étape de l'exécution du Projet. Pour que ce groupe puisse se concentrer sur la planification détaillée du Projet, la haute direction d'OPG a attribué les travaux préalables à son groupe des projets et des modifications. Or, les travaux préalables incluaient un certain nombre de projets complexes, alors que l'expérience du groupe des projets et des modifications se limitait à des projets d'immobilisations courants ou à plus petite échelle dans les installations nucléaires d'OPG, comme le remplacement des conditionneurs d'air, des systèmes de détection des radiations et d'un système de traitement de l'eau. Par contraste, le groupe de remise en état de la centrale de Darlington incluait cinq membres de la haute direction qui avaient travaillé sur le projet de remise en état de la centrale nucléaire de Point Lepreau au Nouveau-Brunswick, qui avait débuté en 2008.

Comme OPG prévoyait réaliser la majorité des travaux préalables avant le début de la remise en état de l'unité 2 en 2016, le groupe des projets et des modifications n'a guère eu l'occasion d'acquérir les compétences requises en remise en état, car il devait respecter le délai fixé.

4.6.5 La gestion des projets et la supervision des entrepreneurs responsables des travaux préalables laissaient à désirer

Lors de notre examen des rapports produits par différents superviseurs externes du Projet, nous avons noté que l'une des principales causes des dépassements de coûts et des retards dans les travaux préalables était la supervision inadéquate des entrepreneurs externes par OPG, qui a permis à ceux-ci de planifier les projets sans surveillance appropriée. Après le début des travaux préalables, OPG n'a pas exercé suffisamment de pression sur les entrepreneurs pour qu'ils respectent les coûts et les délais estimatifs du Projet et expliquent pourquoi ils n'avaient pas atteint les objectifs. En particulier :

- En mai 2014, un conseiller de projet engagé par le conseil d'administration a indiqué que l'approche de non-intervention d'OPG dans la planification des travaux préalables par les entrepreneurs avait entraîné une série de défaillances de gestion et de problèmes de rendement des entrepreneurs.
- En juillet 2016, un groupe de conseillers engagés par la direction d'OPG a repéré des faiblesses dans la culture de supervision des entrepreneurs et de gestion de projets d'OPG (comme [traduction] « une tolérance culturelle de l'acceptation des retards dans les travaux » et « une réaction tiède de la direction lorsque les délais ne sont pas respectés »). En particulier, le groupe consultatif a écrit : [traduction] « Les “discussions” qui ont lieu lors des réunions sont axées sur la nouvelle date d'achèvement cible, mais il y a peu ou pas de discussions sur les raisons pour lesquelles le délai initial n'a pas été respecté, pourquoi il n'y a eu aucun avertissement ni aucune demande d'aide [et] pourquoi aucun plan de rétablissement n'a été établi pour s'assurer que la date d'achèvement cible ne serait pas dépassée. »

- En décembre 2017, la CEO a indiqué dans sa décision sur la demande d'OPG relative aux tarifs d'électricité pour la période allant de 2017 à 2021 que des contrôles robustes constituaient [traduction] « une composante essentielle d'une bonne planification et d'une bonne exécution des projets d'immobilisations qui permettent de mener à bien les projets dans le respect des délais et du budget ». Cependant, la CEO n'est [traduction] « pas convaincue que les contrôles des projets sont aussi robustes qu'ils pourraient l'être » dans le cadre de la supervision des travaux préalables par OPG.

En réponse aux préoccupations soulevées par différentes parties responsables de la supervision, OPG a apporté des modifications afin d'améliorer son approche de supervision et de gestion pour le reste du Projet. OPG a notamment organisé des réunions d'examen entre sa direction et les entrepreneurs pour discuter des raisons ou des risques que les travaux du Projet ne soient pas achevés dans les délais, et exigé des entrepreneurs qu'ils déclarent les coûts estimatifs du Projet sur une base hebdomadaire.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'assurer que les erreurs commises lors des travaux préalables du Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet) ne se reproduisent pas, Ontario Power Generation doit continuer à :

- effectuer une planification détaillée des travaux du Projet avec diligence et pertinence avant de permettre à sa haute direction de débloquer des fonds pour les travaux de remise en état pendant le reste du Projet;
- examiner les cartes de pointage pour les travaux restants du Projet qui n'ont pas encore été sous-traités et modifier les pondérations appliquées aux critères techniques des entrepreneurs et au prix proposé si nécessaire

pour refléter de manière appropriée l'importance des critères techniques;

- examiner les leçons tirées des travaux terminés qui se rapportent aux approches de gestion (y compris celles recommandées par les conseillers) et les appliquer aux travaux restants du Projet.

RÉPONSE D'ONTARIO POWER GENERATION

Ontario Power Generation (OPG) souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale. Comme l'a déclaré la Commission de l'énergie de l'Ontario (voir la Réponse globale), OPG a suivi les meilleures pratiques de l'industrie pour élaborer des plans détaillés et des processus établis de contrôle et de gestion des risques robustes afin de gérer le Projet avec succès. Malgré les difficultés rencontrées pendant les travaux préalables du Projet, le projet de remise en état de la centrale de Darlington respecte les délais et le budget en toute sécurité et offre de la qualité.

Les mécanismes d'approvisionnement d'OPG portant sur les travaux préalables s'harmonisaient avec les principes et les exigences applicables contenus dans la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario. Pour évaluer les soumissions des entrepreneurs relativement aux travaux, OPG a établi des critères d'évaluation et des modes de pondération basés sur la complexité et la portée prévues des projets au moment pertinent. Le travail était accordé aux entrepreneurs ayant obtenu la note globale la plus élevée.

Les travaux préalables étaient des projets complexes dont la portée était unique. Au début, OPG a établi les estimations initiales basées sur des définitions de concepts qui ne reflétaient pas la complexité ni la portée véritable des travaux

nécessaires. À ce moment-là, OPG était encore en train d'améliorer ses capacités de gestion de projet et a défini à tort ces estimations comme si elles présentaient un degré de certitude plus élevé qu'elles ne le faisaient en réalité. Contrairement à la définition de la catégorie 3 d'OPG de l'époque, les estimations initiales présentaient des valeurs de catégorie 5 comportant une fourchette d'exactitude prévue de -50 % à +100 % (voir la **figure 13**). Les hausses des coûts et le prolongement du calendrier décrits par la vérificatrice générale ne sont pas inhabituels dans ce type d'estimations initiales et se rangent dans la fourchette d'exactitude prévue.

La majeure partie des augmentations de coûts des travaux préalables était imputable à l'évolution de la portée du projet ou à des conditions imprévues pendant la construction. Comme l'a indiqué un conseiller externe du conseil d'administration d'OPG [*traduction*] « les hausses de budget reflétaient simplement les véritables coûts du projet s'ils avaient été bien estimés dès le départ. »

En 2015, OPG a établi des estimations de catégorie 3 plus détaillées pour ces projets dans le cadre de l'estimation globale du projet de remise en état, qui comprenait des montants pour éventualités suffisants fondés sur l'évaluation détaillée des risques. À ce moment-là, le coût des travaux préalables demeure dans la fourchette d'exactitude prévue de ces estimations, et les fonds pour éventualités du Projet demeurent adéquats pour faire face à des risques futurs.

La portée préalable des travaux est devenue un outil précieux de leçons retenues pour le reste du Projet. Avant de dégager des fonds pour entreprendre l'étape d'exécution de la remise en état, OPG a veillé à ce que les travaux techniques détaillés soient achevés et à ce qu'une estimation de catégorie 3 soit établie, et des fonds pour éventualités suffisants ont été calculés d'après une évaluation exhaustive

des risques. Le conseiller externe du conseil d'administration d'OPG et l'expert qui a témoigné devant la Commission de l'énergie de l'Ontario ont conclu que l'organisation avait rapidement tiré des leçons essentielles de ces projets et que rien ne prouvait que le Projet serait confronté à des difficultés similaires. Dorénavant, OPG continuera à appliquer ces pratiques, qui concordent avec les recommandations de la vérificatrice générale.

Annexe 1 : Glossaire

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

Centrale nucléaire Bruce : centrale nucléaire exploitée par Bruce Power Limited Partnership et située à Kincardine, en Ontario. Deux des huit réacteurs nucléaires de cette centrale ont été remis en état en 2012. La centrale continuera de fonctionner jusqu'en 2064 grâce à un programme de prolongation de la durée de vie qui a débuté en janvier 2016. Ce programme comprend la remise en état des six réacteurs restants et devrait être terminé en 2053.

Centrale nucléaire de Pickering : centrale nucléaire exploitée par OPG et située à Pickering, en Ontario. La centrale dispose de six réacteurs nucléaires en exploitation, dont deux devraient cesser de produire de l'électricité en 2022. Les quatre réacteurs restants devraient être mis hors service en 2024.

Centrale nucléaire de Point Lepreau : centrale nucléaire avec un réacteur exploité par la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick, qui est située à environ 40 kilomètres à l'ouest de Saint John. Son réacteur nucléaire a été remis en état entre 2008 et 2012.

Commission canadienne de sûreté nucléaire : organisme fédéral indépendant qui régleme l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada. La Commission spécifie des normes de sécurité que toutes les centrales nucléaires canadiennes doivent respecter pour obtenir une licence et fonctionner. Elle a autorisé Ontario Power Generation (OPG) à lancer le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (le Projet) en se fondant sur son examen des activités liées à la sécurité menées par OPG (comme une évaluation environnementale).

Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) : organisme de réglementation de l'électricité de l'Ontario chargé d'examiner et d'approuver les coûts facturés par les producteurs d'électricité (comme OPG) et les tarifs facturés aux usagers. L'OEB examine la demande de tarifs d'OPG pour ses deux centrales nucléaires tous les cinq ans.

Conseiller externe : une des trois parties externes travaillant sur le Projet : un conseiller qui rend compte au ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, un conseiller qui rend compte au comité du conseil d'administration d'OPG responsable de la remise en état de la centrale de Darlington, ou un groupe consultatif qui conseille la haute direction d'OPG. (Il ne s'agit pas du conseiller externe que le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a engagé pour cet audit, qui a de l'expérience dans la conception et la remise en état des centrales nucléaires.)

Entrepreneur : un des fournisseurs externes de services de construction et d'ingénierie recrutés et supervisés par OPG pour effectuer la majorité des travaux liés au Projet. Comprend la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECOM Construction Group Inc., qui a été chargée des travaux de remise en état du principal réacteur nucléaire.

Étape de la définition : étape du Projet, qui a duré de 2010 à 2015, durant laquelle OPG a élaboré une planification détaillée des activités de remise en état et a achevé en grande partie les travaux préalables à la remise en état des réacteurs nucléaires. Ces travaux incluaient des activités telles que la construction des installations de traitement et d'entreposage des matériaux à retirer des réacteurs nucléaires.

Étape de l'exécution : étape du Projet qui a débuté en 2016 et devrait être achevée en 2026. Durant cette étape, OPG effectuera des travaux de remise en état sur les quatre réacteurs nucléaires. Ces travaux comprennent l'arrêt des réacteurs avant le début de la remise en état, et le remplacement ou la réparation de la plupart des composantes des réacteurs.

Étape du lancement : étape du Projet, qui a duré de 2007 à 2009, durant laquelle OPG a effectué l'évaluation de faisabilité initiale et le travail de planification préliminaire.

Montant pour éventualités : fonds devant couvrir les coûts potentiels au cas où certains risques se matérialiseraient. OPG a alloué environ 2 milliards de dollars sur le coût estimatif total de 12,8 milliards pour couvrir les incertitudes et risques potentiels associés au Projet. Ce montant a été calculé au moyen d'une simulation informatique fondée sur la probabilité que certains risques surviennent et sur le coût estimatif pour OPG si ces risques se concrétisaient.

Réacteur nucléaire : assemblage de matériels incluant un cœur de réacteur, un générateur de vapeur et une turbine à vapeur utilisée pour produire de l'électricité. La figure 2 illustre le rôle du réacteur dans le fonctionnement d'une centrale nucléaire.

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) : administrateur du marché de gros de l'électricité en Ontario qui rapproche l'offre et la demande d'électricité. La SIERE est également responsable de la planification à long terme et de l'approvisionnement en électricité de l'Ontario.

Travaux préalables : construction de bâtiments et d'infrastructures (comme les systèmes d'eau et d'égout et la tuyauterie) qui doit être terminée avant le début des travaux de remise en état ou qui est nécessaire à l'exploitation continue de la centrale nucléaire de Darlington.

Annexe 2 : Aperçu des centrales nucléaires de l'Ontario

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

	Centrale nucléaire de Bruce	Centrale nucléaire de Darlington	Centrale nucléaire de Pickering
Exploitant	Bruce Power Limited Partnership	Ontario Power Generation	Ontario Power Generation
Emplacement	Kincardine	Clarington	Pickering
Nombre de réacteurs nucléaires	8	4	6 ¹
Première année d'exploitation ²	1977	1990	1971
Capacité installée en juin 2018 (MW)	6 232	3 512	3 100
Plans pour la centrale	Prolonger la durée de vie de six réacteurs nucléaires en réparant et en remplaçant leurs composantes	Remettre en état les quatre réacteurs nucléaires	Prolonger la durée de vie des réacteurs nucléaires après 2020 en effectuant des travaux de maintenance
Coût estimatif des travaux de prolongation de la durée de vie / remise en état	13 milliards de dollars	12,8 milliards de dollars	0,3 milliard de dollars
Coût estimatif des travaux de prolongation de la durée de vie / remise en état	2016-2053 ³	2016-2026	2016-2020
Les réacteurs nucléaires peuvent demeurer opérationnels après la remise en état	Jusqu'en 2064	Jusqu'en 2055	Jusqu'en 2024 ⁴

1. La centrale nucléaire de Pickering comptait huit réacteurs nucléaires. Deux d'entre eux ont été mis hors service en 1997.

2. Première année d'exploitation du premier réacteur d'une centrale nucléaire.

3. En janvier 2016, Bruce Power a lancé un programme de prolongation sur plusieurs années de la durée de vie de six de ses huit réacteurs nucléaires. Le Programme comporte deux volets : 1) le remplacement des principales composantes (qui se poursuivra jusqu'en 2033; les travaux d'exécution commenceront en 2020); et 2) le programme de gestion des biens d'infrastructure (qui durera jusqu'en 2053). Les travaux de remise en état des deux autres réacteurs nucléaires ont été achevés en 2012.

4. Deux réacteurs de la centrale nucléaire de Pickering seront mis hors service en 2022, et les quatre autres continueront de fonctionner jusqu'en 2024.

Annexe 3 : Dates clés liées au Projet

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

Date	Événement
Juin 2006	Le ministre de l'Énergie (le ministre) donne pour directive à l'Office de l'électricité de l'Ontario (qui a fusionné avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité en janvier 2015) de préparer un Plan pour le réseau d'électricité intégré avec différents objectifs pour l'approvisionnement énergétique de l'Ontario. L'Office doit notamment veiller à ce que l'approvisionnement en énergie nucléaire réponde aux besoins en énergie de base de l'Ontario.
Juin 2006	Le ministre donne pour directive à Ontario Power Generation (OPG) de mener des études de faisabilité sur la remise en état de la centrale nucléaire de Darlington et des centrales nucléaires de Pickering.
Étape du lancement	
Novembre 2009	OPG termine son résumé d'étude de faisabilité économique pour le Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (Projet). OPG recommande de procéder à la remise en état des quatre réacteurs nucléaires de la centrale de Darlington, notamment parce que cette option serait plus économique que d'autres (comme la construction de nouvelles installations de production de gaz).
Novembre 2009	Le conseil d'administration d'OPG approuve 241 millions de dollars pour la planification ultérieure du Projet, y compris la planification et l'achèvement partiel des travaux préparatoires.
Étape de la définition	
Janvier 2010	OPG établit officiellement le groupe responsable de la remise en état de la centrale de Darlington. Ce groupe est dirigé par le vice-président exécutif, Projet de remise en état. Il est responsable de la planification détaillée et de la supervision de l'étape de l'exécution (remise en état proprement dite des quatre réacteurs nucléaires). Les travaux préalables (qu'OPG avait prévu de terminer avant de commencer la remise en état des réacteurs nucléaires) continuent d'être supervisés par le groupe des projets et des modifications, qui a été créé en 1999 pour maintenir et mettre à niveau les parties opérationnelles des centrales nucléaires d'OPG et de l'installation de gestion des déchets nucléaires.
Mars 2010	OPG envoie une déclaration d'intérêt à sept entrepreneurs pour le plus gros contrat du Projet, qui est lié au remplacement de certaines composantes clés des réacteurs nucléaires (comme le remplacement des conduites d'alimentation qui transportent le liquide de refroidissement nécessaire dans chaque réacteur). Quatre consortiums d'entrepreneurs se disent intéressés.
Octobre 2010	Trois des quatre consortiums intéressés sont invités à participer à un processus de préqualification.
Octobre 2011	OPG présente son examen de sécurité intégré (qui détermine les domaines dans lesquels la centrale Darlington ne répond pas présentement aux normes et aux pratiques, et les domaines qui limiteraient le fonctionnement à long terme sécuritaire d'une centrale) à la Commission canadienne de sûreté nucléaire.
Mars 2012	OPG conclut un contrat avec la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECOM Construction Group Inc. pour commencer à planifier les principaux travaux de remise en état des quatre réacteurs de la centrale de Darlington. Une fois ces travaux planifiés, OPG conclut un contrat qui versera plus de 2,7 milliards de dollars à la coentreprise pour l'exécution des travaux.
Juin 2012	OPG conclut un contrat avec Black & McDonald pour le projet de stockage de l'eau lourde (un des projets préalables, qui permettra de stocker l'eau radioactive extraite des réacteurs nucléaires en exploitation pendant leur remise en état). Voir la section 4.6.3 .
Février 2013	Le conseil d'administration d'OPG engage un conseiller pour assurer la supervision externe du Projet.
Mars 2013	Le chef du nucléaire prend le relais en tant que principal cadre responsable du Projet après le départ du vice-président exécutif, Projet de remise en état, d'OPG.
Mai 2013	Le vice-président principal, Projets nucléaires, assume la responsabilité du Projet.
Juillet 2013	La Commission canadienne de sûreté nucléaire accepte l'examen intégré de la sûreté d'OPG.
Mars 2014	OPG construit une maquette de réacteur nucléaire pour aider le personnel à se préparer aux travaux du Projet. La construction de la maquette coûte environ 50 millions de dollars.
Mai 2014	OPG nomme un nouveau vice-président principal, Projets nucléaires, en tant que principal cadre responsable du Projet.

Date	Événement
Octobre 2014	OPG met fin à son contrat avec Black & McDonald pour le projet de stockage de l'eau lourde, car elle estime que le rendement de cet entrepreneur dans le cadre du Projet était faible. Voir la section 4.6.3 .
Avril 2015	OPG présente son plan de mise en oeuvre intégrée (qui détermine le calendrier et le travail qui doit être accompli pour apporter les améliorations nécessaires dans son plan d'évaluation environnementale et de sécurité intégrée) à la Commission canadienne de sûreté nucléaire.
Juillet 2015	Le conseil d'administration d'OPG nomme un nouveau président et chef de la direction, qui entre en fonction le 21 août 2015.
Juillet 2015	OPG conclut un contrat avec un nouvel entrepreneur (la coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECOM Construction Group Inc.) pour mener à bien le projet de stockage de l'eau lourde.
Novembre 2015	Le conseil d'administration d'OPG reçoit et approuve l'étude de cas complète pour poursuivre le Projet, y compris l'estimation globale des coûts et des délais d'OPG (sur laquelle se fondent les estimations rendues publiques par OPG en janvier 2016). Le coût du Projet est estimé à 12,8 milliards de dollars, dont 2 milliards sont prévus pour couvrir les risques pouvant survenir pendant la durée du Projet. Le conseil d'administration débloque 1 milliard de dollars pour aider à financer le début de l'étape de l'exécution, ce qui inclut le financement des travaux de remise en état proprement dite de l'unité 2.
Décembre 2015	Le Ministère engage un conseiller pour superviser le Projet en son nom et le tenir informé de l'état du Projet.
Décembre 2015	La Commission canadienne de sûreté nucléaire accorde une licence d'exploitation de 10 ans à OPG pour exploiter la centrale de Darlington du 1 ^{er} janvier 2016 au 30 novembre 2025.
Étape de l'exécution	
Janvier 2016	OPG annonce publiquement sa décision (avec le soutien du ministère) de poursuivre le Projet, qui devrait coûter 12,8 milliards de dollars et être achevé en 2026.
Avril 2016	OPG constitue un comité d'évaluation des travaux de construction pour la remise en état, qui se compose d'experts de l'industrie nucléaire ayant de l'expérience dans les mégaprojets. Le conseil d'administration doit présenter des rapports trimestriels à la haute direction d'OPG afin de signaler les améliorations qui peuvent être apportées à la supervision et à l'exécution du Projet.
Mai 2016	OPG dépose sa demande de tarifs auprès de la Commission de l'énergie de l'Ontario, qui doit déterminer le tarif qu'OPG pourra facturer pour l'électricité nucléaire générée entre 2017 et 2021. La demande de tarifs comprend des détails sur les estimations, par OPG, des coûts et des délais du Projet.
Octobre 2016	OPG commence la remise en état proprement dite du premier réacteur (unité 2).
Novembre 2017	Le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario publie un rapport qui passe en revue le projet de la province de remettre en état les réacteurs des centrales nucléaires de Bruce et de Darlington et de prolonger la durée de vie de la centrale nucléaire de Pickering. Le rapport examine l'impact du plan de remise en état de la centrale nucléaire sur les usagers et sur la province. Dans l'ensemble, le rapport conclut que le plan de remise en état devrait fournir aux usagers un approvisionnement à long terme en électricité relativement abordable et non polluant.
Novembre 2017	La coentreprise SNC-Lavalin Nuclear Inc. et AECOM Construction Group Inc. demande à son personnel de cesser de travailler sur le Projet pendant deux jours après un incident de sécurité. Voir la section 4.4.2 .
Novembre 2017	La haute direction d'OPG prépare une note à la demande du conseil d'administration, dans laquelle elle évalue les domaines dans lesquels les entrepreneurs qui exécutent des travaux du Projet n'ont pas répondu aux attentes initiales, ce qui oblige OPG à engager des coûts additionnels pour aider les entrepreneurs à améliorer leur rendement lié au Projet. Voir la section 4.3 .
Décembre 2017	La Commission de l'énergie de l'Ontario publie sa décision approuvant la demande de tarifs d'OPG pour la période allant de 2017 à 2021. Elle approuve l'inclusion de 4,8 milliards de dollars de coûts liés à la remise en état du réacteur 2 dans le tarif d'électricité nucléaire d'OPG. OPG est autorisée à toucher un tarif de 7,8 cents par kilowattheure en 2017, qui passera à 9,0 cents en 2021, sur l'énergie nucléaire générée.
Février 2018	Le gouvernement de l'Ontario a confirmé son engagement d'entreprendre la remise en état de l'unité 3 de la centrale Darlington.
Mars 2018	Le conseil d'administration d'OPG débloque 170 millions de dollars pour entamer une planification détaillée de la remise en état du réacteur nucléaire suivant (unité 3).

Remarque : Le calendrier et les principales activités de chacune des trois étapes du Projet sont présentés à la **figure 3**.

Annexe 4 : Critères d'audit

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

1. Les délais et le budget du Projet de remise en état de la centrale nucléaire de Darlington (Projet) doivent se fonder sur des renseignements fiables et des hypothèses raisonnables, et les risques et problèmes importants doivent être cernés et gérés.
2. Un processus de passation de marchés équitable et transparent doit être suivi, documenté et appliqué de manière uniforme afin de sélectionner des entrepreneurs compétents pour le Projet dans un souci d'économie.
3. Une structure ou un cadre de responsabilisation bien défini doit être mis en place afin de s'assurer que le personnel et les entrepreneurs travaillant sur le Projet fournissent des services satisfaisants conformément aux conditions contractuelles et aux normes de sécurité et d'environnement prévues dans la loi, que leur rendement est surveillé et que des mesures appropriées sont prises en temps opportun le cas échéant.
4. Les délais et les coûts du Projet doivent être gérés, surveillés et rendus publics régulièrement pour que les résultats escomptés soient atteints, que les situations imprévues soient traitées et que des mesures correctives soient prises en temps voulu lorsque des problèmes surviennent.

Annexe 5 : Description des travaux préalables et justification des dépassements de coûts et des retards

Source : Ontario Power Generation

Projet préalable	Description	Coût en sus de l'estimation initiale?		Terminé plus tard que prévu dans l'estimation initiale?	Raison des dépenses excessives liées au projet préalable
		Oui	Non		
Treize projets préalables inclus dans le coût estimatif total du Projet					
1. Générateur de secours supplémentaire (voir la section 4.6.2)	À utiliser comme troisième générateur de secours d'avantage en mesure de résister à un événement sismique de niveau plus élevé (tremblement de terre) que les deux générateurs de secours existants de la centrale d'après leur conception	Oui		Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme la contamination des sols)
2. Système à évent avec filtre servant à atténuer la pression à l'intérieur du confinement (voir la section 4.6.1)	Laisser échapper la vapeur en cas de panne d'électricité totale à la centrale de Darlington afin d'éviter qu'un événement touchant la sécurité ne se produise	Oui		Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité du Projet
3. Complexe énergétique de Darlington	Abriter la maquette du réacteur nucléaire, un centre d'information public et des locaux pour la formation du nouveau personnel	Non		Oui	<ul style="list-style-type: none"> s.o. - travaux réalisés à un coût inférieur à celui prévu à l'origine
4. Installation de stockage de l'eau lourde et de maintenance des fûts (voir la section 4.6.3) ¹	Stocker l'eau lourde radioactive (aussi appelée oxyde de deutérium ou D ₂ O) extraite de chaque réacteur nucléaire en toute sécurité pendant la remise en état du réacteur	Oui		Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme la contamination des sols) Changement d'entrepreneur en raison du rendement insatisfaisant de l'entrepreneur initial Modifications de la conception du bâtiment apportées par le nouvel entrepreneur
5. Annexe pour le retubage (voir la section 4.6.2)	Fournir des locaux pour les bureaux et les ateliers du personnel d'OPG et des entrepreneurs pendant les travaux préalables et la remise en état des quatre réacteurs	Oui		Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme la contamination des sols)
6. Distribution d'électricité	Alimenter en électricité les nouveaux bâtiments tels que le complexe énergétique de Darlington et l'éclairage des nouveaux terrains de stationnement	Oui		Oui	<ul style="list-style-type: none"> Modifications apportées à la construction du réseau à la suite des problèmes inattendus liés au réseau d'électricité existant

Projet préalable	Description	Coût en sus de l'estimation initiale?	Terminé plus tard que prévu dans l'estimation initiale?	Raison des dépenses excessives liées au projet préalable
Treize projets préalables inclus dans le coût estimatif total du Projet				
7. Système avec évent à vapeur de la centrale	Laisser échapper la vapeur de la centrale de Darlington en cas de défaillance de la tuyauterie, afin d'atténuer l'effet de l'environnement hostile sur le matériel situé dans la centrale	Non	Oui	<ul style="list-style-type: none"> s.o. – travaux réalisés au coût estimatif initial
8. Bureau du Projet de remise en état	Fournir des locaux à bureaux, une salle à manger, des vestiaires et des places de stationnement supplémentaires pour d'autres employés d'OPG et de l'entrepreneur	Oui	Non	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme la contamination des sols) Frais supplémentaires et autres coûts d'accélération du calendrier résultant de la décision d'ouvrir le bâtiment plus tôt que prévu Le travail a été plus difficile et a pris plus de temps que prévu
9. Remplacement des tuyaux enterrés	Remplacer un système de sécurité souterrain détérioré qui fournit de l'eau de refroidissement lorsqu'il n'y a pas d'eau normale disponible	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Élargissement de la portée du projet en raison des changements (non prévus initialement) apportés au bâtiment en conséquence des leçons tirées des remises en état antérieures de centrales nucléaires
10. Bâtiment de traitement des déchets de retubage	Fournir des locaux pour le traitement des composantes enlevées des réacteurs qui sont coupées, érasées et placées dans des conteneurs de stockage blindés	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Le travail a pris plus de temps que prévu, car OPG a accordé la priorité à d'autres projets
11. Protection contre la surpression de la cuve blindée ¹	Fournir une protection supplémentaire contre la surpression dans chaque réacteur installé afin de prévenir toute défaillance de la cuve blindée en cas d'événement grave	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Modifications de la conception du bâtiment pour résoudre les problèmes liés au sol sur lequel le bâtiment a été construit qui n'ont pas été repérés lors de la planification
12. Installation de contrôle des véhicules	Fournir un espace supplémentaire pour le contrôle d'un nombre accru de véhicules qui entrent dans les zones d'accès restreint et qui en sortent pendant les travaux préalables et la remise en état des quatre réacteurs nucléaires	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme les mauvaises conditions du sol)
13. Eau et égout	Remplacer les systèmes existants d'eau et d'égout sur place	Oui	Non	

Projet préalable		Description	Coût en sus de l'estimation initiale?	Terminé plus tard que prévu dans l'estimation initiale?	Raison des dépenses excessives liées au projet préalable
Treize projets réalisables inclus dans le coût estimatif total du Projet					
14. Système de chauffage auxiliaire (voir la section 4.6.1)	À utiliser en remplacement du système de chauffage principal pour des raisons de sécurité au cas où les quatre réacteurs nucléaires seraient mis hors service durant l'hiver	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Dépendance excessive à l'estimation initiale des coûts fournie par l'entrepreneur sans compréhension adéquate de la complexité et des risques du Projet (comme la contamination des sols) 	
15. Mise à niveau de l'échangeur de Holt Road	Améliorer le tronçon de route principale situé entre l'autoroute et la centrale de Darlington afin de réduire les embouteillages et de pouvoir faire face à l'augmentation du trafic (projet financé par OPG et exécuté par le ministère des Transports de l'Ontario)	Non	Non	<ul style="list-style-type: none"> s.o. – travaux réalisés à un coût inférieur à celui prévu à l'origine 	
16. Remise en état du bâtiment de soutien opérationnel	Remettre en état un bâtiment existant qui abrite les services de maintenance et de soutien administratif, y compris les services de sécurité du site et de TI	Oui	Non	<ul style="list-style-type: none"> Le travail a été plus difficile et a pris plus de temps que prévu 	
17. Bâtiment de stockage des déchets de retubage	Construire une nouvelle installation pour le stockage des composantes enlevées des réacteurs	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Coûts de construction supérieurs aux estimations initiales, notamment parce que les travaux ont été exécutés en hiver plutôt que pendant les mois plus chauds, comme il était prévu dans les estimations 	
18. Bâtiment de stockage du combustible usé	Élargir l'espace de stockage du combustible usé et stocker les déchets produits durant l'exécution du Projet	Oui	Oui	<ul style="list-style-type: none"> Coûts supérieurs aux estimations initiales parce que les matériaux ont coûté plus cher que prévu et que le froid extrême a retardé les travaux de 10 semaines 	
Pointage		15³	14³		
Coût dépassant l'estimation initiale (au 30 juin 2018)²		727 millions de dollars³			

- Étant donné que deux projets réalisables n'avaient pas été achevés au 30 juin 2018 (installation de stockage de l'eau lourde et de manutention des fûts et protection contre la surpression de la cuve blindée), les coûts totaux réels et les dates d'achèvement par rapport aux estimations initiales ne sont pas connus. Les montants et les dates d'achèvement sont basés sur les estimations d'OPG pour chaque projet préalable au 30 juin 2018.
- OPG n'a inclus que 13 des 18 projets réalisables dans le coût estimatif total de 12,8 milliards de dollars qu'elle a annoncé publiquement en janvier 2016. En effet, OPG a reclassé trois projets comme étant des travaux non liés au Projet avant son annonce publique (système de chauffage auxiliaire, bâtiment de soutien opérationnel, remise en état et mise à niveau de l'échangeur de Holt Road), et deux projets ont été financés par des fonds réservés à la gestion des déchets (bâtiment de stockage des déchets de retubage et bâtiment de stockage à sec du combustible usé). Nous avons inclus ces cinq projets dans notre analyse des travaux réalisables d'OPG, car ils sont nécessaires à l'exploitation continue de la centrale de Darlington.
- Ces totaux concernent les 18 projets réalisables. On s'attend maintenant à ce que 11 des 13 projets réalisables inclus dans le coût estimatif total du Projet par OPG coûtent plus cher et prennent plus de temps que prévu. En effet, le coût de ces 13 projets devrait dépasser les estimations initiales de 640 millions de dollars.

Annexe 6 : Cartes de pointage des soumissions pour cinq contrats du Projet

Source des données : Ontario Power Generation

N° de projet	Carte de pointage ¹									
	Entrepreneur choisi					Entrepreneur non retenu				
	Prix de la soumission ² (en millions de dollars)	Note attribuée pour le prix de la soumission ²	Note attribuée pour les critères techniques ³	Note totale	Prix de la soumission ² (en millions de dollars)	Note attribuée pour le prix de la soumission ²	Note attribuée pour les critères techniques ³	Note totale	Augmentation des coûts du projet comparativement à l'estimation initiale d'OPG (en millions de dollars) ⁴	
1 ⁵	66	50/50	32/50	82/100	93	25/50	49/50	74/100	400	
2	4	45/50	41/50	86/100	5	35/50	45,5/50	80,5/100	8	
3	20	38/40	56/60	94/100	34	11/40	57/60	68/100	15	
4	42	40/40	30,4/60	70,4/100	50	12,9/40	51/60	63,9/100	61	
5	5	40/40	46/60	86/100	8	19/40	59/60	78/100	22	
Pointage									505	

- OPG utilise une carte de pointage pour évaluer la soumission de chaque entrepreneur. La note maximale est de 100. La carte de pointage utilise deux catégories générales : le prix proposé par l'entrepreneur et sa capacité technique à exécuter les travaux sous-traités. OPG détermine la pondération des notes dans chaque catégorie. Par exemple, si OPG attribue 40 points (ou 40 % de la note) au prix proposé par l'entrepreneur, les 60 points restants (ou 60 % de la note) seront attribués à sa capacité technique à exécuter les travaux. Dans tous les cas, OPG attribue le contrat à l'entrepreneur qui a obtenu la note globale la plus élevée. Les notes en gras indiquent la catégorie dans laquelle l'entrepreneur a obtenu la note la plus élevée.
- Le prix proposé est un des critères utilisés par OPG pour évaluer les soumissions des entrepreneurs. Dans certains cas, il s'agissait du coût total du projet soumissionné ou évalué. Dans d'autres cas, il s'agissait uniquement de la rémunération incitative (ou du bénéfice) que les entrepreneurs s'attendaient à recevoir s'ils étaient engagés sous contrat.
- Le critère technique représente l'évaluation par OPG de l'expertise technique, des plans de gestion des risques et de la qualité globale de la proposition de chaque entrepreneur.
- Les projets 2, 3 et 4 sont terminés; les augmentations de coûts sont donc définitives. Les projets 1 et 5 sont toujours en cours. Les augmentations de coûts sont donc basées sur les estimations d'OPG au 30 juin 2018. Les augmentations de coûts réelles peuvent être supérieures ou inférieures aux estimations actuelles.
- Le projet 1 est lié aux travaux liés à l'installation de stockage de l'eau lourde et de maintenance des fûts.

Qualité des services de santé Ontario

1.0 Résumé

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) est un organisme gouvernemental financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et son rôle est de conseiller le gouvernement provincial de l'Ontario sur la qualité des soins de santé dans la province. Créé en 2011 à la suite de la fusion de cinq organismes ou programmes ministériels du domaine des soins de santé, QSSO a pour mandat « d'améliorer continuellement la qualité des soins de santé en Ontario ». En 2017-2018, l'organisme a consacré 44,2 millions de dollars à ses activités et il comptait l'équivalent de 291 employés à temps plein.

QSSO offre divers outils (par exemple des normes de soins cliniques et des indicateurs pour les domaines du système des soins de santé où des améliorations s'imposent en priorité) et de l'information (par exemple des rapports sur le rendement du système des soins de santé et des rapports personnalisés destinés aux médecins et aux PDG des hôpitaux) que les fournisseurs de soins de santé peuvent utiliser pour améliorer la qualité des soins qu'ils fournissent. Ces activités sont conformes au mandat de QSSO, qui consiste notamment à soutenir l'amélioration de la qualité dans le système des soins de santé.

Cependant, en dépit des 240 millions de dollars que QSSO a dépensés au cours de la période de sept ans entre le moment où son mandat a été élargi, en avril 2011, et le 31 mars 2018, l'organisme a éprouvé de la difficulté à évaluer et à démontrer l'influence qu'il a exercée sur la qualité des services de santé en Ontario. Cela vient en grande partie du fait que les recommandations et les conseils de QSSO ne sont pas d'application obligatoire pour le Ministère ni pour les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), deux parties prenantes qui dispensent du financement aux fournisseurs de soins de santé et qui ont des ententes de responsabilisation avec ceux-ci.

Le Ministère, les RLISS, QSSO et les fournisseurs de soins de santé partagent la responsabilité de l'amélioration de la qualité dans le secteur des soins de santé. Cependant, les RLISS et les fournisseurs de soins de santé se concentrent sur la réalisation de leurs propres objectifs de rendement, qui ne correspondent pas toujours nécessairement aux domaines où des améliorations s'imposent selon QSSO. C'est d'autant plus évident que les mesures d'amélioration de la plupart des hôpitaux ne visent pas les domaines que QSSO a déterminés comme étant des priorités provinciales (comme la durée des séjours à l'urgence et les taux de réadmission à l'hôpital), et que le Ministère et les RLISS ne veillent pas à ce qu'ils le fassent.

De la même façon, le Ministère et les RLISS sont habilités à faire respecter les normes de soins

cliniques de QSSO, mais ils ne prennent aucune mesure en ce sens. (Les normes de soins cliniques décrivent les soins que les professionnels de la santé et les services de santé devraient dispenser pour tel ou tel problème de santé conformément aux données probantes actuelles concernant les pratiques exemplaires.)

Même si les recommandations de QSSO n'ont pas force exécutoire au regard des normes de soins cliniques ainsi que des dispositifs médicaux et des soins de santé acceptés par le Ministère, l'organisme pourrait en faire davantage pour que son travail ait une plus grande influence. À l'heure actuelle, QSSO ne fait pas de suivi du taux d'adoption des normes de soins cliniques qu'il élabore ni des dispositifs médicaux et des services de soins de santé recommandés par lui et acceptés par le Ministère. Il n'évalue pas non les répercussions de son travail sur la qualité d'ensemble des soins de santé, notamment en ce qui a trait aux données sur le rendement annuel qu'il publie.

Voici quelques-uns des problèmes que nous avons relevés :

- **Il est impossible de déterminer clairement si les indicateurs de rendement prioritaires de QSSO ont eu un effet catalyseur à l'appui d'une amélioration dans le secteur des soins de santé.** Des améliorations sont plus susceptibles de survenir lorsque le rendement est mesuré et fait l'objet d'un suivi, car les gens mettront l'accent sur l'amélioration des indicateurs de rendement qui sont mesurés. Nous avons fait un suivi dans les domaines où QSSO avait déterminé que des améliorations s'imposaient en priorité dans le secteur hospitalier et dans le secteur des soins primaires depuis plusieurs années. Nous avons constaté que les résultats étaient mixtes. Par exemple, il y a eu une amélioration au chapitre des infections nosocomiales (on a observé un recul marqué [de 31 %] du taux des infections nosocomiales à *Clostridium difficile*, qui sont passées de 0,35 par tranche

de 1 000 jours-patient en 2011-2012 à 0,24 en 2016-2017). Toutefois, il n'y a pas eu d'amélioration en ce qui concerne l'accès aux soins primaires et les taux de réadmission à l'hôpital. Plus précisément, le pourcentage des personnes qui ont pu voir leur fournisseur de soins primaires ou un membre du personnel infirmier praticien le jour même ou le lendemain quand ils étaient malades ou avaient des préoccupations au sujet de leur santé a reculé (il est passé de 45,3 % en 2013 à 43 % en 2016). En outre, le taux des réadmissions imprévues à l'hôpital dans les 30 jours de la mise en congé d'un patient, que ce soit pour un traitement médical ou pour un traitement chirurgical, a augmenté légèrement (passant de 13,6 % en 2012-2013 à 13,9 % en 2015-2016 pour un traitement médical).

- **Les rapports personnalisés à l'intention des médecins de soins primaires, des médecins des foyers de soins de longue durée et des dirigeants d'hôpitaux en vue d'améliorer la qualité ne comprennent pas de données sur le rendement par rapport à toutes les grandes priorités provinciales à des fins d'amélioration.** En mai 2014, QSSO a commencé à produire des rapports personnalisés pour fournir aux médecins des soins primaires de l'information sur le rendement de leur pratique dans certains secteurs prioritaires d'amélioration déterminés par QSSO (c'est-à-dire les taux de dépistage du cancer, la gestion du diabète, les taux de prescription d'opioïdes et l'utilisation des services de santé) par rapport à d'autres médecins dans le même secteur; ces rapports proposent aussi des idées sur la façon d'améliorer la qualité. Toutefois, ils ne comprennent d'information que sur quatre des huit priorités de QSSO pour les soins primaires. De la même façon, les rapports destinés aux médecins qui pratiquent dans les foyers de soins de longue durée (qui sont produits depuis 2015) et aux PDG des hôpitaux

(qui sont produits depuis 2016) ne comprennent d'information que sur l'une des 8 priorités et sur l'une des 12 priorités respectivement.

- **La plupart des médecins ne demandant pas de recevoir de rapports personnalisés visant à améliorer le rendement de leur pratique.** En juillet 2018, seulement 32 % des médecins des soins primaires et 23 % des médecins des foyers de soins de longue durée (les médecins des soins primaires qui soignent les résidents des foyers de soins de longue durée) s'étaient inscrits pour recevoir des rapports personnalisés sur leur pratique. Même si une campagne de promotion que QSSO a menée en 2017-2018 a permis de tripler le nombre d'inscriptions, la participation est encore faible, ce qui s'explique en partie du fait que les médecins aimeraient que le rapport comporte de l'information propre à des patients en particulier. Les données fournies concernent la pratique dans son ensemble, de sorte que les médecins ont de la difficulté à repérer les patients qu'ils pourraient soigner différemment. Contrairement aux médecins, 90 % des directeurs généraux des centres de santé communautaires et des équipes de santé familiale ont demandé des rapports personnalisés concernant leur organisation.
- **La responsabilité de la qualité et de la fiabilité des données n'est pas clairement définie entre QSSO et les fournisseurs de données.** En 2017-2018, QSSO a versé environ 525 000 \$ à des fournisseurs de données de l'extérieur pour qu'ils recueillent des données sur les indicateurs du rendement en matière de santé aux fins de la production de rapports publics. Toutefois, QSSO n'a pas clairement établi ni précisé par écrit la responsabilité de chaque fournisseur lorsqu'il s'agit de veiller à ce que les données aient été vérifiées et soient fiables.
- **QSSO pourrait gagner du temps et économiser de l'argent en collaborant avec l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS) lorsqu'il s'agit d'évaluer les dispositifs médicaux et les services de santé à financer.** L'une des quatre fonctions essentielles de QSSO consiste à évaluer les dispositifs médicaux et les services de soins de santé pour déterminer si le Ministère devrait les financer. La plupart du temps, QSSO mène ses propres évaluations, alors que six autres provinces dont nous avons examiné la situation comptent sur les évaluations faites par l'ACMTS. En 2017, QSSO a commencé à collaborer avec l'ACMTS sur une base limitée. Une plus grande collaboration pourrait permettre de réduire le chevauchement des efforts ainsi que les coûts.
- **Les organismes de soins de santé ont besoin de plus d'orientation pour mettre en oeuvre les normes de soins cliniques recommandées par QSSO.** Selon les intervenants, les normes de soins cliniques de QSSO ne sont pas intégralement mises en oeuvre, et cela s'explique en partie parce que les fournisseurs de soins de santé peuvent se sentir dépassés par le nombre de normes qui sont publiées et le grand nombre d'énoncés de qualité et de recommandations qui les accompagnent. Entre mai 2015 et septembre 2018, QSSO a publié 14 normes de soins cliniques accompagnées d'un total de 166 énoncés de qualité et de 235 recommandations de mise en oeuvre. Sans orientation concernant les priorités ni soutien supplémentaire (par exemple une formation offerte localement sur la façon de mettre une norme en oeuvre), les fournisseurs de soins de santé éprouvent de la difficulté à les adopter.
- **Pour l'instant, QSSO ne se propose pas de faire de suivi pour déterminer si ses normes de soins cliniques auront permis de réduire les variations dans les soins à l'échelle de la province.** En 2017-2018,

QSSO a publié neuf normes de soins cliniques visant à réduire les écarts dans les soins dans la province. Les domaines visés comprenaient la prescription d'opioïdes, la démence, les fractures de la hanche et les plaies de pression. Même si QSSO a consacré des ressources considérables à l'établissement de ces normes, l'organisme ne se proposait pas de faire de suivi pour déterminer si elles étaient mises en oeuvre ou non ou, dans les cas où elles étaient mises en oeuvre, quelle était leur incidence. QSSO nous a dit qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour faire un tel suivi.

- **Les soins varient dans la province, mais QSSO n'établit pas de fourchette idéale pour les cibles de rendement.** Même si QSSO adopte des indicateurs de rendement prioritaires dans les différents domaines des soins de santé, il n'indique pas de cible minimum ni de fourchette idéale pour chacun de ces indicateurs. Ce sont donc les organismes de soins de santé qui fixent leurs propres cibles. Nous avons constaté de grandes variations dans les cibles fixées par les organismes de soins de santé dans leurs plans d'amélioration de la qualité, ce qui signifie que la qualité des soins dispensés aux patients va vraisemblablement continuer d'afficher de grands écarts selon l'endroit où les patients reçoivent ces soins. Par exemple, pour 2015-2016, un foyer de soins de longue durée avait fixé à 0 % sa cible du pourcentage de résidents qui allaient recevoir un antipsychotique sans diagnostic de psychose dans les sept jours précédant leur évaluation, alors qu'un autre foyer s'était fixé une cible de 45 %. Le foyer qui avait adopté la cible plus stricte de 0 % a obtenu de meilleurs résultats : 5 % par rapport à 26 % dans l'autre foyer.
- **Les économies de coûts attendues de la fusion de cinq entités ne se sont pas matérialisées.** Au moment de la fusion des cinq organismes qui allaient constituer Qualité des services de santé Ontario en

2011-2012, le gouvernement s'attendait à réaliser des gains d'efficacité qui allaient pouvoir se traduire par des économies par rapport à leurs budgets combinés; le budget devait passer de 23,4 millions de dollars en 2010-2011 à 18,8 millions de dollars en 2013-2014 selon les projections. Toutefois, le Ministère avait ajouté une somme supplémentaire de 13,9 millions de dollars qui devait être consacrée à l'origine à des initiatives ponctuelles, de sorte que les estimations pour 2013-2014 se chiffraient à 32,7 millions de dollars. Mais au 13 mars 2018, les dépenses annuelles de QSSO avaient augmenté pour atteindre environ 44,2 millions de dollars (ce qui ne comprend pas les dépenses du Bureau de l'Ombudsman des patients) et le niveau de dotation en personnel avait augmenté lui aussi, passant de l'équivalent de 111 employés à temps plein à 291. Les dépenses ont augmenté parce que le mandat de QSSO a été élargi pour comprendre la promotion des relations avec les patients; parce que QSSO a consacré davantage d'argent aux fonctions de gouvernance et de soutien; et parce que certaines initiatives d'amélioration de la qualité ont été transférées du Ministère à QSSO.

Le présent rapport contient 12 recommandations préconisant 28 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Nous avons constaté que Qualité des services de santé Ontario surveille la qualité des services de santé en Ontario et produit des rapports à son sujet. QSSO présente également des recommandations reposant sur des éléments probants à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée au sujet des services de soins de santé et des dispositifs médicaux qui devraient être financés par le gouvernement, en plus de définir des normes de soins cliniques pour réduire la variabilité dans les

soins aux patients et favoriser de meilleurs résultats pour ces derniers.

Cependant, QSSO a eu de la difficulté à mettre en lumière l'incidence de ses activités sur le système de santé, étant donné que le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé ne prennent pas de mesures pour s'assurer que les recommandations et les conseils de l'organisme sont mis en oeuvre.

QSSO devrait à tout le moins mesurer : les taux d'acceptation et d'adoption de ses recommandations concernant les dispositifs médicaux, les services de soins de santé et les normes de soins cliniques à l'intention des fournisseurs de soins de santé, et produire des rapports à ce sujet (aucun suivi à l'heure actuelle); le nombre de médecins qui demandent à recevoir des rapports personnalisés préparés par QSSO (cette information fait déjà l'objet d'un suivi); l'utilisation par les fournisseurs de services de soins de santé des indicateurs prioritaires de QSSO à l'appui de leurs plans d'amélioration de la qualité (cette information fait déjà l'objet d'un suivi); et les tendances entourant les résultats au chapitre du rendement dans le système de soins de santé, relativement à tous les aspects pris en compte par QSSO dans le cadre de ses activités d'amélioration de la qualité (aucun suivi à l'heure actuelle). L'examen de ces tendances servirait à déterminer si des améliorations ont lieu.

Également, QSSO ne fait pas de suivi auprès des organismes de soins de santé pour les encourager à inclure dans leurs plans d'amélioration de la qualité les domaines qu'il a désignés comme étant prioritaires en matière d'amélioration.

De plus, depuis l'élargissement du mandat de l'organisme, les coûts de ce dernier ont augmenté de près de 80 % et, depuis 2013-2014, son effectif a augmenté de près de 90 %. Le Ministère doit déterminer si l'augmentation des dépenses et de l'effectif de QSSO est raisonnable, compte tenu de son mandat.

RÉPONSE GLOBALE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) remercie le Bureau de la vérificatrice générale de son examen exhaustif des activités que l'organisme exécute aux termes de son mandat.

QSSO souscrit de façon générale aux recommandations formulées et reconnaît qu'elles lui fournissent une orientation utile en vue d'aller de l'avant, en concordance avec l'évolution des priorités du système de soins de santé.

QSSO convient que chaque dollar confié à ses soins doit être utilisé efficacement et consacré à des initiatives concourant à la prestation de soins de santé de grande qualité aux Ontariennes et Ontariens.

Le mandat de QSSO a une large portée, et la vérificatrice générale a examiné des activités clés dans le contexte des objectifs de son mandat. Au cours des cinq dernières années, les initiatives mentionnées dans le rapport d'audit ont progressé de façon substantielle. Ainsi qu'on le mentionne dans le rapport, les plans d'amélioration de la qualité étaient au départ présentés uniquement par les hôpitaux; à l'heure actuelle, plus d'un millier d'organisations soumettent des plans annuels à QSSO. Les rapports personnalisés *Ma pratique* ont été proposés de façon générale en 2014, et ils sont maintenant utilisés par plus de 3 400 médecins. Le programme des normes de soins cliniques dont il est question dans le rapport a été créé en 2016; en date de novembre 2018, 16 normes sur des problèmes de santé courants avaient été élaborées.

QSSO a comme pratique courante de faire le suivi de la diffusion et de l'utilité de bon nombre de ses produits. Nous allons effectuer des évaluations et publier des rapports portant sur les effets à long terme de nos travaux au fil de l'exécution de nos programmes.

QSSO est déterminé à s'acquitter de son mandat de manière efficiente et efficace.

Nous travaillerons en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ainsi qu'avec d'autres partenaires du système de santé afin que nos activités soient pertinentes et aient une incidence utile sur les résultats en matière de santé de l'ensemble des Ontariens.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) accueille favorablement l'audit de la vérificatrice générale ainsi que ses conseils sur la manière dont lui-même et Qualité des services de santé Ontario (QSSO) peuvent s'assurer que cet organisme est en mesure de remplir son mandat consistant à appuyer la hausse de la qualité des soins de santé en Ontario. Nous prenons note des recommandations formulées à notre égard et à celui de QSSO, et nous entendons faire en sorte que les mesures que nous prendrons pour y donner suite se traduisent par une responsabilisation plus rigoureuse ainsi que par une optimisation des ressources, et qu'elles entraînent une hausse constante de la qualité des soins de santé pour l'ensemble des Ontariens.

Le Ministère reconnaît que QSSO joue un rôle de chef de file et de champion de la prestation de soins de santé reposant sur des données probantes, à quoi s'ajoutent la mesure des facteurs importants et la reddition de comptes à ce sujet, de même que le soutien de l'amélioration constante de la qualité à l'intérieur d'un système de santé de plus en plus complexe. Le Ministère comprend aussi qu'il y a d'autres moyens possibles de hausser la valeur et l'incidence des programmes et outils de QSSO, et qu'il est possible de collaborer avec QSSO pour faire fond sur les efforts en cours. Bien que beaucoup de ces résultats puissent être obtenus dans le contexte du cadre législatif actuel de QSSO, notamment au chapitre du soutien de l'amélioration constante de la qualité, le Ministère reconnaît qu'il peut être

nécessaire de renforcer la responsabilisation au niveau des nombreux partenaires dans le cadre du système afin d'accélérer le rythme du changement lorsque cela est requis. Le Ministère travaillera de concert avec QSSO pour évaluer les possibilités qui se présenteront à cet égard.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) est un organisme gouvernemental financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) pour conseiller le gouvernement provincial de l'Ontario sur la qualité des services de santé dans la province. En 2011, en vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* (la Loi), le Conseil ontarien de la qualité des services de santé a été consolidé avec deux organismes sans but lucratif bénéficiaires de paiements de transfert et deux programmes du Ministère, qui ont été transférés à cette organisation. Le Conseil ontarien de la qualité des services a adopté le nom Qualité des services de santé Ontario aux fins de ses opérations en 2011, de manière à mieux rendre compte du nouveau mandat lui ayant été confié aux termes de la Loi. L'**annexe 1** fournit de plus amples renseignements à ce sujet.

2.2 Principales fonctions

QSSO a quatre fonctions principales :

- **Publier des rapports sur le rendement du système de santé de la province** : QSSO recueille des données sur les services de santé et publie des rapports sur la qualité des soins de santé en Ontario (dont il sera question dans la **section 4.2**). Il publie un rapport annuel, *À la hauteur*, qui donne un aperçu de l'état du système des soins de santé de l'Ontario et indique où le système fonctionne

bien et les domaines où des améliorations s'imposent. Le rapport de 2017 mesure le rendement du système des soins de santé au moyen de 56 indicateurs du rendement (par exemple, le pourcentage de patients qui ont vu leur médecin de famille ou un spécialiste dans les sept jours de leur mise en congé après une hospitalisation pour une maladie pulmonaire ou une insuffisance cardiaque). À la hauteur rend compte de 32 de ces indicateurs et les 24 autres sont présentés dans un supplément technique sur le site Web du Ministère. Pour chaque indicateur faisant l'objet d'un rapport public, QSSO précise sur son site Web ce qui doit être mesuré et comment, à l'intention des fournisseurs de soins de santé. QSSO produit également des rapports spécialisés approfondis sur des enjeux importants en matière de santé ainsi que des rapports personnalisés, intitulés *MaPratique*, à l'intention des médecins des soins primaires et des médecins des foyers de soins de longue durée (les médecins des soins primaires qui soignent les résidents des foyers de soins de longue durée). Les médecins y trouvent des données sur leur pratique par rapport à d'autres pratiques, et on leur propose aussi des idées dont l'objet est de promouvoir l'amélioration de la qualité. QSSO produit également des rapports interactifs en ligne que le public peut consulter pour obtenir de l'information sur des questions comme la sécurité dans les hôpitaux et les délais d'attente pour les interventions chirurgicales.

- **Évaluer les dispositifs médicaux et les services de soins de santé :** QSSO évalue les données probantes existantes et présente des recommandations à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée au sujet du financement public des services de soins de santé et des dispositifs médicaux (dont il sera question dans la **section 4.3**). Les évaluations sont faites par le personnel de QSSO, qui

remet ses rapports d'évaluation au Comité consultatif ontarien des technologies de la santé de QSSO (voir la **section 2.4**). Après une consultation publique, le Comité présente ses recommandations au conseil d'administration de QSSO, qui, s'il les approuve, les transmet au Ministère. Entre 2011 et septembre 2018, QSSO a fait 86 évaluations sur les technologies de la santé et les services de santé et a formulé des recommandations à la suite de 85 de ces évaluations. (QSSO n'évalue pas les médicaments; c'est l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé qui se charge de l'évaluation des médicaments).

- **Établir des normes de soins cliniques :** QSSO évalue les données probantes existantes et présente des recommandations sur des normes de soins cliniques (dont il sera question dans la **section 4.4**). Les normes de soins cliniques décrivent les soins qu'il convient que les professionnels de la santé et les services de santé dispensent aux patients en fonction de tel ou tel état clinique particulier, compte tenu des éléments de preuve existants sur les pratiques exemplaires. L'objectif est de contribuer à réduire la variabilité dans le soin des patients et à favoriser de meilleurs résultats pour les patients, peu importe où ceux-ci sont traités. Pour chaque norme de soins cliniques que QSSO établit, l'organisme met sur pied un comité consultatif ponctuel qui réunit des spécialistes du domaine qui, bénévolement, vont donner des conseils et des rétroactions au sujet de l'élaboration de la norme. Les recommandations du comité ponctuel sont transmises au Comité ontarien des normes de qualité, qui est un comité permanent de QSSO (voir la **section 2.4**) chargé d'examiner les recommandations et de les soumettre au conseil d'administration de QSSO pour approbation finale. En septembre 2018, QSSO avait publié des normes de soins cliniques

dans 14 domaines, notamment les fractures de la hanche et la prescription d'opioïdes.

- **Soutenir l'amélioration de la qualité :** Tous les organismes de soins de santé (hôpitaux, foyers de soins de longue durée, équipes de soins à domicile et équipes de soins primaires) sont tenus d'élaborer un plan annuel d'amélioration de la qualité et de le présenter à QSSO pour le 1^{er} avril chaque année (on y reviendra dans la **section 4.4**). Cette exigence est énoncée dans la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* dans le cas des hôpitaux publics, et dans les ententes de responsabilisation pour ce qui est des autres catégories d'établissements de soins de santé. Chaque plan d'amélioration de la qualité est censé présenter des indicateurs de rendement (c'est-à-dire des mesures du rendement) que l'organisme souhaite améliorer, indiquer des cibles et donner une description détaillée de la façon dont l'organisme va atteindre ces cibles. Chaque année, QSSO définit des indicateurs de rendement propres à chaque secteur (voir l'**annexe 2**) que, selon lui, les programmes d'amélioration de la qualité devraient viser pour l'année qui vient. QSSO réunit tous les plans d'amélioration de la qualité reçus de tous les organismes de soins de santé et les résume en un rapport public qui met en lumière les observations clés au niveau de la province et au niveau du secteur. QSSO offre aussi différents programmes afin d'appuyer l'amélioration de la qualité, par exemple le Réseau d'amélioration de la qualité des soins chirurgicaux en Ontario.

2.3 Les responsabilités confiées à Qualité des services de santé Ontario (QSSO) sont traitées différemment dans d'autres provinces

Après avoir fait un examen de six autres provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Saskatchewan,

Manitoba, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse), nous avons constaté que QSSO est le seul organisme qui a pour rôle de faire des évaluations des technologies de la santé et des services de santé et d'établir des normes de soins cliniques (voir l'**annexe 3**) :

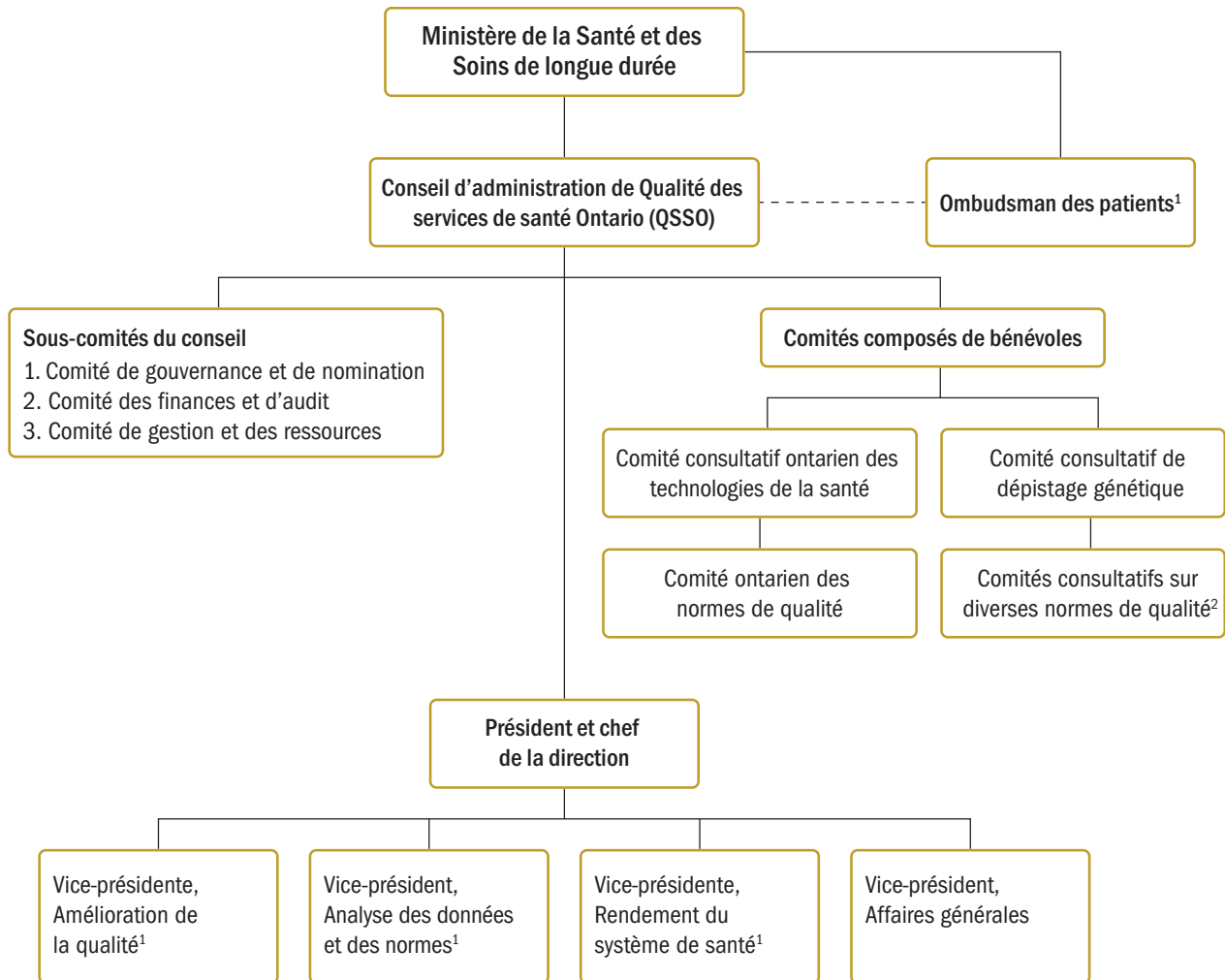
- À part l'Ontario, les six provinces examinées se fient à l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé pour l'évaluation des technologies de la santé et des services de santé. L'Alberta et la Colombie-Britannique font aussi certaines évaluations par l'entremise d'autres partenaires.
- Trois des six provinces financent un organisme spécialisé semblable à QSSO dont le mandat est également axé sur l'amélioration de la qualité. Les trois autres provinces ont confié ce rôle à un service ministériel ou à une autorité régionale de la santé responsable de la fourniture des soins de santé, semblables aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) en Ontario.
- Outre l'Ontario, deux autres provinces (la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick) confient le rôle de publier des rapports sur le rendement du système de santé à un organisme spécialisé. Dans les quatre autres provinces, c'est un service ministériel ou une autorité régionale de la santé qui rend compte du rendement en matière de santé.

2.4 Structure organisationnelle et structure redditionnelle

Comme on le voit dans la **figure 1**, QSSO est régi par un conseil d'administration qui compte actuellement 12 membres ayant droit de vote nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Les membres du conseil d'administration ont une vaste expertise en matière de soins de santé ainsi qu'en matière financière et juridique. Un représentant du Ministère (actuellement un sous-ministre adjoint) fait partie du conseil d'administration à titre de membre sans droit de vote.

Figure 1 : Organigramme de Qualité des services de santé Ontario

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



--- Le conseil d'administration de QSSO fournit du soutien administratif à l'Ombudsman des patients mais n'en assure pas la surveillance.

1. Fonction créée en vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*

2. Chaque norme de qualité est examinée par un comité consultatif ponctuel composé de spécialistes de la question traitée par la norme.

Il y a aussi trois comités permanents composés de membres bénévoles qui n'appartiennent pas au conseil d'administration, à QSSO ni au Ministère :

- **Le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé** formule des recommandations sur la question de savoir si le Ministère devrait consacrer du financement public à certains services de soins de santé et dispositifs médicaux. Ce comité, qui a été mis sur pied en octobre 2003, est antérieur

à la création de QSSO, comme on le voit à l'**annexe 1**. Il relève directement du conseil d'administration de QSSO.

- **Le Comité consultatif ontarien de dépistage génétique**, qui a été créé en mars 2017, dispense des conseils au Comité consultatif ontarien des technologies de la santé au sujet de l'utilité clinique, de la validité et du rapport coût-efficacité de tests génétiques et génomiques nouveaux ou existants en Ontario. Le comité relève

indirectement du conseil d'administration par l'entremise du Comité consultatif ontarien des technologies de la santé.

- **Le Comité ontarien des normes de qualité**, qui a vu le jour en juin 2017, présente des recommandations directement au conseil d'administration au sujet des normes de qualité relatives aux soins cliniques et des mesures de rendement connexes.

À l'occasion, QSSO met sur pied des comités consultatifs ponctuels sur les normes de qualité, dont chacun se voit confier la tâche de formuler une norme de soins cliniques dans un domaine particulier. Ces comités, qui sont composés de bénévoles, relèvent du conseil d'administration par l'entremise du Comité ontarien des normes de qualité, qui, lui, est un comité permanent.

QSSO relève du Ministère, qui a la responsabilité de définir les attentes et d'exercer une surveillance générale de ses activités. Il incombe également au Ministère d'examiner les recommandations de QSSO en matière de financement public de dispositifs médicaux et de services de soins de santé, de décider s'il convient d'accepter ces recommandations, et d'élaborer des plans de mise en oeuvre des recommandations acceptées. En date de septembre 2018, le Ministère avait accepté 96 % des 79 recommandations dont il avait terminé l'examen.

La *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* précise que QSSO agit à titre consultatif seulement, et la ministre de la Santé et des Soins de longue durée n'est pas tenue de donner suite aux recommandations de QSSO en matière de financement public de services de soins de santé, de dispositifs médicaux, de normes de soins cliniques ou de mesures du rendement.

2.5 Données financières et renseignements sur la dotation en personnel

Pour l'exercice 2017-2018, le Ministère a accordé 49 millions de dollars à QSSO. De ce montant, 3 millions de dollars ont servi au soutien du Bureau

de l'Ombudsman des patients. Les dépenses pour l'exercice ont totalisé 47,2 millions de dollars et les fonds inutilisés ont été remis au Ministère.

Les salaires et les avantages sociaux ont représenté environ 70 % des dépenses de 2017-2018. Les quatre principales fonctions de QSSO (voir la **section 2.2**) ont représenté 64 % de ses dépenses (voir la **figure 2**). Au cours de l'exercice en question, l'effectif de QSSO équivalait à environ 290 employés à temps plein.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre objectif était de déterminer si Qualité des services de santé Ontario (QSSO) a des systèmes et des procédures efficaces en place pour :

- surveiller la qualité des services de santé en Ontario et publier un rapport à son sujet, notamment sur l'état de santé de la population et les résultats pour les patients;
- promouvoir de meilleurs soins de santé en formulant des recommandations qui reposent sur les meilleurs éléments probants de nature scientifique au sujet des normes de soins

Figure 2 : Dépenses de Qualité des services de santé Ontario selon la fonction, 2017-2018

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

	Milliers de dollars	%
Fonctions principales	30 025	64
Amélioration de la qualité	16 537	35
Analyse des données et des normes*	7 744	17
Rendement du système de santé	5 744	12
Autres	17 161	36
Gouvernance et activités	13 285	28
Bureau de l'Ombudsman des patients	3 036	6
Mobilisation des patients	840	2
Total	47 186	100

* Cette fonction comprend l'évaluation de dispositifs médicaux et de services de soins de santé ainsi que l'élaboration de normes de soins cliniques.

- cliniques ainsi que du financement des services de soins de santé et des dispositifs médicaux;
- promouvoir l'amélioration continue de la qualité des services de santé afin d'apporter des changements positifs majeurs et durables ;
 - évaluer sa propre efficacité dans la concrétisation de son mandat et en rendre compte.

Au moment de planifier notre travail, nous avons établi les critères (voir l'**annexe 4**) à employer pour atteindre les objectifs de notre audit. Ces critères étaient fondés sur l'examen des *lois*, des politiques et des procédures applicables ainsi que d'études internes et externes et de pratiques exemplaires. La haute direction de QSSO a examiné nos objectifs et les critères connexes et elle en a reconnu la pertinence.

Notre audit s'est déroulé principalement entre janvier et août 2018, et nous avons obtenu des déclarations écrites de la part de la direction de QSSO et de la direction du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) confirmant que, en date du 9 novembre 2018, elles nous avaient remis toute l'information qui, à leur connaissance, était susceptible d'avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions formulées dans le présent rapport.

Notre travail d'audit, qui a été réalisé principalement au siège social de QSSO à Toronto, s'est concentré sur les quatre fonctions principales de l'organisme. Ces fonctions et les services généraux avaient représenté plus de 90 % des dépenses de QSSO en 2017-2018. Les fonctions restantes comprenaient la mobilisation des patients et le Bureau de l'Ombudsman des patients.

Même si notre audit a examiné les quatre secteurs des soins de santé qui relèvent de QSSO – c'est-à-dire les hôpitaux, les soins primaires, les soins à domicile et les foyers de soins de longue durée –, nous avons mis particulièrement l'accent sur le secteur hospitalier, car il a été le premier à adopter des plans d'amélioration de la qualité, dès 2011-2012. Les autres secteurs ont adopté des plans d'amélioration de la qualité plus tard, c'est-à-dire en 2013-2014 pour les équipes de soins primaires, et en 2014-2015 pour les soins à domicile et les foyers de soins de longue

durée. Comme il y a un décalage dans la publication de données annualisées sur les soins de santé, c'est seulement pour le secteur hospitalier qu'il y avait des données visant une période d'au moins cinq ans pour notre analyse.

Pour réaliser notre audit, nous avons examiné des documents pertinents, analysé des données et de l'information, interviewé des membres compétents du personnel de QSSO et du Ministère et passé en revue des études de premier plan et des recherches pertinentes en Ontario et dans d'autres administrations. Nous avons assisté à la conférence annuelle d'audit et de rétroactions de QSSO, qui se concentre sur l'amélioration de l'incidence des rapports pour les fournisseurs de soins de santé et les médecins.

Nous avons communiqué avec d'autres provinces canadiennes (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) et d'autres pays (Australie, Angleterre et Écosse) pour comprendre comment ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'amélioration de la qualité et comparer comment ils mènent les évaluations de leurs technologies médicales et de leurs services de santé, établissent des normes de soins cliniques et font la promotion de l'amélioration de la qualité.

Nous avons communiqué avec divers groupes d'intervenants qui représentent des organismes de soins de santé dont la législation provinciale prévoit qu'ils doivent présenter des plans annuels d'amélioration de la qualité à QSSO ou en recevoir des rapports personnalisés sur leur pratique et ils nous ont communiqué leurs rétroactions. Il s'agissait de l'Association des équipes de santé familiale de l'Ontario; de l'Ontario Order of Family Physicians; de l'Association des hôpitaux de l'Ontario; de l'Ontario Long-Term Care Association; et du réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto. Dans la mesure du possible, nous avons cherché à confirmer les observations des parties prenantes qui sont présentées dans ce rapport. De plus, nous avons eu recours aux services d'un consultant indépendant spécialisé dans le domaine de l'amélioration de la

qualité dans le secteur des soins de santé pour nous aider à faire cet audit.

Nous avons aussi communiqué avec quatre fournisseurs de données de premier plan sur lesquels QSSO s'appuie pour obtenir les données qu'il utilise dans son rapport annuel sur le rendement du système et nous avons discuté avec eux des processus internes auxquels ils ont recours pour assurer l'exactitude et la fiabilité des données sources qu'ils utilisent. Il s'agissait de l'Institut canadien d'information sur la santé, d'Action Cancer Ontario, de l'Institut de recherche en services de santé et du Ministère.

Le Bureau de l'Ombudsman des patients, que le Ministère finance par l'entremise de QSSO, a été exclu de la portée du présent audit. En effet, le conseil d'administration de QSSO n'a pas de responsabilité touchant la surveillance des fonctions de l'Ombudsman des patients.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe, émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), ce qui inclut l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il utilise un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et de diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Il est difficile d'évaluer l'incidence directe de Qualité des services de santé Ontario (QSSO) sur les soins de santé dans la province

4.1.1 QSSO fournit des outils à l'appui de l'amélioration des soins de santé

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) fournit divers outils et de l'information que les fournisseurs de soins de santé peuvent utiliser pour améliorer la qualité des soins qu'ils dispensent, conformément à son mandat de soutenir l'amélioration de la qualité dans le système des soins de santé. Voici des exemples d'outils utiles :

- Détermination des domaines où des améliorations s'imposent en priorité.** En consultation avec les partenaires du système, QSSO repère les domaines où des améliorations s'imposent dans chaque secteur des soins de santé et encourage les organismes de soins de santé à concentrer leurs efforts d'amélioration sur ces priorités et à les inclure dans leurs plans annuels d'amélioration de la qualité. De plus, QSSO réunit les plans d'amélioration de la qualité reçus des organismes de soins de santé et les résume dans un rapport public, mettant en lumière les observations importantes au niveau provincial et au niveau du secteur de la santé pour faire ressortir les initiatives efficaces que d'autres organismes peuvent adopter à leur tour.
- Normes de soins cliniques.** Les normes de soins cliniques définissent à l'intention des professionnels de la santé et des patients ce qui devrait constituer des soins de grande qualité pour tel ou tel problème de santé. Elles comportent aussi des indicateurs afin d'aider les professionnels de la santé et

les organismes de soins de santé à évaluer la qualité des soins qu'ils dispensent ainsi qu'à déceler les lacunes et les points à améliorer. Chaque norme de soins cliniques établie par QSSO est assortie d'une série de recommandations dont l'objet est d'aider diverses parties prenantes du système des soins de santé à adopter les normes.

- **Recommandations relatives aux dispositifs médicaux et aux services de soins de santé.** QSSO présente des recommandations pour permettre à la Ministre de déterminer s'il y a lieu d'accorder du financement public à certains services de soins de santé et dispositifs médicaux à partir d'une évaluation des éléments probants de nature scientifique qui existent sur l'efficacité du service ou du dispositif. Les services et les dispositifs à évaluer sont classés par ordre de priorité en fonction de critères comme les bienfaits ou les préjudices cliniques possibles et les possibilités d'augmentation ou de réduction des coûts.
- **Mesure du rendement du système.** QSSO mesure la qualité du système de santé en Ontario et produit des rapports publics à son sujet à partir d'indicateurs élaborés et mis à jour en consultation avec des experts des soins de santé et des partenaires du système de santé. Ces indicateurs sont conçus pour permettre de déterminer si les soins de santé sont sûrs, efficaces et centrés sur les patients, s'ils représentent un bon rapport coût-efficacité, s'ils sont dispensés en temps opportun et s'ils sont équitables. La divulgation publique de données à l'échelle du système et souvent sur une base régionale en assure la transparence. De plus, les rapports personnalisés que QSSO produit à l'intention des médecins des soins primaires et des PDG des hôpitaux permettent à ceux-ci de comparer leur propre rendement dans tel ou tel domaine au rendement à l'échelle de la province et de déterminer ainsi les domaines où des améliorations s'imposent.

Selon les rétroactions des intervenants, les outils étaient généralement considérés comme utiles. Toutefois, QSSO ne sait pas dans quelle mesure ces outils sont utilisés, particulièrement lorsqu'il s'agit des normes de soins cliniques qu'il élabore ainsi que des services de soins de santé et dispositifs médicaux approuvés par le Ministère que QSSO recommande.

4.1.2 Il est impossible de déterminer clairement si QSSO a été un catalyseur d'amélioration dans le secteur des soins de santé

Entre avril 2011 et le 31 mars 2018, QSSO a dépensé en tout environ 240 millions de dollars. Quand nous avons cherché à déterminer si QSSO avait fait bouger les choses, nous avons constaté que les résultats étaient mixtes.

Selon un document ministériel concernant l'élargissement du mandat de QSSO, l'organisme allait [traduction] « être le catalyseur principal pour favoriser l'offre de soins de santé de grande qualité reposant sur des éléments probants à l'échelle du système » et « veiller à ce que les investissements futurs [dans les soins de santé] donnent des résultats et se traduisent par l'amélioration de la santé des patients ». Dans ce même document, on indiquait que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée s'attendait à ce que le nouvel organisme se concentre sur quelques nouvelles initiatives d'amélioration de la qualité dont l'objet serait de réduire le nombre d'admissions et de réadmissions inutiles dans les hôpitaux et d'améliorer la qualité des services de santé mentale, l'accès aux soins primaires (de façon à ce que les patients puissent voir leur fournisseur de soins de santé le jour de leur choix) et la pertinence des aiguillages vers des services de diagnostic.

Nous avons constaté qu'il n'y a pas eu d'amélioration au chapitre de l'accès aux soins primaires et des taux de réadmission à l'hôpital depuis 2011, année où QSSO a reçu son mandat. Par exemple :

- Le pourcentage de personnes qui ont pu voir leur fournisseur de soins primaires ou un membre du personnel infirmier praticien le jour même où elles étaient malades ou avaient des préoccupations au sujet de leur santé ou le lendemain a diminué, passant de 45,3 % en 2013 à 43 % en 2016.
- Le pourcentage de patients qui ont signalé avoir vu leur fournisseur de soins primaires dans les sept jours de leur mise en congé de l'hôpital pour certains problèmes de santé en particulier (par exemple pneumonie, diabète, accident vasculaire cérébral, insuffisance cardiaque congestive) s'est amélioré légèrement, passant de 33 % en 2013 à 34 % en 2016, mais le problème continue de se poser, car un suivi en temps opportun peut contribuer à faciliter la transition du patient de l'hôpital à la maison ou à la collectivité.
- Le taux des réadmissions imprévues à l'hôpital dans les 30 jours de la mise en congé du patient pour un traitement médical ou une intervention chirurgicale a également augmenté légèrement (pour un traitement médical, le taux est passé de 13,6 % en 2012-2013 à 13,9 % en 2015-2016; et pour une intervention chirurgicale, il est passé de 6,9 % en 2012-2013 à 7,2 % en 2015-2016).
- La durée du séjour aux urgences des patients admis a augmenté de 3 %, passant de 14,8 heures en 2011-2012 à 15,2 heures en 2016-2017. Il faut toutefois préciser que, au cours de cette même période, le nombre de personnes séjournant aux urgences en raison de besoins médicaux importants a grimpé de près de 22 %.

Il y a eu une certaine amélioration dans d'autres domaines sur lesquels QSSO s'est concentré. Par exemple :

- Les infections nosocomiales à *Clostridium difficile* ont diminué sensiblement (de 31 %), passant de 0,35 par 1 000 jours-patient en 2011-2012 à 0,24 en 2016-2017.

- Le pourcentage des patients de l'Ontario qui ne manqueraient pas de recommander l'établissement où ils avaient été hospitalisés à des amis ou à des membres de leur famille a augmenté, passant de 73,1 % en 2010-2011 à 76,2 % en 2016-2017.

Toutefois, QSSO ne peut pas être tenu responsable à lui seul des changements qu'on observe dans le rendement du système des soins de santé, car l'amélioration de la qualité n'incombe pas seulement à QSSO, comme on le verra dans la **section 4.1.5**. De plus, l'organisme n'a pas le pouvoir de rendre obligatoire la mise en application de ses recommandations, ainsi que cela est commenté à la **section 4.1.4**.

4.1.3 QSSO ne mesure pas sa propre influence au chapitre de l'amélioration de la qualité

QSSO a élaboré des paramètres de mesure utiles pour surveiller le rendement du système de santé, à la fois dans son ensemble et au niveau des régions, ainsi que pour faire rapport à ce sujet, mais il n'a pas fait de même en ce qui touche sa propre incidence au chapitre de l'amélioration de la qualité au sein du système de santé. En règle générale, QSSO n'effectue pas d'évaluation afin de savoir si les différents outils qu'il fournit aux organismes de soins de santé sont utilisés et s'ils contribuent à la qualité des soins de santé en Ontario.

QSSO évalue son efficacité en se concentrant sur des mesures de ses activités et de son rayonnement (par exemple, le nombre de visites sur son site Web ou le nombre de téléchargements de ses rapports); les opinions des patients sur leur satisfaction à l'égard des activités de mobilisation des patients; et le degré de satisfaction des participants aux séances de formation en matière d'amélioration de la qualité.

Nous avons plus précisément observé les lacunes suivantes au chapitre de sa reddition de comptes sur le rendement :

- Pour ce qui est des recommandations que QSSO présente au Ministère en matière

de dispositifs et de services médicaux, l'organisme ne rend pas compte du taux d'acceptation de ses recommandations par le Ministère, même s'il en fait le suivi. QSSO ne tente pas non plus de mesurer le taux d'adoption des dispositifs médicaux et des services de soins de santé qu'il recommande après que le Ministère en a approuvé le financement public.

- Pour les normes de soins cliniques qu'il établit, QSSO ne fait actuellement aucun suivi des normes ou des recommandations d'adoption qui ont été mises en oeuvre par les organismes de soins de santé. Dans les domaines que la province a désignés comme étant des priorités en matière d'amélioration, QSSO ne met pas en lumière les indicateurs de rendement reliés à ces priorités et ne signale pas les progrès accomplis dans ces domaines.
- Concernant les rapports personnalisés qui sont produits à l'intention des médecins et des hôpitaux, QSSO ne fait pas rapport sur la proportion de médecins ou d'hôpitaux qui demandent de recevoir et qui utilisent ces rapports.
- De plus, QSSO ne détermine pas si ses normes ou ses recommandations influencent la qualité des soins ou donnent lieu à de meilleurs résultats en matière de santé pour les patients. De telles mesures l'aideraient à déterminer son efficacité lorsqu'il s'agit de favoriser l'amélioration continue de la qualité des services de santé.

4.1.4 La capacité de QSSO d'opérer des changements positifs est limitée, car ni le Ministère, ni les RLISS ne s'assurent que les recommandations de QSSO sont adoptées

L'un des principaux facteurs qui limitent la capacité de QSSO d'influencer la qualité des soins de santé est qu'il n'a pas le pouvoir de s'assurer que les organismes adoptent les dispositifs médicaux et

mettent en oeuvre les services de soins de santé qu'il recommande et que le Ministère a approuvés, ni les normes de soins cliniques établies par QSSO. De plus, QSSO n'a pas le pouvoir de veiller à ce que les organismes prennent au moins des mesures pour apporter des améliorations (sous la forme qu'ils choisiraient) dans les domaines que QSSO a désignés comme étant prioritaires. Aucune des activités d'amélioration de QSSO n'est d'application obligatoire dans le secteur des soins de santé, ce qui limite encore plus son efficacité. Par exemple :

- Les omnipraticiens ne sont pas obligés de recevoir les rapports personnalisés que QSSO produit pour changer les comportements des médecins ni d'y donner suite.
- Les hôpitaux ne sont pas obligés de participer aux programmes d'amélioration de QSSO. Par exemple, en date de juin 2018, seulement 46 hôpitaux (dont 2 hôpitaux pour enfants) participaient au programme d'amélioration de la qualité en matière de chirurgie à l'échelle provinciale qui était financé en partie par QSSO. (En 2017-2018, les trois quarts environ des interventions chirurgicales sur des patients adultes étaient effectuées dans ces hôpitaux.)

Dans un rapport publié en 2012 et communément appelé le *Rapport Drummond*, la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario faisait la recommandation suivante : « Qualité des services de santé Ontario devrait devenir un organisme de réglementation chargé de mettre en application des directives fondées sur des preuves servant à orienter les décisions en matière de traitement et les interventions assurées par l'Assurance-santé de l'Ontario. » Selon le Ministère, la décision a été prise de ne pas mettre en oeuvre cette recommandation parce qu'elle ne correspondait pas au mandat officiel de QSSO.

Dans l'entente de responsabilisation la plus récente conclue entre le Ministère et les RLISS, qui vise la période allant de 2015 à 2018, le Ministère exige que chaque RLISS travaille avec ses fournisseurs de services de santé pour soutenir l'adoption des pratiques exemplaires reposant

sur des données probantes recommandées, notamment dans les normes de soins cliniques de QSSO. Cependant, le Ministère ne surveille pas les mesures prises par les RLISS ni les activités de mise en oeuvre de ces normes. L'entente ne prévoit pas d'incitatifs financiers ni de pénalités qui pourraient motiver les RLISS à affecter les ressources nécessaires pour veiller à ce que les fournisseurs de services de santé locaux adoptent ces normes.

Dans sa réponse à cette recommandation du *Rapport Drummond*, le Ministère a également fait remarquer qu'il serait plus approprié que l'imposition de normes de pratique relève des 26 ordres de réglementation du secteur de la santé en Ontario. On peut mentionner par exemple l'Ordre des sages-femmes de l'Ontario, l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario. Toutefois, QSSO nous a dit que ses recommandations ont comme objet d'encourager des pratiques exemplaires pour assurer l'amélioration de la qualité des soins afin que celle-ci atteigne des niveaux supérieurs à ceux visés par les ordres de réglementation.

En Écosse, au contraire, l'organisme gouvernemental qui joue un rôle comparable à celui de QSSO – Healthcare Improvement Scotland – a un pouvoir de contrainte, en plus de son rôle de soutien de l'amélioration de la qualité.

4.1.5 La définition des rôles et des responsabilités de diverses parties prenantes en matière de promotion de la qualité dans le secteur des soins de santé manque de clarté

La *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* confère à QSSO le rôle de soutenir l'amélioration de la qualité en plus de lui donner l'objectif stratégique d'assurer le leadership à l'échelle du système en matière de qualité des services de santé. L'organisme exerce la responsabilité de l'amélioration de la qualité dans le secteur des soins de santé de concert avec le Ministère, les RLISS

et les organismes de soins de santé, comme les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée.

Les RLISS, les hôpitaux et d'autres fournisseurs de soins de santé s'emploient à atteindre leurs indicateurs de rendement, qui ne correspondent pas toujours nécessairement aux secteurs dans lesquels QSSO détermine qu'une amélioration s'impose. Cette situation soulève un risque de chevauchements et de priorités contradictoires. (On trouvera à l'**annexe 5** la liste des parties prenantes responsables dans le secteur de la santé.) Selon diverses *lois* et ententes provinciales, les parties prenantes suivantes assument également la responsabilité de divers aspects de la qualité en matière de santé :

- **Le Ministère et les RLISS** : L'entente standard entre le Ministère et chaque RLISS reconnaît que le Ministère et les RLISS « ont la responsabilité conjointe de contribuer à fournir de meilleurs résultats en santé pour les Ontariens et de superviser efficacement l'utilisation des fonds publics d'une manière viable sur le plan fiscal ». L'entente stipule également que les deux parties travailleront avec Qualité des services de santé Ontario (QSSO), les responsables des soins cliniques locaux, les fournisseurs de services de santé et d'autres fournisseurs pour faire avancer le programme de qualité et harmoniser les efforts en matière d'amélioration de la qualité à l'échelle des secteurs et du système de santé local.
- **Les conseils d'administration des hôpitaux** : Selon la *Loi sur les hôpitaux publics*, les conseils d'administration des hôpitaux sont responsables de la qualité des soins aux patients dans les hôpitaux.
- **Les comités de la qualité** : En vertu de la *Loi sur l'excellence des soins pour tous*, chaque hôpital doit mettre sur pied un comité de la qualité. Pour les autres entités de soins de santé, comme les foyers de soins de longue durée et les organismes de soins primaires, les comités de la qualité sont optionnels. Les

comités de la qualité ont généralement les responsabilités suivantes :

- surveiller les enjeux en matière de qualité et la qualité générale des services que fournit l'organisme de soins de santé et en rendre compte au conseil;
- examiner des initiatives et des politiques d'amélioration de la qualité et faire des recommandations au conseil d'administration à leur sujet;
- veiller à ce que des renseignements sur les pratiques exemplaires figurent dans les documents remis au personnel de l'organisme de soins de santé et, par la suite, surveiller l'emploi de ces documents;
- superviser la préparation des plans annuels d'amélioration de la qualité.
- **L'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario** : La Loi confie à l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario le mandat d'améliorer constamment la qualité des soins prodigués par les médecins. L'Ordre a la responsabilité de surveiller et de maintenir « des normes de pratique par l'entremise d'évaluation par les pairs et de mesures correctives »; de faire des enquêtes sur « les plaintes concernant les médecins au nom du public »; et de tenir des « audiences disciplinaires lorsqu'il est possible qu'un médecin ait commis une faute professionnelle ou soit incompetent ». Toutefois, seul un petit nombre de médecins font l'objet d'évaluations par les pairs et d'évaluations de leur pratique.
- **Santé publique Ontario** : Cette société de la Couronne offre des conseils scientifiques et techniques, et elle exécute des activités de soutien – évaluation de la santé de la population, recherche en santé publique, surveillance, épidémiologie, planification et évaluation de programmes, etc. – dans le but de protéger et d'améliorer la santé des Ontariens. Santé publique Ontario génère des activités scientifiques et des travaux

de recherche en santé publique, dans des domaines comme les maladies transmissibles, la santé de l'environnement, les blessures et les maladies chroniques, de pair avec des activités de surveillance et des enquêtes épidémiologiques, sans oublier la gestion des laboratoires de santé publique de l'Ontario.

En plus de QSSO, d'autres organismes font un suivi du rendement en matière de qualité des soins de santé et fournissent des données à ce sujet au public ou à d'autres fournisseurs de soins de santé. Ces organismes comprennent le Registre et réseau des bons résultats dès la naissance, l'Institut canadien d'information sur la santé, Action Cancer Ontario, de même que le Réseau ontarien de soins cardiaques et le Réseau ontarien contre les accidents vasculaires cérébraux, maintenant appelés collectivement CorHealth Ontario.

Pour rationaliser la publication de rapports au sujet du système de santé, le Ministère a récemment transféré la responsabilité de signaler la durée des séjours aux urgences et les temps d'attente pour les interventions chirurgicales et l'imagerie diagnostique du site Web d'Action Cancer Ontario à QSSO. Toutefois, le grand nombre de parties prenantes qui publient des données sur le rendement en matière de santé demeure préoccupant.

Un examen portant sur QSSO qui avait été commandé par le Ministère en 2012 avait également permis de constater qu'une cartographie à l'échelle du système s'imposait pour savoir qui a des comptes à rendre en matière de qualité et quels changements seraient peut-être nécessaires dans une optique stratégique. Selon cet examen, les rôles respectifs de QSSO, du Ministère, des RLISS, des organismes de soins de santé et des programmes provinciaux ne sont pas clairs. Sans reddition de comptes claire ni démarche coordonnée en matière d'amélioration de la qualité, il a été difficile d'obtenir des résultats, car divers organismes demandent aux fournisseurs de soins de santé de concentrer leurs efforts d'amélioration de la qualité dans un grand nombre de domaines.

RECOMMANDATION 1

Pour favoriser l'amélioration constante de la qualité dans les soins de santé, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée clarifie les responsabilités et rôles respectifs des parties prenantes de premier plan dans le système des soins de santé – y compris Qualité des services de santé Ontario (QSSO), les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux – lorsqu'il s'agit d'exiger l'adoption des recommandations de QSSO et l'utilisation des outils d'amélioration des services de santé mis à la disposition des fournisseurs de soins de santé par QSSO.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée souscrit à cette recommandation et énoncera clairement les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes au sein du système de soins de santé à cet égard. Il utilisera à cette fin les mécanismes redditionnels les plus pertinents (par exemple, ententes de responsabilisation, lettres de mandat des organismes, pouvoirs législatifs) en vue de soutenir le plus efficacement possible l'adoption des recommandations de QSSO et l'utilisation des outils d'amélioration de la qualité mis à la disposition des fournisseurs de soins de santé par cet organisme.

RECOMMANDATION 2

Pour déterminer si Qualité des services de santé Ontario (QSSO) soutient bel et bien l'amélioration de la qualité, nous recommandons qu'il mesure les indicateurs suivants et qu'il en rende compte publiquement :

- le taux d'acceptation des recommandations qu'il présente au Ministère au sujet des dispositifs médicaux et des services de soins de santé à financer;

- le taux de mise en oeuvre de ses normes de soins cliniques;
- le taux de mise en oeuvre des recommandations qu'il présente au Ministère au sujet des dispositifs médicaux et des services de soins de santé à financer;
- le nombre et le pourcentage de médecins qui demandent à recevoir un rapport personnalisé sur leur pratique;
- les répercussions de ses activités (comme les normes de soins cliniques et les indicateurs prioritaires des plans d'amélioration de la qualité) sur la qualité des soins de santé dans la province.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) souscrit à cette recommandation et fournira plus de renseignements dans son rapport annuel afin de décrire l'efficacité de ses activités de soutien de l'amélioration de la qualité.

Ainsi que cela est indiqué dans le rapport, nous faisons le suivi du taux d'acceptation des recommandations présentées au ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) à propos des dispositifs médicaux et des services de soins de santé à financer, et nous publierons cette information dans notre prochain rapport annuel.

Le rapport d'audit précise également que nous surveillons le nombre et le pourcentage de médecins qui demandent un rapport personnalisé sur leur pratique, et nous publierons également cette information dans notre prochain rapport annuel.

L'adoption et la mise en oeuvre des normes de soins cliniques ainsi que des dispositifs médicaux et des services de soins de santé font intervenir de nombreux partenaires (fournisseurs de soins de santé de première ligne, direction d'organismes et d'établissements, patients, ordres

professionnels, Ministère, etc.). La contribution de chacun de ces partenaires à l'appui de l'amélioration est de première importance. Il peut en outre être difficile de mesurer la mise en oeuvre ou l'adoption lorsque l'information n'est pas saisie en fonction de codes de facturation. Il faudra peut-être aussi un certain temps pour que les données provinciales rendent compte des améliorations. Nous allons tirer parti des efforts en cours afin de mesurer le taux d'adoption et de mise en oeuvre des normes de soins cliniques ainsi que des recommandations relatives aux dispositifs médicaux et aux services de soins de santé, et nous allons rendre cette information publique.

Nous allons également faire le suivi des indicateurs relatifs à l'incidence d'activités clés sur la qualité des soins de santé dans la province, par exemple en ce qui touche les normes de soins cliniques et les plans d'amélioration de la qualité, et nous publierons des rapports à ce sujet.

4.2 Les rapports publiés par Qualité des services de santé Ontario (QSSO) sur le rendement du système de santé ne donnent pas clairement lieu à une amélioration de la qualité

4.2.1 Le rapport annuel présente des paramètres de mesure du rendement du système de santé, mais les parties prenantes n'utilisent pas cette information à des fins d'amélioration

QSSO produit un rapport annuel sur le rendement du système de santé intitulé *À la hauteur*, dont l'objet est d'améliorer la transparence et la reddition des comptes dans le système de santé, d'informer le public et les personnes qui dirigent le système de santé et qui y travaillent et de favoriser l'amélioration de la qualité au niveau du système en mettant en lumière des domaines où

des améliorations s'imposent. C'est conforme aux dispositions de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, en vertu de laquelle QSSO surveille la qualité du système de santé en Ontario et publie des rapports à son sujet, y compris sur l'état de santé de la population et les résultats pour les patients.

Le rapport annuel est un outil utile pour déterminer les aspects du système de soins de santé où des améliorations sont requises. La mesure transparente d'indicateurs de rendement clés met en lumière la nécessité d'apporter des améliorations, et cette information peut être utilisée par le Ministère et par les fournisseurs de soins de santé pour concourir à l'apport de changements à l'intérieur du système.

Dans le rapport annuel sur le rendement paru le plus récemment au moment de notre audit, c'est-à-dire le rapport *À la hauteur* d'octobre 2017, les deux tiers des indicateurs de rendement présentés étaient des indicateurs à l'échelle de la province (comme le temps que les patients passaient aux urgences et le pourcentage de personnes qui obtenaient un rendez-vous avec un fournisseur de soins primaires le jour même ou le lendemain). Les indicateurs restants, soit le tiers, étaient présentés au niveau des RLISS (comme les taux de réadmission des patients ayant une maladie mentale et les temps d'attente pour une intervention chirurgicale pour un cancer). Un supplément technique du rapport annuel sur le rendement du système de santé qu'on trouve sur le site Web de QSSO donne une ventilation régionale par RLISS des résultats de chaque indicateur dont il est question dans le rapport.

QSSO a indiqué que les points soulevés dans le rapport annuel sur le rendement aident le Ministère à prendre des décisions stratégiques à l'égard des dépenses reliées aux soins de santé. Par ailleurs, le Ministère nous a dit qu'il n'adopte pas de mesures particulières en fonction du rapport annuel sur le rendement du système de santé, mais que les constatations présentées dans le rapport entrent en ligne de compte dans une gamme de décisions concernant la politique et la stratégie de la province.

Dans un rapport datant de 2017, un consultant présentait des commentaires sur les moyens de rendre plus utiles les rapports publics sur le système de soins de santé. On y recommandait que QSSO présente l'information à un niveau plus détaillé dans ses rapports publics. Le consultant disait que des données au niveau des entités devraient être publiées et les organismes, expressément nommés, à moins que des limites des données donnent lieu à une évaluation injuste du rendement. (Les limites des données pourraient être attribuables à des données insuffisantes ou peu fiables ou à des données qui ne sont pas comparables en raison de différences dans les méthodologies ou les définitions utilisées pour le même indicateur par les entités comparées. Par exemple, une entité pourrait mesurer les temps d'attente à partir du moment où les patients arrivent au service des urgences et une autre entité à partir de l'étape du triage.)

Un intervenant nous a dit que le rapport *À la hauteur* est utile pour présenter des données sur la santé publique et signaler des éléments qui pourraient poser des problèmes, mais qu'il ne donne pas suffisamment de conseils sur la façon de corriger la situation. L'intervenant a ajouté qu'il y a d'autres bons rapports qui recensent les problèmes à l'échelle du système (par exemple les rapports d'Action Cancer Ontario ou de l'Institut canadien d'information sur la santé du gouvernement fédéral).

Selon un autre intervenant, le rapport annuel sur le rendement du système de santé n'est pas essentiel à l'amélioration de la qualité – c'est une ressource pour examiner les résultats généraux en matière de santé dans la province, mais il pourrait être renforcé de façon à contribuer à l'amélioration de la qualité au niveau des entités (par exemple, les hôpitaux et les établissements de soins de longue durée). Le manque d'information au niveau des entités limite la capacité des organisations à bien comprendre leur rendement et à cibler adéquatement leurs efforts d'amélioration de la qualité.

4.2.2 Les rapports personnalisés destinés aux médecins et aux PDG des hôpitaux ne traitent pas d'un grand nombre des priorités clés de QSSO pour l'amélioration de la qualité à l'échelle provinciale

Pour 2016-2017, QSSO avait désigné des domaines qu'il conviendrait d'améliorer en priorité dans différents secteurs des soins de santé en consultation avec ses partenaires du secteur de la santé : il s'agissait de 8 domaines pour les soins primaires; de 8 domaines pour les foyers de soins de longue durée; et de 12 domaines pour les hôpitaux. Mais dans ses rapports personnalisés destinés aux médecins et aux PDG des hôpitaux, QSSO ne présente d'information sur le rendement de la pratique ou de l'établissement que dans certains de ces domaines où des améliorations s'imposent. Les rapports sur la pratique des médecins des soins primaires ne donnent de l'information que sur 4 des 8 domaines où des améliorations s'imposent; les rapports sur la pratique des médecins qui soignent les résidents des foyers de soins de longue durée donnent de l'information sur un seul des 8 domaines où des améliorations s'imposent; et les rapports destinés aux PDG des hôpitaux ne donnent de l'information que sur 1 des 12 domaines où des améliorations s'imposent. En ne présentant pas de données comparatives sur tous les domaines où des améliorations s'imposent en priorité à l'échelle de la province, QSSO rate une occasion de contribuer à des améliorations dans ces domaines. Des extraits de rapports personnalisés se rapportant à des médecins fournissant des soins primaires, à des médecins fournissant des soins à des résidents de foyers de soins de longue durée et à des PDG d'hôpitaux sont présentés aux **annexes 6, 7 et 8**, respectivement.

Médecins : Les rapports sur la pratique à l'intention des médecins des soins primaires sont offerts depuis mai 2014; il s'agissait de rapports annuels jusqu'en 2016-2017, mais depuis, ils sont produits semestriellement. Le rapport de 2017 présente des données sur le rendement du médecin dans les domaines des taux de dépistage du cancer,

de la gestion du diabète, des taux de prescription d'opioïdes et de l'utilisation des services de santé (par exemple le taux de visites aux services des urgences). Toutefois, il ne renferme pas de données indiquant si les patients ont pu avoir accès aux soins le jour même ou le lendemain quand ils étaient malades ou avaient des préoccupations au sujet de leur santé, même si c'est là un domaine d'amélioration prioritaire pour la province qui est revenu chaque année depuis 2011.

Médecins qui pratiquent dans les foyers de soins de longue durée : Les rapports sur la pratique des médecins qui soignent les résidents des foyers de soins de longue durée ont commencé à être produits en septembre 2015. Ils se concentrent sur la priorité de réduire le nombre de prescriptions d'antipsychotiques et de benzodiazépine (pour l'insomnie et l'anxiété) aux résidents des foyers. Toutefois, ce rapport personnalisé ne rend pas compte du rendement du médecin par rapport à d'autres priorités provinciales clés comme le taux de visites des résidents aux services d'urgence des hôpitaux pour des problèmes de santé évitables, comme des blessures consécutives à une chute.

PDG des hôpitaux : En septembre 2016, QSSO a publié un premier rapport personnalisé sur le rendement des hôpitaux qui visait la période de 2010-2011 à 2014-2015; il a été remis à tous les PDG d'hôpitaux, qui étaient censés le diffuser aux administrateurs des hôpitaux, aux médecins, aux infirmières et aux spécialistes de l'amélioration de la qualité. Depuis, QSSO a publié deux autres numéros de ce rapport, en février et en décembre 2017. Le rapport a été créé en collaboration avec Choisir avec soin Canada, organisme national qui préconise la réduction des tests, traitements et procédures inutiles ainsi que des tests préopératoires avant les interventions chirurgicales qui présentent peu de risques. Le rapport compare le rendement des hôpitaux à titre individuel à celui d'autres hôpitaux de l'Ontario au chapitre du recours aux tests préopératoires. Cependant, QSSO a déterminé un certain nombre d'autres priorités provinciales pour les hôpitaux

(comme le taux de réadmission des patients dans les 30 jours et le nombre de jours que les patients passent à l'hôpital en attendant un lit de soins de longue durée ou des soins à domicile) qui ne sont pas incluses dans le rapport sur le rendement des hôpitaux. Pour que les hôpitaux puissent profiter au maximum de ces rapports personnalisés qui leur sont destinés, QSSO pourrait y inclure des données sur leur rendement à l'égard de toutes les priorités provinciales en matière d'amélioration.

Les hôpitaux et Choisir avec soin Canada auraient aimé continuer de recevoir le rapport sur le rendement des hôpitaux, mais au moment de notre audit, QSSO ne s'était pas engagé à en publier d'autres numéros. QSSO nous a indiqué qu'il souhaite plutôt élargir au secteur hospitalier les rapports qu'il publie déjà sur la pratique des médecins.

QSSO nous a dit que les domaines d'amélioration pour lesquels il présente de l'information aux médecins dans les rapports personnalisés sont les domaines dans lesquels les médecins à titre individuel peuvent exercer la plus grande influence pour apporter des améliorations dans les domaines prioritaires et les éléments pour lesquels il existe des données ventilées au niveau des médecins. En ce qui concerne les rapports personnalisés à l'intention des PDG d'hôpitaux, les hôpitaux ont accès à des quantités significatives de données pertinentes d'autres sources.

4.2.3 Les médecins ne sont pas obligés de recevoir de rapports personnalisés, ce qui réduit l'efficacité globale que ces rapports pourraient avoir

QSSO produit des rapports personnalisés destinés aux médecins des soins primaires et aux médecins qui pratiquent dans les foyers de soins de longue durée dans l'intention de favoriser des améliorations, mais il ne peut pas distribuer ces rapports à moins que les médecins l'aient demandé de leur plein gré. Une campagne de promotion que QSSO a menée en 2017-2018 à l'intention des médecins des soins primaires a connu un certain

succès : le nombre de médecins qui reçoivent les rapports est passé de 784 en 2016-2017 à 2 729 en 2017-2018. Mais la majorité des médecins (entre 70 % et 80 %) ne reçoivent toujours pas le rapport.

Plus précisément, en juillet 2018, seulement 23 % des médecins des foyers de soins de longue durée et 32 % des médecins des soins primaires qui ne pratiquent pas dans un centre de santé communautaire s'étaient inscrits pour recevoir les rapports. Les médecins qui pratiquent dans un centre de santé communautaire ne peuvent pas recevoir de rapports personnalisés parce que les patients ne sont pas confiés à un médecin en particulier, mais peuvent être vus par n'importe quel médecin disponible dans le centre. Les directeurs généraux des centres de santé communautaires et des équipes de santé familiale peuvent s'inscrire pour recevoir des rapports combinés au niveau du centre ou de l'équipe. En juillet 2018, 90 % de ces directeurs généraux s'étaient inscrits pour recevoir de tels rapports généraux.

Selon nos discussions avec lui, le personnel de QSSO est d'avis qu'il ne devrait pas être optionnel pour les médecins de recevoir des données personnalisées confidentielles mettant l'accent sur les améliorations à apporter à leur pratique. Toutefois, QSSO ne peut pas simplement envoyer ces rapports à tous les médecins parce que ni l'organisme ni le Ministère n'ont directement accès à des adresses de courriel valides des médecins reliées à leur numéro de membre de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (ce numéro est nécessaire pour que les données confidentielles ne soient transmises qu'au médecin concerné).

Nous avons discuté avec des groupes d'intervenants de la raison pour laquelle certains médecins hésitent à s'inscrire pour recevoir les rapports personnalisés. Certains intervenants sont d'avis que l'utilité des rapports est limitée parce que les données n'indiquent pas à quels patients du médecin elles se rapportent en particulier. Voici des exemples de la rétroaction recueillie :

- Sans données au niveau des patients, les médecins sont obligés de fouiller dans leurs

dossiers pour repérer les patients dont il s'agit. Ce processus nécessiterait beaucoup de temps que le médecin ne pourrait pas consacrer à ses patients.

- Certains omnipraticiens craignaient que s'ils s'inscrivent pour recevoir les rapports, les données puissent être utilisées à des fins disciplinaires.
- Il se peut que les médecins soient peu nombreux à s'inscrire pour recevoir les rapports parce qu'il n'y a aucune conséquence prévue pour ceux qui ne s'inscrivent pas.

Ni la *Loi de 2004 sur la protection des renseignements personnels sur la santé* ni la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* n'autorisent QSSO à avoir accès aux dossiers de santé personnels pour produire des rapports personnalisés à l'intention des médecins. QSSO n'est donc pas en mesure de désigner dans les rapports personnalisés les patients dont le traitement n'a peut-être pas été adéquat.

Un rapport qu'un consultant a remis à QSSO en 2017 recommandait que l'organisme commande une étude indépendante pour mieux délimiter les questions d'ordre stratégique et technique entourant l'obtention de renseignements personnels sur la santé afin de mieux s'acquitter du mandat qui lui a été conféré par la loi. Huit des 11 fournisseurs de données auxquels QSSO a eu recours pour produire son rapport annuel de 2017 sur le rendement du système de santé ont accès à des données au niveau des patients. Au moment de notre audit, QSSO n'avait pas commandé l'étude indépendante recommandée par le consultant.

En mars 2018, QSSO a demandé au Ministère de l'autoriser à fournir aux médecins des données confidentielles et protégées ventilées au niveau des patients au sujet des opioïdes qu'ils prescrivaient, et ce, en utilisant des données accessibles chez les fournisseurs de données qui sont actuellement autorisés à détenir des données au niveau des patients. Le Ministère nous a dit qu'il serait disposé à examiner une requête de QSSO demandant à avoir un accès accru à des renseignements

personnels sur la santé, mais que des changements législatifs ou réglementaires seraient nécessaires pour autoriser un tel accès. Des approbations seraient nécessaires de la part du gouvernement ainsi qu'une consultation auprès du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario avant que l'accès de QSSO à de telles données puisse être élargi. Le Ministère a ajouté qu'il devrait commencer par évaluer la question de savoir si le fait d'accorder à QSSO un accès aux renseignements personnels des patients contribuerait à améliorer la qualité en ce qui touche la fourniture des soins de santé et l'expérience des patients et des soignants.

Nous avons communiqué avec trois organismes provinciaux (le Health Quality Council de l'Alberta, le Health Quality Council de la Saskatchewan et le Conseil du Nouveau-Brunswick en matière de santé) qui ont un mandat semblable consistant à produire des rapports publics sur le rendement du système de santé, et nous avons constaté que les trois organismes étaient autorisés par la loi à accéder à des données au niveau des patients. Cependant, seule l'Alberta transmettait aux médecins des données au niveau des patients sur les prescriptions d'opioïdes, mais cela se faisait par l'entremise du College of Physicians and Surgeons (Ordre des médecins et des chirurgiens) de l'Alberta.

RECOMMANDATION 3

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit évaluer la question de savoir s'il est nécessaire d'accorder à QSSO un accès aux données au niveau des patients afin que cet organisme soit plus à même de s'acquitter de son mandat d'appuyer l'amélioration constante de la qualité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) effectuera une évaluation afin de déterminer s'il est nécessaire que Qualité des services de santé Ontario (QSSO) ait accès

aux renseignements personnels des patients pour s'acquitter de son mandat aux termes de la loi, par exemple afin d'incorporer à ses rapports confidentiels sur la pratique des médecins des données au niveau des patients. Toute décision du Ministère à cet égard reposera sur une estimation de l'utilité que les données au niveau des patients présenteraient pour les activités de QSSO, de même que sur des consultations auprès des parties concernées, notamment le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée.

4.2.4 QSSO n'a pas évalué pleinement l'efficacité des rapports personnalisés sur le rendement

On peut penser que les rapports sur la pratique des médecins seraient plus utiles pour ces derniers que le rapport annuel sur le rendement du système, parce qu'ils renferment des renseignements sur le rendement qui sont propres aux médecins dont la pratique est examinée.

De plus, ces rapports proposent aussi des idées pour améliorer la qualité. Par exemple, dans le cas des patients qui prennent des opioïdes pour la douleur chronique, le rapport renvoie les médecins aux normes de soins cliniques de QSSO sur la prescription d'opioïdes pour la douleur chronique et à des hyperliens menant à des cours de perfectionnement professionnel à l'intention des médecins sur les façons d'aider les patients à gérer la douleur. Le rapport personnalisé destiné aux PDG des hôpitaux propose des idées pour aider l'hôpital à réduire le taux de tests inutiles en présentant un lien menant directement aux recommandations pertinentes, aux outils et aux lignes directrices préopératoires de Choisir avec soin Canada.

Même si de tels renseignements pratiques et précis conçus pour apporter des améliorations au chapitre de la qualité sont conformes aux recommandations de certains intervenants, QSSO ne dispose que d'information limitée pour

déterminer si ces rapports donnent les résultats attendus. De plus, au moment de notre audit, QSSO n'avait pas mené d'évaluation systématique afin de savoir dans quelle mesure ces rapports avaient été efficaces en vue de modifier les comportements des médecins et d'améliorer les résultats au chapitre des soins de santé.

Nous n'avons noté qu'un seul examen mené par QSSO pour évaluer l'efficacité de ses rapports de pratique personnalisés. Cet examen, qui a eu lieu en 2017, a porté sur les médecins qui pratiquent dans les foyers de soins de longue durée qui avaient demandé de recevoir les rapports. L'examen a permis de constater une amélioration modeste du taux d'utilisation d'antipsychotiques par les résidents des foyers de soins de longue durée pour lesquels ces médecins étaient les prescripteurs. Plus précisément, on a constaté une baisse de 3 % du pourcentage de jours pendant lesquels les résidents des foyers de soins de longue durée prenaient des antipsychotiques, par rapport à une réduction de 2 % chez les médecins qui n'avaient pas demandé de recevoir les rapports sur la pratique.

RECOMMANDATION 4

Pour maximiser la probabilité que les organismes et les médecins reçoivent des rapports de rendement personnalisés axés sur l'amélioration de la qualité et puissent aisément prendre des mesures pour donner suite à l'information qu'ils présentent, nous recommandons que Qualité des services de santé Ontario (QSSO), en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- examine des possibilités d'augmenter le nombre de médecins des soins primaires et de médecins qui pratiquent dans des foyers de soins de longue durée qui reçoivent des rapports de pratique personnalisés et envisage de rendre obligatoires la réception et l'utilisation de ces rapports;
- s'efforce de faire en sorte que les médecins reçoivent des données ventilées au niveau

de leurs propres patients pour que leurs efforts d'amélioration de la qualité soient mieux ciblés;

- propose, dans les rapports destinés aux médecins et aux PDG des hôpitaux, des idées d'amélioration dans tous les domaines pertinents où des améliorations sont prioritaires à l'échelle provinciale;
- évalue l'efficacité des rapports sur la pratique des médecins lorsqu'il s'agit de modifier les comportements des médecins et d'améliorer les résultats au chapitre des soins de santé.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Nous souscrivons à cette recommandation. QSSO prend note des obstacles pouvant empêcher que l'ensemble des médecins reçoivent un rapport personnalisé sur leur pratique, et il entend travailler en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée afin que tous les médecins puissent recevoir et utiliser un tel rapport. Nous allons continuer d'examiner les possibilités de faire connaître les rapports et d'en faire la promotion auprès des médecins.

Nous visons à ce que, au cours des prochaines années, l'ensemble des omnipraticiens et des médecins spécialistes reçoivent et utilisent des rapports personnalisés sur leur pratique. Nous allons coopérer avec les partenaires pertinents du système de santé afin de progresser dans l'atteinte de cet objectif, et notamment avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée en vue d'incorporer aux rapports des données au niveau des patients, ce qui peut rendre ces documents plus utiles pour les médecins.

Au fil des travaux de préparation et d'amélioration des rapports sur la pratique des médecins, QSSO veillera à ce que les rapports rendent compte des idées relatives à l'apport d'améliorations dans les domaines pertinents qui sont prioritaires au niveau provincial.

Nous allons également travailler avec des évaluateurs pour que les rapports personnalisés et les outils de soutien connexes concordent avec les données probantes – de plus en plus nombreuses et en constante évolution – sur les meilleurs moyens d’appuyer l’amélioration des pratiques et d’évaluer l’efficacité des rapports sur la pratique afin d’aider les médecins à améliorer les résultats au chapitre des soins de santé. Ces activités comprendront le suivi des tendances qui se dégagent des indicateurs utilisés pour la préparation des rapports au fil du temps et la publication d’information à ce sujet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) souscrit à cette recommandation.

Le Ministère va collaborer avec QSSO et consulter les parties concernées afin d’examiner les moyens possibles de hausser le pourcentage de médecins recevant les rapports personnalisés sur leur pratique; on étudiera notamment la possibilité de rendre obligatoire la réception du rapport.

Le Ministère est disposé à envisager des moyens d’élargir l’accès de QSSO à des renseignements personnels reliés à la santé s’il est possible de démontrer que cela est nécessaire à l’exécution du mandat confié à cet organisme aux termes de la loi.

Le Ministère coopérera avec QSSO en vue de déterminer, parmi tous les domaines d’amélioration prioritaires au niveau provincial, ceux à propos desquels il serait le plus utile de fournir des renseignements dans les rapports selon chaque secteur (par exemple les médecins de soins primaires et les médecins dispensant des soins dans des foyers de soins de longue durée).

Le Ministère est favorable à une évaluation permanente, par QSSO, de l’incidence et de l’efficacité des rapports sur la pratique des médecins.

4.2.5 QSSO n’a pas toujours déterminé la qualité et la fiabilité des données utilisées dans ses rapports et il peut arriver que des erreurs dans les données ne soient pas décelées

En 2017-2018, QSSO a versé environ 525 000 \$ à des fournisseurs de données de l’extérieur pour obtenir des données sur les indicateurs du rendement en matière de santé que l’organisme utilise dans ses rapports. Toutefois, QSSO n’a pas toujours défini et documenté clairement la responsabilité des fournisseurs de s’assurer que les données avaient été confirmées et étaient fiables.

Pour la production de son rapport *À la hauteur* de 2017, QSSO a obtenu des données de 11 fournisseurs (voir la **figure 3**). Toutefois, il n’a d’ententes contractuelles qu’avec cinq de ces fournisseurs. Une seule de ces ententes – avec Action Cancer Ontario – définit des mesures d’assurance de la qualité que le fournisseur de données adoptera pour assurer la fiabilité des données fournies.

Nous avons parlé à quatre fournisseurs de données, dont Action Cancer Ontario, qui fournissent des données pour 70 % des indicateurs du système de santé pour lesquels QSSO produit des rapports. Les quatre fournisseurs ont des processus internes pour assurer la fiabilité des données, mais sauf en ce qui concerne Action Cancer Ontario, QSSO n’a ni établi ni documenté avec ces fournisseurs des responsabilités claires en matière de fiabilité des données. Seulement deux fournisseurs – l’Institut canadien d’information sur la santé et l’Institut de recherche en services de santé (IRSS) – nous ont dit vérifier un échantillon de données au moyen des dossiers sources des organismes de soins de santé.

De plus, nous avons constaté que QSSO ne précise pas les procédures que le personnel chargé des examens de fiabilité des données devrait suivre. Chacun des neuf membres du personnel de QSSO qui fait de tels examens utilise sa propre méthode pour évaluer la qualité des données. Bien que ces

Figure 3 : Fournisseurs de données dont Qualité des services de santé Ontario a utilisé les données dans son Rapport annuel 2017 sur le rendement du système de santé (À la hauteur) et son supplément technique

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

Fournisseurs de données	Nombre d'éléments* pour lesquels des données ont été fournies	% des éléments de données	Une entente a-t-elle été conclue avec le fournisseur de données?	L'entente prévoit-elle des mesures d'assurance de la qualité des données?
Institute for Clinical Evaluative Sciences	16	23	Oui	Non
Action Cancer Ontario	12	17	Oui	Oui
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	11	16	Non	s.o.
Institut canadien d'information sur la santé	10	14	Oui	Non
Statistique Canada	10	14	Non	s.o.
CorHealth Ontario (qui s'appelait autrefois Réseau des soins cardiaques de l'Ontario)	3	4	Oui	Non
Registre et réseau des bons résultats dès la naissance Ontario	2	3	Non	s.o.
Association des hôpitaux de l'Ontario	2	3	Non	s.o.
Santé publique Ontario	2	3	Non	s.o.
Enquêtes internationales du Fonds du Commonwealth sur les politiques de santé	1	1,5	Oui	Non
Services partagés Ontario (qui s'appelait autrefois Association des centres d'accès aux soins communautaires de l'Ontario)	1	1,5	Non	s.o.
Totaux	70	100		

* Le rapport de 2017 présentait 56 indicateurs du rendement qui comportaient 70 éléments de données distincts.

s.o. : sans objet parce que ces organismes n'ont pas d'entente avec Qualité des services de santé Ontario.

employés présentent à la direction des données comparatives établies sur une base annuelle et par RLISS, nous n'avons à peu près rien trouvé qui puisse démontrer que la direction passe leur travail en revue pour en assurer l'uniformité et l'exactitude. En outre, QSSO n'a pas défini clairement ce qui constituerait des résultats inhabituels dans les données qui nécessiteraient des discussions plus poussées avec les fournisseurs de données.

En juin 2018, QSSO a découvert que l'un de ses fournisseurs de données, le Registre et réseau des bons résultats dès la naissance Ontario, avait fait une erreur dans la déclaration à QSSO de données sur les taux de naissances par césarienne dans les grossesses présentant peu de risques et QSSO avaient inclus les données erronées dans

son rapport annuel sur le rendement du système de santé. QSSO se propose de publier un correctif. Pour limiter les risques que de telles erreurs se produisent à l'avenir, QSSO se propose d'adopter un formulaire interne normalisé de demande de données; de mettre en place un processus normalisé pour documenter les erreurs et les corriger; et de demander de la documentation aux fournisseurs de données au sujet de leurs processus d'assurance de la qualité des données.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer l'exactitude et la fiabilité des données diffusées publiquement au sujet du système des soins de santé, nous recommandons que Qualité des services de santé Ontario (QSSO) :

- conclue avec chaque fournisseur de données une entente de partage des données qui définit clairement les responsabilités du fournisseur en matière de fiabilité des données ainsi que les procédures de vérification que le fournisseur devra suivre;
- mette en place un processus normalisé de vérification des données utilisées pour chaque indicateur qui ferait l'objet d'une surveillance systématique de la part de la direction;
- mette en place un processus de suivi centralisé de toutes les divergences et erreurs et des mesures prises pour les corriger.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) souscrit à cette recommandation. Ainsi que cela est indiqué dans le rapport d'audit, QSSO ne dispose pas pour le moment du pouvoir de recueillir des renseignements personnels relatifs à la santé, et il doit compter à cet égard sur des partenaires de confiance qui possèdent un tel pouvoir aux termes de la loi. QSSO modifiera ses ententes avec les fournisseurs pour renforcer les dispositions relatives à la fiabilité, et il améliorera ses processus servant à détecter et à corriger les erreurs dans les données ainsi qu'à faire le suivi de cette information.

4.3 Qualité des services de santé (QSSO) rate des occasions de gagner du temps et d'économiser de l'argent en ne travaillant pas en collaboration pour faire les évaluations des technologies et des services de santé

4.3.1 QSSO ne collabore pas avec d'autres administrations ni n'utilise des travaux semblables déjà réalisés dans ses évaluations des technologies et des services de santé

QSSO pourrait gagner du temps et économiser de l'argent lorsqu'il s'agit d'évaluer des dispositifs médicaux ou des services de soins de santé en collaborant avec d'autres administrations ou en comptant sur des travaux semblables déjà réalisés dans d'autres provinces ou sur les travaux de l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS). Toutefois, QSSO n'a pas de méthode pour collaborer avec d'autres administrations pour les évaluations et ne se renseigne pas non plus sur les travaux qui sont menés dans d'autres administrations.

QSSO présente à la ministre des recommandations reposant sur des données probantes au sujet du financement public des services de soins de santé et des dispositifs médicaux. Selon QSSO, les évaluations ont pour but de déterminer les services de soins de santé et les dispositifs médicaux existants ou nouveaux qui sont les plus susceptibles d'améliorer la qualité des services de santé en Ontario selon un bon rapport coût-efficacité. L'une des évaluations de technologies de la santé que QSSO a réalisées récemment est celle d'un appareil portatif aux rayons ultraviolets qui permet de désinfecter les surfaces et ainsi de réduire les infections nosocomiales. L'une des évaluations portant sur les services de soins de santé que QSSO a réalisées récemment est celle des services de psychothérapie individuelle ou de groupe dispensés par des

personnes qui ont reçu une formation mais qui ne sont pas des médecins pour des cas de dépression clinique et de trouble d'anxiété généralisée.

QSSO nous a dit que lorsqu'il entreprend une évaluation, il est très rare qu'une autre province ou que l'ACMTS ait terminé ou commencé une évaluation sur la même question. Nous avons examiné les évaluations faites par QSSO au cours des trois dernières années, et nous les avons comparées aux évaluations faites dans d'autres administrations. Nous en avons trouvé quatre sur des questions qui avaient été évaluées récemment dans une autre administration (chirurgie de la prostate assistée par robot, traitement contre la dépression, traitement pour des tumeurs de l'utérus et greffe de cellules dans les cas de diabète de type 1); trois avaient été faites par la province de l'Alberta et la quatrième par Healthcare Improvement Scotland, qui est un organisme du gouvernement de l'Écosse.

Dans trois de ces quatre évaluations, QSSO en est arrivé à la même conclusion que l'autre administration au sujet de l'efficacité de la technologie ou du service. L'évaluation des chirurgies de la prostate assistées par robot est l'exception : l'Alberta était partiellement en faveur alors que QSSO n'était pas en faveur. QSSO était au courant des trois évaluations menées par l'Alberta, mais ne s'est appuyé que sur l'une d'entre elles. Selon QSSO, le fait de compter sur les évaluations d'autres administrations lui a probablement permis de gagner du temps et d'économiser de l'argent, mais il ne pouvait pas quantifier les économies. Quand il a commencé son évaluation sur la question que Healthcare Improvement Scotland était déjà en train d'évaluer, QSSO n'était pas au courant de ces travaux déjà en cours.

La plupart des autres administrations au Canada comptent sur les évaluations des dispositifs médicaux et des services de soins de santé faites par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (voir l'**annexe 3**), qui a été créée en 1989 par le gouvernement fédéral et les autorités provinciales et territoriales du Canada

pour assurer une démarche coordonnée en matière d'évaluation.

D'après QSSO, des évaluations semblables ont pu être faites ailleurs, mais selon le genre de dispositif ou de service évalué, il doit déterminer que l'évaluation tient compte de la façon dont les services de santé sont dispensés en Ontario et des besoins particuliers de la population ontarienne. De plus, la composante économique de l'évaluation doit généralement reposer sur une perspective ontarienne (ou du moins canadienne) parce que les coûts sont presque toujours propres à une administration en particulier. QSSO consulte des cliniciens de l'Ontario pour comprendre comment le service de soins de santé ou le dispositif médical sera utilisé dans la province.

Quoi qu'il en soit, en janvier 2017, QSSO a amorcé des discussions formelles avec l'ACMTS au sujet d'une collaboration en matière d'évaluation. En juillet 2018, les deux parties travaillaient conjointement à trois évaluations et QSSO pilotait deux d'entre elles. Ces trois évaluations portent sur une intervention chirurgicale très peu invasive du glaucome, des thérapies cognitivo-comportementales dispensées par Internet et un mode de surveillance ultra-rapide de la glycémie. Chacune de ces évaluations s'accompagne d'une entente sur le mandat du projet qui définit les responsabilités de chaque partie et les délais de réalisation.

Le Ministère et les intervenants préconisent davantage de collaboration pour accélérer les évaluations

Selon les lignes directrices de QSSO, la réalisation d'une évaluation et son approbation par le conseil d'administration de QSSO devraient prendre entre 48 et 52 semaines. Au cours des trois derniers exercices (de 2015-2016 à 2017-2018), ce processus a pris entre 37 et 93 semaines (voir la **figure 4**). Plus de 40 % de ce temps est consacré à la réalisation de l'évaluation; le reste est consacré à l'examen initial que le Ministère effectue, à la consultation publique et à la correction du rapport.

Figure 4 : Temps qu'il a fallu pour faire une évaluation d'une technologie de la santé au cours des trois dernières années

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

	Nombre d'évaluations de technologies de la santé réalisées	Durée la plus courte (en semaines)	Durée la plus longue (en semaines)	Médiane (en semaines)
2015-2016	10*	46	87	68
2016-2017	11	49	88	70
2017-2018	12	37	93	65

* Douze évaluations ont été réalisées en tout, mais dix seulement ont fait l'objet d'un suivi parce que l'outil de suivi a été adopté en 2015-2016.

En 2017-2018, QSSO a consacré 4,7 millions de dollars en tout (4,2 millions de dollars en 2016-2017) à des évaluations qui ont demandé l'équivalent de 34 employés à temps plein.

En général, l'évaluation d'un dispositif médical comprend un examen clinique de toutes les preuves pertinentes publiées au sujet des avantages et des inconvénients de la technologie; une estimation économique afin de déterminer les coûts et les répercussions budgétaires possibles pour le gouvernement provincial; et un plan de mobilisation des patients pour tenir compte des préférences des patients et de leurs valeurs par rapport à la technologie. QSSO nous a dit que le volet économique de l'évaluation, en particulier l'incidence budgétaire, doit être propre à la province.

Le Ministère nous a appris qu'il avait eu des discussions avec QSSO au sujet de la possibilité de réaliser les évaluations plus rapidement lorsqu'il y a des preuves claires de l'efficacité de la technologie. Selon le rapport d'un consultant produit en 2018 au sujet du programme d'évaluation des technologies de la santé de QSSO, [traduction] « la majorité des intervenants consultés souhaite que QSSO publie ses recommandations plus rapidement afin que le programme soit plus adaptable à l'évolution du paysage des technologies de la santé. Certaines démarches proposées comprenaient notamment l'adoption d'une méthodologie d'examen accéléré reposant sur une collaboration avec d'autres organismes de même nature. » L'intervenant a également fait remarquer que [traduction]

« la collaboration avec d'autres programmes d'évaluation des technologies de la santé pour arrêter des principes directeurs et des processus collectifs [...] pourrait donner lieu à un processus conjoint d'examen de telle ou telle technologie qui a été définie comme étant une priorité. Cela pourrait permettre de réduire le chevauchement des activités d'évaluation. »

L'un des grands groupes d'intervenants avec lequel nous avons parlé estimait qu'un organisme central d'évaluation des technologies pour l'ensemble du Canada qui serait doté d'une base de données centralisée réunissant les évaluations menées dans toutes les administrations permettrait de rationaliser les activités et de réduire les chevauchements. Le groupe pensait également que si une technologie était adoptée avec succès dans une administration, QSSO devrait pouvoir utiliser les travaux déjà effectués dans cette administration, de sorte qu'il n'aurait pas à faire sa propre évaluation et qu'il pourrait ainsi gagner du temps et économiser de l'argent. De l'avis du groupe d'intervenants, QSSO devrait quand même faire un contrôle diligent de l'évaluation de l'autre administration, pour confirmer que la recherche sur laquelle repose ladite évaluation est de grande qualité, et il devrait élaborer un modèle économique pour l'Ontario, mais il pourrait quand même gagner beaucoup de temps et économiser beaucoup d'argent.

Nous avons constaté que dans des pays comme l'Australie, l'Angleterre et l'Écosse, les organismes

font aussi des évaluations des technologies et des services de santé. QSSO pourrait collaborer avec ces organismes ou se fier à des évaluations faites dans d'autres pays.

En 2016, l'Union européenne a lancé une initiative visant à renforcer la collaboration entre ses pays membres au chapitre de la réalisation d'évaluations des technologies de la santé. L'objectif de cette collaboration proposée est de « gommer certaines des divergences causées sur le marché intérieur des technologies de la santé par les différences procédurales et méthodologiques des évaluations cliniques effectuées dans les États membres et remédier à la répétition inutile de ces évaluations à travers l'Union ».

RECOMMANDATION 6

Pour que Qualité des services de santé Ontario (QSSO) soit en mesure de réaliser les évaluations des technologies et des services de santé plus efficacement et plus rapidement, nous recommandons :

- qu'il rationalise le processus d'évaluation des technologies et des services de santé lorsque d'autres administrations ont déjà adopté avec succès la technologie ou le service à l'étude;
- qu'il détermine s'il serait plus rapide et plus rentable d'adopter, quand c'est approprié, les résultats des évaluations effectuées par l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS) ou de travailler conjointement à des évaluations de technologies ou de services de santé pour l'Ontario.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Nous souscrivons à cette recommandation.

Au printemps de 2018, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) a commencé à élaborer un processus rationalisé qui sera utilisé lorsque d'autres administrations ont déjà évalué et mis en oeuvre les technologies médicales ou les

services de soins de santé à l'étude. Un schéma de processus général a été établi, et au moins un sujet sera examiné au moyen de ce processus accéléré d'ici la fin du présent exercice.

Au cours de la dernière année, QSSO a conclu une entente de partenariat avec l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé. L'entente a été signée officiellement en septembre 2018 et, ainsi que cela est précisé dans le rapport, nous travaillons déjà de concert dans le cadre de trois évaluations.

4.3.2 Les évaluations des technologies et des services de santé ont coûté près de 5 millions de dollars en 2017-2018, mais QSSO ne fait pas de contrôle pour déterminer si ces technologies ou ces services sont bel et bien utilisés

En 2017-2018, le coût moyen d'une évaluation des technologies ou des services de santé a été de 380 000 \$. QSSO a terminé 12 évaluations au cours de cet exercice pour un coût total de 4,7 millions de dollars. Cependant, ni QSSO, ni le Ministère, ni les RLISS ne procèdent activement à un suivi pour déterminer si les dispositifs médicaux et les services de soins de santé recommandés par QSSO et acceptés ou approuvés par le Ministère sont utilisés par les fournisseurs de services de soins de santé. Sans mesurer le taux réel d'adoption des technologies ou des services recommandés par QSSO chez les fournisseurs de soins de santé ni relier l'utilisation des dispositifs ou des services à des mesures appropriées du rendement du système de santé, QSSO ne peut pas déterminer si ses évaluations ont eu des répercussions réelles sur la qualité des services de santé.

QSSO prévoyait que les 12 évaluations réalisées en 2017-2018 pourraient avoir des répercussions pour plus de 300 000 Ontariens et Ontariennes annuellement. QSSO a recommandé au gouvernement de financer le dispositif ou le service qui avait été évalué dans 7 de ces

12 évaluations, ce qui allait coûter entre 40 et 115 millions de dollars annuellement pour la province. Dans le cas de quatre des cinq autres évaluations, QSSO a recommandé que le gouvernement ne finance pas les dispositifs médicaux ni les services examinés; pour l'une de ces évaluations, aucune recommandation n'a été faite à cause de la mauvaise qualité des éléments de preuve. En dépit des importants coûts qui sont consacrés à la réalisation des évaluations et à des projections des coûts et avantages, ni le Ministère, ni les RLISS, ni QSSO ne surveillent l'adoption de l'appareil médical ou du service de soins de santé recommandé, ni ne mesurent ses répercussions financières et ses conséquences pour la santé. Lors de l'examen le plus récent du programme, qui a été mené en 2018 par un consultant de l'extérieur, des observations semblables ont été faites au sujet de l'absence de suivi des répercussions des recommandations.

La position de QSSO est qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour faire un suivi afin de déterminer dans quelle mesure les appareils ou les services recommandés ou approuvés par le Ministère ont bel et bien été adoptés.

Par ailleurs, le Ministère serait en mesure de faire un suivi de la mise en oeuvre des services de santé recommandés par QSSO et acceptés par le Ministère en établissant des codes de facturation à l'acte pour de tels services. Toutefois, le Ministère ne fait pas de suivi, et il nous a dit qu'il n'était pas en mesure de nous indiquer avec certitude les répercussions financières des recommandations de QSSO qu'il a mises en oeuvre.

Le Ministère n'est pas toujours en mesure d'évaluer la mise en oeuvre des recommandations de QSSO qu'il a acceptées en matière d'équipement médical et de dispositifs médicaux, parce qu'il ne verse pas de financement directement aux fournisseurs de services de santé pour ce genre d'équipement et de dispositifs. Les fournisseurs de services, comme les hôpitaux, reçoivent plutôt du financement des RLISS pour leurs activités générales dont ils peuvent consacrer une partie

à l'achat d'équipement médical. Pour déterminer si les fournisseurs de soins de santé ont respecté les recommandations de QSSO acceptées par le Ministère et ont acheté l'équipement, il faudrait communiquer avec eux directement. Ni le Ministère, ni les RLISS (qui financent les fournisseurs de soins de santé), ni QSSO ne font de suivi auprès des fournisseurs de soins de santé.

En 2009, soit avant l'élargissement du mandat de QSSO, qui remonte à 2011, le Ministère et le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé (voir l'**annexe 1**) ont produit un rapport de suivi de l'adoption de certaines recommandations faites à l'époque par le Comité, lorsque des données existaient, en faisant un suivi de l'utilisation des appareils ou des services au fil du temps et par région. QSSO a produit un rapport de suivi semblable en 2013 et en 2014, mais il a cessé de le produire, car, selon QSSO, le rapport demandait beaucoup de ressources alors que son intérêt n'était pas significatif, car il était difficile de dire, à partir des données disponibles, si les services de soins de santé et les dispositifs médicaux étaient utilisés comme il se doit.

Il est ressorti de nos discussions avec le Ministère, avec QSSO et avec d'autres intervenants qu'il n'y a actuellement aucune partie prenante qui serait chargée de veiller à l'adoption des dispositifs médicaux ou des services de soins de santé recommandés au niveau des fournisseurs. C'est à chaque organisme qu'il incombe de mettre en oeuvre les dispositifs médicaux, les technologies ou les services de santé approuvés.

De plus, QSSO ne met pas en place de stratégies d'adoption ni de soutien pour aider les fournisseurs de soins de santé à adopter les dispositifs ou les services qu'il a recommandés. Mais QSSO prévoit des stratégies d'adoption pour les normes de soins cliniques qu'il établit (ce qu'il appelle des recommandations d'adoption).

RECOMMANDATION 7

Pour assurer une mise en oeuvre plus générale des dispositifs médicaux et des services de soins de santé recommandés par Qualité des services de santé Ontario (QSSO) et acceptés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, nous recommandons que QSSO fournisse l'orientation et le soutien requis pour aider les fournisseurs de soins de santé à utiliser et à mettre en oeuvre les dispositifs médicaux et les services de soins de santé recommandés dans les cas où le taux d'adoption se révèle faible.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) souhaite aider à faire en sorte que ses recommandations, fondées sur des données factuelles, à propos des services de soins de santé et des dispositifs médicaux devant faire l'objet d'un financement public soient mises en oeuvre, de manière à améliorer de façon significative les résultats relatifs à la santé des Ontariens.

Il n'est pas facile de déterminer si un taux d'adoption est trop bas, s'il est trop élevé, ou s'il est à peu près adéquat, et cela peut mobiliser beaucoup de ressources. Lorsque les données probantes disponibles indiquent que le taux d'adoption est trop bas, QSSO fournira une orientation et un soutien pour appuyer de différentes façons la mise en oeuvre de ses recommandations. La nature du soutien offert variera en fonction du dispositif ou du service, et également selon qu'il y a ou non un organisme partenaire qui sera lui aussi en mesure d'appuyer la mise en oeuvre. Nous allons travailler en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ainsi qu'avec d'autres partenaires pour veiller à ce que le soutien destiné aux fournisseurs de soins de santé soit fourni par l'organisme approprié lorsque l'on déterminera que les taux d'adoption sont bas.

4.4 Les normes de soins cliniques recommandées et les améliorations dans des domaines désignés par Qualité des services de santé Ontario (QSSO) ne sont pas mises en oeuvre

4.4.1 Il se peut que les organismes de soins de santé aient besoin de plus de directives pour la mise en oeuvre des normes de soins cliniques recommandées par QSSO

En 2017-2018, QSSO a publié neuf normes de soins cliniques (voir la **figure 5**) qui, selon les estimations de l'organisme, pourraient toucher entre 13 000 et 4,3 millions de patients. Les normes de soins cliniques visent des états de santé ou des domaines où l'on constate de grandes variations dans la façon dont les soins sont dispensés ou des lacunes dans les soins dispensés en Ontario par rapport aux soins que les patients devraient recevoir. Par exemple, en 2014-2015, le pourcentage de patients qui ont attendu plus de 48 heures pour une intervention chirurgicale à la suite d'une fracture de la hanche variait de 2 % à 45 % selon l'hôpital.

Pour chaque norme de soins cliniques, QSSO établit de multiples énoncés de qualité et recommandations pour adoption. Par exemple, la norme de soins cliniques pour les fractures de la hanche qui a été publiée en octobre 2017 s'accompagnait de 15 énoncés de qualité censés guider et informer les cliniciens et les patients sur ce qui constituait des soins de grande qualité pour une fracture de la hanche. Ainsi, selon l'un des 15 énoncés de qualité, les patients s'étant fracturé la hanche devraient être opérés dans les 48 heures de leur arrivée dans un hôpital. De plus, QSSO produit des recommandations pour adoption qui sont censées aider le secteur des soins de santé à mettre la norme en oeuvre. La norme de soins pour une fracture de la hanche s'accompagnait de 18 recommandations. QSSO indique quelles parties prenantes dans le système des soins de santé sont responsables de donner

Figure 5 : Normes de soins cliniques, énoncés de qualité et recommandations à mettre en oeuvre produits par Qualité des services de santé Ontario entre mai 2015 et septembre 2018

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

	Date de lancement	Norme de soins cliniques	Nombre d'énoncés de qualité	Nombre de recommandations à mettre en oeuvre
1	Octobre 2016	Symptômes comportementaux de la démence	14	11
2	Octobre 2016	Dépression clinique	12	14
3	Octobre 2016	Schizophrénie (soins actifs)	11	7
4	Octobre 2017	Ménorragies	14	11
5	Octobre 2017	Fracture de la hanche	15	18
6	Décembre 2017	Ulcère du pied diabétique	12	18
7	Décembre 2017	Ulcères de jambe veineux/mixtes	13	20
8	Décembre 2017	Plaies de pression	13	18
9	Mars 2018	Démence (soins dispensés dans la collectivité)	10	19
10	Mars 2018	Trouble lié à l'usage d'opioïdes	11	27
11	Mars 2018	Prescription d'opioïdes pour soulager la douleur aiguë	9	17
12	Mars 2018	Prescription d'opioïdes pour soulager la douleur chronique	10	18
13	Avril 2018	Soins palliatifs	13	23
14	Avril 2018	Accouchement vaginal après une césarienne	9	14
Total		166	235	235

suite à chaque recommandation, soit le Ministère, les RLIS, les partenaires du système (associations de réglementation, groupes de défense des droits et programmes d'éducation), les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée et d'autres organismes et les fournisseurs de soins de santé.

Entre mai 2015 et septembre 2018, QSSO a publié 14 normes de soins cliniques s'accompagnant de 166 énoncés de qualité et de 235 recommandations de mise en oeuvre (voir la **figure 5**). Environ le quart des recommandations formulées en 2017 et en 2018 était destiné à de multiples organismes de soins de santé.

Selon les personnes à qui nous avons parlé, les intervenants aimeraient davantage de lignes directrices pour la mise en oeuvre des normes. QSSO n'évalue pas pour l'instant la formation et les ressources dont pourraient avoir besoin les fournisseurs de soins de santé pour mettre en oeuvre une norme de soins cliniques.

Un intervenant a fait remarquer que compte tenu du grand nombre de normes de soins cliniques

déjà publiées par QSSO et de normes encore à venir, des plans d'action et des mesures de soutien s'imposent pour guider les hôpitaux, les services de soins communautaires et les médecins des soins primaires dans la mise en oeuvre de ces normes. L'intervenant a ajouté qu'il serait utile de savoir quelles sont les stratégies d'amélioration de l'Ontario et quelles normes sont prioritaires, car les fournisseurs de soins de santé ne peuvent pas travailler à la mise en oeuvre de toutes les normes en même temps. Il était également d'avis que le Ministère devrait jouer un rôle de leadership pour aider les secteurs à adopter les nouvelles normes.

QSSO nous a dit que les normes de soins cliniques qu'il avait publiées ou auxquelles il était en train de travailler, même si elles sont conçues pour s'appliquer systématiquement, peu importe le contexte dans lequel les patients reçoivent des soins, ne se répercuteraient pas sur tous les secteurs de la même façon. Elles ne s'appliqueraient pas non plus de manière égale à tous les fournisseurs de soins de santé dans un même secteur. Cependant,

QSSO a fait remarquer qu'il n'a pas cartographié en détail la façon dont chaque énoncé de qualité s'applique à tel ou tel secteur en particulier pour chaque nouvelle norme de soins. C'est peut-être là un des facteurs qui expliquent que les organismes se sentent dépassés parce qu'ils pensent que tous les énoncés s'appliquent à eux. QSSO se propose de prendre des mesures en réponse aux rétroactions des intervenants.

RECOMMANDATION 8

Pour que les fournisseurs de soins de santé adoptent rapidement les normes de soins cliniques et pour réduire les variations dans les soins à l'échelle de l'Ontario, nous recommandons que Qualité des services de santé Ontario (QSSO), en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- produise du matériel de formation et du soutien pour chaque norme de soins cliniques, s'il y a lieu;
- évalue les avantages qu'il pourrait y avoir à faire adopter les normes de soins cliniques par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Nous souscrivons à cette recommandation. Qualité des services de santé Ontario (QSSO) convient qu'il est important de miser sur des mesures de soutien appropriées pour aider les fournisseurs à adopter et à mettre en application les normes de soins cliniques. À l'heure actuelle, les normes de qualité sont assorties d'une orientation que nous fournissons à l'intention des organismes de soins de santé et d'autres partenaires pour les aider à utiliser lesdites normes à des fins d'amélioration de la qualité, amélioration que l'on mesurera à partir de données factuelles (relativement aux recommandations à adopter). Nous convenons également qu'une formation et un soutien

complémentaires pourraient être utiles, et nous examinerons les mesures que nous pourrions prendre à cet égard, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) ainsi qu'avec d'autres partenaires du système de santé.

QSSO travaillera de concert avec le Ministère en vue d'évaluer les avantages qu'il y aurait à rendre exécutoires les normes de soins cliniques. Cette évaluation comportera une étude des mesures prises par d'autres administrations comparables à celle de l'Ontario pour appuyer l'adoption rapide de normes de soins cliniques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) souscrit à cette recommandation. Il encouragera QSSO à continuer d'utiliser des outils et des ressources pour aider les fournisseurs à utiliser les normes de soins cliniques, et il se penchera sur la possibilité de préparer du matériel de formation et de soutien plus ciblé lorsque l'on constate qu'un besoin existe. Le Ministère convient aussi d'envisager des moyens de renforcer l'adoption et la mise en application des normes de soins cliniques de QSSO par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des services de santé.

4.4.2 Les hôpitaux risquent d'afficher un rendement inférieur s'ils ne se concentrent pas sur des efforts d'amélioration dans les domaines prioritaires

Il y a des hôpitaux qui n'intègrent pas à leurs plans d'amélioration de la qualité les indicateurs de QSSO relatifs aux améliorations à apporter dans les domaines prioritaires, et certains de ces hôpitaux affichent un rendement inférieur à celui d'autres établissements. Tous les hôpitaux publics et les foyers de soins de longue durée en Ontario et tous les groupes de soins primaires réunissant des équipes interprofessionnelles (comme les

équipes de santé familiale et les centres de santé communautaires) ainsi que tous les RLSS (en ce qui touche leur fonction relative aux soins à domicile) doivent élaborer leur plan d'amélioration de la qualité et le soumettre à QSSO au plus tard le 1^{er} avril chaque année. Pour l'exercice 2017-2018, QSSO a reçu environ 1 070 plans d'amélioration de la qualité d'entités appartenant à tous les secteurs rattachés aux soins de santé.

D'autres secteurs (santé mentale et dépendances, ambulances terrestres, services d'aide à la vie autonome, etc.) qui sont mentionnés à l'**annexe 5** ne sont pas tenus de préparer un plan annuel d'amélioration de la qualité qui soit axé sur des aspects précis à améliorer et qui énonce des cibles de rendement afin que l'entité rende compte de ses objectifs d'amélioration.

Dans les documents d'orientation portant sur l'élaboration des plans d'amélioration de la qualité, QSSO encourage les organismes de soins de santé à évaluer leur rendement et, lorsque cela est pertinent, à intégrer à leurs plans les améliorations que QSSO a indiquées comme étant prioritaires. Cependant, les organismes de soins de santé ne sont pas tenus de choisir les améliorations recommandées par QSSO, et ce dernier ne fait pas de suivi auprès d'eux pour veiller à ce qu'ils le fassent. QSSO nous a expliqué que c'est parce que la responsabilité de sélectionner les priorités incombe aux conseils d'administration des organismes.

QSSO mène une consultation exhaustive auprès des intervenants pour déterminer annuellement les domaines où des améliorations devraient être apportées en priorité dans chacun des quatre secteurs : les hôpitaux, les soins de longue durée, les soins primaires et les soins à domicile. (On trouvera les domaines d'amélioration prioritaires des trois derniers exercices à l'**annexe 2**.) Dans certains cas, ainsi que cela est souligné à l'**annexe 2**, QSSO a supprimé des améliorations données de la liste des améliorations prioritaires, par suite de la rétroaction reçue des parties prenantes ou en raison d'une faible participation du secteur. Dans ces cas particuliers, QSSO n'a

pas cherché à déterminer si des améliorations suffisantes avaient été réalisées et si, du fait de ce meilleur rendement, il y avait lieu d'envisager le retrait du domaine prioritaire.

L'utilisation des indicateurs prioritaires de QSSO varie d'un secteur à l'autre. Selon notre analyse, les équipes de soins de santé primaires et les organismes de soins à domicile étaient les plus susceptibles d'inclure des indicateurs prioritaires de QSSO dans leur plan d'amélioration de la qualité (voir la **figure 6**).

Les hôpitaux étaient les moins susceptibles d'inclure des indicateurs prioritaires de QSSO dans leurs plans d'amélioration de la qualité, même ceux dont le rendement était inférieur à la moyenne provinciale. Par exemple, 29 hôpitaux (21 %) qui affichaient un rendement inférieur à la moyenne provinciale en 2015 à l'indicateur « taux de réadmission dans les 30 jours, toutes causes confondues, ajusté en fonction des risques, parmi les patients atteints d'insuffisance cardiaque congestive » n'ont pas inclus cet indicateur dans leur plan d'amélioration de la qualité de 2017-2018. (Compte tenu d'un décalage dans les délais de production des rapports, au moment où les hôpitaux soumettaient leurs plans annuels d'amélioration pour 2017-2018, les résultats les plus récents disponibles pour ces deux indicateurs étaient ceux de l'année civile 2015.) De la même façon, 21 hôpitaux (15 %) qui affichaient un rendement inférieur à la moyenne provinciale en 2015 à l'indicateur « taux de réadmission dans les 30 jours parmi les patients ayant subi un AVC » n'ont pas inclus cet indicateur dans leur plan d'amélioration de la qualité de 2017-2018. Ces indicateurs permettent de repérer plus facilement les patients qui ont obtenu un congé rapide de l'hôpital ou un congé sans soutien adéquat et qui ont été réadmis à l'hôpital. Comme ils n'ont pas inclus ces domaines prioritaires dans leurs plans d'amélioration de la qualité, ces hôpitaux ne se concentrent pas sur ces domaines et ils continueront peut-être d'afficher un rendement inférieur à celui d'autres hôpitaux à ce chapitre.

Figure 6 : Taux d'adoption des plans d'amélioration de la qualité de Qualité des services de santé Ontario dans les domaines prioritaires selon le secteur des soins de santé, 2017-2018 et 2016-2017

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

	Secteur			
	Milieu hospitalier (soins actifs)	Soins à long terme	Soins primaires	Soins à domicile
Nombre d'indicateurs prioritaires de QSSO pour 2017-2018	11	5	3	6
% qui ont choisi 100 % des indicateurs prioritaires	13	57	88	93
% qui ont choisi ≥50 % et <100 % des indicateurs prioritaires	25	22	6	7
% qui ont choisi >0 % et <50 % des indicateurs prioritaires	47	17	2	0
% qui ont choisi 0 % des indicateurs prioritaires	15	4	4	0
Total	100	100	100	100
Nombre d'indicateurs prioritaires de QSSO pour 2016-2017	12	8	8	6
% qui ont choisi 100 % des indicateurs prioritaires	8	28	92	93
% qui ont choisi ≥ 50 % et <100 % des indicateurs prioritaires	25	38	6	7
% qui ont choisi >0 % et <50 % des indicateurs prioritaires	48	32	1	0
% qui ont choisi 0 % des indicateurs prioritaires	19	2	1	0
Total	100	100	100	100

Un intervenant nous a dit que le secteur hospitalier préférerait des priorités moins nombreuses qui viseraient des enjeux à l'échelle de la province et que les hôpitaux aimeraient avoir l'autonomie nécessaire pour se concentrer sur d'autres priorités locales et régionales lorsqu'ils choisissent des indicateurs pour leurs plans d'amélioration de la qualité.

4.4.3 Les dirigeants des hôpitaux déterminent de quelles améliorations de la qualité dépendra leur rémunération, voire même si leur rémunération dépendra de quelque amélioration que ce soit

Selon la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous*, les hôpitaux publics doivent établir un lien entre la rémunération de leurs dirigeants et la réalisation de cibles comprises dans leurs plans d'amélioration de la qualité. Toutefois, les hôpitaux sont libres de choisir les indicateurs qui seront reliés à la rémunération des dirigeants et ils ne sont pas tenus de choisir des indicateurs prioritaires définis par QSSO ou leur RLISS. Étant donné que

les indicateurs sont choisis par les dirigeants avec l'approbation de leur conseil d'administration, le risque existe qu'ils ne choisissent pas des indicateurs dans des domaines où le rendement de l'hôpital est inférieur parce que leur rémunération pourrait s'en ressentir. Nous avons d'ailleurs pu observer des exemples où les hôpitaux évitaient de choisir des indicateurs reliés à des domaines où leur rendement laissait à désirer.

Nous avons examiné cinq indicateurs prioritaires pour 2017-2018 et nous avons repéré les hôpitaux dont le rendement était inférieur à la moyenne provinciale pour chacun de ces indicateurs (en fonction des résultats d'avril 2017, qui sont les plus récents) et qui ne les avaient pas inclus dans leurs plans d'amélioration de la qualité de 2017-2018. Ces hôpitaux représentaient entre 15 % et 24 % du nombre total d'hôpitaux selon l'indicateur prioritaire. Comme ces indicateurs prioritaires n'étaient pas inclus dans leurs plans d'amélioration de la qualité, il est peu probable que ces hôpitaux concentrent leurs efforts dans ces domaines où leur rendement n'était pas satisfaisant. Mais il est possible que l'équipe des dirigeants ait touché une

prime de rémunération même si les hôpitaux ne se sont pas concentrés sur les domaines où des améliorations s'imposaient. QSSO ne disposait pas d'information sur le montant des primes de rémunération reliées à l'amélioration de la qualité auxquelles les dirigeants de ces hôpitaux ont eu droit en 2017-2018.

QSSO n'a pas fait d'analyse pour déterminer si le fait de relier un indicateur prioritaire à la rémunération des dirigeants se traduisait par une plus grande amélioration au chapitre de cet indicateur par rapport à d'autres indicateurs.

RECOMMANDATION 9

Nous recommandons que, pour hausser l'efficacité de l'initiative des plans d'amélioration de la qualité :

- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) exige de tous les organismes de soins de santé dont le rendement est inférieur à la moyenne provinciale pour un indicateur prioritaire désigné par Qualité des services de santé Ontario (QSSO) qu'ils incluent l'indicateur en question dans leurs plans d'amélioration de la qualité et que cet indicateur soit lié à la rémunération de leurs dirigeants;
- le Ministère détermine si d'autres secteurs de soins de santé (comme les fournisseurs de services de santé mentale et les ambulances terrestres) devraient être tenus de présenter des plans d'amélioration de la qualité à QSSO;
- QSSO élimine des domaines de la liste des priorités provinciales uniquement lorsque l'on dispose de données probantes faisant état d'une amélioration durable sur une période de plusieurs années.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Nous allons collaborer avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour veiller à ce que les plans d'amélioration de la qualité

demeurent des outils efficaces dont disposent les organisations pour concentrer leurs efforts sur leurs grandes priorités. Nous convenons qu'il faut déployer des efforts constants pour apporter des améliorations durables, et que l'élimination de domaines de la liste des priorités aux fins des plans d'amélioration de la qualité devrait reposer sur un examen approfondi. Afin d'assurer la transparence des décisions d'élimination de domaines, Qualité des services de santé Ontario prend l'engagement de faire publiquement état des raisons ayant justifié de tels changements, au moyen des documents d'orientation devant servir à la préparation des plans d'amélioration de la qualité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) va examiner les options envisageables en vue d'exiger l'inclusion d'indicateurs dans les plans d'amélioration de la qualité lorsque le rendement est inférieur à la moyenne provinciale. Le Ministère se penchera aussi sur les façons possibles d'exiger que tous les organismes de soins de santé qui présentent des plans d'amélioration de la qualité à QSSO rattachent la rémunération des cadres à ces indicateurs prioritaires.

Le Ministère et QSSO collaborent avec les membres du secteur de la santé mentale et des dépendances au niveau communautaire afin qu'ils soient prêts à présenter des plans d'amélioration de la qualité. La mise en oeuvre intégrale à l'échelle de ce secteur dépendra de son degré de préparation et du moment où les systèmes de données requis seront en place à l'appui de la collecte de données et de la reddition de comptes. Le Ministère étudiera des moyens d'exiger que d'autres secteurs reliés à la santé, comme les exploitants de services d'ambulance terrestre, présentent des plans d'amélioration de la qualité à QSSO.

4.4.4 Les soins varient dans la province, mais QSSO n'établit pas de fourchettes idéales pour les cibles de rendement

Nous avons constaté que même si QSSO établit des domaines prioritaires où une amélioration de la qualité s'impose, il n'indique pas de cibles précises – ni même de fourchette de cibles – que les organismes de soins de santé devraient atteindre selon les pratiques exemplaires, pas plus qu'il ne fixe de cibles minimales. Les organismes de soins de santé établissent leurs propres cibles, ce qui peut créer ou perpétuer des variations dans les normes des soins dispensés à la population ontarienne dans différentes régions de la province.

Nous avons constaté des écarts importants dans les cibles établies par différents organismes pour le même indicateur, ce qui peut se répercuter sur la qualité des soins. Par exemple, en 2015-2016 :

- un foyer de soins de longue durée avait fixé à 0 % sa cible du pourcentage de résidents qui allaient recevoir un antipsychotique en l'absence d'un diagnostic de psychose dans les sept jours précédant leur évaluation, alors qu'un autre foyer s'était fixé une cible de 45 %. En principe, la cible dans ce cas devrait être extrêmement faible. Dans le foyer qui avait adopté une cible de 0 %, le pourcentage réel a été de 5 % pour la période de 12 mois qui s'est terminée en septembre 2016, tandis que dans l'autre foyer, le pourcentage réel a été de 26 % pendant la même période de 12 mois. Dans cet exemple, seul le deuxième foyer a atteint sa cible; toutefois, ses résultats ont été pires que ceux du premier foyer.
- Une équipe de soins primaires s'était fixé comme cible que 97 % des patients pourraient voir un médecin ou une infirmière praticienne le jour même ou le lendemain quand ils en avaient besoin, tandis qu'une autre équipe s'était fixé une cible de 41 %. En 2015-2016, la première équipe de soins primaires a affiché un pourcentage de

96 %, mais la deuxième équipe a affiché un pourcentage de seulement 44 %.

En 2016-2017 et en 2017-2018, certains organismes de soins de santé ont établi des cibles dans leurs plans d'amélioration de la qualité qui n'étaient pas meilleurs que leurs résultats les plus récents pour cet indicateur. On parle dans ce cas de cibles régressives. QSSO ne fait pas de suivi régulier auprès des organismes qui se fixent des cibles régressives. Toutefois, lorsque ces organismes soumettent leurs plans d'amélioration de la qualité à QSSO en ligne, ils reçoivent un message automatique du système leur indiquant qu'ils ont entré une cible régressive et les invitant à envisager de la modifier.

QSSO fait un suivi auprès des organismes au sujet de cibles régressives dans le seul cas où plusieurs organismes du même secteur se fixent des cibles régressives pour un indicateur de rendement en particulier. QSSO a mentionné cet enjeu dans son rapport sommaire de 2016-2017 sur les plans d'amélioration de la qualité et a régulièrement fait des mises en garde contre l'utilisation de cibles régressives. Cependant, le nombre d'organismes de soins de santé qui établissent une cible régressive pour au moins un indicateur prioritaire a augmenté, passant de 12 % en 2016-2017 à 16 % en 2017-2018. Nous avons également noté le problème des variations significatives dans l'établissement des cibles dans notre audit de 2015 du Programme des soins à domicile des centres d'accès aux soins communautaires et dans notre audit de 2017 des centres de santé communautaires.

RECOMMANDATION 10

Pour soutenir l'amélioration continue de la qualité des soins et réduire ses variations à l'échelle de la province, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) doit :

- établir des fourchettes idéales pour les cibles de rendement;

- mener une enquête sur toutes les variations significatives des cibles établies pour les indicateurs prioritaires parmi les fournisseurs du même secteur;
- en consultation avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, veiller à ce que tous les organismes établissent des cibles axées sur l'amélioration de la qualité des soins et à ce que les cibles visent une amélioration par rapport au rendement courant (il ne soit pas s'agir de cibles régressives).

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Nous convenons que l'établissement efficace de cibles constitue un volet important du processus d'amélioration de la qualité. Fixer des cibles stimulantes mais réalistes à l'appui de l'amélioration de la qualité peut constituer un défi pour des organisations, surtout dans le cas d'indicateurs où il n'existe pas de fourchette idéale pouvant s'appliquer uniformément à l'ensemble des organismes de soins de santé. L'une des demandes les plus fréquentes des organisations aux responsables du programme des plans d'amélioration de la qualité a trait à l'établissement de cibles appropriées dans leur plan d'amélioration de la qualité.

Qualité des services de santé Ontario (QSSO) va définir des fourchettes idéales pour les cibles de rendement à l'appui de l'amélioration de la qualité, et il communiquera ces fourchettes dans les documents d'orientation devant servir à la préparation des plans d'amélioration de la qualité.

QSSO va également analyser les variations entourant l'établissement de cibles à l'égard des indicateurs prioritaires. De plus, nous allons travailler de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ainsi qu'avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé afin d'appuyer l'établissement de cibles appropriées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) convient que les organisations doivent établir des cibles stimulantes plutôt que des cibles régressives, et que cette approche aiderait à étayer les efforts d'amélioration de la qualité ainsi qu'à obtenir de meilleurs résultats. Le Ministère coopérera étroitement avec QSSO et avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé afin d'aider les organisations à établir des cibles de rendement à l'égard des indicateurs figurant dans leur plan d'amélioration de la qualité.

4.4.5 Aucune évaluation n'est faite pour déterminer si les initiatives d'amélioration de la qualité sont menées à bien

QSSO n'est pas en mesure de déterminer si les initiatives d'amélioration de la qualité signalées par les organismes de soins de santé sont menées à bien et ont une influence positive.

Pour chaque indicateur de rendement choisi par un organisme de soins de santé dans son plan d'amélioration de la qualité, l'organisme est censé exposer une idée pour favoriser le changement qui l'aidera à atteindre ses objectifs d'amélioration. Par exemple, dans les plans d'amélioration des hôpitaux que nous avons examinés pour 2015-2016, un hôpital avait sélectionné l'indicateur du 90^e percentile pour la durée du séjour au service des urgences (c'est-à-dire la durée maximale que 9 patients sur 10 sont censés passer aux urgences) et s'était fixé un objectif de 25 heures (compte tenu de son rendement de 30 heures au cours de l'année civile 2014). Nous avons constaté que selon ses propres données, l'hôpital avait mis en oeuvre 13 de ses 17 idées pour apporter des changements entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 mars 2017, notamment des initiatives comme déterminer les heures d'affectation des médecins en fonction du volume des patients dans la salle des urgences et faire enquête sur les causes des retards dans la mise en

congé. L'hôpital a ainsi été en mesure de réduire à 9,8 heures la durée du séjour aux urgences de 9 patients sur 10 au cours de l'année civile 2016.

QSSO demande aux organismes d'autodéclarer la mise en oeuvre des idées visant à favoriser le changement au cours de l'année suivante. En raison des limites de son système actuel d'information, QSSO n'est pas en mesure de résumer les données ni d'analyser la relation entre la mise en oeuvre d'une idée et ses répercussions au chapitre de l'amélioration de la qualité. QSSO n'est donc pas non plus en mesure de calculer le pourcentage des idées visant à favoriser le changement qui ont été mises en oeuvre et de déterminer si la mise en oeuvre d'une idée a donné lieu à une amélioration du rendement. Par conséquent, QSSO n'est pas non plus en mesure de déterminer les pratiques exemplaires découlant des idées visant à favoriser le changement ni de les communiquer à d'autres organismes.

RECOMMANDATION 11

Pour maximiser les effets des plans d'amélioration de la qualité sur la qualité des soins de santé, Qualité des services de santé Ontario (QSSO), en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, doit :

- faire un suivi pour déterminer si les organismes de soins de santé mettent en oeuvre les idées visant à favoriser le changement qu'ils ont indiquées dans leurs plans d'amélioration, et déterminer si ces idées ont conduit à des améliorations utiles;
- communiquer avec les organismes dont le rendement n'affiche pas d'amélioration et les encourager à mettre en oeuvre les idées visant à favoriser le changement;
- faire part d'idées visant à favoriser le changement qui se sont révélées efficaces, qui ont été mises de l'avant par des organismes de soins de santé dans leurs plans d'amélioration de la qualité et qui

pourraient être utiles à d'autres organismes de soins de santé.

RÉPONSE DE QUALITÉ DES SERVICES DE SANTÉ ONTARIO

Jusqu'ici, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) n'a pas effectué d'analyse poussée des données relatives aux idées visant à favoriser le changement afin de déterminer l'incidence des efforts collectifs au chapitre des améliorations. QSSO convient qu'il serait possible d'en savoir plus sur ce qui est nécessaire en vue de réaliser des améliorations en matière de soins si l'on procédait à une analyse plus rigoureuse des pratiques des organisations en vue de mettre en oeuvre les idées visant à favoriser le changement. Nous allons de ce fait chercher à renforcer notre capacité de suivi afin de voir si les organisations mettent en application les idées visant à favoriser le changement dans le cadre de leurs plans et si ces idées ont des répercussions positives, ce qui ira de pair avec un suivi auprès des organisations à propos de leur utilisation des idées visant à favoriser le changement lorsque l'on n'observe pas d'amélioration. Afin d'encourager la mise en commun des pratiques exemplaires, QSSO communiquera les idées efficaces dans les rapports faisant le point sur les plans d'amélioration de la qualité, ou encore sur Quorum, le forum en ligne de la communauté de pratique sur l'amélioration de la qualité de QSSO.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée convient que les idées visant à favoriser le changement ouvrent d'excellentes possibilités d'amélioration de la qualité, et il collaborera avec QSSO et les RLIS :

- pour élaborer des moyens de faire le suivi de la mise en application d'idées visant à favoriser le changement qui sont énoncées dans les plans d'amélioration de la qualité;

- pour mesurer les effets des idées mises en application;
- pour faire un suivi dans le but d'encourager les organisations qui ne font pas état d'une amélioration de leur rendement à l'égard d'un indicateur donné et qui n'ont pas mis en application d'idées pertinentes visant à favoriser le changement aux termes de leur plan d'amélioration de la qualité à appliquer ces idées;
- pour mettre en commun les idées qui se révèlent efficaces.

4.5 Les économies que le regroupement de cinq organismes devait permettre de réaliser ne se sont pas matérialisées

Le gouvernement s'attendait à réduire ses coûts opérationnels sans augmenter le niveau de dotation, voire même en le réduisant, lorsqu'il a réuni cinq organismes ou programmes d'amélioration de la qualité pour créer QSSO en 2011 (voir l'**annexe 1**). Toutefois, le financement et le niveau de dotation ont doublé au cours des sept dernières années à mesure que le mandat de QSSO s'élargissait.

Le gouvernement s'attendait à ce que le regroupement de 2011 se traduise par des gains d'efficacité qui allaient permettre de réduire le budget combiné des cinq organismes originaux de 23,4 millions de dollars en 2010-2011 à 18,8 millions de dollars en financement pour QSSO dès 2013-2014. Le Ministère se proposait également de consentir un financement additionnel au titre de projets ponctuels allant de 10,4 à 13,9 millions de dollars par exercice sur les trois exercices se terminant en 2013-2014. On s'attendait à ce que les dépenses de QSSO se chiffrent autour de 32,7 millions de dollars en 2013-2014, ce qui allait comprendre le financement de projets ponctuels. Ce dernier était censé financer des initiatives d'amélioration de la qualité ayant pour objet de réduire les admissions et les réadmissions inutiles dans les hôpitaux tout en améliorant la qualité

des services de santé mentale, l'accès aux soins primaires (de façon à ce que les patients puissent voir leur fournisseur de soins de santé le jour de leur choix) et le bien-fondé des aiguillages vers les services de diagnostic.

Selon des documents ministériels, le Ministère ne s'attendait pas à relever les effectifs au-delà de 111 équivalents à temps plein (ETP), ce qui représentait le nombre total des employés des 5 organismes regroupés en 2011. Il pensait plutôt que le niveau de dotation pourrait être abaissé grâce à des gains d'efficacité sur les plans opérationnel et administratif, particulièrement le regroupement des postes de haute direction.

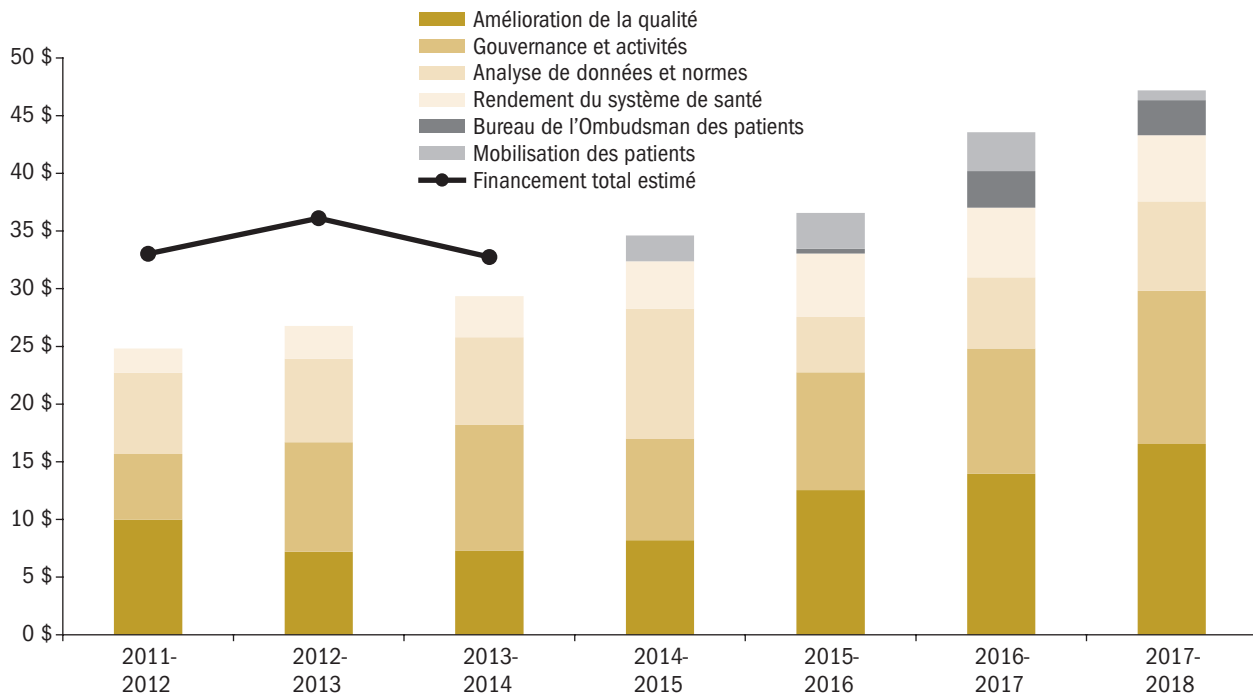
Au 31 mars 2018, les dépenses annuelles de QSSO avaient augmenté à environ 44,2 millions de dollars (voir la **figure 7**) (ce montant comprend le coût des projets ponctuels, mais ne comprend pas les dépenses du Bureau de l'Ombudsman des patients) et l'effectif se composait de 291 ETP (voir la **figure 8**).

L'augmentation des dépenses s'explique en partie par le fait que le mandat de QSSO a été élargi au-delà de ce qui avait été prévu à l'origine : surveiller le rendement du système de santé et produire des rapports publics à son sujet, présenter des recommandations à la ministre sur la question de savoir s'il y a lieu de financer des services et des dispositifs de santé, présenter des recommandations aux organismes de soins de santé au sujet des normes de soins et favoriser l'amélioration continue de la qualité. À la suite de modifications apportées à la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* en décembre 2014, les responsabilités des relations avec les patients et de l'Ombudsman des patients ont été confiées à QSSO. Au 31 mars 2018, ces nouvelles fonctions représentaient des dépenses supplémentaires de 840 000 \$ et de 3 millions de dollars respectivement. Toutefois, ces nouvelles responsabilités n'expliquent pas la totalité de l'augmentation des dépenses et du niveau de dotation.

D'autres augmentations importantes s'expliquent principalement par les éléments suivants :

Figure 7 : Dépenses de Qualité des services de santé Ontario par fonction entre 2011-2012 et 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : Qualité des services de santé Ontario



1. La fonction Analyse de données et normes comprend les évaluations des technologies et des services de santé et l'élaboration de normes cliniques.
2. Le financement total estimé pour ces trois années est tiré de documents du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Figure 8 : Effectif (équivalents temps plein) de Qualité des services de santé Ontario selon la fonction, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

						Variation sur cinq ans	
	2013-2014 ¹	2014-2015 ¹	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Nombre	%
Communications et mobilisation des patients	6	9	18	21	25	19	317
Affaires générales	29	35	37	50	73	44	152
Analyse de données et norme ²	46	21	45	57	60	14	30
Rendement du système de santé	29	32	46	45	49	20	69
Partenariats stratégiques (gestion de projets externes)	12	4	5	5	6	(6)	(50)
Amélioration de la qualité	31	48	62	64	69	38	123
Autre	1	2	7	9	9	8	800
Total	154	151	220	251	291	137	89

1. Les données relatives à l'effectif pour 2013-2014 et 2014-2015 sont basées sur le nombre total d'employés - à temps plein et à temps partiel - parce qu'il n'y avait pas de données sur les équivalents temps plein pour cette période, de sorte qu'elles ne sont peut-être pas comparables aux niveaux de dotation des exercices suivants.
2. La fonction Analyse de données et normes comprend les évaluations des technologies et des services de santé (qui sont menées depuis 2011) et l'élaboration de normes cliniques (depuis mai 2015).

- Les Affaires générales ont connu une hausse de plus 44 ETP, soit plus de 150 %, entre 2013-2014 et 2017-2018; elles sont ainsi devenues la plus grande division de QSSO avec 73 ETP. Les fonctions qui en font partie incluent les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information, la conception et le développement de produits numériques ainsi que la gestion de projets. Ces deux dernières fonctions mobilisent 30 ETP, qui se consacrent principalement à l'exécution des quatre fonctions de base prévues par le mandat. Le regroupement de cinq organismes en 2011 devait donner lieu à des économies dans les frais généraux qui allaient permettre d'accorder plus d'attention à l'amélioration des soins de santé; l'augmentation de l'effectif des Affaires générales n'a pas contribué à l'atteinte de cet objectif.
- Les dépenses de la Division de l'amélioration de la qualité ont augmenté de 9 millions de dollars (130 %) et son personnel, de 38 ETP (123 %) entre 2013-2014 et 2017-2018. La Division a mené un plus grand nombre d'initiatives d'amélioration de la qualité, le nombre de ces initiatives passant de 6 à 18 au cours de la période en question. Ces nouvelles initiatives comprennent par exemple la désignation de responsables de la qualité des soins cliniques pour chaque réseau local d'intégration des services de santé, l'organisation de tables rondes

provinciales sur l'amélioration de la qualité et la formulation de recommandations en vue de l'adoption de normes de soins cliniques. En outre, le Ministère a transféré à QSSO des projets relevant d'initiatives d'amélioration de la qualité qui représentent approximativement 5 millions de dollars par année.

RECOMMANDATION 12

Pour aider Qualité des services de santé Ontario (QSSO) à utiliser ses ressources efficacement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit procéder à une évaluation pour déterminer si l'augmentation des dépenses et de l'effectif est raisonnable, compte tenu du mandat actuel de l'organisme.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée souscrit à cette recommandation. Il va procéder à un examen et à une évaluation de la croissance, des dépenses et des activités de Qualité des soins de santé Ontario, en tenant compte du contexte actuel entourant le système de soins de santé ainsi que des priorités du gouvernement concernant ce système.

Annexe 1 : La création de Qualité des services de santé Ontario

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

Le Conseil ontarien de la qualité des services de santé est l'organisme qui a précédé Qualité des services de santé Ontario (QSSO). Le Conseil avait été créé en septembre 2005 en vertu de la *Loi de 2004 sur l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé*. À l'origine, il avait pour tâche de surveiller la qualité des soins de santé en Ontario et de produire des rapports à son sujet. En vertu de la *Loi de 2010 sur l'excellence des soins pour tous* (la Loi de 2010), le mandat du Conseil a été élargi pour comprendre aussi l'établissement de normes de soins et la promotion de l'amélioration de la qualité.

En vertu de la Loi de 2010, les organismes ou programmes suivants ont également été fusionnés avec le Conseil parce que leurs mandats se recoupaient :

- **Secrétariat des services consultatifs médicaux** : direction du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) qui se spécialisait dans la réalisation d'analyses reposant sur des données probantes au sujet des technologies de la santé dont on envisageait l'adoption en Ontario.
- **Comité consultatif ontarien des technologies de la santé** : comité d'experts

dont les membres étaient nommés par le sous-ministre du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et dont le mandat était de présenter des recommandations au système de soins de santé de l'Ontario et au Ministère au sujet de technologies émergentes en matière de soins de santé.

- **Partenariat de l'amélioration de la qualité et de l'innovation** : organisme financé par le Ministère qui était chargé de fournir des soutiens au secteur des soins de santé primaires pour favoriser l'amélioration de la qualité.
- **Centre for Healthcare Quality Improvement** : programme financé par le Ministère au sein de la Change Foundation; il s'agissait d'un organisme indépendant de recherche sur les politiques de santé qui fournissait des soutiens pour favoriser l'amélioration de la qualité à des fournisseurs de services qui recevaient du financement des réseaux locaux d'intégration des services de santé, particulièrement des hôpitaux et des centres d'accès aux soins communautaires.

Dans sa nouvelle incarnation, QSSO a commencé ses activités le 1^{er} avril 2011 à Toronto.

Annexe 2 : Indicateurs de rendement prioritaires de Qualité des services de santé Ontario entre 2015-2016 et 2017-2018

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

Voici une liste des indicateurs de rendement, par secteur de soins de santé, proposés par QSSO en vue de leur inclusion par les organismes de soins de santé dans leurs plans d'amélioration de la qualité, pour les exercices 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018.

Milieu hospitalier (soins actifs)	2015-2016	2016-2017	2017-2018	
Infection à <i>Clostridium difficile</i>	✓	✓		1
90 ^e percentile pour le temps passé aux services des urgences par les patients nécessitant des soins complexes	✓	✓	✓	
Bilan comparatif des médicaments à l'admission	✓	✓	✓	
Bilan comparatif des médicaments à la mise en congé			✓	
Taux de réadmission dans les 30 jours dans un groupe sélectionné de patients hospitalisés du modèle d'allocation fondée sur la santé (p. ex. pneumonie, diabète)		✓		2
Taux de réadmission dans les 30 jours, toutes causes confondues, ajusté en fonction des risques, parmi les patients atteints d'insuffisance cardiaque congestive		✓	✓	
Taux de réadmission dans les 30 jours, toutes causes confondues, ajusté en fonction des risques, parmi les patients atteints de maladie pulmonaire obstructive chronique		✓	✓	
Taux de réadmission dans les 30 jours, toutes causes confondues, ajusté en fonction des risques, parmi les patients ayant subi un accident vasculaire cérébral		✓	✓	
Nombre total de jours désignés comme autres niveaux de soins (ANS) auquel ont contribué les patients en attente d'un ANS	✓	✓	✓	
% de patients qui donnent une réponse favorable à la question suivante : Dans l'ensemble, comment évalueriez-vous les soins et les services que vous avez reçus au service des urgences?	✓	✓		3
% de patients qui donnent une réponse favorable à la question suivante : Dans l'ensemble, comment évalueriez-vous les soins et les services que vous avez reçus à l'hôpital?	✓	✓		3
% de patients qui donnent une réponse favorable à la question suivante : Recommanderiez-vous ce service des urgences à vos amis et aux membres de votre famille?	✓	✓	✓	
% de patients qui donnent une réponse favorable à la question suivante : Recommanderiez-vous cet hôpital à vos amis et aux membres de votre famille?	✓	✓	✓	
Taux de réadmission dans les 30 jours parmi les patients de groupes sélectionnés de maladies analogues	✓			3
En pourcentage, mesure dans laquelle les recettes totales sont supérieures ou inférieures aux dépenses totales de l'organisme	✓			4
% de patients en soins palliatifs ayant obtenu leur congé de l'hôpital pour retourner à domicile avec le statut « à domicile avec services de soutien »			✓	
% de patients qui donnent une réponse favorable à la question suivante : Le personnel de l'hôpital vous a-t-il fourni assez d'information sur ce que vous deviez faire en cas d'inquiétudes quant à votre état ou votre traitement après votre sortie de l'hôpital?			✓	

Soins de longue durée	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre de visites aux urgences pour une liste modifiée de conditions propices aux soins ambulatoires (qui auraient pu être évitées dans le cas des résidents de foyers de soins de longue durée)	✓	✓	✓
% de résidents qui ont donné une réponse favorable à la question suivante : Quelle note attribueriez-vous pour indiquer la qualité de l'écoute du personnel quand vous lui parlez?	✓	✓	✓
% de résidents qui ont fait une chute au cours des 30 jours ayant précédé leur évaluation		✓	
% de résidents qui ont donné une réponse favorable à la question suivante : Recommanderiez-vous ce foyer de soins infirmiers à d'autres personnes? Recommanderiez-vous ce site ou cet organisme à d'autres personnes?	✓	✓	✓
% de résidents qui ont répondu par l'affirmative à l'énoncé suivant : Je peux exprimer mon opinion sans crainte de représailles	✓	✓	✓
% de résidents qui ont reçu des antipsychotiques sans diagnostic de psychose	✓	✓	✓
% de résidents qui étaient soumis à des moyens de contention physique	✓	✓	
% de résidents qui avaient une plaie de pression qui s'était aggravée récemment	✓	✓	
% de résidents qui avaient fait une chute récemment (dans les 30 jours précédents)	✓		
% de résidents dont la perte de contrôle de la vessie s'était aggravée sur une période de 90 jours	✓		
Soins primaires	2015-2016	2016-2017	2017-2018
% de patients qui ont déclaré que le médecin ou le membre du personnel infirmier praticien qu'ils consultent ou un autre employé du bureau passent toujours ou souvent assez de temps avec eux	✓	✓	
% de patients qui ont dit que lorsque qu'ils consultent leur médecin ou un membre du personnel infirmier praticien, cette personne ou un autre employé du bureau leur donne toujours/souvent l'occasion de participer autant qu'ils le souhaitent aux décisions au sujet des soins et des traitements qu'ils recevront	✓	✓	✓
% de patients/prestataires qui ont vu leur fournisseur de soins primaires dans les sept jours suivant leur congé de l'hôpital pour certaines conditions	✓	✓	✓
% de patients qui ont dit que lorsque qu'ils consultent leur médecin ou un membre du personnel infirmier praticien, cette personne ou un autre employé du bureau leur donne toujours/souvent l'occasion de poser des questions au sujet du traitement recommandé	✓	✓	
% de patients et de prestataires qui peuvent consulter un médecin ou un membre du personnel infirmier praticien le jour même ou le lendemain, au besoin	✓	✓	✓
% de patients de 40 ans ou plus qui sont atteints de diabète et qui ont subi deux tests d'hémoglobine glycosylée (HbA1C) ou plus au cours des 12 derniers mois		✓	
% de patients admissibles au dépistage âgés de 50 à 74 ans qui ont subi un test de dépistage du sang dans les selles au cours des 2 dernières années, d'autres examens (p. ex. une sigmoïdoscopie flexible) au cours des 10 dernières années ou une colonoscopie au cours des 10 dernières années		✓	
% de femmes de 21 à 69 ans qui ont passé un test de Pap (frottis de Papanicolaou) au cours des trois dernières années		✓	

Soins à domicile	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Temps d'attente de cinq jours – visites pour soins infirmiers à domicile : % de patients recevant des soins à domicile qui ont reçu leur première visite pour soins infirmiers dans les cinq jours suivant la date d'autorisation de ces services	✓	✓	✓
Temps d'attente de cinq jours – soutien personnel pour les patients ayant des besoins complexes : % de patients ayant des besoins complexes qui ont reçu une première visite pour services de soutien à la personne dans les cinq jours suivant la date d'autorisation de ces services	✓	✓	✓
% de patients recevant des soins à domicile qui ont répondu « bon », « très bon » ou « excellent » lorsqu'il s'agissait d'attribuer une note globale sur une échelle de 1 à 5 à toute question du sondage portant sur l'expérience des prestataires : <ul style="list-style-type: none"> • note globale pour les services de soins à domicile • note globale pour la gestion des soins par le coordonnateur ou la coordonnatrice des soins • note globale pour le service dispensé par le fournisseur de services 	✓	✓	✓
% d'adultes résidant dans un foyer de soins de longue durée pour lesquels une chute est documentée dans l'évaluation de suivi	✓	✓	✓
% de prestataires recevant des soins à domicile qui ont été réadmis à l'hôpital sans que ce soit prévu dans les 30 jours de leur mise en congé	✓	✓	✓
% de prestataires recevant des soins à domicile qui ont fait une visite non prévue moins pressante aux urgences dans les 30 jours de leur mise en congé	✓	✓	✓

Raisons pour lesquelles les indicateurs ont été supprimés de la liste :

1. Amélioration constatée.
2. Indicateur rarement choisi par les organisations pour leurs plans d'amélioration de la qualité.
3. Remplacement par un nouvel indicateur.
4. Indicateur peu pertinent dans une optique d'amélioration de la qualité.
5. Indicateur prioritaire transformé en indicateur facultatif à des fins de rationalisation des indicateurs.
6. Indicateur similaire à un autre indicateur existant.

Annexe 3 : Comment diverses administrations gèrent les principales fonctions assurées par Qualité des services de santé Ontario

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

Administration	Rapports publics sur le rendement du système de santé	Réalisation d'évaluations de technologies de la santé	Élaboration de normes de soins cliniques	Promotion d'améliorations de la qualité
Ontario	Organisme provincial (QSSO)	Organisme provincial (QSSO)	Organisme provincial (QSSO)	Organisme provincial (QSSO)
Colombie-Britannique	Ministère provincial et autorités sanitaires ¹	Organisme fédéral autonome (ACMTS) Le ministère de la Santé de la C.-B. conclut des ententes avec des institutions qui font des évaluations des technologies de la santé pour son compte	Autre organisme provincial (Ordre des médecins et chirurgiens de la Colombie-Britannique)	Organisme provincial (Conseil de la qualité et de la sécurité des patients de la C.-B.)
Alberta	Santé Alberta et Services de santé Alberta ¹	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Services de santé Alberta ¹	Organisme provincial (Conseil de la qualité des services de santé de l'Alberta) Services de santé Alberta ¹
	Organisme provincial (Conseil de la qualité des services de santé de l'Alberta)	L'Alberta travaille également en partenariat avec : <ul style="list-style-type: none"> • Services de santé Alberta¹ • L'Institut d'économique • L'Université de l'Alberta • L'Université de Calgary 		Autre organisme provincial (Association médicale de l'Alberta) Ordre des médecins et chirurgiens de l'Alberta
Saskatchewan	Organisme provincial (Conseil de la qualité des services de santé de la Saskatchewan) ² Ministère de la Santé	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Ministère provincial et Autorité sanitaire de la Saskatchewan ¹	Organisme provincial (Conseil de la qualité des services de santé de la Saskatchewan) Ministère de la Santé
Manitoba	Ministère provincial (Santé, Aînés et Vie active)	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Ministère provincial (Santé, Aînés et Vie active)	Ministère provincial (Santé, Aînés et Vie active)
Nouvelle-Écosse	Ministère provincial (Santé et Bien-être)	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Autorité sanitaire de la Nouvelle-Écosse ¹	Ministère provincial (Santé et Bien-être) et Autorité sanitaire de la Nouvelle-Écosse ¹
Nouveau-Brunswick	Conseil de la santé du Nouveau-Brunswick	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Autorités sanitaires régionales ¹	Autorités sanitaires régionales ¹
Canada	Organisme fédéral autonome (ICIS)	Organisme fédéral autonome (ACMTS)	Organisme fédéral autonome (Organisation de normes en santé)	Organisme fédéral autonome (ICIS)

Administration	Rapports publics sur le rendement du système de santé	Réalisation d'évaluations de technologies de la santé	Élaboration de normes de soins cliniques	Promotion d'améliorations de la qualité
Écosse	Healthcare Improvement Scotland	Healthcare Improvement Scotland	Healthcare Improvement Scotland	Healthcare Improvement Scotland
Angleterre	Public Health England	National Institute for Health and Care Excellence	National Institute for Health and Care Excellence	National Health Service (NHS) Improvement

	Un ministère provincial ou une autorité sanitaire provinciale assure la surveillance du système de santé
	Organisme qui se consacre à l'amélioration de la qualité
	Organisme fédéral autonome
	Organisme de réglementation

QSSO – Qualité des services de santé Ontario

ACMTS – Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé

ICIS – Institut canadien d'information sur la santé

FCASS – Fondation canadienne pour l'amélioration des services de santé

1. Les autorités sanitaires et les services sanitaires provinciaux et régionaux jouent un rôle semblable à celui des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) en Ontario.
2. Après un examen, le mandat du Conseil a été élargi en décembre 2016. Auparavant, la Saskatchewan comptait sur l'Institut canadien d'information sur la santé pour l'évaluation du rendement du système de santé.

Annexe 4 : Critères de l'audit

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

1. Des structures de gouvernance et de responsabilisation efficaces sont en place pour veiller à ce que Qualité des services de santé Ontario s'acquitte du mandat que lui confère la loi qui consiste à soutenir l'amélioration du système de santé en Ontario selon un bon rapport coût-efficacité.
2. Des indicateurs de rendement du système de santé permettent de surveiller toutes les caractéristiques de soins de santé de bonne qualité (c'est-à-dire des soins qui sont sûrs, efficaces, centrés sur les patients, dispensés en temps opportun, qui présentent un bon rapport coût-efficacité et qui sont équitables). Des mesures sont en place pour fournir des assurances sur la qualité et la comparabilité des données utilisées par Qualité des services de santé Ontario pour la surveillance du rendement du système de santé et la production de rapports à son sujet.
3. Qualité des services de santé Ontario présente au ministère de la Santé et des Soins de longue durée des recommandations qui sont faites en temps opportun et qui reposent sur des éléments probants au sujet du financement public des services de soins de santé et des dispositifs médicaux. L'incidence des recommandations qui sont mises en oeuvre est évaluée périodiquement, l'objectif étant de déterminer si les avantages souhaités se concrétisent.
4. Qualité des services de santé Ontario présente au Ministère, aux organismes de soins de santé et à d'autres entités des recommandations qui sont faites en temps opportun et qui reposent sur des éléments probants au sujet des normes en matière de soins cliniques. Un soutien suffisant est assuré aux organismes pour qu'ils mettent en oeuvre les normes de soins cliniques recommandées par Qualité des services de santé Ontario, et l'incidence des recommandations est évaluée périodiquement, l'objectif étant de déterminer si les avantages souhaités se concrétisent.
5. Des processus sont en place pour aider les organismes de soins de santé à élaborer des plans d'amélioration de la qualité assortis de cibles précises et qui sont axés sur les priorités provinciales. Un soutien suffisant est donné aux organismes pour la mise en oeuvre de leurs plans.
6. Des processus sont en place pour veiller à ce que les ressources soient gérées dans une optique d'économie et d'efficacité et qu'elles soient utilisées pour les fins prévues.
7. Des mesures et des cibles de rendement sont fixées et font l'objet d'un suivi et de comparaisons par rapport aux résultats obtenus dans les faits, et cette information est rendue publique, l'objectif étant de faire en sorte que les résultats escomptés des activités de Qualité des services de santé Ontario se concrétisent et que des correctifs soient apportés rapidement lorsque des problèmes sont décelés.

Annexes 5 : Parties à qui incombent des responsabilités en matière d'amélioration de la qualité des soins de santé en Ontario

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

Parties qui constituent le système de soins de santé	Bailleur de fonds	Modalités de responsabilisation	Responsable de la qualité	Les parties sont-elles tenues de produire des plans d'amélioration de la qualité et de les soumettre à Qualité des services de santé Ontario?	Dépenses globales en 2017-2018 (en millions de dollars)
Hôpitaux	Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)	Entente sur la responsabilisation en matière de services hospitaliers (ERS-H) entre le RLISS et le conseil d'administration d'un hôpital à titre individuel	<ul style="list-style-type: none"> • Au RLISS qui s'en acquitte en évaluant les indicateurs de rendement établis par l'hôpital • Aux conseils d'administration des hôpitaux • Aux comités sur la qualité des soins des conseils d'administration des hôpitaux (obligatoire) 	Oui – Tous les hôpitaux, y compris les hôpitaux psychiatriques	17 967
Médecins (sauf les médecins employés par les centres de santé communautaires)	Le Ministère	<p>Pour les médecins rémunérés à l'acte :</p> Entente sur les services de médecin conclue entre l'Ontario Medical Association et le Ministère (se reporter au barème des prestations) ou	<ul style="list-style-type: none"> • À l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario • Aux conseils d'administration des équipes de soins primaires • Aux comités sur la qualité des équipes de soins primaires (facultatif) 	Oui – mais seulement les modèles/équipes interdisciplinaires de soins de santé primaires (p. ex. les équipes de santé familiale)	14 940
		<p>Pour les médecins participant à d'autres régimes de paiement :</p> Contrats entre des groupes de médecins, le Ministère et l'Ontario Medical Association			

Parties qui constituent le système de soins de santé	Baillieur de fonds	Modalités de responsabilisation	Responsable de la qualité	Les parties sont-elles tenues de produire des plans d'amélioration de la qualité et de les soumettre à Qualité des services de santé Ontario?	Dépenses globales en 2017-2018 (en millions de dollars)
Foyers de soins de longue durée	Le Ministère par l'entremise des RLISS	Entente sur la responsabilisation en matière de services liés aux soins de longue durée (ERS-SLD) entre le RLISS et le conseil d'administration d'un foyer de soins de longue durée à titre individuel	<ul style="list-style-type: none"> • Au RLISS qui s'en acquitte en évaluant les indicateurs de rendement établis par le foyer de soins de longue durée • Aux conseils d'administration des foyers de soins de longue durée • Aux comités sur la qualité des conseils d'administration (facultatif) • Au Ministère qui s'en acquitte au moyen du programme d'inspections 	Oui – tous les foyers	3 782
Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)	Le Ministère	Entente de responsabilisation entre le Ministère et le RLISS (ERS-RLISS)	<ul style="list-style-type: none"> • Au Ministère au moyen d'indicateurs de rendement semblables prévus dans l'ERS-SLD conclue avec chaque RLISS • Aux conseils d'administration des RLISS • Au comité sur la qualité de chaque RLISS 	Oui – mais seulement pour les programmes de soins à domicile et de soins communautaires dans le secteur du RLISS (qui s'appelaient autrefois centres d'accès aux soins communautaires)	2 960*
Fournisseurs de services en matière de santé mentale et de dépendances	Le Ministère par l'entremise des RLISS	Entente sur la responsabilisation en matière de services multifactoriels (ERS-M) entre le RLISS et les conseils d'administration à titre individuel	<ul style="list-style-type: none"> • Au RLISS qui s'en acquitte en évaluant les indicateurs de rendement établis par chaque entité • Aux conseils d'administration des organismes de soins de santé communautaires • Aux comités sur la qualité (facultatif) 	Non	1 053

Parties qui constituent le système de soins de santé	Baillieur de fonds	Modalités de responsabilisation	Responsable de la qualité	Les parties sont-elles tenues de produire des plans d'amélioration de la qualité et de les soumettre à Qualité des services de santé Ontario?	Dépenses globales en 2017-2018 (en millions de dollars)
Services d'ambulances	<p>Services d'ambulances aériennes : Le Ministère Services d'ambulances terrestres : le généralement le Ministère (50%) et les municipalités (50%)</p>	<p>Ambulances aériennes : Entente de rendement entre le Système provincial d'ambulances aériennes (ORNGE) et le Ministère; agrément des ambulances aériennes</p> <p>Ambulances terrestres : le Ministère; La <i>Loi sur les ambulances</i> définit les exigences en matière d'accréditation et les normes que doivent respecter les services d'ambulances en matière de documentation, de soins des patients et de transport ainsi que les procédures de base et les procédures avancées de maintien des fonctions vitales des patients.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Au Ministère qui s'en acquitte en faisant un examen des exploitants des services d'ambulances, des répartiteurs et des bases hospitalières tous les trois ans • Au Ministère qui accrédite les exploitants d'ambulances • Au Ministère qui s'en acquitte en faisant une évaluation des indicateurs de rendement prévus dans les ententes 	Non	922
Services communautaires de soutien, services d'aide à la vie autonome et fournisseurs de logements avec services de soutien	Le Ministère par l'entremise des RLISS	Entente sur la responsabilisation en matière de services multifactoriels (ERS-M) entre le RLISS et les conseils d'administration à titre individuel	<ul style="list-style-type: none"> • Au RLISS qui s'en acquitte en évaluant les indicateurs de rendement établis par chaque entité • Aux conseils d'administration des organismes de soins de santé communautaires • Aux comités sur la qualité (facultatif) 	Non	920

Parties qui constituent le système de soins de santé	Baillleur de fonds	Modalités de responsabilisation	Responsable de la qualité	Les parties sont-elles tenues de produire des plans d'amélioration de la qualité et de les soumettre à Qualité des services de santé Ontario?	Dépenses globales en 2017-2018 (en millions de dollars)
Centres de santé communautaires	Le Ministère par l'entremise des RLISS	Entente sur la responsabilisation en matière de services multisectoriels (ERS-M) entre le RLISS et les conseils d'administration à titre individuel	<ul style="list-style-type: none"> • Au RLISS qui s'en acquitte en évaluant les indicateurs de rendement établis par chaque entité • Aux conseils d'administration des organismes de soins de santé communautaires • Aux comités sur la qualité (facultatif) 	Oui	419
Établissements de santé autonomes (services d'imagerie, p. ex. radiographies et échographies)	Le Ministère	Le Ministère en accréditant les établissements en vertu de la <i>Loi sur les établissements de santé autonomes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aux ordres de réglementation, p. ex. l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et l'Ordre des sages-femmes • Au Ministère par l'entremise de son Service d'inspection des installations radiologiques 	Non	48

* Comprend le financement accordé par le Ministère pour le fonctionnement des RLISS et les services de soins à domicile, mais ne comprend pas le financement accordé par le Ministère aux hôpitaux, aux foyers de soins de longue durée et à d'autres services de soins de santé par l'entremise des RLISS.

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

MyPractice: Primary Care Report

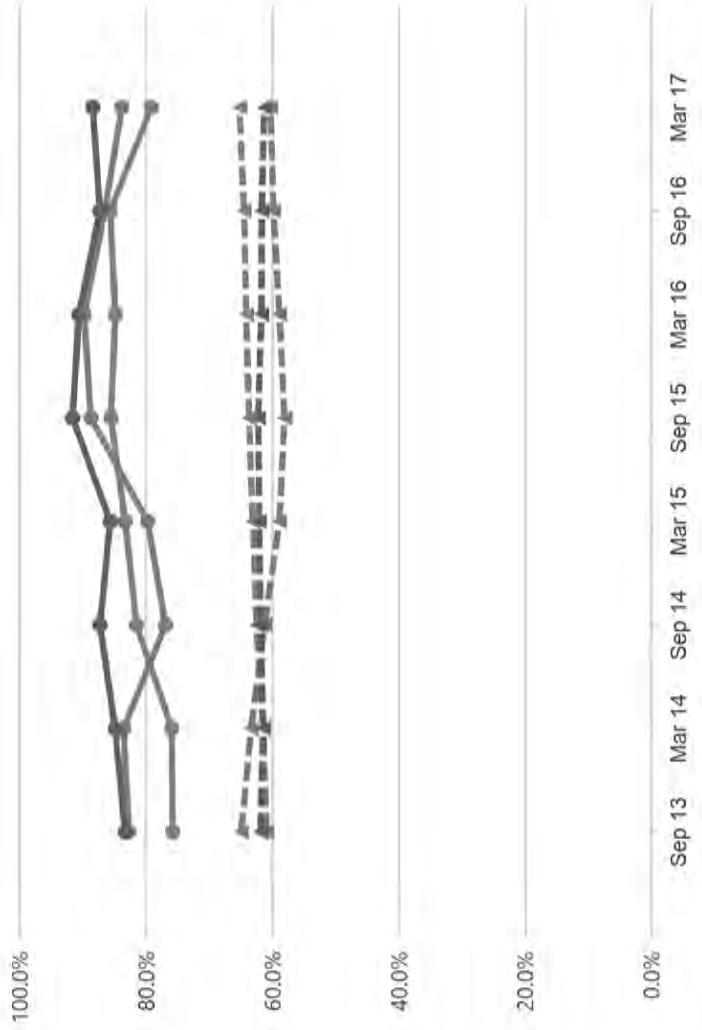
Health Quality Ontario

Cancer Screening Indicators Summary

Data as of March 31, 2017

Summary of my cancer screening indicators

- My practice is **higher than** the Ontario average in **CRC** screening.
- My practice is **higher than** the Ontario average in **Pap smear** screening.
- My practice is **higher than** the Ontario average in **Mammogram** screening.



My Practice

Colorectal

Pap smear

Mammogram

Ontario

Colorectal

Pap smear

Mammogram

MyPractice: Primary Care Report

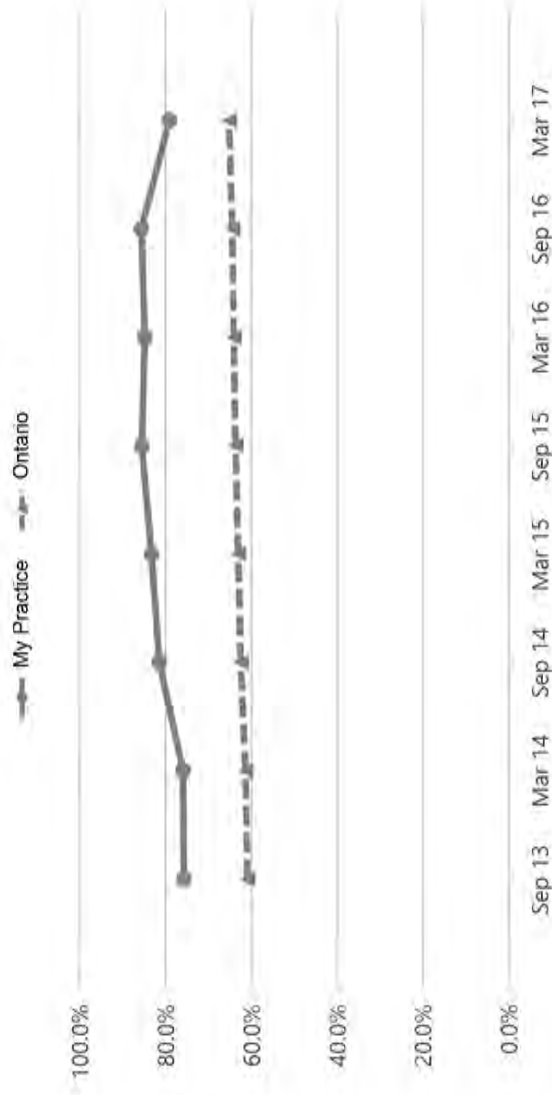
Health Quality Ontario

CRC Screening

Data as of March 31, 2017

What percentage of my eligible patients aged 52-74 are up-to-date with any colorectal screening (FOBT within the past two years, colonoscopy within the past 10 years, or other investigations i.e. sigmoidoscopy within the past five years)?

- As of March 31, 2017, 79.2% of my patients were up-to-date with colorectal screening. My group and LHIN percentages are 73.0% and 69.1%, respectively.
- My practice is **higher than** the provincial percentage of 65.3%.



† Data suppressed as per ICES' privacy policy (e.g. number of patients between 1 to 5); N/A: Data not available; † Please interpret with caution, denominator ≤ 30

A small proportion of FOBTs performed as diagnostic tests could not be excluded from the analysis. Tests performed in hospital laboratories or paid through alternative payment plans are not captured.

Number of my eligible patients not screened

31

Evidence for CRC screening continues to evolve. Health Quality Ontario will continue to monitor screening guidelines and modify the indicator, as appropriate (2).

How can I improve my CRC screening? (page 16)

To identify patients requiring follow up for CRC screening, please access your screening activity report (SAR) through the Cancer Care Ontario Portal

[SAR Report Portal](#)

Annexe 7 : Extrait de rapport sur la pratique d'un médecin dispensant des soins aux résidents d'un foyer de soins de longue durée

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

MyPractice: Long-Term Care

Health Quality Ontario

Summary: Jul 01, 2017 - Sep 30, 2017

What are my overall prescribing rates?

	My Rate (unadjusted)	Ontario Rate (unadjusted)	How does my prescribing compare to my peers?
Antipsychotic Prescribing <small>for dementia without psychosis</small>	32.7%	24.1%	My prescribing rate is higher than 60 percent of my peers
Benzodiazepine Prescribing	11.1%	13.4%	My prescribing rate is similar to many of my peers (between the 25th & 60th percentile)
3 or more Specified* CNS-Active Medications	Data Suppressed	16.6%	My rate for the most recent quarter is suppressed (e.g. number of residents between 1 and 5)

Exclusions: All indicators exclude residents under 66, in palliative care, or new to the LTC home (in home for less than 100 days).
*Specified CNS-active medications include antipsychotics, opioids, oral benzodiazepines and antidepressants (including trazadone).

Who are my residents?

Total residents	Mean age (years)	Female	New residents
60	85	73.3%	Data Suppressed

MyPractice: Long-Term Care

Health Quality Ontario

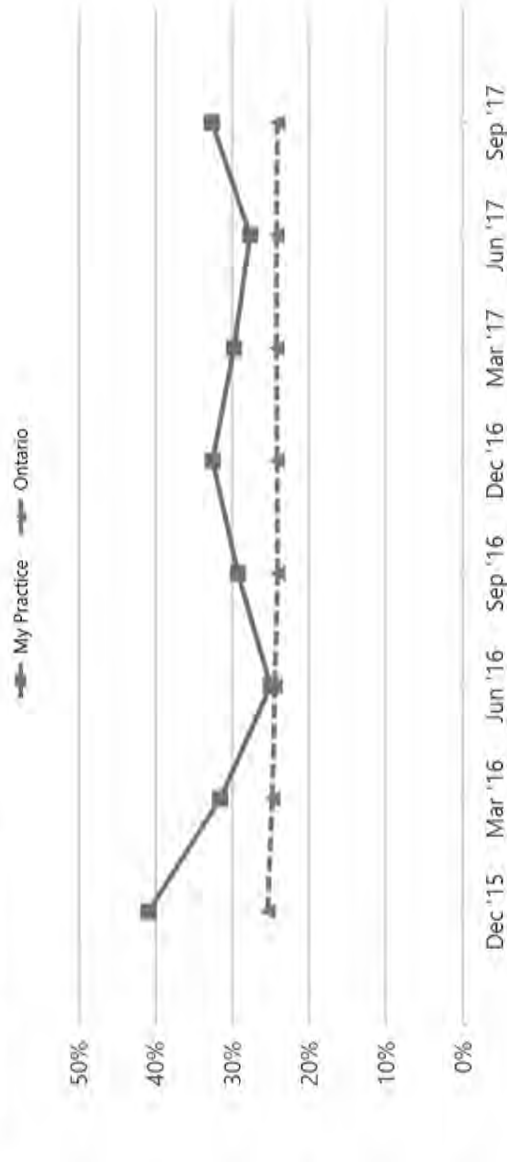
Antipsychotic prescribing

Reporting Period: Jul 2017 – Sep 2017

What percentage of my residents aged 66 and older who have dementia without psychosis were prescribed antipsychotics?

Between Jul 01, 2017 and Sep 30, 2017

- **32.7%** of my residents with dementia, without psychosis, were prescribed an antipsychotic.
- My overall rate is **higher than** the provincial rate of **24.1%**. The rate in my LHIN is **29.7%**.
- **22.5%** of my residents were prescribed antipsychotics for at least 90 continuous days.²⁻³
- 1 to 5 of my residents were newly prescribed an antipsychotic (i.e. no prescription in previous 12 months).⁴



Exclusions: Residents who are under 66 years old, diagnosed with psychosis, in palliative care, or new to the LTC home (in the home for less than 100 days). Diagnoses are captured through previous five years of OHIP/DAD/OMHRS data and one year of ODB data.

Number of my residents with dementia (without psychosis) prescribed an antipsychotic

16

In some cases, antipsychotics are indicated for management of responsive behaviours and BPSD.⁵ The data cannot weigh the benefits against the possible harms for a particular resident, but they can point to practice patterns worthy of reflection.

The Change Ideas: BPSD suggest ways you can optimize your antipsychotic prescribing.

Source des données : Qualité des services de santé Ontario

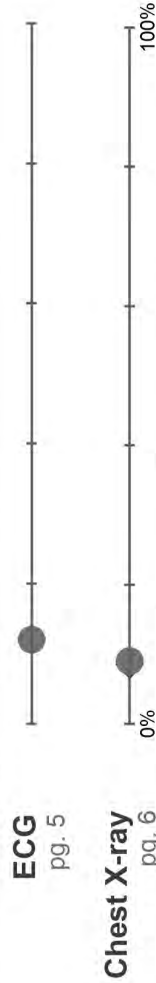
My Dashboard

My Corporation Name:
Hospitals within my corporation that performed low-risk surgeries are:

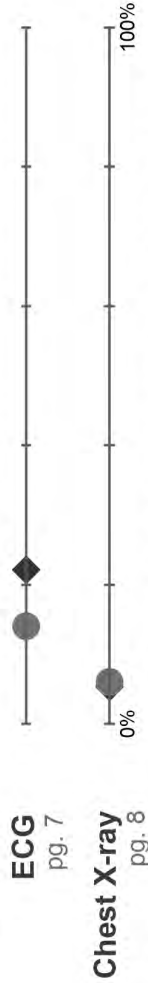
My corporation's performance in fiscal year (FY) 2016/17

◆ My Corporation ● Ontario

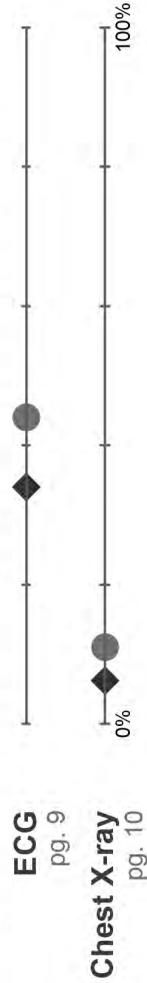
Percentage of endoscopy cases with pre-operative...



Percentage of ophthalmologic surgery cases with pre-operative...



Percentage of other low-risk surgery cases with pre-operative...



How many surgeries were done in FY2016/17 in my corporation?

Endoscopy Procedures

2,456

Ophthalmologic Surgeries

8,267

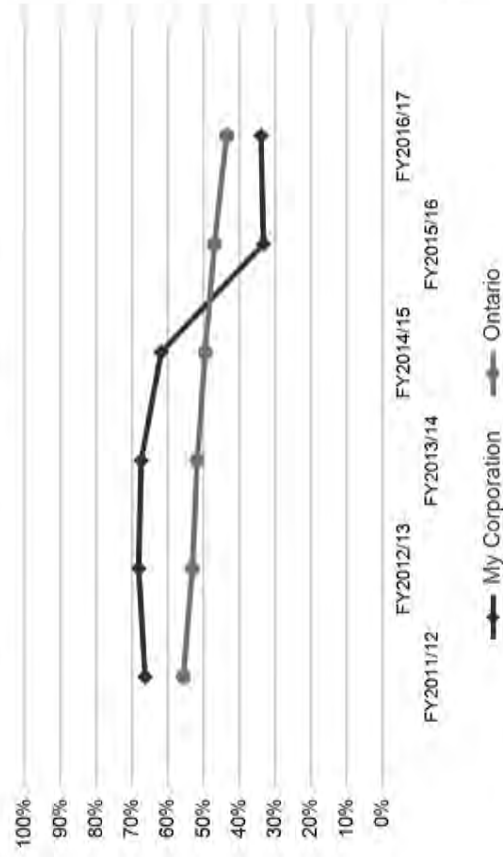
Other Low-risk Surgeries

3,139

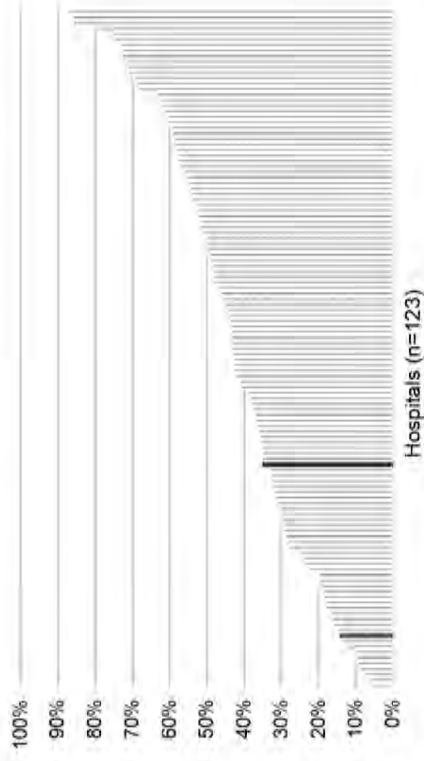
Data sources: Discharge Abstract Database (DAD), National Ambulatory Care Reporting System (NACRS), Ontario Health Insurance Plan (OHIP) Claims History Database and Registered Persons Database (RPDB), provided by the Institute for Clinical Evaluative Sciences (ICES).

My Corporation's Performance: ECG Test before Other Low-Risk Surgery

Percentage of other low-risk surgery cases with pre-operative ECG, from FY2011/12 to FY2016/17



How did my hospitals compare with others in FY2016/17?



Note: This graph and the analysis included in the table below do not include hospitals with suppressed data or hospitals without low-risk surgeries within the reporting period.

Period	FY 2011/12	FY 2012/13	FY 2013/14	FY 2014/15	FY 2015/16	FY 2016/17
My Corporation	66.4%	68.2%	67.5%	61.9%	33.3%	34.0%
Ontario	55.7%	53.2%	51.8%	49.6%	47.0%	43.6%

	FY2016/17
Site	35.2%
Site	14.5%
Minimum value	6.3%
25th percentile	30.3%
Median	43.8%
75th percentile	55.7%
Maximum value	88.0%

Key Findings

In FY2016/17, 1,068 pre-operative ECG tests were conducted before 3,139 other low-risk surgeries in my corporation. My corporation's rate was 34.0% in FY2016/17, which is lower than the provincial rate of 43.6%. For the same time period, the rates ranged from 6.3% to 88.0% across Ontario hospitals that performed these procedures.

Services de santé interprovinciaux et internationaux

1.0 Résumé

Le Ministère exécute des programmes de prestation de services de santé hors pays et hors province dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario; ces programmes fournissent une couverture selon des taux préétablis, de manière à se conformer au principe de transférabilité énoncé dans la *Loi canadienne sur la santé*, aux termes d'un cadre juridique applicable à l'ensemble des provinces et des territoires. Ce principe signifie que tous les Canadiens sont couverts par l'assurance-santé publique, même quand ils voyagent au Canada ou à l'étranger, ou quand ils déménagent d'une province à une autre.

En 2017-2018, le Ministère a effectué des paiements totalisant 204 millions de dollars au titre d'environ 737 000 demandes de remboursement et autres demandes dans le cadre des programmes de services de santé hors pays et hors province; au cours des cinq dernières années, il en a traité environ 836 000 par année.

L'Ontario est un fournisseur net de services – en d'autres termes, il y a davantage de services en milieu hospitalier fournis en Ontario à des patients d'autres provinces et de territoires que de services fournis à des Ontariens dans les autres provinces et les territoires. Nous avons constaté que les hôpitaux de l'Ontario fournissent des services

à ces patients à un coût supérieur au montant qu'ils peuvent facturer aux autres provinces et territoires. Par exemple, les hôpitaux ontariens qui fournissent à des patients d'autres administrations canadiennes des services dont le coût peut se situer entre 154 \$ et 3 276 \$ doivent établir leur facture soumise aux régimes d'assurance-santé de ces administrations en utilisant un taux standard de 359 \$. Par conséquent, la province subventionne parfois les frais de soins de santé de patients d'autres provinces et territoires. L'ampleur de ce phénomène ne fait pas l'objet d'un suivi par tous les hôpitaux de l'Ontario.

En outre, au cours des cinq dernières années, le Ministère n'a rejeté aucune facture lui ayant été soumise directement par des médecins au titre de services de santé dispensés hors province à des Ontariens.

Nous avons aussi constaté qu'il faut donner plus d'information aux Ontariens sur la couverture financière dont ils bénéficient lorsqu'ils voyagent hors de la province, notamment qu'ils peuvent avoir à assumer les coûts résultant de l'écart de couverture des services de santé lorsque ces services sont obtenus à l'extérieur de la province, tant ailleurs au Canada qu'à l'extérieur du pays.

De plus, le Ministère n'utilise pas pleinement ou ne recueille pas de données de ses programmes de services de santé dispensés hors province ou hors pays pour orienter ses décisions sur l'élaboration de programmes. Par exemple, le Ministère ne peut pas établir aisément quels sont les services que les

Ontariens reçoivent fréquemment dans d'autres provinces. Or, cela pourrait l'aider à connaître les raisons qui amènent ces derniers à se rendre à l'extérieur de la province pour obtenir ces services.

Nous avons noté que le Ministère a pris récemment certaines mesures pour améliorer l'accès des Ontariens à des soins de santé dans d'autres régions du pays. Le Ministère a ainsi conclu une entente avec le ministère de la Santé du Manitoba en mai 2018 concernant l'affectation de fonds pour faciliter le transport de patients en provenance ou à destination d'établissements de soins de santé manitobains. Il a également accru la capacité de la province d'offrir des services, comme les chirurgies bariatriques (pour la perte de poids) et certains services de santé mentale, des services pour lesquels la province autorisait auparavant le financement pour leur prestation à l'extérieur du pays.

Voici quelques-unes de nos principales observations :

Programme destiné aux voyageurs hors pays

- **Lorsque des patients ontariens doivent recevoir des soins de santé d'urgence à l'étranger, la couverture accordée par le Ministère à des taux prédéfinis se limite à un faible pourcentage des coûts.** Nous avons constaté que de 2013-2014 à 2017-2018, pour chaque dollar facturé à un Ontarien par un médecin ou un hôpital à l'étranger, le remboursement accordé par le Ministère dans le cadre du programme de services de santé hors pays s'établissait en moyenne à cinq cents. Bien que le Ministère ait utilisé son site Web pour conseiller aux voyageurs de souscrire une assurance privée complémentaire, il n'utilise pas encore les médias sociaux pour sensibiliser davantage le public. Il n'a pas non plus axé ses efforts de sensibilisation du public sur les voyageurs qui traversent la frontière et qui ne réalisent peut-être pas qu'ils ne bénéficient pas d'une couverture pour l'ensemble de leurs soins de santé lorsqu'ils sont aux États-Unis.

Aiguillage d'Ontariens vers des services médicaux hors pays

- **Le Ministère peut améliorer sa planification des services de santé en Ontario afin de répondre à la demande de patients de la province qui pourraient autrement demander l'approbation d'un financement pour la prestation de services médicaux hors pays.** Les patients ontariens peuvent recevoir dans d'autres administrations des services de santé préapprouvés par le Ministère. Nous avons constaté que le Ministère dispose de renseignements recueillis dans le cadre de ses programmes à propos des services faisant couramment l'objet de demandes de prestation à l'extérieur de la province, mais il s'en remet à la communauté médicale pour établir les possibilités d'offrir ces mêmes services en Ontario. Le Ministère ne sait pas non plus si les patients pour lesquels il a préapprouvé la prestation de services de santé dans un établissement d'une autre province ou d'un autre pays ont reçu des traitements adéquats dans l'établissement en question et s'il devrait continuer d'y envoyer des patients. Certains spécialistes médicaux externes qui conseillent le Ministère en vue des décisions d'approbation préalable ont indiqué qu'il leur serait utile, pour pouvoir prendre de meilleures décisions à l'avenir, de disposer de renseignements sur les résultats obtenus par les patients qui sont allés dans des établissements à l'extérieur de la province.

Programme des services de santé hors province

- **Les patients ontariens qui doivent recevoir des services de santé lorsqu'ils se trouvent dans d'autres provinces ou dans des territoires du Canada peuvent avoir à payer des frais plus élevés en contrepartie de ces services.** À l'instar des autres provinces et territoires, lorsque l'Ontario rembourse un résident qui a reçu des services de santé hors

province, il ne couvre que les services assurés nécessaires du point de vue médical et fournis dans un hôpital ou un établissement de santé. Les autres services de santé, comme les établissements de soins de longue durée et les services ambulanciers, ne sont pas couverts. Ainsi, les patients ontariens qui reçoivent des services ambulanciers dans certaines autres provinces doivent payer des frais plus élevés – dont le montant peut atteindre 732,95 \$ – que ceux exigés par l'Ontario auprès des non-résidents de la province, soit 240 \$. Également, le Ministère n'informe pas adéquatement les Ontariens du fait que la couverture, par le régime provincial, des services médicaux admissibles reçus hors province se limite au taux de facturation en vigueur en Ontario, ce qui a comme conséquence que les patients ontariens peuvent avoir à acquitter des frais inattendus.

Recours au système hospitalier de l'Ontario par les patients de l'étranger

- **Le Ministère ne fait pas de suivi de l'incidence financière associée aux patients étrangers sur la province et sur les délais d'attente pour les patients ontariens.** En 2014, le Ministère a donné comme instruction aux hôpitaux de fournir des services aux patients de l'étranger uniquement dans des circonstances bien précises (par exemple pour des raisons d'ordre humanitaire), mais il n'a pas recueilli de façon permanente de renseignements afin de surveiller la conformité des hôpitaux à ses exigences.

Le présent rapport contient 13 recommandations préconisant 24 mesures pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Il ressort de notre audit que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

a mis en place des systèmes et des procédures pour gérer la plupart des aspects des programmes provinciaux d'assurance-santé relatifs aux services de santé hors pays et hors province. Le Ministère autorise toutefois la présentation de demandes de remboursement par voie électronique seulement dans des circonstances très limitées, et il ne peut pas extraire facilement de sa base de données des renseignements comme les délais de traitement et les tendances inhabituelles au niveau des demandes de remboursement, pour pouvoir surveiller le rendement des programmes.

Nous avons également constaté que les tarifs de facturation interprovinciale imposés par les hôpitaux de l'Ontario aux autres provinces et territoires ne couvrent pas la totalité des coûts de prestation de ces services aux patients. Par conséquent, les hôpitaux ontariens pourraient ne pas être indemnisés équitablement pour les services fournis aux patients des autres provinces et territoires.

Il faut sensibiliser davantage les Ontariens pour qu'ils sachent que, même s'ils peuvent recevoir le même niveau de soins à l'extérieur de la province, ils pourraient devoir assumer le coût attribuable aux différences de couverture par rapport aux soins dispensés en Ontario.

Le Ministère ne mesure pas les résultats des programmes de services de santé hors pays et hors province ni l'efficacité avec laquelle ils atteignent leurs objectifs, et il ne produit pas de rapports périodiques à ce sujet.

Bien que le Ministère ait donné comme instruction aux hôpitaux ontariens de se conformer à plusieurs principes lorsqu'ils fournissent des services à des patients étrangers, il n'a pas exercé de surveillance pour vérifier si les hôpitaux respectent les exigences en question, et il ne prend pas de mesures pour s'assurer que l'utilisation des services hospitaliers en Ontario par des patients étrangers n'a pas d'incidence négative sur la rapidité d'accès des Ontariens aux soins de santé.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) reconnaît la valeur de l'audit détaillé mené par la vérificatrice générale du programme d'approbation préalable des services de santé hors pays, du programme destiné aux voyageurs hors pays et du programme des services de santé hors province, ainsi que son examen du recours aux services de santé de l'Ontario par des patients étrangers. Le Ministère étudie avec soin les recommandations formulées dans le rapport d'audit afin de déterminer la meilleure façon d'y donner suite.

Le Régime d'assurance-santé de l'Ontario fournit une couverture médicale à environ 14 millions d'Ontariens. Chaque jour, les fournisseurs de soins de santé, dévoués et assidus, fournissent des soins de qualité aux résidents de l'Ontario. Toutefois, il arrive parfois que certains de ces soins soient fournis à l'extérieur de la province. Par exemple, le programme d'approbation préalable de services de santé hors pays géré par le Ministère s'avère un précieux filet de sécurité pour que les résidents de l'Ontario aient accès au financement de services de santé médicalement nécessaires, comme des traitements contre le cancer et des services chirurgicaux très spécialisés.

Les recommandations formulées par la vérificatrice générale aideront le Ministère à moderniser et à améliorer l'administration des programmes, à réaliser des gains d'efficience et à assurer la transparence et la reddition de comptes à l'égard de l'utilisation des fonds publics de l'Ontario. Les modifications au programme recommandées par la vérificatrice générale contribueront ultimement à favoriser la pérennité du programme d'assurance-santé de l'Ontario.

2.0 Contexte

2.1 Couverture d'assurance-santé offerte aux Ontariens lorsqu'ils sont à l'extérieur de la province

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est responsable de la gestion et du fonctionnement du Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Ce régime couvre non seulement les services de santé assurés qui sont dispensés dans la province aux résidents de l'Ontario par des médecins, d'autres fournisseurs de soins de santé et des établissements désignés, mais aussi, sous réserve de certaines conditions, les services de soins médicaux et hospitaliers que les résidents de la province reçoivent dans d'autres provinces ou dans les territoires ainsi qu'à l'étranger.

Différentes raisons peuvent faire en sorte que des Ontariens aient besoin de recevoir des services de santé dans d'autres administrations. Il arrivera couramment qu'un Ontarien ait besoin de soins de façon inopinée pendant qu'il est en voyage, qu'il étudie ou qu'il travaille à l'extérieur de la province. Une autre raison peut être la nécessité d'une procédure médicale spécialisée qui ne peut être pratiquée en Ontario, ou qu'il est plus facile d'obtenir à l'étranger. Les Ontariens qui résident au sein de collectivités situées à proximité d'une autre administration sont plus susceptibles de recourir à des services de santé fournis dans cette autre administration ou aux États-Unis.

Le paiement de ces services est effectué conformément aux exigences législatives et réglementaires de la province concernant les soins de santé financés par le gouvernement.

2.2 Cadre juridique

Les deux objectifs fondamentaux de la politique fédérale en matière de soins de santé consistent premièrement à veiller à ce que tous les Canadiens aient droit à un accès en temps opportun à tous les

services de santé dont ils ont besoin, sans égard à leur capacité de payer, et, deuxièmement, à éviter que des Canadiens subissent des difficultés financières excessives du fait du coût des soins de santé.

Aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*, les régimes publics d'assurance-santé de chaque province et territoire doivent couvrir les services assurés (y compris les services médicalement nécessaires hospitaliers et médicaux) pour tous les Canadiens temporairement hors de leur province ou territoire de résidence (lorsqu'ils voyagent ailleurs au Canada ou à l'étranger, ou lorsqu'ils déménagent dans une autre province). C'est ce que l'on appelle le principe de transférabilité de la Loi.

En Ontario, la *Loi sur l'assurance-santé* (qui date de 1990) et la réglementation connexe établissent qui sont les personnes ayant droit à des services de santé payés par les fonds publics en vertu du Régime d'assurance-santé de l'Ontario, quels sont les services assurés, et comment sont faits les paiements au titre du Régime.

Les provinces et les territoires du Canada établissent des plafonds sur le remboursement accordé à leurs résidents pour les dépenses médicales urgentes engagées hors province et hors pays. Les tribunaux canadiens ont statué que cela ne constitue pas une infraction au principe de transférabilité de la *Loi canadienne sur la santé*.

2.3 Programmes d'assurance au titre des services de santé hors pays et hors province

Le Ministère exécute trois programmes distincts couvrant les coûts reliés à l'obtention de services de santé par des Ontariens dans d'autres administrations, en fonction de situations particulières définies par règlement. L'autre administration peut être une autre province ou un territoire du Canada, ou encore un autre pays.

Les trois programmes en question couvrent :

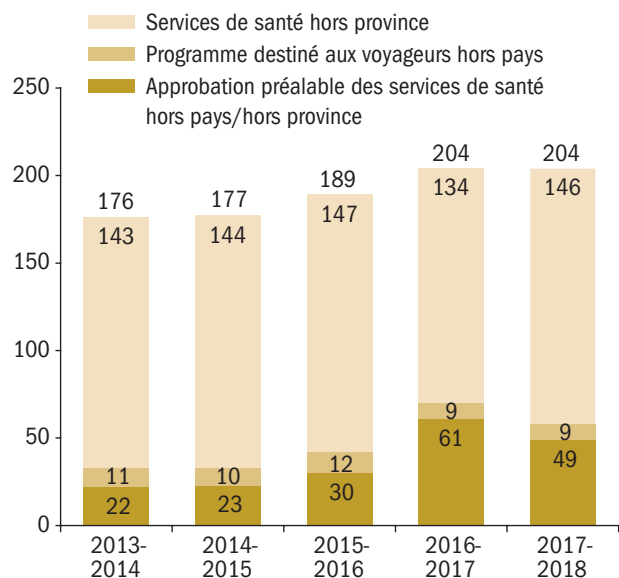
- les services de santé d'urgence reçus par des Ontariens dans un autre pays (programme destiné aux voyageurs hors pays);

- les services hospitaliers et les services médicaux dispensés à un Ontarien qui déménage dans une autre région du Canada ou qui y séjourne temporairement (programme des services de santé hors province);
- les services de santé prévus et préapprouvés qui sont dispensés à l'extérieur de la province, que ce soit ailleurs au Canada ou à l'étranger (programmes d'approbation préalable des services de santé hors province et hors pays).

En 2017-2018, le ministère a effectué des paiements totalisant 204 millions de dollars en règlement de demandes de remboursement dans le cadre de ces programmes, soit une hausse de 16 % par rapport à 2013-2014 (176 millions), ainsi que le montre la **figure 1**. Le Ministère estimait à sept millions de dollars par année environ le coût relié à l'exécution de ces programmes. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a traité environ 836 000 demandes de remboursement et autres demandes par année dans le cadre de ces programmes.

Figure 1. Montant total des paiements effectués par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée dans le cadre du programme destiné aux voyageurs hors pays, du programme d'approbation préalable et du programme des services de santé hors province, de 2013-2014 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée



L'**annexe 1** présente de plus amples renseignements sur les types de services admissibles dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario ainsi que sur les montants couverts par le Ministère aux fins de règlement des demandes de remboursement aux termes des trois programmes. L'**annexe 2** résume les objectifs des programmes tels qu'énoncés dans des documents internes du Ministère.

2.3.1 Programme destiné aux voyageurs hors pays

En 2017-2018, le Ministère a effectué des versements de quelque neuf millions de dollars en règlement de demandes de remboursement dans le cadre du programme destiné aux voyageurs hors pays. Au cours de l'exercice, 83 % des demandes de remboursement présentées au Ministère en vertu de ce programme avaient trait à des services fournis aux États-Unis. Le Ministère ne fait pas de suivi du pays d'origine dans le cas des demandes relatives à des services fournis ailleurs qu'aux États-Unis.

Ainsi que le montre la **figure 2**, entre 2013-2014 et 2017-2018, le Ministère a traité en moyenne environ 88 000 demandes de remboursement chaque

année dans le cadre de ce programme, et a payé en moyenne 127 \$ par demande de remboursement.

2.3.2 Programme des services de santé hors province

En 2017-2018, le Ministère a effectué des paiements totalisant environ 146 millions de dollars en règlement de demandes de remboursement dans le cadre du programme des services de santé hors province. On peut voir à la **figure 3** que, entre 2013-2014 et 2017-2018, le Ministère a traité chaque année environ 747 000 demandes de remboursement soumises au titre de services de santé hors province dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario, et a payé en moyenne 195 \$ par demande de remboursement.

En 2017-2018, 73 % de la valeur des demandes de remboursement ayant fait l'objet d'un paiement par le Ministère avaient trait à des services hospitaliers et 27 %, à des services médicaux. En 2017-2018, soit l'année la plus récente où l'on dispose de cette information, 28 % des patients ayant bénéficié de services hospitaliers dans d'autres régions du Canada ont reçu ces services au Manitoba, 19 % au Québec, et 16 % en Colombie-Britannique.

Figure 2. Nombre et valeur des demandes de remboursement soumises et des paiements correspondants, programme destiné aux voyageurs hors pays, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Demandes de remboursement			Paiements*		
	Nombre de demandes	Valeur totale (en millions de dollars)	Montant moyen par demande (\$)	Nombre de demandes	Valeur totale (en millions de dollars)	Montant moyen par demande (\$)
2013-2014	95 687	209	2 187	89 128	11	124
2014-2015	87 332	215	2 459	79 179	10	126
2015-2016	94 401	250	2 651	84 881	12	138
2016-2017	81 014	224	2 759	70 364	9	128
2017-2018	83 069	216	2 604	71 387	9	121
Moyenne	88 301	223	2 532	78 991	10	127

* Le nombre de demandes ayant donné lieu à un paiement peut ne pas correspondre au nombre de demandes présentées la même année, car le paiement relatif à certaines demandes présentées au cours d'une année donnée peut être effectué lors d'une année subséquente.

Figure 3. Nombre et valeur des demandes de remboursement soumises et des paiements correspondants, programme des services de santé hors province, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Demandes de remboursement			Paiements ¹		
	Nombre de demandes	Valeur totale (en millions de dollars)	Montant moyen par demande (\$)	Nombre de demandes	Valeur totale (en millions de dollars)	Montant moyen par demande (\$)
2013-2014	782 995	147	188	780 260	144	184
2014-2015	758 899	153	201	756 333	149	197
2015-2016	831 158	143	172	828 394	139	167
2016-2017	707 667	154	218	704 225	148	210
2017-2018	653 903	143	219	651 644	140	214
Moyenne	746 924	148	200	744 171	144	195

1. Le nombre de demandes ayant donné lieu à un paiement peut ne pas correspondre au nombre de demandes présentées la même année, car le paiement relatif à certaines demandes présentées au cours d'une année donnée peut être effectué lors d'une année subséquente.

2. Des ajustements comptables ayant été effectués, les chiffres de cette colonne diffèrent de ceux présentés à la figure 1.

2.3.3 Programmes d'approbation préalable des services de santé hors province et hors pays

En 2017-2018, si l'on exclut les services de laboratoire approuvés aux termes de ces programmes (que nous avons examinés lors de notre audit de 2017 portant sur les services de laboratoire dans le secteur de la santé), le Ministère a fait des paiements de 49 millions de dollars au titre des volets de ces programmes ayant trait aux services de santé hors pays et hors province.

Lors de cet exercice, 89 % des paiements effectués avaient trait à des services hors pays (et 96 % des services de cette catégorie avaient été dispensés aux États-Unis). Ainsi que l'indique la figure 4, entre 2013-2014 et 2017-2018, le ministère a traité en moyenne chaque année 762 demandes d'approbation préalable où le patient se rendait dans un autre pays (par opposition aux cas où l'on expédiait plutôt des échantillons à l'étranger), et a payé un montant moyen d'environ 74 000 \$ par cas. Selon les services dispensés, les montants approuvés entre 2013-2014 et 2017-2018 allaient de 200 \$ environ à plus d'un million.

Les autres paiements approuvés (11 %), qui totalisent cinq millions de dollars, se rapportaient à des cas ayant donné lieu à des traitements ailleurs au Canada.

Une part importante des paiements au titre des services de santé hors pays sont associés aux soins contre le cancer. En 2017-2018, les soins contre le cancer ont mobilisé environ 43 % du financement total rattaché à ces programmes, ce qui représentait 23 % de tous les cas approuvés. Cela comprend les services suivants :

- les greffes de cellules souches (incluant les greffes de moelle osseuse en vue de remplacer les cellules hématopoïétiques endommagées par le cancer, la radiothérapie ou la chimiothérapie par des cellules souches saines);
- l'immunothérapie par lymphocytes T à récepteur antigénique chimérique (où l'on utilise le système immunitaire du corps pour combattre le cancer, selon un concept voulant que les cellules immunitaires ou les anticorps soient capables de reconnaître et de détruire les cellules cancéreuses);
- la protonthérapie (type de traitement du cancer où l'on utilise des faisceaux de protons pour détruire les cellules cancéreuses).

Figure 4. Nombre de demandes reçues et nombre de remboursements effectués, montants approuvés et payés, programme d'approbation préalable où le patient se rend dans un autre pays¹, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Demandes de remboursement				Paiements ²		
	Nombre de demandes	% de demandes approuvées par le Ministère	Montant approuvé par le Ministère (en millions de dollars)	Montant moyen approuvé par demande (en millions de dollars)	Nombre de demandes approuvées (\$)	Valeur totale ³ (en millions de dollars)	Montant moyen payé par demande (\$)
2013-2014	862	68	23	38 586	594	20	33 452
2014-2015	844	70	27	44 920	602	21	35 000
2015-2016	705	63	45	101 685	465	28	60 609
2016-2017	714	62	61	138 030	428	59	136 919 ⁴
2017-2018	687	59	45	112 027	414	44	105 591
Moyenne	762	64	40	87 050	501	34	74 315

1. Exclut les envois d'échantillons; ces cas ont été examinés au cours d'un audit mené en 2017 et ne font pas partie du présent audit.
2. Le nombre de demandes ayant donné lieu à un paiement lors d'une année donnée ne correspond pas au nombre de demandes approuvées la même année, car certains services approuvés ont été dispensés aux patients lors d'années subséquentes.
3. Outre les remboursements accordés au titre de services préapprouvés qui ont été dispensés à l'étranger, le Ministère a aussi effectué des paiements ayant trait à des services préapprouvés qui ont été dispensés ailleurs au Canada. Les coûts annuels rattachés à ces paiements ont oscillé entre deux et cinq millions de dollars au cours de la période de cinq ans examinée.
4. Ce chiffre est principalement attribuable à une hausse des cas de soins contre le cancer et des coûts connexes durant l'exercice en question.

Le Ministère a approuvé 59 % des demandes reçues en 2017-2018 et en a rejeté 21 %, le plus souvent des demandes relatives à des traitements en établissement pour des problèmes de santé mentale. Pour ce qui est des autres demandes, soit 20 % du total, leur auteur (le patient ou le spécialiste traitant) a annulé la demande après l'avoir transmise, que ce soit parce qu'il a été possible d'obtenir un traitement dans la province ou parce que le patient s'est rendu à l'établissement médical à l'étranger sans avoir obtenu une approbation préalable.

Étant donné que le programme d'approbation préalable des services de santé hors pays aide les résidents de la province à accéder à des ressources financières du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour des services médicalement nécessaires qui ne peuvent être obtenus en Ontario, le profil des demandes qu'il reçoit et des paiements qu'il effectue peut être révélateur de la nécessité d'accroître les capacités existantes ou de constituer des capacités nouvelles en Ontario au chapitre des services ainsi financés.

À titre d'exemple, lors de notre audit des services de laboratoire dans le secteur de la santé, en 2017, nous avons observé que le Ministère n'avait pas maintenu le rythme des investissements dans les infrastructures et de l'accroissement des compétences dans le domaine des tests génétiques, ce qui a entraîné des coûts de plus de 120 millions de dollars américains entre 2011-2012 et 2015-2016 pour la prestation de tels services hors pays. Nous avons aussi noté que le Ministère a engagé des dépenses de 34 millions de dollars en 2016-2017 pour environ 10 000 tests génétiques effectués à l'étranger.

Le Ministère a suivi une approche différente en ce qui touche les chirurgies bariatriques. Entre 2007-2008 et 2010-2011, il a financé environ 4 500 patients aux États-Unis pour recevoir ces chirurgies (qui consistent à réduire la taille de l'estomac chez les patients obèses au moyen d'une bande gastrique ou d'un pontage gastrique). Depuis, l'Ontario s'est doté de ses propres capacités de chirurgie bariatrique, et le Ministère n'a eu à

envoyer qu'un seul patient aux États-Unis pour une telle chirurgie entre 2011-2012 et 2017-2018.

2.4 Utilisation des services de santé de l'Ontario par des patients étrangers

Les touristes et visiteurs ne sont pas couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario, ni non plus certaines autres personnes, du fait de leur situation de citoyenneté ou d'immigration. Il demeure que des patients de l'étranger peuvent avoir accès à des services de santé en Ontario pour différentes raisons. Il peut s'agir par exemple d'étudiants étrangers qui deviennent malades et ont besoin de soins de santé pendant leurs études dans la province, de touristes qui subissent une blessure à la suite d'une chute à ski ou d'un accident de la route, de travailleurs étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité au Régime d'assurance-santé de l'Ontario, de demandeurs d'asile dans l'attente d'une décision relative à leur demande, ou encore de visiteurs de long séjour.

Certains patients étrangers viennent en Ontario expressément dans le but de recevoir des services de santé. Pensons à des femmes enceintes qui veulent accoucher en Ontario (tous les bébés qui naissent en Ontario sont des citoyens canadiens, peu importe la nationalité de leurs parents), ou à des visiteurs de l'étranger voulant recevoir un traitement spécialisé qui n'est pas offert dans leur pays.

Les hôpitaux ontariens peuvent facturer des frais aux patients étrangers, non seulement pour recouvrer le coût du traitement, mais aussi pour percevoir des revenus additionnels, et ce, sans avoir à obtenir une approbation particulière du Ministère. Ces frais peuvent être acquittés par le patient ou par un régime d'assurance privé, une administration publique étrangère ou un organisme de bienfaisance. Cependant, il n'entre pas dans les plans du Ministère de voir les hôpitaux de la province utiliser des fonds publics pour fournir des soins à des patients étrangers, et le Ministère ne veut pas non plus que les patients

étrangers aient préséance sur les Ontariens. Il s'attend en outre à ce que les revenus que les hôpitaux peuvent tirer des traitements fournis à des patients étrangers soient consacrés à des services hospitaliers destinés aux Ontariens.

Le Ministère, par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé (comme cela est expliqué à la **section 2.5.2**), finance 75 centres de santé communautaires dans la province afin d'offrir des programmes et services communautaires et de soins de santé aux Ontariens, y compris ceux qui ne sont pas couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario ou par une assurance-santé privée. Lors de notre audit des centres de santé communautaires, en 2017, nous avons constaté que 4,2 % des clients recevant des services de ces centres n'étaient pas couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario, mais étaient plutôt assurés par d'autres régimes, comme le Programme fédéral de santé intérimaire, ou ne bénéficiaient d'aucune assurance.

2.5 Partenaires dans le cadre de programmes interprovinciaux et internationaux de services de santé

2.5.1 Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Un certain nombre de directions du Ministère prennent part à l'exécution des trois programmes de services de santé hors pays et hors province du Régime d'assurance-santé de l'Ontario décrits à la **section 2.3**. Ces directions remplissent les fonctions suivantes :

- examiner les demandes d'approbation préalable, et travailler de concert avec les fournisseurs de services médicaux pour déterminer les possibilités d'offrir les mêmes services en Ontario;
- examiner et traiter les demandes soumises au processus d'examen interne du Ministère pour les trois programmes;

- représenter le Ministère lors des audiences de la Commission d'appel et de révision des services de santé (qui étudie les dossiers relatifs aux trois programmes, notamment lorsque l'auteur d'une demande est insatisfait du résultat du processus d'examen interne du Ministère; des précisions sont fournies à la **section 2.5.4**);
- représenter l'Ontario au sein d'un comité interprovincial et de ses différents groupes de travail (des explications sont fournies à la **section 2.5.5**);
- traiter les demandes de remboursement présentées dans le cadre des programmes, ce qui inclut la facturation interprovinciale, selon une formule de réciprocité, pour les services de santé hors province;
- produire des prévisions et préparer des rapports sur les dépenses des programmes.

De nombreuses directions ministérielles sont responsables de l'élaboration de politiques et de normes relatives aux hôpitaux ontariens dans le but d'accroître l'accès et la qualité dans l'optique des patients et de leurs familles. L'une de ces directions a comme tâche d'exercer une surveillance à l'égard de l'utilisation, par des patients étrangers, des services de soins de santé en Ontario (comme cela est décrit à la **section 2.4**).

2.5.2 Réseaux locaux d'intégration des services de santé et hôpitaux

Les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) de la province assurent la planification, l'intégration, le financement et la surveillance des systèmes de santé locaux en fonction des besoins correspondants. Pour les RLISS situés dans des régions de l'Ontario qui sont contiguës à une autre province ou aux États-Unis, la gestion des besoins des résidents locaux en matière de santé est assortie de possibilités et de défis particuliers lorsque les soins requis peuvent être obtenus auprès des administrations voisines.

Les RLISS financent les 141 associations hospitalières publiques de la province. La plupart des hôpitaux fournissent des services à des patients hospitalisés et à des patients externes qui sont pour la très grande majorité des résidents de l'Ontario, mais certains hôpitaux offrent une proportion plus importante de services de santé à des patients venant de l'extérieur de la province (habituellement dans les régions de l'Ontario qui se trouvent à proximité de la frontière avec une autre province) et à des patients venant de l'étranger (en général dans de grands centres urbains). Une utilisation importante et imprévue des services du système de santé de l'Ontario par des patients de l'extérieur de la province ou du pays pourrait avoir des répercussions sur la prestation de services aux patients ontariens.

Selon les données de 2016-2017 sur les services hospitaliers interprovinciaux, les RLISS où les résidents étaient les plus nombreux à demander à être admis dans un hôpital situé ailleurs au Canada étaient ceux du Nord-Ouest et de Champlain, qui jouxtent respectivement le Manitoba et le Québec. À titre de comparaison, les deux RLISS de la province qui ont enregistré le plus de demandes d'admission de patients de l'extérieur de la province dans l'un de leurs hôpitaux étaient ceux de Champlain et de Toronto-centre – ces deux RLISS totalisent 75 % des hospitalisations de patients venant des autres provinces et des territoires.

2.5.3 Sociétés d'assurances

Étant donné que le Ministère ne rembourse les Ontariens que pour certains types de services de santé dans le cadre des programmes de services de santé hors pays et hors province, et que, dans le cas des demandes de remboursement par des voyageurs pour des services de santé reçus hors pays, le remboursement des services est assujéti à des taux précis qui sont souvent inférieurs à ceux qui se seraient appliqués si les patients avaient reçu les soins en Ontario, il est recommandé sur le site Web ministériel que les Ontariens, avant de quitter la

province, souscrivent une assurance voyage privée couvrant les services non assurés par ailleurs.

Le Ministère a conclu des ententes avec 30 sociétés d'assurances qui acquièrent ainsi le statut de sociétés d'assurance responsabilité civile « inscrites ». Selon ces ententes, si une demande de remboursement est déposée par un voyageur pour des services de santé reçus hors pays, la société d'assurances effectue un paiement directement au patient ou au fournisseur des services médicaux, puis il recouvre directement auprès du Ministère toute partie du montant qui est couverte par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Dans la mesure où il donne son consentement, le patient n'a pas à contacter le Ministère.

2.5.4 Commission d'appel et de révision des services de santé

La Commission d'appel et de révision des services de santé est un tribunal quasi judiciaire indépendant qui a comme mandat d'entendre les appels déposés aux termes de différentes lois, dont la *Loi sur l'assurance-santé* de 1990. Ces appels peuvent être déposés par des résidents dont la demande d'approbation préalable a été rejetée ou dont la demande de remboursement a été rejetée ou a donné lieu à un remboursement partiel par le Ministère. La Commission entend environ le tiers des appels déposés par des résidents et rend des décisions à leur sujet. Pour les deux autres tiers des appels, le Ministère approuve celui-ci à une étape antérieure du processus, ou le demandeur retire sa demande ou se désiste.

De 2015-2016 à 2017-2018, la Commission a reçu en moyenne 74 appels par année relatifs au programme des services de santé à l'étranger et environ 37 visant le programme d'approbation préalable. Depuis 2015, 5 % des décisions du Ministère ayant été portées en appel par des résidents ont été entièrement annulées par la Commission, et 4 % ont été annulées en partie.

2.5.5 Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé

Le Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé est un comité fédéral-provincial qui aide à gérer les paiements entre administrations et qui traite les questions relatives à la couverture des soins de santé qui sont d'ordre interprovincial. Il supervise l'application de deux types d'ententes interprovinciales en assurance-santé – portant sur les services médicaux et sur les services hospitaliers, respectivement – et il établit les taux de facturation réciproque. Il compte des représentants de chaque province et de chaque territoire, tandis que Santé Canada assure l'exécution des fonctions administratives générales et centralisées.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) avait mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour accomplir les tâches suivantes :

- exécuter les programmes d'assurance-santé axés sur les services de santé hors pays et hors province afin d'assurer l'accessibilité des résidents ontariens admissibles à un soutien financier aux termes du Régime d'assurance-santé de l'Ontario au titre des soins de santé reçus à l'extérieur de la province, en conformité avec les ententes et les politiques en vigueur ainsi qu'avec les lois et les règlements fédéraux et provinciaux applicables, en respectant les principes d'économie et d'efficience;
- mesurer et rendre publics périodiquement les résultats des programmes et l'efficacité avec laquelle ils atteignent leurs objectifs;

- surveiller l'utilisation du système de santé de l'Ontario par des patients étrangers, et veiller à ce que cette utilisation n'ait pas d'incidence négative sur l'accès des Ontariens aux services de santé.

Avant de commencer notre travail, nous avons défini les critères d'audit à respecter pour atteindre notre objectif. Les critères sont fondés notamment sur l'examen des lois et des ententes applicables, sur des études internes et externes ainsi que sur des pratiques exemplaires compilées au fil de nos audits de programmes similaires. La haute direction du Ministère a examiné l'objectif de l'audit et les critères connexes, présentés à l'**annexe 3**, et a reconnu qu'ils étaient pertinents.

Les programmes du Régime d'assurance-santé de l'Ontario visés par notre audit sont : le programme destiné aux voyageurs hors pays, les programmes d'approbation préalable et le programme des services de santé hors province. Nous avons aussi examiné la manière dont les patients de l'étranger ont recours au système de santé de l'Ontario, principalement pour des services hospitaliers. Nous n'avons pas étendu notre examen aux approbations préalables de services de laboratoire dans le cas des patients dont les échantillons doivent faire l'objet de tests de laboratoire à l'extérieur de la province, car nous avons commenté ce point lors de notre audit de 2017 des services de laboratoire dans le secteur de la santé.

Nous nous sommes concentrés sur les activités des programmes au cours de la période de trois ans terminée le 31 mars 2018, et nous avons examiné les données pertinentes pour les cinq dernières années. Notre audit s'est déroulé de janvier à juin 2018, et nous avons obtenu du Ministère des déclarations écrites selon lesquelles, au 8 novembre 2018, il nous avait remis tous les renseignements dont il avait connaissance et qui étaient susceptibles d'avoir une incidence marquée sur les constatations ou sur la conclusion du présent rapport.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons rencontré des membres du personnel des directions pertinentes du Ministère en poste à Kingston, London, Oshawa, Ottawa, Thunder Bay et

Toronto, et nous avons examiné les données et la documentation qu'ils nous ont fournies. En ce qui touche les endroits où sont traitées les demandes de remboursement, nous avons étudié la manière dont on assure la protection de la documentation après les heures de travail aux bureaux du Ministère à Kingston, London et Ottawa. Nous avons aussi analysé des données relatives au processus d'examen interne du Ministère et des données de la Commission d'appel et de révision des services de santé afin de discerner les tendances historiques entourant les annulations, par la Commission, de décisions du Ministère.

Pour mieux comprendre les profils d'utilisation des services de santé au niveau des régions par des non-résidents de l'Ontario et pour en savoir plus sur le recours, par les Ontariens habitant dans les régions servies par des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), à des services offerts dans d'autres administrations, nous avons eu des rencontres ou des discussions avec des représentants de 5 des 14 RLISS. Ces RLISS (Champlain, Nord-Ouest, Érié St-Clair, Toronto-Centre et Centre-Ouest) sont adjacents à une autre province ou à un État américain, ou ils fournissent une somme importante de soins à des patients venant de l'étranger. Nous avons aussi rencontré des représentants ou obtenu des données de huit hôpitaux ontariens (Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario, Hôpital général de Hawkesbury et District General Hospital, Hôpital Mount Sinai, Centre Sunnybrook des sciences de la santé, Hôpital général de North York, Hospital for Sick Children, William Osler Health System, et Réseau universitaire de santé) afin de déterminer l'incidence des non-résidents de la province sur la prestation de services de première ligne.

Nous avons mené des recherches sur la manière dont d'autres provinces et des territoires gèrent leurs programmes d'assurance-santé relatifs aux services de santé hors pays et hors province afin de déterminer quels aspects pourraient être améliorés en Ontario.

Nous avons rencontré des intervenants du secteur de la santé, dont la Travel Health

Insurance Association of Canada et l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, pour connaître leur point de vue sur la façon dont fonctionnent les programmes ontariens.

Dans le but d'avoir une meilleure idée de leur participation aux programmes d'approbation préalable, nous avons rencontré des spécialistes médicaux externes auxquels fait appel le Ministère, dont Action Cancer Ontario, le Comité consultatif ontarien des technologies de la santé (de Qualité des services de santé Ontario), le Centre de toxicomanie et de santé mentale, le comité consultatif ontarien sur les services pédiatriques spécialisés et les responsables du programme du Toronto General Hospital relatif aux troubles de l'alimentation.

Nous avons obtenu de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) des données agrégées sur le traitement des patients dans le cadre des services de santé interprovinciaux. Les analyses, les conclusions, les opinions et les déclarations présentées dans ce rapport sont formulées par notre Bureau et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ICIS.

Pour pouvoir déterminer l'étendue de nos travaux d'audit, nous avons passé en revue des rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de l'Ontario ainsi que des données relatives aux plaintes reçues par l'ombudsman de l'Ontario au cours des trois dernières années.

Enfin, nous avons étudié les points pertinents signalés dans la section de notre audit de 1998 du Régime d'assurance-santé de l'Ontario ayant trait aux demandes de remboursement du coût des services de santé hors pays, et nous avons incorporé cette information à nos travaux d'audit.

Nous avons fait appel à un conseiller indépendant spécialisé dans le domaine des soins de santé pour nous appuyer dans le cadre de notre audit.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et

d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprend pouvoir donner une assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Programme destiné aux voyageurs hors pays

4.1.1 Les efforts de conscientisation des Ontariens à propos de la couverture offerte par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario lorsqu'ils sont en voyage à l'étranger se limitent à la présentation de conseils sur un site Web

Bien que le Ministère, sur sa principale page Web destinée aux voyageurs qui se rendent à l'étranger, conseille aux Ontariens de souscrire une assurance-santé privée lorsqu'ils quittent la province, nous avons constaté qu'un nombre élevé de demandes de remboursement avaient été présentées par des personnes qui n'avaient pas souscrit une telle assurance auprès d'une société d'assurances privée. Il est préoccupant de voir que de nombreux Ontariens voyagent sans assurance voyage lorsque

l'on se rend compte que, au cours de la période de cinq ans allant de 2013-2014 à 2017-2018, les remboursements accordés par le Ministère ont représenté seulement cinq cents de chaque dollar du montant de remboursement demandé par les voyageurs ontariens. L'absence d'assurance privée en complément de la couverture offerte par le Ministère peut avoir des répercussions marquées sur la situation financière des Ontariens, surtout en cas d'urgence nécessitant d'importants soins de santé.

Comme il est mentionné à la **section 2.3** et à l'**annexe 1**, la couverture des services d'urgence par le Ministère repose sur des taux très bas lorsque des résidents de l'Ontario doivent de manière imprévue obtenir ces services dans des hôpitaux pendant qu'ils sont en voyage à l'étranger. Les frais d'établissement sont de 50 \$ par jour pour les services de consultations externes, et de 200 \$ ou de 400 \$ par jour d'hospitalisation, selon la nature des soins fournis. Les honoraires des médecins sont remboursés selon le montant payé ou selon le barème en vigueur en Ontario, le moins élevé des montants étant retenu. Les urgences médicales à l'étranger peuvent survenir de façon tout à fait inattendue et donner lieu à des frais médicaux très élevés, comme en témoignent les exemples suivants :

- Tony a eu une crise cardiaque pendant qu'il séjournait en Floride. Le Régime d'assurance-santé de l'Ontario versera au plus 400 \$ par jour pour son séjour à l'hôpital, de même qu'un montant au titre des honoraires du médecin selon le barème en vigueur en Ontario. Si Tony avait souscrit une assurance privée avant son voyage, l'assureur privé aurait pu couvrir la différence entre le coût réel de ces services et le montant versé par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.
- Marie décide de se rendre en voiture à Buffalo une fin de semaine pour magasiner. Elle n'a pas souscrit d'assurance voyage. À Buffalo, elle a un accident d'automobile. Elle doit acquitter une facture d'hôpital de 10 000 \$ et des honoraires de médecin de 3 000 \$. Elle présente une demande de remboursement au Régime

d'assurance-santé de l'Ontario, qui lui verse 400 \$ pour les deux jours passés à l'hôpital et 1 000 \$ au titre des honoraires de médecin, de sorte qu'elle doit payer 11 600 \$ de sa poche.

Les Ontariens peuvent souscrire une assurance privée à l'égard des dépenses de santé qu'ils pourraient avoir à engager pendant qu'ils sont en voyage et qui ne sont pas couvertes par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. En règle générale, ce sont les raisons suivantes qui font en sorte que les voyageurs devraient souscrire une assurance voyage :

- Tout le monde ne dispose pas de la protection d'un régime d'assurance-maladie complémentaire financé par l'employeur, et un tel régime ne couvre pas forcément les services de santé reçus à l'extérieur du pays. Une étude de la population active canadienne menée en 2016 montre que de 20 % à 30 % des membres de cette population sont des travailleurs à la demande, des pigistes, des entrepreneurs indépendants et des experts-conseils; de plus, 85 % des sociétés interrogées ont dit s'attendre à ce que cet « effectif agile » prenne de l'expansion d'ici 2025. Or, les sociétés sont moins susceptibles d'offrir des prestations d'assurance-santé complémentaires financées par l'employeur à ces travailleurs.
- Bien que certaines personnes disposent d'une assurance voyage grâce à leur carte de crédit, ce ne sont pas toutes les cartes de crédit qui sont assorties d'une telle couverture. De plus, les sociétés émettrices peuvent imposer certaines conditions, par exemple offrir une protection dans le cadre de l'assurance voyage uniquement si le titulaire de la carte de crédit utilise cette dernière pour payer le voyage.

De nombreux Ontariens franchissent la frontière canado-américaine. Selon le département américain des transports, en 2017, environ 27 millions de personnes sont entrées aux États-Unis depuis l'Ontario, en traversant les postes frontaliers du Minnesota, de New York et du Michigan. (Ce chiffre comprend des conducteurs non ontariens, mais

il donne néanmoins un aperçu approximatif du nombre de fois où des Ontariens se rendent aux États-Unis en voiture chaque année.) Dès qu'ils sont en sol américain, ces personnes sont dans la même situation que n'importe quel autre voyageur à l'étranger en ce qui touche la protection limitée offerte par le Ministère à l'égard des soins médicaux d'urgence dont elles pourraient avoir besoin.

Les personnes qui réservent leur voyage auprès d'un transporteur aérien seront probablement invitées par ce dernier à souscrire une assurance voyage, mais elles ne suivent pas toutes ce conseil, et beaucoup d'entre elles ne sont pas couvertes par une autre assurance.

Les efforts déployés par le Ministère lui-même pour informer les Ontariens à propos des risques sont limités – pourtant, considérant le faible niveau de protection offert par le programme, on pourrait penser que le gouvernement inciterait fortement les Ontariens à souscrire une assurance voyage. Le Ministère fournit des renseignements aux Ontariens sur sa page Web principale destinée aux personnes qui partent en voyage à l'étranger, leur indiquant notamment ce qui suit : « Si vous prévoyez voyager à l'extérieur de l'Ontario, il est fortement recommandé de souscrire une assurance privée supplémentaire. En outre, vous devez bien comprendre ce qui est inclus dans votre police. » Cependant, il n'a pas eu recours à d'autres méthodes de sensibilisation du public. Nous n'avons trouvé aucune information laissant penser que, entre le 1^{er} août 2017 et le 31 juillet 2018, le Ministère avait transmis des renseignements aux Ontariens à partir de ses comptes sur les médias sociaux concernant la nécessité de souscrire une assurance voyage en raison des limites touchant les remboursements accordés par le Ministère et les services couverts.

De plus, le Ministère n'effectue pas d'analyses de données pour déterminer si certaines personnes sont moins enclines que d'autres à souscrire une assurance voyage, de manière à mieux cibler ses activités de conscientisation du public. Nous avons obtenu des renseignements sur les

demandes de remboursement présentées entre 2013-2014 et 2017-2018, et nous avons recensé près de 37 000 demandes présentées au Ministère directement par les patients, comparativement à quelque 402 000 demandes soumises au Ministère par des sociétés d'assurances au nom des patients. À propos des 37 000 demandes en question, le Ministère ne dispose d'aucun renseignement lui permettant de savoir dans combien de cas les patients ont subséquemment recouvré des montants additionnels auprès de régimes d'assurance privés par suite de la souscription d'une assurance privée.

RECOMMANDATION 1

Pour sensibiliser davantage le public aux taux limités de financement des soins médicaux d'urgence reçus à l'étranger et à la nécessité de souscrire une assurance privée pour couvrir les montants non remboursables par le gouvernement provincial, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit améliorer ses efforts de sensibilisation visant les Ontariens qui voyagent à l'étranger et en étendre la portée (par exemple en recourant aux médias sociaux), et il doit notamment cibler les groupes de personnes les plus susceptibles de ne pas souscrire d'assurance voyage.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations visant la sensibilisation accrue du public au sujet de la couverture du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour les soins médicaux d'urgence reçus à l'étranger et de la nécessité de souscrire une assurance voyage privée.

Le Ministère examinera l'utilisation de divers moyens de communication pour améliorer ses efforts de sensibilisation du public et en étendre la portée.

Nous avons obtenu des renseignements sur les

4.1.2 Le coût de gestion du programme destiné aux voyageurs hors pays est élevé en proportion des paiements effectués

Le Ministère consacre environ 2,8 millions de dollars par année à la gestion du programme destiné aux voyageurs hors pays, alors que les remboursements versés par ce programme s'élèvent annuellement à quelque 9 millions. À titre de comparaison, le Ministère affecte à peu près 4,2 millions de dollars par année à la gestion des programmes de services de santé hors province et d'approbation préalable, les versements annuels combinés de ces programmes atteignant près de 200 millions de dollars.

Le Ministère traite annuellement près de 90 000 demandes de remboursement présentées par des voyageurs. Son personnel doit évaluer ces demandes pour établir le taux de paiement approprié – soit le barème d'honoraires de médecin applicable en Ontario, 50 \$ par jour pour des services à des patients externes, et 200 \$ ou 400 \$ par jour d'hospitalisation, tout dépendant de la nature des soins dispensés. Nous avons observé que, tandis qu'il existe deux taux applicables pour les services d'hospitalisation en Ontario, la plupart des autres provinces et des territoires appliquent un taux commun, ainsi que le montre la **figure 5**. La tâche est rendue plus complexe encore du fait que le personnel traite manuellement ces demandes, qui sont principalement présentées sur papier. (La **section 4.4.1** contient des commentaires additionnels sur les pertes d'efficacité lors du traitement des demandes.)

De plus, par rapport à l'ensemble des demandes de remboursement au titre des services de santé hors pays et hors province, ce sont celles présentées dans le cadre de ce programme qui sont proportionnellement les plus nombreuses à être examinées par la Commission d'appel et de révision des services de santé, ce qui engendre des coûts additionnels pour le gouvernement.

Des documents ministériels de 2012 et de 2015 montrent que le Ministère a proposé l'apport de modifications au programme, notamment la

Figure 5. Comparaison des taux de remboursement applicables dans les provinces et les territoires à l'égard des services hospitaliers reçus à l'étranger, 2018

Sources des données : ministères provinciaux et territoriaux de la Santé

Province/territoire	Patients hospitalisés (\$/jour)	Patients externes (\$/jour)
Ontario	200 ou 400	50
Colombie-Britannique	75	0
Alberta	100	50
Saskatchewan	100	50
Manitoba	280-570	100
Québec	100	50
Nouveau-Brunswick	100	50
Nouvelle-Écosse	525	0
Île-du-Prince-Édouard*	1 423	359
Terre-Neuve-et-Labrador	465	62
Yukon*	2 642	359
Territoires du Nord-Ouest*	2 724	359
Nunavut*	2 638	359

* Il est précisé sur le site Web de ces administrations publiques que les services de santé reçus hors pays sont remboursés en fonction du taux provincial ou territorial applicable.

révision des niveaux de paiement existants (50 \$, 200 \$ ou 400 \$) pour les fixer à un taux standard de 100 \$ par jour pour les services aux patients hospitalisés, tandis que la couverture des services aux patients externes serait carrément éliminée. Le Ministère a indiqué que de telles modifications feraient concorder la couverture en Ontario avec celle offerte dans d'autres provinces et dans des territoires. Au moment où nous avons terminé notre audit, ces changements n'avaient pas été apportés.

RECOMMANDATION 2

Pour rationaliser la gestion du programme destiné aux voyageurs hors pays, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit réévaluer les possibilités de réduire les coûts administratifs, par exemple en adoptant un taux de remboursement unique (comme c'est le cas dans d'autres provinces) pour tous les services

de santé aux patients hospitalisés qui sont obtenus à l'étranger.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et s'efforcera de simplifier l'administration du programme de services de santé hors province.

4.2 Programmes d'approbation préalable des services de santé hors province et hors pays

4.2.1 Le Ministère s'en remet à la communauté médicale pour guider le processus de constitution des capacités nécessaires afin de rapatrier des services dans la province

Le Ministère compte sur la communauté médicale (par exemple les spécialistes dans la province) pour déterminer les possibilités d'accroître les capacités dans la province afin que les Ontariens aient davantage accès aux soins de santé en Ontario, au lieu de devoir les envoyer à l'extérieur de la province.

Étant donné que le programme d'approbation préalable des services de santé hors pays aide les résidents de la province à accéder à des ressources financières du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour des services médicalement nécessaires qui ne sont pas fournis en Ontario, ou qui le sont mais tardivement, ce qui pourrait entraîner des conséquences médicales graves, le profil des demandes qu'il reçoit et des paiements qu'il effectue peut être révélateur de la nécessité d'accroître les capacités existantes ou de constituer des capacités nouvelles en Ontario au chapitre des services ainsi financés.

Certains hôpitaux que nous avons contactés ont indiqué s'attendre à ce que le Ministère analyse périodiquement les données sur les approbations préalables et à ce qu'il mobilise la communauté médicale dans le but de rapatrier des services – c'est-à-dire les offrir dans la province –, mais ils n'ont pas l'impression que le Ministère agit en ce sens.

Le Ministère utilise certains renseignements sur les approbations préalables pour cerner les tendances et les secteurs où les capacités pourraient être accrues, mais il pourrait faire plus à ce chapitre afin de répondre à la demande actuelle et prévue pour les services visés par une demande d'approbation préalable.

Bien que le Ministère ait fait des progrès en vue de constituer des capacités additionnelles pour offrir plus de possibilités de traitement dans la province – ce qui inclut les chirurgies bariatriques, le traitement contre le cancer et les traitements en établissement pour les adolescents ayant des troubles de l'alimentation graves et pour d'autres personnes atteintes de troubles obsessionnels-compulsifs graves –, il demeure que la capacité disponible dans la province ne répond pas toujours à la demande dans le cas des patients ontariens. Nous avons constaté que, en 2017-2018, un nombre élevé de patients avaient été envoyés hors de la province et que le Ministère avait effectué des paiements importants, principalement à des hôpitaux américains, à même les fonds destinés aux services aux patients dans le cadre du programme d'approbation préalable. Voici certains des paiements en question :

- 220 000 \$ pour chaque cas de traitement contre le cancer;
- 205 000 \$ pour chaque intervention vasculaire;
- 99 000 \$ pour chaque cas de soins cardiaques;
- 80 000 \$ pour chaque cas de services d'hospitalisation (reliés par exemple à un diagnostic de trouble de l'alimentation sévère, de toxicomanie, de trouble de la personnalité limite et de trouble obsessionnel-compulsif).

La province accroît ses capacités en matière de traitement du cancer

Lors de notre audit de 2017 portant sur les services de traitement du cancer, nous avons noté que le coût moyen pour chaque patient ayant besoin d'une greffe de cellules souches aux États-Unis s'établissait à 660 000 \$, et que l'Ontario ne

disposait pas des capacités requises pour répondre à la demande rattachée à ces greffes. Nous avons recommandé que le Ministère travaille en collaboration avec Action Cancer Ontario et avec les hôpitaux pour accélérer les processus d'examen et d'approbation des fonds d'immobilisations nécessaires en vue d'accroître la capacité d'effectuer des greffes de cellules souches en Ontario.

Au moment où nous avons réalisé le présent audit, le Ministère et Action Cancer Ontario ont indiqué que la province examinait la faisabilité d'offrir des services de protonthérapie en Ontario. Si la province va de l'avant avec le projet de construction d'un établissement de services de protonthérapie, les services seraient offerts dans cinq à sept ans. Dans l'intervalle, le Ministère, de concert avec Action Cancer Ontario, facilite les renvois à des fournisseurs de services de santé à l'étranger pour assurer l'accès des patients à la protonthérapie.

RECOMMANDATION 3

Pour aider les Ontariens à avoir un meilleur accès aux services de santé assurés dans la province, et pour déterminer les domaines prioritaires en vue de renforcer les capacités à l'intérieur de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit procéder à un examen continu des statistiques relatives aux demandes et aux approbations relatives à la prestation de services de soins de santé à l'extérieur de l'Ontario, et il doit au besoin entamer des travaux de pair avec la communauté médicale afin de constituer ou d'accroître les capacités de prestation de services de santé faisant couramment l'objet d'un financement dans le cadre des programmes d'approbation préalable.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Même s'il a réussi à renforcer la capacité dans la province pour répondre à la demande de services à l'étranger, le Ministère reconnaît

qu'une collaboration plus étroite avec les spécialistes en soins de santé contribuerait à prévoir la demande à venir.

4.2.2 Le Ministère n'a pas conclu d'ententes de fournisseur de services à tarifs préférentiels avec des établissements médicaux étrangers fournissant année après année certains services médicaux à des Ontariens

Aux termes du règlement d'application de la *Loi sur l'assurance-santé*, le Ministère peut conclure une entente de fournisseur privilégié avec des hôpitaux, des établissements de santé ou des médecins se trouvant à l'extérieur de l'Ontario aux fins de fournir certains traitements et d'exécuter certaines procédures assortis de taux négociés au préalable. En date de mars 2018, le Ministère avait conclu de telles ententes avec 27 établissements de santé et hôpitaux, tous situés aux États-Unis. Toutefois, il n'a conclu aucune entente de fournisseur privilégié avec certains autres établissements de santé, malgré le fait que de plus en plus d'Ontariens reçoivent des services dans ces établissements. Le Ministère rate peut-être une occasion de réduire le coût des soins de santé dans le cadre des programmes d'approbation préalable et de hausser l'efficacité de l'examen des demandes, étant donné qu'il a déjà une certaine connaissance des services fournis par les fournisseurs privilégiés avec lesquels il a déjà négocié des taux de facturation.

En 2017-2018, 3 % du total des cas de financement approuvé par le Ministère dans le cadre du programme d'approbation préalable des services de santé hors pays visaient des fournisseurs privilégiés. (Cette proportion de 3 % correspond à 25 % des demandes de patients.) Chacun de ces établissements fournit des services de santé comprenant des traitements en établissement pour des troubles de l'alimentation et des troubles obsessionnels-compulsifs, et des traitements de chimiothérapie combinés à des interventions chirurgicales pour un certain type de cancer. Des

explications plus détaillées sur les fournisseurs privilégiés sont présentées à l'**annexe 1**. Les autres coûts approuvés (97 %) étaient rattachés à d'autres établissements de santé.

Nous avons analysé les données relatives aux approbations préalables, et nous avons constaté que quatre établissements américains qui n'ont pas conclu d'entente de fournisseur privilégié avec le Ministère avaient néanmoins traité en moyenne 10 patients ontariens par année entre 2015-2016 et 2017-2018. Ensemble, ces quatre établissements – dont les services comprennent des appareils et des procédures de soins de la vue, des traitements pour certains types de cancer et des chirurgies de réassignation sexuelle – ont reçu du Ministère des sommes se chiffrant à environ 35 millions de dollars durant les trois années en question, ce qui représente 35 % du financement total accordé dans le cadre du programme d'approbation préalable hors pays durant cette période. Le Ministère aurait peut-être la possibilité de réaliser des économies importantes s'il négociait des taux de facturation standard avec ces établissements, étant donné le coût élevé des services de santé aux États-Unis.

Nous avons demandé au Ministère pourquoi il n'avait pas conclu d'entente de fournisseur privilégié avec ces quatre établissements. Le Ministère a répondu qu'il réalisait déjà des gains d'efficacité grâce aux liens établis avec ces établissements, et estimait qu'il bénéficiait des coûts négociés hors des ententes conclues.

RECOMMANDATION 4

Par souci d'optimisation des ressources relativement aux paiements effectués à des établissements de santé situés à l'étranger au titre du coût des services de santé préapprouvés que ces établissements fournissent à des patients ontariens, et pour accroître l'efficacité de son processus d'évaluation des demandes présentées par les Ontariens dans le cadre des programmes d'approbation préalable, le ministère de la Santé et des Soins de longue

durée doit conclure des ententes avec les fournisseurs de services situés à l'étranger qui n'ont pas encore conclu d'entente de fournisseur privilégié avec lui lorsque l'on peut démontrer que les avantages de ces ententes l'emportent sur les coûts qui en découlent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation d'envisager la conclusion d'ententes de fournisseur privilégié lorsque cela est pertinent.

4.2.3 Les spécialistes médicaux externes ont constaté que les dossiers ne sont pas toujours complets

Le Ministère demande des conseils d'ordre médical lorsqu'il examine des demandes de financement de services de santé à l'extérieur de la province. Toutefois, deux des groupes de spécialistes médicaux externes à qui le Ministère fait appel pour obtenir des recommandations quant à la question de savoir s'il faut ou non approuver des demandes d'approbation préalable ont constaté que les dossiers transmis par le Ministère ne contenaient pas toujours des renseignements complets. Une telle situation peut avoir un effet sur le résultat de l'évaluation et entraîner indûment des retards dans le processus d'évaluation.

Le Ministère compte généralement sur les conseils de son personnel médical interne, de groupes de spécialistes médicaux externes officiels possédant chacun une expertise dans un domaine donné, ou de spécialistes médicaux faisant habituellement partie d'établissements d'enseignement ou d'organismes médicaux de grande taille (comme le Centre Sunnybrook des sciences de la santé et la division de neurologie pédiatrique de l'Université McMaster).

Le Ministère a recours à des groupes de spécialistes médicaux externes dans quatre domaines, soit les soins de santé mentale, les soins contre le cancer, les soins pédiatriques et les troubles de l'alimentation (**annexe 4**). Il a fait appel

à ces groupes pour 58 % des cas examinés entre 2016-2017 et 2017-2018.

Des spécialistes externes fournissent une aide dans certains cas ayant trait par exemple à la santé mentale, ou encore des cas pédiatriques reliés à la paralysie cérébrale, soit des domaines pour lesquels le Ministère n'a pas constitué de groupe spécialisé. Entre 2016-2017 et 2017-2018, le Ministère a fait appel à de tels spécialistes dans 6 % des cas examinés.

Aux fins de leur évaluation, les spécialistes médicaux examinent le dossier des patients en fonction de critères énoncés dans la réglementation : ils déterminent si le traitement est expérimental, si le traitement est déjà offert en Ontario, si le fait de recevoir le traitement dans la province entraîne un retard aux conséquences significatives sur le plan médical, et si le traitement proposé est conforme aux normes de soins en vigueur en Ontario.

Pour aider les spécialistes et les groupes spécialisés à effectuer leur évaluation, le Ministère leur transmet un questionnaire à remplir lors de l'examen des dossiers des patients. Ce questionnaire aide les spécialistes à documenter les conflits d'intérêts éventuels ainsi que leurs conclusions à propos des critères établis par la réglementation. Nous avons passé en revue un échantillon de dossiers de demandes d'approbation préalable et avons constaté que les décisions étaient documentées comme il se doit. Cependant, ainsi que nous l'avons indiqué, deux des groupes de spécialistes médicaux que nous avons contactés ont dit que, parfois, les dossiers des patients ne contenaient pas tous les renseignements nécessaires, comme l'indice de masse corporelle, pour les aider à formuler rapidement des recommandations. Le Ministère a précisé que la documentation des dossiers était préparée par le médecin traitant du patient et, lorsqu'on lui en fait la demande, il obtient les renseignements supplémentaires et les fournit au spécialiste.

4.2.4 Absence d'évaluation des établissements étrangers fournissant des services dans le cadre du programme d'approbation préalable

Le Ministère n'effectue pas d'évaluation pour vérifier si les établissements fournissant des services de santé préapprouvés à des Ontariens ont fourni à ces derniers des soins de bonne qualité. Un suivi des patients suivant la prestation des services, par exemple par l'entremise des médecins traitants, pourrait aider le Ministère et les spécialistes médicaux externes qui lui soumettent des recommandations sur l'approbation ou le rejet des demandes à déterminer s'il convient de continuer d'envoyer des patients dans ces établissements ou de recommander ces derniers aux patients, en particulier dans le cas des fournisseurs privilégiés désignés par le Ministère.

Le Ministère ne demande pas aux patients ni aux médecins qui les ont aiguillés de lui communiquer des commentaires à propos des établissements de soins de santé qui ont fourni les traitements. Le Ministère nous a déclaré que son rôle consiste à financer les services admissibles, et qu'il appartient selon lui au médecin qui aiguille le patient de déterminer les soins requis et de s'informer au sujet des résultats du point de vue du patient. De ce fait, le Ministère ne recueille ni n'analyse de données sur les résultats obtenus par les patients ayant reçu un traitement dans ces établissements. La plupart des groupes de spécialistes médicaux externes qui aident le Ministère en recommandant l'approbation ou le rejet des demandes nous ont dit qu'ils aimeraient connaître les résultats rattachés aux patients dont ils évaluent le dossier dans le cadre du programme d'approbation préalable, afin d'améliorer leur processus d'évaluation et d'étayer leurs décisions subséquentes ayant trait à des cas similaires.

Le Ministère pourrait à tout le moins recueillir des renseignements afin de savoir si l'expérience générale des patients a été positive ou négative dans les établissements à l'extérieur de la province, et peut-être aussi chercher à obtenir certains renseignements sur les résultats, comme les taux

d'infection postopératoire, mais il ne prend pas de mesures à cette fin.

RECOMMANDATION 5

Pour pouvoir prendre des décisions mieux étayées à l'égard des demandes d'approbation préalable de services de santé devant être dispensés à l'extérieur de l'Ontario, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- préparer une liste de contrôle faisant état de tous les documents et renseignements qu'il doit communiquer aux spécialistes médicaux externes;
- élaborer un mécanisme pour recueillir des données sur l'expérience et les résultats des patients ayant reçu des services de santé dans le cadre des programmes d'approbation préalable, et communiquer ces résultats aux groupes de spécialistes médicaux externes qui l'aident en lui soumettant des recommandations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec les médecins traitants et les spécialistes médicaux externes à l'élaboration de listes de contrôle sur les exigences liées à la documentation.

Le Ministère se penchera également sur la conception d'un mécanisme de collecte et d'utilisation de données sur l'expérience des patients et les autres résultats, ainsi que sur les moyens de partager ces renseignements à l'appui de la prise de décisions.

4.2.5 Les Ontariens n'ont pas forcément les moyens d'assumer les coûts de déplacement requis pour recevoir des traitements médicaux à l'extérieur de la province

Même lorsqu'un Ontarien obtient l'approbation du Ministère en vue de recevoir un financement pour des soins de santé à l'extérieur de la province, il doit aussi se déplacer jusqu'à l'endroit en question.

Dès lors, les personnes ayant les moyens de se rendre hors province pour recevoir des soins de santé auront accès à ces soins, alors que d'autres estimeront que les coûts sont trop élevés et devront du coup attendre plus longtemps pour recevoir de tels soins dans la province – il se peut même qu'elles n'aient pas accès du tout à ces soins. Le Ministère ne recueille pas de renseignements sur les cas où le patient a décidé de ne pas chercher à obtenir une approbation préalable pour recevoir des services de santé hors province parce qu'il n'avait pas les moyens de faire le voyage.

Le Ministère accorde une subvention pour frais de transport à des fins médicales aux patients admissibles du Nord de l'Ontario qui doivent parcourir de grandes distances pour obtenir des soins de santé dans la province ou au Manitoba. Cependant, de façon générale, le Régime d'assurance-santé de l'Ontario ne couvre pas les coûts de transport à l'égard des services ayant fait l'objet d'une approbation préalable.

Nous avons mené des recherches pour déterminer si les frais de déplacement sont couverts par d'autres régimes provinciaux d'assurance-santé; nous avons ainsi appris que sept des provinces et des territoires canadiens – le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon et le Nunavut – offrent des programmes de subvention pour le transport au titre des soins de santé hors pays et hors province ayant fait l'objet d'une approbation préalable, les modalités de ces programmes pouvant varier. Le programme de l'Île-du-Prince-Édouard comporte des critères d'admissibilité, dont l'un est fondé sur le revenu net du ménage. Tout comme l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec n'accordent pas de subvention à l'égard des coûts de transport pour recevoir des services préapprouvés.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les Ontariens aient accès sans retard à des services de santé dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a préalablement approuvé la prestation à l'extérieur de la province, le Ministère doit mener une étude des mesures d'aide offertes par d'autres provinces et par des territoires dans le cadre de leurs programmes respectifs d'approbation préalable au titre des coûts de transport vers l'endroit où les services de santé doivent être fournis, et il doit évaluer si une aide similaire est de mise en Ontario, en tenant compte de facteurs d'admissibilité comme le niveau de revenu du ménage.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les mesures d'aide offertes par d'autres provinces et territoires pour les coûts de déplacement, afin de déterminer s'il serait possible d'offrir une aide semblable aux Ontariens.

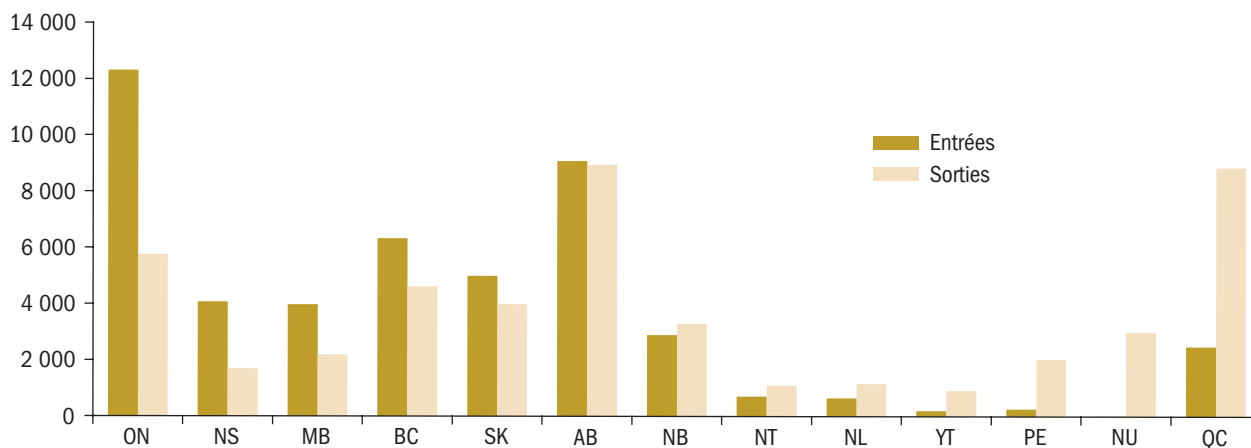
4.3 Programme des services de santé hors province

Dans le contexte de l'application du principe de transférabilité énoncé dans la *Loi canadienne sur la santé* (se reporter à la **section 2.2**), l'Ontario fait partie des provinces canadiennes faisant partie de la catégorie des « fournisseurs nets ». La **figure 6** montre que, en 2016-2017, soit l'exercice le plus récent pour lequel on dispose de données, il y a eu davantage de patients hospitalisés en Ontario qui venaient des autres provinces ou des territoires qu'il y a eu de patients ontariens hospitalisés dans les autres provinces et les territoires. Il en a été de même pour la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, où le nombre de résidents d'autres administrations ayant été hospitalisés dans leurs établissements a été supérieur au nombre de leurs résidents hospitalisés ailleurs au pays.

Le Ministère a indiqué qu'il ne fait pas un suivi des raisons pour lesquelles les Ontariens ont recours à des soins de santé dispensés ailleurs au Canada. Il estimait toutefois que l'attrait des hôpitaux ontariens du point de vue des résidents des autres provinces et des territoires pouvait tenir à des raisons comme le fait que plusieurs hôpitaux de la province sont spécialisés dans certaines

Figure 6. Nombre d'hospitalisations de patients venant d'autres provinces et territoires, selon les entrées-sorties nettes, 2016-2017

Source des données : Institut canadien d'information sur la santé



Note : Les entrées correspondent au nombre de séjours à des fins de traitement dans une province ou un territoire donné par des personnes qui viennent d'une autre province ou d'un autre territoire. Les sorties indiquent le nombre de séjours dans d'autres provinces et d'autres territoires par des personnes résidant dans la province ou le territoire donné.

procédures, et aussi que la province est la plus peuplée au pays – les visiteurs des autres coins du Canada qui comptent de la famille en Ontario peuvent avoir besoin de soins de santé pendant qu'ils séjournent dans la province.

Nous avons constaté que, au cours de la période de 10 ans allant de 2007-2008 à 2016-2017, le nombre d'hospitalisations d'Ontariens dans une autre province ou un territoire a diminué, tandis que le nombre de résidents d'autres provinces et de territoires hospitalisés en Ontario a augmenté.

En 2016-2017, il y a eu 5 757 séjours signalés de patients ontariens dans des hôpitaux d'autres provinces, contre 7 701 en 2007-2008, ce qui représente une baisse de 25 %. Les deux tiers environ de ces hospitalisations en 2016-2017 ont eu lieu au Manitoba, au Québec ou en Colombie-Britannique.

À titre de comparaison, toujours en 2016-2017, le nombre de patients d'autres régions du Canada ayant fait un séjour dans des hôpitaux ontariens s'est établi à 12 305, soit 21 % de plus qu'en 2007-2008 (10 200). Au total, 61 % de ces patients venaient du Québec et 9 %, de l'Alberta.

Mesures prises pour améliorer l'accès des Ontariens aux services de santé offerts ailleurs au Canada

Nous avons observé que le Ministère a pris récemment certaines mesures utiles pour améliorer l'accès des Ontariens aux services de santé offerts ailleurs au Canada. Ainsi, pour aider les Ontariens vivant sur le territoire du Réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) du Nord-Ouest à avoir accès aux services de santé au Manitoba – accès dont ces résidents ne disposent pas toujours –, le Ministère, de concert avec le RLISS, a conclu une entente avec le ministère de la Santé du Manitoba en mai 2018 en vue d'affecter jusqu'à 4,8 millions de dollars par année pour faciliter le transport de patients à destination et en provenance d'établissements du Manitoba et pour fournir des fonds complémentaires à l'égard de certains

services hospitaliers aux termes de l'entente de facturation interprovinciale. En 2016-2017, 28 % des Ontariens hospitalisés dans d'autres provinces et des territoires étaient résidents du territoire du RLISS du Nord-Ouest, et 95 % de ces séjours particuliers avaient été faits dans des hôpitaux manitobains.

Également, en mai 2018, le Ministère a proposé l'apport de modifications à la réglementation pour pouvoir commencer à couvrir les soins à domicile et les soins palliatifs dispensés à des Ontariens séjournant temporairement ailleurs au Canada (ces services sont déjà couverts lorsqu'ils sont dispensés aux Ontariens à leur domicile) ainsi qu'à d'autres Canadiens qui viennent de s'installer en Ontario, sans que ces derniers soient assujettis à la période d'attente interprovinciale prévue par la loi. Au moment où nous avons terminé cet audit, les modifications proposées avaient été rendues publiques afin de recueillir des commentaires.

4.3.1 Les services de soins de santé ne sont pas tous entièrement transférables ailleurs au Canada

À l'instar d'autres administrations provinciales et territoriales, le Ministère couvre les services médicaux (p. ex., consultations, cliniques sans rendez-vous) et les services hospitaliers (urgences, tests diagnostiques et tests de laboratoire, etc.) que reçoivent des Ontariens en voyage ailleurs au Canada. Mais cette couverture ne comprend pas certains autres services financés par l'État, comme les services d'ambulance, les soins à domicile et les services communautaires en santé mentale offerts en dehors des hôpitaux – soit des services couverts en partie ou en totalité par le Ministère lorsqu'ils sont dispensés dans la province aux Ontariens admissibles. En effet, aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*, les provinces et les territoires sont tenus de couvrir uniquement les services médicalement nécessaires qui sont fournis par un médecin ou dans un hôpital à leurs résidents pendant que ceux-ci sont temporairement absents de leur province ou de leur territoire

de résidence (ladite loi ne définit pas les termes « temporairement absents »).

À l'instar de plusieurs provinces et territoires, l'Ontario offre à ses résidents, lorsqu'ils se trouvent dans la province, non seulement les services médicaux et les services hospitaliers requis par la *Loi canadienne sur la santé*, mais également des services de soins de santé additionnels. En Ontario, cela comprend les médicaments prescrits dans un milieu autre qu'un hôpital à des personnes admissibles dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario, les soins à domicile aux Ontariens admissibles qui ont besoin de services de soutien à domicile, et bien d'autres services encore.

Par contre, dans le cas des Ontariens qui se rendent dans une autre province ou dans un territoire, par exemple pour prendre des vacances, étudier ou travailler, ou qui résident dans des collectivités contiguës à une autre administration, comme à Kenora, dans le Nord-Ouest de la province, et qui reçoivent des services de santé dans une province voisine (dans un établissement pouvant être moins loin de l'endroit où ils résident que l'établissement ontarien le plus proche), le Ministère rembourse uniquement les coûts

imputables aux services médicaux et hospitaliers (y compris certains services de chirurgie dentaire) au titre de ce programme, parce que seuls ces services sont visés par l'exigence énoncée dans la *Loi canadienne sur la santé*.

Les Ontariens paient davantage pour des services d'ambulance dans certaines provinces que le montant que l'Ontario facture aux résidents des autres provinces et des territoires

Le Ministère assume en totalité ou en partie le coût de certains services – autres que les services médicaux ou hospitaliers – que reçoivent les Ontariens dans la province, par exemple les services d'ambulance et la plupart des tests sanguins effectués dans des laboratoires à l'extérieur des hôpitaux; il ne couvre toutefois pas ces services lorsqu'ils sont obtenus par des Ontariens ailleurs au Canada, ainsi que le montre la **figure 7**.

Nous avons examiné les différences dans les taux de facturation de certains services de santé qui ne sont pas couverts par le Ministère si un Ontarien les reçoit dans une autre province ou dans un territoire. Du fait que nous ne disposons pas de renseignements complets sur les services de

Figure 7. Services de santé reçus par des Ontariens à l'intérieur et à l'extérieur de la province qui sont couverts par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

En Ontario	Hors de l'Ontario, mais au Canada ¹
Couverture complète ou partielle	
<ul style="list-style-type: none"> • Services médicaux² • Services hospitaliers² • Services d'ambulance • Services de soins à domicile • Soins palliatifs • Médicaments dispensés en dehors d'un milieu hospitalier (p. ex., programme de médicaments sur ordonnance pour les aînés) • Services de laboratoire communautaire • Établissements de santé mentale • Appareils fonctionnels (p. ex., prothèses) 	<ul style="list-style-type: none"> • Services médicaux² • Services hospitaliers²

1. Le Ministère peut aussi couvrir d'autres services de santé fournis hors de la province mais au Canada, dans le cadre de son programme d'approbation préalable. De plus amples renseignements sont fournis à l'annexe 1.

2. Services médicalement nécessaires et assurés.

santé reçus par les Ontariens hors de la province, et que les données du Ministère ne permettent pas de déterminer les services de santé reçus le plus souvent (étant donné que ces données ont trait aux demandes de remboursement présentées au Ministère par les patients, qui peuvent ne pas avoir demandé le remboursement d'autres coûts, soit parce qu'ils savent que le Ministère ne les rembourse pas, soit parce qu'ils ont souscrit une assurance privée), nous avons choisi les services d'ambulance à titre de service de santé dont un Canadien pourrait avoir à acquitter directement le coût lorsqu'il se trouve dans une autre région du pays.

Nous avons constaté que le montant facturé aux Ontariens au titre des services d'ambulance reçus dans d'autres régions du Canada était plus élevé que celui facturé par le gouvernement de l'Ontario aux résidents d'autres provinces et de territoires. Par exemple, au moment de notre audit, l'Ontario facturait des frais de 240 \$ pour l'utilisation d'une ambulance terrestre par des personnes vivant ailleurs au Canada, alors que cinq autres provinces imposaient des frais supérieurs à ce montant aux Ontariens et aux autres personnes résidant ailleurs au pays – la Nouvelle-Écosse facturait des frais de 732,95 \$, le Nouveau-Brunswick, de 650 \$, l'Île-du-Prince-Édouard, de 600 \$, la Colombie-Britannique, de 530 \$, et le Québec, de 400 \$, plus des frais de kilométrage. À titre de comparaison, un Ontarien doit payer des frais de 45 \$ seulement à titre de quote-part lorsqu'il utilise des services d'ambulance terrestre dans la province. L'Ontario n'a conclu aucune entente de réciprocité avec d'autres provinces ni avec des territoires à l'égard des services d'ambulance.

En 2016, le Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé (se reporter à la **section 2.5.5**) a mis sur pied un groupe de travail composé de représentants provinciaux afin d'examiner les écarts de couverture entre provinces, notamment en ce qui touche les services d'ambulance. Au moment où nous avons terminé notre audit, le Comité n'avait pas encore formulé de recommandations.

4.3.2 Les efforts du Ministère en vue de sensibiliser les Ontariens à la protection offerte par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario lorsqu'ils sont en voyage dans une autre province ou un territoire du Canada se limitent à un avis affiché sur son site Web

Sur sa page Web principale consacrée à la couverture des services de santé qui est offerte aux Ontariens lorsqu'ils sont en voyage ailleurs au Canada, le Ministère fournit des exemples de services de santé qui ne sont pas couverts, et il présente l'avis suivant : « Nous vous recommandons de prendre une assurance voyage privée avant de quitter l'Ontario pour couvrir tout service non assuré dont vous pourriez avoir besoin. » Ainsi que cela est indiqué à la **section 4.1.1**, le Ministère n'a pas eu recours aux médias sociaux pour conscientiser le public concernant la protection au titre des services de santé pour les Ontariens qui voyagent à l'extérieur de la province.

À titre de comparaison, les pages Web principales d'autres provinces et de territoires portant sur la couverture des services de santé obtenus hors province contiennent des messages plus détaillés et qui insistent davantage sur la nécessité de souscrire une assurance privée. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador conseille à ses résidents de souscrire une assurance voyage auprès d'un assureur privé, même si leur voyage dure un seul jour. Le Québec fait savoir à ses résidents que le gouvernement provincial ne rembourse pas la totalité du coût des services de soins de santé reçus hors province, et qu'il ne couvre pas du tout certains services. De même, le Yukon avertit ses résidents que son régime d'assurance-santé ne couvre pas les services d'ambulance, et il conseille de souscrire une assurance privée même dans le cas d'un voyage d'une seule journée aux États-Unis ou dans une autre province canadienne.

Les Ontariens qui voyagent et qui ne sont pas bien informés à propos de la nécessité de souscrire une assurance privée risquent de devoir acquitter eux-mêmes les frais liés à certains services de santé reçus ailleurs au Canada.

4.3.3 Aucune entente n'a été conclue entre l'Ontario et le Québec pour simplifier le processus de facturation des services médicaux reçus au Québec

Le Ministère n'a pas contribué à alléger le fardeau administratif que doivent assumer les Ontariens qui reçoivent des services médicaux au Québec. Étant donné que cette province n'est pas partie à l'entente de facturation interprovinciale des services médicaux, les Ontariens qui reçoivent de tels services au Québec doivent généralement payer la facture applicable au moment où ils reçoivent les services, puis soumettre la facture pour obtenir un remboursement du Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Le processus est plus simple lorsque les Ontariens reçoivent des services médicaux ailleurs au Canada, car le médecin facture d'abord les services à son régime provincial d'assurance, qui facture ensuite le Régime d'assurance-santé de l'Ontario à des fins de remboursement. Les Ontariens qui reçoivent des services médicaux au Québec doivent donc prendre des mesures additionnelles pour obtenir un remboursement par rapport à ceux qui reçoivent les mêmes services dans une autre province ou dans un territoire.

Une entente est en vigueur depuis 1988 entre le Ministère et une région de l'Ouest du Québec pour aider les Québécois qui y habitent à recevoir des services d'urgence et des services médicaux spécialisés qui ne sont pas disponibles dans la région en question, et ce, sans avoir à payer directement ces services (qui sont fournis par des médecins de la région d'Ottawa). Toutefois, seuls les patients québécois profitent de cette entente, qui ne s'applique pas aux patients ontariens qui vont au Québec. En 2017-2018, le montant total des factures non visées par les ententes de facturation interprovinciale et ayant fait l'objet d'une demande de remboursement par des Ontariens auprès du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour des services médicaux reçus hors province a totalisé 11 millions de dollars, dont 74 % avaient trait à des services médicaux reçus au Québec.

4.3.4 Les Ontariens n'ont aucune protection à l'égard des services médicaux facturés à des taux supérieurs à celui applicable en Ontario

Bien que la *Loi de 2004 sur l'engagement d'assurer l'avenir de l'assurance-santé* stipule que les Ontariens ne peuvent se voir imposer des honoraires supérieurs à ceux prévus par le barème des prestations de l'Ontario (c'est-à-dire le montant que le Régime d'assurance-santé de l'Ontario versera à un médecin ontarien pour une procédure médicale donnée) lorsqu'ils reçoivent des services de santé assurés auprès d'un médecin ontarien, cette protection ne s'applique pas lorsque les services de santé sont fournis par un médecin dans une autre province ou dans un territoire. Par conséquent, lorsque des patients ontariens doivent acquitter le coût de services de santé reçus ailleurs au pays, puis obtenir un remboursement du Régime d'assurance-santé de l'Ontario à leur retour, rien ne garantit qu'ils pourront recouvrer la totalité du montant payé. Cette situation survient habituellement avec des médecins au Québec, mais cela pourrait aussi se produire ailleurs au Canada, car les médecins ont le droit de présenter une facture aux patients directement à l'endroit où les services sont fournis plutôt que de transmettre leur facture au régime provincial d'assurance-santé (qui recouvre ensuite le montant auprès de l'Ontario), conformément à l'entente de facturation interprovinciale en vigueur.

Nous avons examiné les données relatives aux demandes de remboursement et avons trouvé des cas où un médecin d'une autre province a appliqué à un patient ontarien des honoraires supérieurs au taux applicable en Ontario. Ainsi, un médecin albertain a facturé une somme de 166 \$ à un patient ontarien pour des services externes de psychothérapie. Or, le remboursement accordé par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour de tels services selon le barème des prestations de l'Ontario n'est que de 80,30 \$. De même, un médecin albertain a soumis des honoraires de 40 \$

à un patient ontarien pour un examen médical approfondi, mais le Régime d'assurance-santé de l'Ontario n'a remboursé que 33,70 \$.

Le Ministère indique sur sa page Web principale portant sur la couverture des services de santé hors province que les Ontariens ont droit à une protection au titre des services médicaux reçus ailleurs au Canada, mais il ne précise pas que le remboursement accordé n'excède pas le taux en vigueur en Ontario lorsqu'un patient paie directement le médecin, puis soumet une demande de remboursement au Ministère. À titre de comparaison, sur leur page Web, le Québec et le Yukon informent leurs résidents que les services médicaux reçus hors province sont remboursables seulement à concurrence du taux provincial ou territorial applicable.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à réduire le fardeau financier et administratif assumé par les Ontariens qui ont besoin de services de santé pendant qu'ils sont en voyage ailleurs au Canada, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- travailler de concert avec les autres provinces pour fixer des taux plus uniformes à l'égard des services de santé courants que reçoivent les Canadiens qui voyagent dans d'autres régions du pays et qui ne sont pas visés par la *Loi canadienne sur la santé* (comme les services d'ambulance);
- examiner les moyens possibles de rationaliser le processus de remboursement pour les Ontariens qui reçoivent des services médicaux au Québec, en l'absence d'entente avec cette province à l'égard des services médicaux;
- mieux communiquer des renseignements aux Ontariens sur la protection dont ils bénéficient à l'égard des services de santé reçus dans une autre province, notamment en affichant bien en évidence l'indication que les services médicaux reçus hors province et facturés au point de service ne

sont remboursés qu'à concurrence du taux applicable en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaillera de concert avec les autres provinces et les territoires pour examiner le financement pour les services de santé courants que reçoivent les citoyens hors de leur province et qui ne sont pas actuellement couverts par les régimes d'assurance-santé provinciaux et territoriaux.

Le Ministère reconnaît qu'un processus simplifié de remboursement serait avantageux pour les Ontariens qui reçoivent des services médicaux au Québec. Le Ministère cherchera à rendre ce processus plus efficace.

Le Ministère bonifiera ses messages à l'intention des Ontariens sur la couverture interprovinciale des soins de santé.

4.3.5 Le Ministère est en mesure de détecter les erreurs dans les factures soumises par les hôpitaux d'autres provinces et des territoires; mais il peut faire mieux pour détecter les factures inappropriées soumises par des médecins des autres provinces et des territoires

Les systèmes ministériels de facturation interprovinciale des services médicaux et des services hospitaliers permettent aux médecins et aux hôpitaux du reste du pays de facturer le Ministère, par l'entremise de leurs programmes provinciaux d'assurance-santé, pour les services de santé fournis à des Ontariens.

Nous avons constaté que le Ministère a incorporé des mécanismes de contrôle au système de facturation des services hospitaliers afin de détecter les erreurs, par exemple des données manquantes ou non valides dans les demandes de remboursement, les cas d'application erronée des règles et des taux de facturation, ou les demandes de remboursement en double pour des services aux

malades hospitalisés ou externes. Entre 2013-2014 et 2017-2018, le Ministère a traité des demandes de remboursement se chiffrant en moyenne à quelque 100 millions de dollars par année pour des services de santé fournis par des hôpitaux hors province, et il a détecté des erreurs et reçu des rajustements à l'égard d'environ 165 demandes relatives à des malades hospitalisés et 2 700 demandes relatives à des services externes chaque année.

Cependant, le Ministère n'a pas intégré de mécanismes de contrôle similaires dans son système de facturation des services médicaux. Il ne vérifie pas si les sommes versées à titre d'honoraires à des médecins d'autres provinces ont trait à des services fournis à des Ontariens ayant un numéro de carte Santé de l'Ontario valide. Au cours de la période allant de 2013-2014 à 2017-2018, il a traité chaque année des demandes de remboursement de médecins des autres provinces et des territoires se chiffrant en moyenne à 30 millions de dollars environ, et il n'a jamais rejeté une demande. Or, en exécutant une application avec les données sur la santé et les demandes de remboursement hors province, nous avons constaté que le Ministère avait versé de bonne foi des sommes se chiffrant à quelque 43 000 \$ à des médecins d'autres provinces ayant demandé et reçu des paiements à l'égard d'environ 750 demandes où le numéro de carte Santé de l'Ontario indiqué n'était pas valide (période examinée : 2015-2016 et 2017-2018).

RECOMMANDATION 8

Afin de réduire le risque de perte financière pour le programme d'assurance-santé de la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit exécuter chaque année une application afin de détecter les anomalies dans les demandes de remboursement, par exemple les services prétendument fournis à des Ontariens ayant un numéro de carte Santé de l'Ontario valide et faisant l'objet d'une demande de remboursement par des médecins des autres provinces et des territoires du Canada.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes de remboursement de soins médicaux hors province. Le Ministère effectuera une évaluation de faisabilité pour orienter les mesures pouvant être prises à l'appui de l'analyse des sources de données disponibles pour repérer des résultats comportant des anomalies.

4.3.6 Les taux interprovinciaux négociés pour les services hospitaliers à des patients externes ne reflètent pas les coûts réels

Un groupe d'examen des taux constitué par le Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé (se reporter à la **section 2.5.5**) a comme mandat d'examiner, de concevoir et de recommander des méthodologies variées pour calculer les taux de facturation des services de santé interprovinciaux. Ce groupe de travail est composé de représentants de chaque administration provinciale et territoriale. Une fois que le Comité approuve une méthodologie, l'Institut canadien d'information sur la santé calcule les taux, puis les soumet à l'approbation du Comité.

Selon les règles de facturation interprovinciale établies par ce groupe de travail, les hôpitaux ne peuvent facturer qu'un service pour un patient au cours d'une journée donnée (selon le taux le plus élevé parmi les services fournis durant la journée), et ce, peu importe le nombre de services fournis ce jour-là. De ce fait, les hôpitaux qui fournissent de multiples services de santé à des patients externes de l'extérieur de la province doivent renoncer à recouvrer le coût de certains services.

Prenons l'exemple d'un patient qui nécessite des services de laboratoire et qui, le même jour, doit subir une chirurgie ambulatoire : si ce patient est un Ontarien, l'hôpital recevra un montant englobant tous les volets des services fournis. Par contre, si le patient vient d'un autre endroit du pays, l'hôpital ne peut facturer qu'un seul service

par jour (ce sera le service assorti du taux le plus élevé si de multiples services sont facturés le même jour), conformément aux règles de facturation interprovinciale approuvées par le Comité. Un hôpital nous a indiqué qu'il préférerait renoncer à facturer d'autres services fournis à des patients de l'extérieur de la province plutôt que faire revenir ces patients jour après jour, parce qu'il veut éviter autant que possible que les patients soient obligés de se rendre à l'hôpital de façon répétée.

Nous avons déterminé que plusieurs raisons expliquaient pourquoi les taux applicables aux services hospitaliers aux patients externes ne correspondaient pas au coût réel de ces services :

- Contrairement aux taux applicables aux hospitalisations, qui sont fixés au niveau de chaque hôpital, les taux relatifs aux services aux patients externes sont les mêmes à l'échelle du Canada – ils sont établis d'après environ sept millions de dossiers de patients obtenus d'une soixantaine d'hôpitaux situés en Ontario, en Alberta et en Nouvelle-Écosse (ces administrations font partie des provinces et des territoires fournissant le plus de services de santé à des patients venant d'autres régions du Canada). Les dossiers sont classés par catégorie de services aux patients externes, et un taux moyen est calculé pour chaque catégorie. Les taux ainsi obtenus sont ensuite appliqués dans tous les hôpitaux du pays, peu importe le coût réel engagé par chaque hôpital.
- Les services hospitaliers à des patients externes sont classés en 13 catégories. Ces dernières ont été définies dans les années 1980, et elles ont fait l'objet de très peu de modifications depuis. Cependant, les progrès tant médicaux que technologiques font en sorte que certains services qui exigeaient auparavant l'hospitalisation du patient sont désormais des services ambulatoires, mais il faudrait déterminer des taux qui leur soient spécifiques pour donner lieu à

une contrepartie équitable (c'est le cas par exemple de certains types d'arthroplastie).

- Les hôpitaux reçoivent un remboursement de 359 \$ par consultation pour les services de la catégorie des « consultations standard de patients externes », mais cette catégorie comprend des services dont le coût varie beaucoup : certains services sont assortis d'un coût relativement bas, comme le traitement d'un membre disloqué, dont le coût moyen est de 154 \$ par visite, tandis que d'autres coûtent très cher, par exemple 3 276 \$ par visite pour les services de dialyse péritonéale destinés aux patients ayant une maladie du rein (où le sang est purifié à l'intérieur du corps plutôt que dans un dialyseur).
- Les taux interprovinciaux pour les services aux patients externes n'ont pas été mis à jour depuis 2015; ils avaient alors été rajustés en fonction des données sur les coûts par cas.

Préoccupations entourant la couverture interprovinciale des services de santé dans l'attente de décisions du Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé

Outre l'examen que mène actuellement le Comité et qui est mentionné à la **section 4.3.1**, nous avons appris que le Comité se penchait encore sur un point soulevé lors du processus de négociation des taux – des membres du Comité ont appris que certains médecins et hôpitaux facturaient en double les mêmes services hospitaliers à des patients externes résidant à l'extérieur de la province, étant donné que la façon dont la rémunération est versée aux médecins varie d'une province et d'un territoire à l'autre.

Le Comité examine ces situations depuis plusieurs années. Bien qu'il soit composé de représentants de chaque province et de chaque territoire, il n'y a pas de critère en vigueur pour choisir les représentants. Cette situation a donné lieu à un manque d'uniformité au chapitre des

domaines de compétence des représentants (par exemple, la politique en matière de santé ou le traitement des demandes de remboursement) ainsi que des pouvoirs décisionnels des représentants, certains devant souvent consulter un supérieur avant qu'une décision puisse être prise.

RECOMMANDATION 9

Pour appuyer les discussions avec les autres provinces et les territoires sur les questions entourant les modalités interprovinciales de couverture des services de santé et pour faire valoir le mieux possible les intérêts de toutes les parties prenantes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- discuter avec les autres provinces et les territoires représentés au sein du Comité de coordination des ententes interprovinciales en assurance-santé (le Comité) en vue de mettre à jour les catégories de services aux patients externes et les taux correspondants;
- discuter avec les autres membres provinciaux et territoriaux du mandat du Comité, notamment en ce qui a trait à la tenue d'un examen des compétences et du niveau du poste des représentants siégeant au Comité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la vérificatrice générale au sujet des problèmes liés au modèle d'établissement des taux et à la méthodologie. Le Ministère examinera les options pour améliorer la situation, notamment une analyse des gains ou pertes financiers enregistrés par les hôpitaux de l'Ontario qui fournissent des soins de santé aux résidents d'autres provinces.

Le Ministère souscrit à la recommandation de discuter du mandat du Comité. Il incombe à chaque province et territoire de nommer ses représentants et membres du personnel au Comité et de faire en sorte que ces personnes possèdent l'expertise requise.

4.4 Les demandes de remboursement ne sont pas gérées de façon efficiente

Chaque année, le Ministère traite un volume important de demandes de remboursement à l'égard de services de santé hors pays et hors province. La population attend de lui qu'il traite ces demandes de manière exacte et efficiente, et qu'il préserve la confidentialité des données afin de prévenir toute perte ou compromission de renseignements de nature délicate.

Nous avons mené un examen afin de déterminer si le Ministère disposait de processus pour s'assurer que les données des demandes de remboursement sont protégées, et nous avons constaté qu'il avait mis en place des mesures de sécurité à cette fin. Plus précisément, au moment de notre audit, le Ministère mettait en oeuvre un nouveau processus aux fins du transfert des données ayant trait aux demandes de remboursement pour des services de santé reçus hors pays; cette mesure donnait suite à un audit interne effectué en 2016, qui avait révélé que le Ministère ne procédait pas au chiffrement des données transférées entre le service évaluant les demandes et celui procédant au paiement. Nous avons aussi observé que les dossiers papier étaient conservés en lieu sûr dans les trois bureaux de traitement du Ministère – ces dossiers étaient retirés des bureaux du personnel, et les salles de classement étaient verrouillées en dehors des heures de travail. De plus, le Ministère a indiqué avoir préparé des procédures de gestion de l'accès par les utilisateurs et avoir établi un nouveau processus pour mieux s'assurer que seuls les utilisateurs autorisés puissent avoir accès aux systèmes et aux bases de données associés aux demandes de remboursement transmises au Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Nous avons noté également que les employés ministériels stockent les fichiers électroniques sur le serveur, et qu'ils ont des noms d'utilisateur et des mots de passe exclusifs.

Nous avons aussi examiné le processus dont se sert le Ministère pour repérer les fraudes rattachées aux demandes de remboursement. Le Ministère a indiqué que le suivi effectué dans les cas suspects en vue d'obtenir des renseignements complémentaires sur les demandes a généralement entraîné l'abandon de ces demandes par leur auteur.

Nous nous sommes penchés sur la question de savoir si le Ministère traitait les demandes de remboursement de manière exacte et efficiente. Notre conclusion est que le Ministère n'est pas parvenu à tirer tous les avantages découlant de la présentation des demandes de remboursement par voie électronique, ni du processus d'examen de la qualité mis en oeuvre afin d'accroître l'exactitude des demandes.

Nous examinons ces questions en détail dans les sous-sections qui suivent.

4.4.1 Les demandes de remboursement traitées sont principalement présentées sur papier

La plupart des demandes de remboursement relatives à des services de santé hors pays et hors province sont présentées au Ministère sur papier. Or, le traitement de documents papier entraîne un fardeau administratif : le personnel ministériel doit ouvrir les lettres, saisir des données à répétition dans différents systèmes, numériser des documents pour stockage en format électronique, puis entreposer les documents pendant sept ans conformément à la politique de conservation. L'utilisation de documents papier peut aussi entraîner la compromission de renseignements personnels ou leur perte lors de leur acheminement par la poste.

Pour sa part, l'industrie de l'assurance-santé privée accepte la transmission de certaines demandes de remboursement par voie électronique. Selon le personnel ministériel, les demandes présentées par voie électronique exigent beaucoup moins de temps de traitement et de saisie de données.

Nous avons fait les constatations suivantes concernant la persistance de l'utilisation de documents papier :

- Le Ministère exige que les demandes de remboursement présentées directement par les patients soient sur papier. Ces demandes peuvent être reliées à chacun des trois programmes de services de santé hors pays et hors province.
- Dans le cas du programme des services de santé hors province, où les provinces ont recours à une formule de facturation réciproque pour les services de santé offerts aux résidents des autres provinces, six administrations provinciales et territoriales transmettent au Ministère des documents papier au titre des demandes de remboursement de services hospitaliers, et les trois territoires présentent aussi des demandes de remboursement sur papier pour les soins médicaux. Les autres administrations provinciales et territoriales transmettent ces demandes à l'Ontario par voie électronique. Seule la province de Terre-Neuve-et-Labrador autorise les transferts électroniques de fonds; les autres provinces et les territoires demandent tous des paiements par chèque.

En septembre 2017, le Ministère a commencé à prendre des arrangements avec une seule des 30 sociétés d'assurances avec lesquelles il fait affaire (des explications à ce sujet sont fournies à la **section 2.5.3**) en vue de la transmission par voie électronique des demandes de remboursement à l'égard des services de santé reçus hors pays par des voyageurs. En juin 2018, il a offert à d'autres sociétés d'assurances la possibilité de soumettre ces demandes de la même manière, et six d'entre elles prévoyaient commencer à utiliser le nouveau processus à l'automne de 2018.

RECOMMANDATION 10

Pour accroître l'efficacité du processus de traitement des demandes de remboursement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer un mécanisme permettant aux patients ainsi qu'aux autres provinces et aux territoires de présenter les demandes de remboursement par voie électronique;
- prendre des arrangements avec l'ensemble des provinces et des territoires afin de permettre les transferts de fonds et la facturation réciproque par voie électronique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie cette recommandation.

Le Ministère cherche activement à obtenir l'appui des autres ministères et des territoires pour passer à un processus de présentation des demandes de remboursement par voie électronique en Ontario. Le Ministère analysera les options disponibles pour déterminer si la présentation de demandes de remboursement des patients est réalisable.

Le Ministère communiquera avec les provinces et territoires qui reçoivent actuellement les paiements par chèque pour leur demander d'envisager l'inscription à un système de transfert électronique de fonds pour la facturation réciproque.

4.4.2 On ne tire pas tous les avantages possibles de l'examen d'assurance de la qualité portant sur les demandes de remboursement

En octobre 2017, le Ministère a commencé à mettre en oeuvre une initiative d'examen d'assurance de la qualité afin de vérifier que tous les employés affectés au traitement des demandes de remboursement se conforment aux procédures opérationnelles en vigueur. L'objectif de l'initiative

est de repérer les erreurs de traitement et leurs causes, et ainsi de réduire le nombre d'erreurs par la suite. Bien que cette initiative constitue un pas dans la bonne direction, nous avons noté certains points soulevant des préoccupations :

- Les employés ministériels qui effectuent l'examen dans le cadre de l'initiative en question ne se fondent pas systématiquement sur une liste de vérification en bonne et due forme pour l'examen des dossiers, de sorte que l'on ne peut garantir l'uniformité et l'exhaustivité de l'examen.
- Au moment de notre audit, les examinateurs vérifiaient uniquement les demandes de remboursement dans le cadre du programme destiné aux voyageurs hors pays. Le Ministère a dit qu'il prévoyait élargir la portée de l'initiative au programme d'approbation préalable et au programme des services de santé hors province, mais aucun échéancier n'était encore établi à cet égard.
- Bien que les examinateurs aient fourni un résumé des erreurs décelées au cours de l'initiative et nous aient fait savoir que seules quelques-unes de ces erreurs auraient entraîné une modification du montant du paiement (les sommes payées en trop étaient minimes), ils n'ont pas analysé à fond les erreurs ainsi repérées pour déterminer les tendances ou les causes sous-jacentes, ce qui s'inscrit pourtant dans l'objectif même de l'initiative. On rate ainsi une occasion de trouver des moyens de réduire le risque que les mêmes erreurs se produisent de nouveau à l'avenir.

RECOMMANDATION 11

Pour améliorer le traitement des demandes de remboursement dans le cadre des programmes des services de santé hors pays et hors province ainsi que du programme d'approbation préalable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- s'assurer que le personnel utilise la liste de vérification normalisée aux fins de son initiative d'examen d'assurance de la qualité;
- étendre la portée de l'initiative à tous les programmes de services de santé hors pays et hors province;
- analyser les résultats des examens afin de déterminer des moyens de réduire le risque que des erreurs comme celles décelées se reproduisent à l'avenir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation.

Il élaborera un mécanisme pour surveiller l'utilisation par le personnel de la liste de vérification normalisée lors de l'examen des demandes de remboursement dans le cadre de son initiative d'examen d'assurance de la qualité. Le Ministère examinera également l'information recueillie afin de cerner les possibilités de réduction du nombre d'erreurs récurrentes et dressera un plan, avec des échéances, pour réaliser cette initiative dans tous les programmes de traitement des demandes de remboursement de services hors province et hors pays.

4.5 Les lacunes relatives aux données et aux capacités de production de rapports ont comme effet de limiter l'analyse du rendement des programmes par le Ministère

Nous avons observé que, de façon générale, le Ministère ne mesure pas sur une base périodique les résultats des programmes de services de santé hors pays et hors province et l'efficacité avec laquelle ils atteignent leurs objectifs (qui sont exposés à l'annexe 2), et qu'il ne publie pas non plus de rapport à ce sujet. En outre, le Ministère ne tient pas de données adéquates pour tous ses programmes, et ses systèmes ne peuvent produire de rapports utiles

pour l'aider à surveiller son rendement au chapitre de l'exécution des programmes de services de santé hors pays et hors province. Nous avons relevé les préoccupations suivantes :

- Le Ministère nous a fait savoir qu'il existe une norme de service de 20 jours pour le traitement des demandes de remboursement. Bien que le Ministère fasse le suivi du nombre de jours requis pour le traitement des demandes, il n'analyse pas cette information pour mieux connaître les délais de traitement habituels au niveau des différents programmes ni pour mesurer les délais de traitement réels par rapport à sa norme interne. En raison des capacités limitées de ses systèmes d'information actuels en matière de production de rapports, le Ministère ne peut produire de données sur les délais de traitement ou sur le temps requis pour effectuer les paiements une fois les demandes traitées. De plus, il ne publie pas de rapports sur ses délais de traitement, mais il indique aux auteurs des demandes, sur le formulaire utilisé par ces derniers, que leur demande sera traitée et qu'un paiement sera effectué dans un délai de six à huit semaines.
- Dans le cas du programme destiné aux voyageurs hors pays, le Ministère dispose de données sur le pays où sont situés les fournisseurs de soins de santé, mais il n'extrait pas d'information de son système pour l'analyser afin de déterminer par exemple si certains Ontariens ont fréquemment recours à des services de santé d'urgence de fournisseurs de soins de santé étrangers particuliers.
- L'information provenant des trois systèmes utilisés par le Ministère pour le suivi des demandes et les paiements dans le cadre du programme de services de santé hors province n'est pas suffisamment détaillée, ce qui limite l'efficacité avec laquelle le Ministère peut gérer ce programme. Entre autres, le Ministère ne peut pas déterminer

facilement les questions à propos desquelles les Ontariens doivent être mieux informés – par exemple les situations où le montant facturé aux Ontariens est supérieur au montant remboursable, et les types de demandes qui sont systématiquement rejetées. Également, le Ministère ne peut pas établir aisément quels sont les services que les Ontariens reçoivent fréquemment dans d'autres provinces, pour pouvoir connaître les raisons qui amènent ces derniers à se rendre à l'extérieur de la province pour obtenir ces services.

RECOMMANDATION 12

Afin d'améliorer sa surveillance des programmes de services de santé hors pays et hors province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- définir des mesures du rendement et chercher une approche pour améliorer ses systèmes informatiques utilisés pour recueillir des données, en faire le suivi et les analyser en vue d'évaluer les programmes;
- faire publiquement rapport sur les résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation de la vérificatrice générale et examinera les possibilités d'améliorer ses systèmes informatiques – et les coûts connexes – afin de recueillir de meilleures données et ainsi assurer une meilleure évaluation du programme et des rapports publiés.

4.6 Recours au système hospitalier de l'Ontario par les patients de l'étranger

L'expression « tourisme médical » s'entend des patients qui cherchent à obtenir des soins de santé dans un autre pays parce qu'ils estiment que ces soins sont de meilleure qualité, plus accessibles

et plus abordables que ceux disponibles dans leur propre pays. Des recherches montrent que le tourisme médical peut avoir comme effet un déplacement des soins de santé publics vers des soins privés axés sur les bénéficiaires, et que ce phénomène va à l'encontre du principe de l'équité en matière de santé.

Les hôpitaux ontariens fournissent des services à des patients qui sont principalement des résidents locaux, mais certains de leurs patients peuvent aussi venir de l'étranger.

4.6.1 Le Ministère a déterminé que les services hospitaliers fournis à des patients étrangers soulevaient un problème

Vers le début des années 2010, le Ministère a noté que certains hôpitaux ontariens percevaient des revenus en fournissant des soins de santé à des patients étrangers. En 2012, le sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée de l'époque a envoyé aux hôpitaux ontariens une lettre indiquant que le Ministère s'attendait à ce que les revenus en question soient réinvestis dans les soins de santé destinés aux Ontariens, et que les hôpitaux devaient veiller à ce que les fonds publics soient utilisés de façon responsable.

En 2014, l'Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario a fait savoir au Ministère qu'elle avait été informée de cas où des chirurgies que devaient subir des patients ontariens avaient été annulées afin que les médecins puissent traiter des patients étrangers. Cette information a donné lieu à une autre intervention du Ministère. Le ministre de l'époque a envoyé une nouvelle lettre aux hôpitaux ontariens et a émis une déclaration publique contenant un message similaire, soit que les hôpitaux ontariens devaient s'abstenir de commercialiser leurs services, de solliciter des patients internationaux et de traiter ces patients, à l'exception des soins prodigués à des patients internationaux en vertu de leurs contrats de consultation internationale existants, et précisant ce qui suit :

- les hôpitaux ne doivent pas utiliser des fonds publics pour soigner des patients étrangers;
- les revenus tirés des soins à des patients internationaux doivent être réaffectés à des services hospitaliers qui bénéficient aux Ontariens;
- les patients ontariens ne doivent pas être écartés en faveur de patients étrangers.

Au cours de notre audit, nous avons obtenu des données de quatre hôpitaux ontariens fournissant des services à des patients étrangers, par exemple des accouchements complexes, des soins cardiaques, des interventions neurochirurgicales, des greffes et des soins orthopédiques. De ces quatre hôpitaux, deux ont des programmes officiels ayant été créés avant les instructions de 2014, et ils ont donc reçu l'autorisation de maintenir ces programmes. Ils nous ont fait savoir que les programmes en question servent des fins humanitaires et que les arrangements sont en général pris directement avec les administrations publiques étrangères, les assureurs privés, les patients ou leurs familles, ou encore des organismes de bienfaisance qui assument le coût des services. Au total, ces 4 hôpitaux ont fourni des services à 3 123 patients étrangers en 2017-2018 (3 578 en 2016-2017), ce qui a généré des revenus de plus de 9 millions de dollars par année.

Il n'y a pas de cadre provincial pour fournir une orientation concernant la prestation de services hospitaliers à des patients étrangers

Le Ministère n'a jamais mené à terme ses travaux d'élaboration d'un cadre pour fournir une orientation aux hôpitaux concernant les services qu'ils dispensent à des patients étrangers. De ce fait, certains hôpitaux ont établi leurs propres politiques concernant les traitements offerts à des patients étrangers, d'après leur interprétation de la déclaration du ministre. En raison de cette absence de normes et de définitions uniformes, les hôpitaux peuvent interpréter comme ils le veulent les exigences du Ministère, et notamment

fixer leurs propres critères d'admissibilité aux fins de déterminer les cas humanitaires, ce qui peut ultimement avoir un effet sur l'accès des Ontariens aux services hospitaliers.

Lorsque le ministre de l'époque a émis la déclaration en question, en 2014, il a indiqué que le Ministère collaborerait avec les hôpitaux ontariens afin d'élaborer un cadre pour garantir la conformité aux principes énoncés dans la déclaration. Vers la fin de 2014, le Ministère a eu des rencontres avec des représentants des hôpitaux de la province qui fournissent des services à des patients hospitalisés qui viennent de l'étranger pour recevoir ces services en Ontario, et il a préparé une version provisoire de cadre, mais sans jamais achever cette tâche.

Faute de cadre provincial, certains hôpitaux ont élaboré des politiques locales pour orienter leurs activités rattachées à des patients étrangers. Chacun des cinq hôpitaux que nous avons visités a indiqué avoir établi sa propre politique interne régissant le traitement des patients étrangers.

Le ministre précisait dans sa déclaration que les hôpitaux pourraient maintenir les soins financés par des organismes de bienfaisance et les soins humanitaires. Bien que la version provisoire du cadre provincial préparée par le Ministère définisse différentes catégories de situations humanitaires, ce concept était abordé et défini dans la politique interne de seulement deux des cinq hôpitaux visités, et, là encore, les définitions variaient. Les deux hôpitaux tenaient compte d'un même facteur dans leur définition, soit que le patient ne pouvait raisonnablement recevoir des soins dans son pays d'origine, et l'un d'entre eux considérait aussi le fait que le patient ne pouvait, pour des raisons médicales, retourner dans son pays d'origine afin d'y recevoir des soins. Un autre hôpital visité a indiqué que le Ministère devait fournir de meilleures instructions à ce sujet.

Le Ministère et les RLISS ne disposent pas d'information à jour pour confirmer la conformité des hôpitaux aux exigences énoncées par le ministre en 2014

Le Ministère ne recueille pas d'information à jour ou n'analyse pas les données pour vérifier que les hôpitaux se conforment bien à ses exigences ayant trait aux programmes relatifs aux patients étrangers. Cela pourrait inclure par exemple les renseignements suivants :

- les politiques des hôpitaux sur la procédure servant à effectuer le tri, dans le cadre du système ontarien, des services à des patients étrangers qui ont été planifiés préalablement;
- le pays d'origine des patients étrangers recevant des traitements en Ontario;
- les revenus tirés des traitements dispensés à des patients étrangers;
- les déclarations de la direction des hôpitaux indiquant que les exigences ont été respectées (cela a été fait en 2012 seulement, et plus jamais depuis).

La dernière fois que le Ministère a recueilli des renseignements sur ces programmes en ce qui touche les soins planifiés préalablement remonte à un sondage mené en 2014. Selon les résultats de ce sondage, on recensait 461 cas de services de santé à des patients étrangers ayant fait l'objet d'une planification préalable dans 10 hôpitaux en 2013-2014, et 80 % de ces services avaient été fournis par seulement 2 hôpitaux de la province. Ces 461 cas représentaient 8 % de l'ensemble des ressortissants étrangers admis dans des hôpitaux de l'Ontario cette année-là.

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), qui doivent exercer une surveillance des hôpitaux et des autres organismes de soins de santé dont ils assurent le financement, ne confirment pas non plus si les hôpitaux de leur région ont respecté ces exigences.

Aucun des cinq RLISS que nous avons contactés n'a indiqué recueillir des renseignements ou des statistiques sur les services fournis à des patients étrangers par les hôpitaux de leur région. L'un

d'eux nous a indiqué que, peu après l'émission de la déclaration du ministre faisant état des exigences du Ministère, il avait demandé aux hôpitaux de sa région de remplir une déclaration de conformité à l'exigence de ne pas utiliser de fonds publics pour dispenser des soins à des patients étrangers; il n'a cependant pas reformulé cette demande.

4.6.2 En 2016, 75 bébés sont nés de mères non résidentes en Ontario

Le Ministère ne surveille pas les statistiques sur les bébés mis au monde en Ontario par des non-résidentes. Bien que le nombre de ces naissances ne soit pas significatif pour le moment, toute hausse soudaine pourrait avoir une incidence sur les soins aux mères ontariennes.

Depuis 1947, tout bébé né en sol canadien a automatiquement la citoyenneté canadienne, sauf s'il s'agit des enfants de diplomates étrangers. Si certains accouchements au Canada par des mères non-résidentes tiennent à des raisons normales (par exemple, des mères détenant un permis de travail, ou des femmes venant de s'établir dans la province et attendant la fin de la période de trois mois pour devenir admissibles au Régime d'assurance-santé de l'Ontario), il pourrait aussi y avoir des cas de « tourisme obstétrique ». Cette expression fait référence aux femmes enceintes qui viennent délibérément au Canada pour donner naissance à leur enfant afin que celui-ci bénéficie de la citoyenneté canadienne et de tous les droits et avantages qui en découlent. Bien que certains hôpitaux aient déclaré avoir refusé de traiter des femmes qui en sont aux premiers stades de leur grossesse, il demeure que, dans le cas où une ressortissante étrangère enceinte se présente à l'urgence et que le travail est commencé, l'hôpital lui prodiguera les soins requis, comme l'exige l'éthique médicale.

Au total, le nombre d'enfants mis au monde par des mères étrangères ne représente pas un pourcentage significatif des naissances en Ontario. Selon Statistique Canada, sur plus de

383 415 naissances enregistrées au Canada en 2016, seulement 313 avaient été mis au monde par des ressortissantes étrangères. En Ontario la même année, il y a eu 141 925 naissances en tout, et 75 de ces bébés (0,05 %) avaient été mis au monde par des mères dont le lieu de résidence se situait hors du Canada; ce chiffre était proche de la moyenne de 81 naissances en moyenne par année entre 2014 et 2016. À noter que les renseignements sur le lieu de résidence sont autodéclarés et que toutes ces naissances ne s'inscrivent pas dans la définition de tourisme obstétrique. Dans les hôpitaux que nous avons visités au cours de notre audit et qui fournissent des services de maternité, les bébés de mères non résidentes représentaient moins de 1 % des naissances.

Nous avons repéré plusieurs sociétés locales offrant des services à des femmes enceintes de l'étranger qui souhaitent donner naissance à leur enfant en Ontario. Leurs trousseaux de services comprennent par exemple le logement, le transport, une aide administrative et un soutien pour permettre aux mères de contacter des médecins et des spécialistes ontariens, tous ces services étant assortis d'un prix déterminé. L'existence de telles sociétés peut inciter plus de femmes de l'étranger à venir en Ontario. Or, le nombre de ces femmes pourrait atteindre des seuils susceptibles de créer des obstacles à l'accès pour les mères ontariennes. On peut citer à cet égard l'exemple d'un hôpital de la Colombie-Britannique où, selon les médias, le nombre de bébés nés de non-résidentes en 2016-2017 était plus de 20 fois supérieur à celui enregistré en 2010.

RECOMMANDATION 13

Pour aider les hôpitaux de l'Ontario à se conformer aux exigences énoncées par le ministre en 2014, c'est-à-dire ne pas utiliser de fonds publics pour fournir des soins planifiés à des patients étrangers, affecter les revenus tirés des traitements dispensés à des patients étrangers à des services hospitaliers

qui bénéficient aux Ontariens, et ne pas écarter des Ontariens au profit de patients étrangers, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé lorsque cela est approprié, doit :

- réexaminer la version provisoire du cadre afin de définir les principes, les lignes directrices et les attentes au chapitre de la reddition de comptes pour les hôpitaux qui fournissent des services de santé planifiés à des patients étrangers;
- élaborer des mécanismes pour surveiller la conformité des hôpitaux aux exigences du ministre concernant les services de santé à des patients étrangers qui ont fait l'objet d'une planification préalable;
- déterminer et recueillir l'information que doivent déclarer les hôpitaux à propos des services à des patients étrangers;
- recueillir des statistiques sur les accouchements par des non-résidentes en Ontario qui avaient fait l'objet d'arrangements préalables, et en faire le suivi au fil du temps.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec ses partenaires des soins de santé, y compris les hôpitaux et les réseaux locaux d'intégration des soins de santé, pour élaborer un cadre définissant les principes, les lignes directrices et les attentes au chapitre de la reddition des comptes (information déclarée au Ministère et recueillie par celui-ci) pour les hôpitaux qui fournissent des services de santé planifiés à des patients étrangers, à la lumière de l'orientation et des priorités stratégiques du gouvernement. Le cadre comprendra également un mécanisme de surveillance de la conformité des hôpitaux. Le Ministère effectuera également d'autres analyses sur les services d'obstétrique planifiés offerts en Ontario aux patients étrangers.

Annexe 1. Précisions sur la couverture offerte dans le cadre du programme destiné aux voyageurs hors pays, du programme des services de santé hors province et du programme d'approbation préalable

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

Programme du Régime d'assurance-santé de l'Ontario	Couverture
Programme destiné aux voyageurs hors pays	<p>Le Ministère accorde un remboursement à l'égard de coûts limités lorsqu'un patient reçoit des services de santé d'urgence pour traiter une maladie ou un autre problème de santé aigu qui survient de façon imprévue pendant un séjour à l'étranger et qui requiert un traitement immédiat. Les taux de remboursement sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Services médicaux : le montant facturé par le médecin ou, s'il est moins élevé, le montant des honoraires prévus au barème des honoraires du Régime d'assurance-santé de l'Ontario pour les services médicaux (qui comporte plus de 7 000 codes d'acte). • Services aux patients externes (imagerie, etc.) : le montant facturé par l'hôpital situé à l'étranger, à concurrence de 50 \$ par jour. • Services aux patients hospitalisés (séjour à l'hôpital) : à concurrence de 400 \$ par jour pour les services fournis dans une salle d'opération, une unité de soins intensifs (soins cardiaques, etc.) ou une unité de soins néonataux ou pédiatriques spéciaux, et 200 \$ par jour pour les autres niveaux de soins.

Programme du Régime

d'assurance-santé de l'Ontario

Couverture

Programme des services de santé hors province

Le Ministère couvre les services médicaux et les services hospitaliers assurés (y compris les soins chirurgicaux et dentaires) que les résidents assurés reçoivent dans une autre province ou dans un territoire lors d'une absence temporaire de leur province de résidence, en conformité avec le principe de transférabilité énoncé dans la *Loi canadienne sur la santé*. Des ententes de facturation interprovinciale distinctes ont été conclues avec chaque administration à l'égard des services médicaux et des services hospitaliers.

Services médicaux : c'est entre 1988 et 1999 qu'ont été conclues les ententes de facturation interprovinciale entre l'Ontario et les territoires ainsi que les autres provinces (à l'exception du Québec, qui n'a conclu aucune entente de facturation des services médicaux avec une autre administration provinciale ou une administration territoriale). Aux termes de ces ententes, le Ministère couvre les services fournis à des Ontariens par des médecins dans une autre province ou dans un territoire, selon l'un ou l'autre des taux suivants :

- le taux applicable dans la province du médecin, si celui-ci facture d'abord le régime d'assurance-santé de sa province, qui facture ensuite le Régime d'assurance-santé de l'Ontario;
- un montant à concurrence du taux prévu par le barème des prestations de l'Ontario, si le médecin facture directement le patient ontarien ou le Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Services hospitaliers : les ententes de facturation interprovinciale entre l'Ontario et l'ensemble des autres provinces et des territoires ont été mises en oeuvre entre 1981 et 1999. Les taux servant à déterminer le paiement au titre de ces services sont établis par un comité interministériel (comme cela est expliqué à la **section 2.5.5**) :

- Le taux applicable aux services à des patients hospitalisés correspond à un tarif quotidien déterminé au niveau des hôpitaux d'après les données présentées chaque année par des hôpitaux de l'ensemble du Canada. Par exemple, le Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario, à Ottawa, peut facturer chaque jour 2 068 \$ pour des soins aux patients hospitalisés et 4 617 \$ pour des services dans son unité de soins intensifs à l'intention de patients venant d'une autre province. Pour sa part, le Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay peut facturer sur une base quotidienne des frais de 1 197 \$, tandis que le Réseau universitaire de santé peut facturer 1 849 \$ pour les services aux patients hospitalisés et 4 637 \$ pour les services dans son unité de soins intensifs (taux en vigueur au 1^{er} avril 2018).
- Les services aux patients externes sont classés dans de multiples catégories. Le taux applicable à chaque catégorie correspond au coût moyen des services en question dans 60 hôpitaux canadiens en 2015. Par exemple, le taux interprovincial en vigueur dans l'ensemble des hôpitaux du Canada se chiffre à 749 \$ pour un examen par IRM, et à 359 \$ pour une consultation au service d'urgence (taux en vigueur au 1^{er} avril 2018).
- Des taux distincts sont fixés pour certaines procédures dont le coût est très élevé, par exemple les greffes d'organes pleins et de moelle osseuse/cellules souches. À titre d'exemple, tous les hôpitaux canadiens peuvent facturer à l'administration où réside le patient (indépendamment de la durée du séjour de ce dernier) 141 582 \$ pour une greffe du foie et jusqu'à 192 678 \$ pour une hospitalisation d'une durée pouvant aller jusqu'à 25 jours aux fins de greffes de moelle osseuse/cellules souches à certains patients pédiatriques (taux en vigueur au 1^{er} avril 2018).

**Programme du Régime
d'assurance-santé de l'Ontario**
Couverture

Programme d'approbation
préalable
(services de santé hors pays et
hors province)

Ce programme couvre les coûts approuvés par le Ministère avant que les soins soient dispensés, puis facturés par un établissement situé ailleurs au Canada ou à l'étranger, ce qui inclut les établissements ayant conclu une entente de fournisseur privilégié avec le Ministère. Dans ce dernier cas, le fournisseur privilégié présente au Ministère une facture comportant les taux préétablis pour les services médicaux particuliers qui sont fournis, conformément à l'entente conclue. S'il existe une entente avec un fournisseur privilégié et qu'elle englobe le service approuvé, le patient doit obtenir le service du fournisseur privilégié.

Le Ministère se fonde sur les critères suivants pour déterminer s'il doit approuver les services de santé devant être fournis à l'extérieur de la province :

- il ne s'agit pas d'un traitement expérimental ni d'un traitement fourni à des fins de recherche;
- le service est généralement reconnu en Ontario comme étant approprié pour une personne dont l'état de santé est le même que celui de la personne assurée;
- le service n'est pas offert en Ontario au moyen d'une procédure identique ou équivalente, ou il est offert en Ontario, mais la personne assurée doit le recevoir à l'extérieur du pays pour prévenir un retard risquant d'entraîner la mort ou des lésions tissulaires médicalement importantes et irréversibles*;
- un spécialiste compétent de l'Ontario a fourni une confirmation écrite*;
- une approbation écrite du Ministère a été reçue préalablement à l'obtention du service (sauf en situation d'urgence)*.

De plus, le service devant être fourni à l'étranger et faisant l'objet d'une demande aux termes du programme d'approbation préalable ne doit pas :

- faciliter le resquillage;
- donner accès à des services spécialisés à l'étranger lorsque l'on dispose des compétences appropriées en Ontario;
- donner accès à un traitement à l'étranger lorsqu'un traitement approprié peut être obtenu en Ontario (selon l'opinion du médecin traitant du patient);
- donner accès à des services de santé qui ne sont pas conformes aux normes de soins de l'Ontario;
- donner accès à des technologies ou à des services nouveaux ou émergents dont on n'a pas encore établi scientifiquement l'efficacité, la sécurité ou la nécessité (par exemple l'électroporation irréversible [NanoKnife] à titre de traitement contre le cancer n'est pas conforme aux normes de soins en Ontario, mais est reconnue en Europe; dès lors, au moment où nous avons mené notre audit, le Régime d'assurance-santé de l'Ontario n'accordait pas d'approbation préalable pour l'obtention de ce traitement à l'étranger).

Exemples de services ayant fait l'objet d'une approbation préalable par le Ministère :

Hors pays : traitements contre le cancer, interventions vasculaires, rhizotomies dorsales sélectives (pour les enfants atteints de paralysie cérébrale), chirurgies de réassignation sexuelle.

Hors province : réductions mammaires, chirurgies au dos, soins dentaires urgents.

* Ces critères ne s'appliquent pas dans le cadre du programme d'approbation préalable des services de santé hors province.

Annexe 2. Objectifs des programmes de services de santé hors pays et hors province, et objectifs provinciaux et fédéraux connexes en matière de soins de santé

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

Objectifs des trois programmes de services de santé hors pays et hors province du Régime d'assurance-santé de l'Ontario

- Programme destiné aux voyageurs hors pays : accorder un remboursement limité aux voyageurs devant recevoir d'urgence des services de santé lorsqu'ils se trouvent à l'étranger.
- Programme de services de santé hors province : couvrir les services de santé assurés que reçoivent des Canadiens admissibles lorsqu'ils se trouvent provisoirement à l'extérieur de leur province ou de leur territoire de résidence, conformément au principe de transférabilité énoncé dans la *Loi canadienne sur la santé* (un sommaire est présenté à la section suivante).
- Programme d'approbation préalable : financer intégralement les services de santé médicalement nécessaires que des Ontariens reçoivent à l'extérieur de la province lorsque ces services ne sont pas disponibles en Ontario ou lorsque le fait de les recevoir dans la province entraînerait un retard aux conséquences significatives sur le plan médical.

Les quatre grands objectifs du plan d'action de l'Ontario en vue d'améliorer son système de santé¹

- **Accès** : améliorer l'accès – en fournissant un accès plus rapide aux bons soins.
- **Contact** : faire le contact avec les services – en prodiguant des soins mieux coordonnés et intégrés dans la collectivité, près du domicile des patients.
- **Information** : soutenir les gens et les patients – en offrant l'éducation, l'information et la transparence dont ils ont besoin pour prendre les bonnes décisions concernant leur santé.
- **Protection** : protéger notre système de santé public universel – en prenant des décisions fondées sur la valeur et la qualité, afin de veiller à la viabilité du système pour les générations à venir.

Politique canadienne de la santé²

L'objectif premier de la politique canadienne de la santé est « de protéger, de favoriser et d'améliorer le bien-être physique et mental des habitants du Canada et de faciliter un accès satisfaisant aux services de santé, sans obstacles d'ordre financier ou autre ».

Le régime d'assurance-santé de chaque province doit respecter les cinq critères suivants :

- **Gestion publique** : le régime doit être géré sans but lucratif par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement de la province.
- **Intégralité** : tous les services de santé assurés fournis par les hôpitaux, les médecins ou les dentistes doivent être assurés, et également, lorsque la loi de la province le permet, les services semblables ou additionnels fournis par les autres professionnels de la santé.

1. Conformément à *Priorité aux patients : Plan d'action en matière de soins de santé* (2015) du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
2. Conformément à la *Loi canadienne sur la santé*.

- **Universalité** : 100 % des assurés de la province doivent avoir droit aux services de santé assurés prévus par le régime, selon des modalités uniformes.
- **Transférabilité** : le régime doit assurer le paiement des montants pour le coût des services de santé assurés fournis à des assurés temporairement absents de la province : (1) si ces services sont fournis au Canada, selon le taux approuvé par le régime d'assurance-santé de la province où ils sont fournis, sauf accord de répartition différente du coût entre les provinces concernées; (2) s'ils sont fournis à l'étranger, selon le montant qu'aurait versé la province pour des services semblables fournis dans la province, compte tenu, s'il s'agit de services hospitaliers, de l'importance de l'hôpital, de la qualité des services et des autres facteurs utiles. Le régime ne doit pas imposer de délai minimal de résidence ou de carence supérieur à trois mois aux habitants de la province pour qu'ils soient admissibles ou aient droit aux services de santé assurés; et il doit couvrir les services de santé destinés à des personnes qui ne sont plus assurées du fait qu'elles ont déménagé dans une autre province ou dans un territoire jusqu'à la fin du délai minimal de résidence ou de carence imposé par le régime d'assurance-santé de cette province ou de ce territoire.
- **Accessibilité** : le régime doit offrir les services de santé assurés selon des modalités uniformes et ne doit pas faire obstacle à un accès satisfaisant à ces services. Il doit prévoir une rémunération raisonnable de tous les services de santé fournis par les médecins et les dentistes (notamment pour les chirurgies dentaires effectuées dans les hôpitaux), et il doit aussi prévoir le versement de paiements aux hôpitaux à l'égard du coût des services de santé assurés.

Annexe 3. Critères d'audit

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

1. Les programmes sont conformes aux lois et aux règlements fédéraux et provinciaux applicables.
2. Les décisions reposent sur des normes uniformes et clairement définies, ce qui englobe les lignes directrices des programmes, les exigences contractuelles et les conseils des spécialistes.
3. On procède périodiquement à des travaux de recherche et à des analyses afin de trouver des moyens plus économiques de gérer les programmes, notamment en ce qui touche les domaines où il faut se doter de capacités nouvelles ou accroître les capacités existantes en Ontario.
4. Les taux en vigueur pour les services faisant l'objet d'un remboursement aux termes du programme de services de santé hors province et du programme destiné aux voyageurs hors pays sont équitables, sont établis selon une méthode reposant sur des données probantes et sont examinés périodiquement.
5. L'information sur les programmes est communiquée de façon claire et efficace aux groupes de parties prenantes, aux médecins et aux patients.
6. Des paiements exacts sont effectués rapidement aux bénéficiaires admissibles de services admissibles, en conformité avec les exigences législatives, réglementaires et contractuelles applicables.
7. On dispose de renseignements actuels, exacts et complets pour étayer la prise de décisions, la planification des programmes et la production de rapports à l'intention du public. Des processus sont mis en application pour préserver la confidentialité des données dans le contexte du traitement des remboursements dans le cadre des programmes.
8. Des mesures et des cibles de rendement sont établies, font l'objet d'un suivi et sont comparées aux résultats réels afin d'obtenir les résultats escomptés et de prendre des mesures correctives en temps utile lorsque des problèmes sont décelés.
9. Des processus sont prévus pour surveiller la conformité des hôpitaux aux exigences et aux directives du Ministère concernant les services fournis à des patients de l'étranger.

Annexe 4. Groupes d'experts et conseillers à l'appui du programme d'approbation préalable

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

Organisation	Composition	Domaine de compétence
Action Cancer Ontario (ACO)	<p>Il existe trois comités permanents de spécialistes qui évaluent les demandes d'approbation préalable ayant trait aux traitements suivants : greffes de cellules souches, immunothérapie par lymphocytes T à récepteur antigénique chimérique, et protonthérapie.</p> <p>Chaque comité permanent est composé de trois spécialistes examinant chaque demande.</p> <p>Pour tous les autres traitements contre le cancer, ACO compte sur un réseau de 128 professionnels qu'il peut consulter.</p>	<p>ACO aide à évaluer les cas de cancer complexes exigeant un traitement dans un autre pays. La plupart des décisions ont trait aux trois catégories de traitement suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les greffes de cellules souches, pour remplacer les cellules endommagées par des maladies ou des problèmes de santé variés. • L'immunothérapie par lymphocytes T à récepteur antigénique chimérique, pour modifier les cellules immunitaires afin qu'elles puissent reconnaître et attaquer les cellules cancéreuses. • La protonthérapie, où l'on traite le cancer en utilisant des faisceaux de protons, ce qui a moins d'effets secondaires à long terme que le traitement classique par faisceaux de photons.
Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM)	<p>Le Centre compte sur un certain nombre de psychiatres pour évaluer individuellement les dossiers.</p>	<p>Des spécialistes des soins de santé mentale évaluent les demandes relatives à des services de santé mentale hors pays.</p> <p>Le CTSM présente au Ministère des rapports faisant état d'opinions professionnelles sur des sujets comme les troubles obsessionnels-compulsifs.</p>
Comité consultatif sur les services pédiatriques spécialisés	<p>Ce comité est composé de cinq membres appartenant au personnel de cinq hôpitaux pédiatriques ontariens.</p>	<p>Le comité fournit des conseils sur des services de santé pédiatrique spécialisés dans le cas de demandes de traitement à l'étranger destinés à des patients âgés de moins de 18 ans.</p>
Groupe d'experts sur les troubles de l'alimentation	<p>Ce groupe est composé de trois spécialistes (travaillant dans deux hôpitaux ontariens ainsi qu'à l'Université de Toronto), qui collaborent afin d'étudier chaque cas.</p>	<p>Chaque cas est envoyé de façon séparée aux trois spécialistes, qui effectuent une évaluation indépendante de patients atteints d'un trouble de l'alimentation, puis collaborent entre eux avant de faire rapport au Ministère.</p> <p>Il n'existe pas d'entente formelle avec ce groupe d'experts pour le moment, mais le Ministère prévoit conclure des ententes avec les deux hôpitaux ontariens et avec l'Université de Toronto concernant l'évaluation des cas.</p>

Aide juridique Ontario

1.0 Résumé

Aide juridique Ontario est responsable de la prestation de services juridiques aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu. Cet organisme du gouvernement de l'Ontario relève du ministère du Procureur général (le Ministère) en vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi). Aide juridique Ontario soutient les Ontariens et les Ontariennes admissibles de trois façons principales :

- **Cliniques juridiques communautaires :** Aide juridique Ontario finance et supervise 80 cliniques juridiques communautaires (les cliniques), dont 7 sociétés étudiantes d'aide juridique réparties en Ontario qui offrent divers services à des personnes à faible revenu dans leurs communautés locales. En 2017-2018, les cliniques ont pris en charge plus de 170 000 dossiers à un coût total de 85,8 millions de dollars.
- **Certificats d'aide juridique :** Aide juridique Ontario remet des certificats à des particuliers qui retiennent ensuite les services d'avocats du secteur privé. Ceux-ci facturent Aide juridique Ontario pour leurs services. En 2017-2018, Aide juridique Ontario a délivré quelque 102 870 certificats à un coût de 252,8 millions de dollars.

- **Avocats de service :** Aide juridique Ontario offre gratuitement les services d'avocats de service devant les tribunaux de l'Ontario. En 2017-2018, des avocats de service ont prêté main-forte à plus de 643 970 personnes à un coût de 56,1 millions de dollars.

Les coûts des trois grands programmes et les coûts d'exploitation de 81,4 millions de dollars d'Aide juridique Ontario pour ses 17 bureaux de district et ses bureaux régionaux ainsi que les autres coûts liés au bureau central ont totalisé 476,1 millions de dollars en 2017-2018, soit une augmentation de 27 % par rapport aux 373,9 millions de dollars en 2013-2014.

Nos préoccupations particulières sont les suivantes :

Cliniques juridiques communautaires

- **Les dossiers de demandes et d'appels dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) représentent 44 % de la charge de travail des cliniques juridiques communautaires.** En 2016-2017, des cliniques ont traité 9 435 dossiers liés à des demandes de clients faites dans le cadre du POSPH, ainsi qu'à des appels lorsqu'ils avaient été rejetés pour le POSPH. Cela représentait 44 % de la charge de travail des cliniques. Aide juridique estimait le coût

total de ces dossiers à environ 21 millions de dollars, soit environ 2 200 \$ par dossier. Ce montant correspondait à environ 24 % du budget d'Aide juridique Ontario consacré aux cliniques. Quelque 78 % des répondants à notre sondage destiné aux cliniques juridiques communautaires indiquaient que si le volume des dossiers du POSPH était réduit, ils pourraient combler d'autres besoins, notamment dans les domaines du droit de l'emploi, des questions des droits de la personne, des questions qui touchent les personnes âgées, et de l'élargissement des secteurs de service déjà desservis.

- **La collaboration avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (MSESSC) pour diminuer le nombre d'appels relatifs au POSPH offre une occasion d'avoir moins recours aux cliniques juridiques communautaires et d'abaisser les coûts.** Dans près des trois quarts des appels du POSPH entendus par le Tribunal de l'aide sociale (le Tribunal) en 2017-2018, il a été statué à l'encontre des décisions du MSESSC. Le taux de révocation élevé découle en partie du fait que le Tribunal reçoit souvent plus de renseignements médicaux au moment des appels que ce qui est soumis avec les demandes initiales au MSESSC. Il existe un autre motif de ce taux important de décisions à l'encontre du MSESSC : le Tribunal estime que les témoignages des demandeurs constituent une preuve formelle tandis que le MSESSC s'appuie surtout sur des dossiers médicaux et d'autres preuves écrites. Le ministère du Procureur général, au moyen de fonds transférés par Aide juridique Ontario, remet des fonds aux auteurs de demande qui ont recours à des services en clinique et au Tribunal. Il serait donc vraisemblablement possible de réaliser des économies d'argent et de temps si le nombre d'appels du POSPH pouvait être réduit.

- **Le coût du nouveau système de gestion de l'information des cliniques a excédé le budget de près de 4 millions de dollars et était en retard de trois ans.** Le système de gestion de l'information des cliniques d'Aide juridique Ontario a été achevé en septembre 2017, avec un retard de 3 ans, à un coût total de 7 millions de dollars (plus du double de son budget initial de 3,25 millions de dollars). Le retard du fournisseur à lancer le projet, ses difficultés financières et son incapacité à terminer le projet avant de déclarer faillite en février 2017 étaient les causes principales du retard et des dépassements budgétaires. Par la suite, Aide juridique Ontario a dû recruter à contrat les anciens employés du fournisseur et disposer de son propre service informatique interne pour gérer le projet. Cela aurait probablement pu être évité si Aide juridique Ontario avait évalué la viabilité financière du fournisseur avant de lui adjuger le contrat.

Certificats d'aide juridique

- **Le processus de vérification des factures présentées à Aide juridique Ontario par les avocats est inefficace.** Aide juridique Ontario n'a pas directement accès aux documents originaux du tribunal et à d'autres renseignements qui indiquent le début et la fin de chaque procédure judiciaire. Ainsi, il est difficile de vérifier à la fois la nature de la procédure judiciaire et le temps consacré par l'avocat au tribunal – les deux facteurs ont une incidence sur la rémunération d'un avocat. En 2016-2017, plus de 27 500 factures établies pour plus de 22 500 certificats comprenaient du temps facturé pour des procédures judiciaires. Aide juridique Ontario ne peut vérifier ces facturations sans obtenir les transcriptions judiciaires des transcripteurs tiers pour chacune des factures, à moins que les tribunaux

commencent à assurer un suivi de la longueur de l'instance qui devrait également être partagé avec Aide juridique Ontario. Par conséquent, Aide juridique Ontario ne vérifie pas régulièrement la facturation des avocats pour le temps passé devant les tribunaux.

- **Les suivis des problèmes de facturation relatifs à la rémunération quotidienne garantie ne sont pas à propos.** La rémunération quotidienne est constituée d'honoraires fixes de 1 181 \$ versés aux avocats s'ils doivent se rendre par avion dans un tribunal éloigné ou en voiture dans un tribunal qui se trouve à plus de 200 kilomètres du cabinet de l'avocat. Aide juridique Ontario a relevé des cas de facturation inexacte par des avocats, mais n'a pas pris de mesures opportunes de suivi de chaque cas. Par exemple, un avocat a facturé près de 150 000 \$ de mai 2013 à août 2016 en rémunération quotidienne, malgré le fait que le cabinet de l'avocat ne se trouvait qu'à une courte distance du tribunal. L'avocat aurait dû être rémunéré à l'heure, et non suivant la rémunération quotidienne plus élevée, pour les services fournis. Aide juridique Ontario a cessé de verser la rémunération quotidienne depuis que l'organisation a avisé l'avocat de ses préoccupations en août 2016, mais elle n'a pas étudié quelle part des 150 000 \$ est autorisée au titre de la rémunération horaire ni n'a recouvré de paiements en trop auprès de l'avocat.
- **Les avocats du secteur privé ne sont pas évalués sur le plan de la qualité, et leur travail n'est pas revu par leurs pairs.** Plus de 90 % des services liés aux certificats et plus du tiers des cas d'aide dispensée par des avocats de service ont été le fait d'avocats du secteur privé en 2017-2018. La Loi prévoit qu'Aide juridique Ontario possède le pouvoir d'exiger que le Barreau de l'Ontario effectue des audits d'assurance de la qualité des avocats. Cependant, depuis ses débuts, Aide juridique Ontario n'a pas demandé au Barreau de l'Ontario de le faire. L'organisme

à toutefois référé des avocats au Barreau lorsqu'il a eu connaissance de questions graves comme une inconduite possible. Aide juridique Ontario a reçu 211 plaintes en 2016-2017. De ce nombre, environ le tiers portaient sur les services des avocats. Il s'agit d'une augmentation de 30 % par rapport aux 162 plaintes reçues en 2012-2013.

- **Les avocats du secteur privé offrent des services sans répondre à toutes les exigences professionnelles d'Aide juridique Ontario.** Aide juridique Ontario n'a pas de politique de suivi des avocats qui n'ont pas satisfait à toutes ses exigences professionnelles depuis plus de deux ans ni de politique sur ceux et celles qui ne soumettent pas leur déclaration annuelle sur les exigences de formation continue. Par conséquent, Aide juridique Ontario ne peut s'assurer que ces avocats ont maintenu le niveau de compétence requis. Au cours de l'exercice 2016, par exemple, 1 959 des 5 423 avocats du secteur privé qui figurent sur les listes d'Aide juridique Ontario n'ont pas remis leur déclaration annuelle. Parmi les 1 959 avocats qui n'ont pas remis leur déclaration volontaire, 395 ont facturé à Aide juridique Ontario 7,7 millions de dollars du 1^{er} avril 2017 au 28 mars 2018.

Déficits financiers d'Aide juridique Ontario

Aide juridique Ontario a cumulé des déficits totaux de 40 millions de dollars sur deux ans, soit 14 millions de dollars en 2015-2016 et 26 millions de dollars en 2016-2017. Nous avons constaté que la hausse importante du nombre de cas en matière d'immigration et de statut des réfugiés et la prise de décisions hâtive d'Aide juridique Ontario relativement à l'élargissement de l'admissibilité aux certificats sont à l'origine de ces déficits. En particulier :

- **Aide juridique Ontario a utilisé une plus grande proportion des paiements de**

transfert provinciaux pour faire face à la hausse du nombre de cas d'immigration et de statut de réfugié. Aide juridique Ontario a fait face récemment à des difficultés à gérer l'augmentation des cas d'immigration et de statut de réfugié sans obtenir une augmentation connue du financement du gouvernement fédéral. Le transfert provincial alloué par Aide juridique Ontario à ces cas a augmenté de près de 30 %, passant de 19,3 millions de dollars en 2014-2015 à 24,9 millions de dollars en 2017-2018. Nous avons constaté que si le financement fédéral avait été plus prévisible ou stable, Aide juridique Ontario serait mieux en mesure de planifier et d'établir un budget en conséquence. En outre, l'entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ne précise pas de répartition en pourcentage entre eux des dépenses rattachées aux cas d'immigration et de statut de réfugié. La décision de soutenir les immigrants et les réfugiés est une décision du gouvernement fédéral. Nous avons constaté qu'en 2017-2018, le volet de financement fédéral versé à la Colombie-Britannique était de 72 % du financement total, et celui du Manitoba était de 90 %. En ce qui concerne le Québec, la portion du financement fédéral était de 69 % du financement total en 2016-2017. À l'opposé, la part du financement fédéral versée à l'Ontario n'était que de 37 % en 2016-2017 et de 39 % en 2017-2018.

- **En juin 2015, Aide juridique Ontario a élargi ses critères d'admissibilité à des certificats pour conserver les fonds inutilisés.** En février 2015, Aide juridique Ontario s'est rendu compte qu'une hausse de 6 % des seuils d'admissibilité financière couverts par une augmentation du financement provincial n'a pas entraîné l'augmentation prévue du nombre de certificats. Plutôt que de renvoyer l'argent inutilisé au Ministère en 2015-2016 comme

il aurait normalement fallu le faire, Aide juridique Ontario a élargi ses critères d'admissibilité autres que financiers en juin 2015 pour permettre à davantage de personnes de pouvoir recevoir un certificat. Plus de personnes que prévu se sont qualifiées, ce qui a contribué ultérieurement aux déficits.

Avocats de service

- **Les avocats de service ne vérifiaient pas de façon constante s'il fallait appliquer un critère d'admissibilité avant d'offrir des services juridiques au tribunal.** En 2016-2017 (soit l'exercice le plus récent pour lequel des données sont accessibles), les avocats de service n'ont pas appliqué de critère d'admissibilité à 95 % des personnes ayant obtenu de l'assistance en matières criminelles. Les services des avocats de service sont surtout offerts sans critère d'admissibilité, sauf si l'avocat de service soupçonne que la personne n'est pas admissible et parce que certains services (comme les audiences de mise en liberté sous caution) ne nécessitent pas qu'une personne soit financièrement admissible. Toutefois, comme les avocats de service n'ont pas indiqué de façon régulière si chaque dossier devait se conformer à un critère d'admissibilité financière, on ne sait pas clairement quelle proportion des 95 % auraient dû être vérifiés, et par conséquent n'étaient peut-être pas admissibles à l'aide juridique.

Le présent rapport contient 15 recommandations préconisant 25 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit a conclu qu'en ce qui concerne les **cliniques juridiques communautaires**, le nombre de dossiers du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées peut être diminué

pour libérer des ressources de la clinique afin de les consacrer à d'autres besoins. En outre, Aide juridique Ontario a enregistré un excédent de dépenses pour le système de gestion de l'information pour les cliniques, et le système a été achevé avec trois ans de retard.

En ce qui concerne les **certificats d'aide juridique**, la surveillance exécutée par Aide juridique Ontario des paiements à des avocats du secteur privé peut également être plus efficace. Tel est particulièrement le cas lorsque des avocats facturent à un taux horaire les clients qu'ils représentent au tribunal parce que les systèmes judiciaires n'assurent pas de suivi de la durée des instances. De plus, Aide juridique Ontario est incapable de veiller à ce que des services juridiques de haute qualité soient offerts régulièrement à des avocats du secteur privé, parce que l'organisme n'a pas exercé son pouvoir législatif en demandant au Barreau de l'Ontario d'effectuer des contrôles de qualité des avocats qui fournissent des services d'aide juridique sur une base régulière et proactive.

Aide juridique Ontario élabore des plans opérationnels et stratégiques à long terme régulièrement, mais devrait procéder à une analyse exhaustive avant d'apporter des changements de politique clés (notamment en ce qui a trait à l'exigence relative à l'admissibilité). L'organisme doit également prendre soin de ne pas excéder son budget restreint pour les cas d'immigration et de statut de réfugié, sauf s'il peut obtenir du gouvernement fédéral assez de financement prévisible pour répondre à la demande croissante dans ce domaine.

De plus, Aide juridique Ontario ne peut offrir les mêmes assurances quant à l'admissibilité des clients qui ont bénéficié des services d'**avocats de service** parce que l'organisme ne vérifie pas régulièrement si un critère d'admissibilité était nécessaire et rempli dans la plupart des dossiers ayant bénéficié d'assistance.

RÉPONSE GLOBALE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario accueille favorablement le rapport de la vérificatrice générale et apprécie l'audit exhaustif qu'elle a effectué. Aide juridique Ontario souscrit aux recommandations qui s'adressent à elle et a déjà commencé à y donner suite.

Aide juridique Ontario a pour justification de servir les personnes à faible revenu de l'Ontario qui ont besoin de services juridiques. Elle s'engage à veiller à ce que ces personnes soient en mesure d'avoir accès rapidement à des services juridiques qui sont constamment d'excellente qualité. Aide juridique Ontario est un organisme indépendant qui doit rendre des comptes aux contribuables et toujours s'assurer que les ressources publiques sont utilisées de façon rentable.

Aide juridique Ontario comprend que les clients sont au cœur de son mandat et à cette fin, s'efforce :

- de veiller à ce que ses clients obtiennent des services juridiques d'excellente qualité;
- d'éliminer la paperasserie pour les clients qui obtiennent des services;
- de rationaliser les mécanismes permettant de maximiser l'efficacité et l'efficacé;
- de démontrer l'impact et le résultat de l'argent dépensé;
- de prévoir la demande de services d'aide juridique et de réagir en conséquence;
- de démontrer de l'ouverture, de la transparence et son sens des responsabilités au public.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Aide juridique Ontario a été établi comme organisme provincial qui relève du ministère du Procureur général en vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi). Il s'agit d'un organisme public sans but lucratif chargé d'appliquer le programme d'aide juridique de la province.

La Loi confère à Aide juridique Ontario le mandat de donner accès à la justice en Ontario pour les personnes à faible revenu par les moyens suivants :

- en fournissant, d'une manière efficiente et efficace par rapport au coût, des services d'aide juridique de haute qualité;
- en encourageant et en facilitant la souplesse et l'innovation dans la prestation de services d'aide juridique;
- en définissant, en évaluant et en reconnaissant les divers besoins juridiques des particuliers à faible revenu et des collectivités défavorisées de l'Ontario;
- en offrant des services d'aide juridique à des personnes à faible revenu par l'intermédiaire d'une personne morale qui exerce ses activités indépendamment du gouvernement de l'Ontario, mais qui doit rendre compte au gouvernement de l'Ontario de l'utilisation qu'elle fait des fonds publics.

Le conseil d'administration d'Aide juridique Ontario comprend 11 membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Les membres du conseil sont nommés pour un mandat renouvelable de deux ou trois ans.

En 2017-2018, le revenu total d'Aide juridique Ontario s'élevait à 487,6 millions de dollars. Le gouvernement provincial a fourni 365,4 millions de dollars, soit 75 %, ce qui est légèrement inférieur à la fourchette des 77 % à 80 % au cours des quatre exercices qui ont précédé 2017-2018. Pendant le même exercice, Aide juridique Ontario a engagé des dépenses de 476,1 millions de dollars. La **figure 1**

montre la ventilation des revenus et des dépenses et l'excédent ou le déficit de 2013-2014 à 2017-2018.

2.2 Description des services d'aide juridique

Aide juridique Ontario offre trois services principaux : le Programme des certificats d'aide juridique, les cliniques juridiques communautaires et les avocats de service.

Programme des certificats d'aide juridique

Le Programme des certificats d'aide juridique est le plus gros programme d'Aide juridique Ontario sur le plan des dépenses. La **figure 1** indique que 252,8 millions de dollars (soit 53 % des dépenses) ont été consacrés à des certificats en 2017-2018. Un certificat permet à un client de retenir les services d'un avocat du secteur privé de l'une des listes d'Aide juridique Ontario (appelés « listes » par la Loi). Le programme de certificat comporte 15 listes liées au droit criminel, au droit de la famille, au droit civil, à la santé mentale ou au droit des réfugiés. L'avocat facture ensuite les services juridiques fournis au client à Aide juridique Ontario. Au départ, c'est le seuil du revenu familial qui détermine l'admissibilité du client. Si la personne est admissible financièrement, d'autres critères qui ne sont pas financiers sont également évalués, comme la possibilité d'une incarcération. Il se peut qu'une personne ne reçoive pas de certificat, selon la gravité de l'affaire, mais obtienne plutôt de l'assistance d'un avocat de service (voir ci-après). Les certificats sont fournis dans les domaines du droit criminel, du droit de la famille, du droit de l'immigration et des réfugiés et du droit civil.

Les avocats du secteur privé qui acceptent des certificats d'aide juridique sont payés suivant des taux horaires et des honoraires forfaitaires. Il s'agit d'un montant fixe établi selon le type de service fourni, comme une audience de mise en liberté sous caution. Aide juridique Ontario fixe la rémunération et les honoraires par règlement. Plus

Figure 1 : Total des revenus et des dépenses d'Aide juridique Ontario, de 2013-2014 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (en %)	
						2013-2014- 2017-2018	2017-2018 % du total
Revenus							
Province	299,1	312,4	344,4	353,9	365,4	22,2	75
Gouvernement fédéral ¹	51,1	50,7	50,9	60,4	62,6	22,5	13
Fondation du droit de l'Ontario	25,6	29,2	25,2	29,3	46,9 ²	83,2	10
Autre ³	12,2	11,9	12,2	12,3	12,7	4,0	2
Total des revenus	388	404,2	432,7	455,9	487,6	25,7	100
Dépenses							
Programme des certificats	183,8	190,3	218,2	254,4	252,8	37,5 ⁴	53
Cliniques juridiques communautaires	75,5	83,9	92,3	87,1	85,8	13,6	18
Avocat de service	46,7	51,2	55,6	56,2	56,1	20,1	12
Administration et autres ⁵	46,6	49,0	52,0	54,9	55,5	19,1	12
Soutien au programme ⁶	21,3	25,9	28,3	28,8	25,9	21,6	5
Total des dépenses	373,9	400,3	446,4	481,4	476,1	27,0	100
Excédent/(Déficit)	14,1	3,9	(13,7)	(25,5)	11,5		

1. Les revenus provenant du gouvernement fédéral sont transférés à la province et sont compris dans le paiement de transfert provincial à Aide juridique Ontario.
2. La hausse par rapport à 2016-2017 était essentiellement imputable à l'augmentation de l'intérêt gagné sur les comptes en fiducie détenus par la Fondation du droit de l'Ontario.
3. Autre inclut les contributions des clients, les recouvrements auprès de clients et autres, les revenus d'investissement et les revenus divers.
4. L'augmentation était essentiellement imputable au financement d'expansion de l'admissibilité financière dont il est question à la section 4.1.2.
5. Les frais administratifs et autres comprennent les frais engagés par le bureau central, l'amortissement et les mauvaises créances, les projets d'innovation en matière de service et le soutien aux fournisseurs de service.
6. Le soutien au programme comprend les coûts de fonctionnement engagés par région, par bureau de district et bureau régional, et le centre juridique pour la clientèle (centre d'appels).

de 4 000 avocats du secteur privé facturent leurs services à Aide juridique chaque année.

La **figure 2** montre les dépenses, le nombre de certificats délivrés et le coût par certificat, par domaine du droit, de 2013-2014 à 2017-2018.

Plus exactement :

- Le nombre total de certificats a augmenté de 23 %, passant de 83 658 à 102 873.
- Les dépenses totales liées aux certificats ont augmenté de 37 %, passant de 183,8 à 252,7 millions de dollars au cours de la période.
- En 2017-2018, la plupart des certificats délivrés étaient rattachés à des affaires de droit criminel (56 777), puis à des affaires de droit de la famille (27 049), de droit de

l'immigration et des réfugiés (13 687) et de droit civil (5 360).

- En 2017-2018, les certificats en droit de la famille étaient les plus coûteux, soit en moyenne 3 224 \$ par certificat délivré, essentiellement parce que les affaires familiales sont plus longues à régler. Suivent en ordre les certificats portant sur des affaires criminelles (2 260 \$), sur des cas d'immigration et de statut de réfugié (2 170 \$) et sur des questions civiles (1 399 \$). Le coût moyen par certificat était de 2 456 \$.

Figure 2 : Dépenses liées aux certificats, nombre de certificats délivrés et coût par certificat, par domaine du droit, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Aide juridique Ontario

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (en %) 2013-2014- 2017-2018
Pénal						
Dépenses (en millions de dollars)	107,5	105,7	117,5	130,5	128,3	19
Nombre de certificats délivrés	54 949	54 182	63 688	63 855	56 777	3
Coût (\$) par certificat délivré	1 956	1 951	1 845	2 044	2 260	16
Famille						
Dépenses (en millions de dollars)	52,8	59,1	72,7	88,9	87,2	65
Nombre de certificats délivrés	19 027	22 086	30 195	30 303	27 049	42
Coût (\$) par certificat délivré	2 775	2 676	2 408	2 934	3 224	16
Immigration et statut de réfugié						
Dépenses (en millions de dollars)	18,0	19,5	21,8	27,6	29,7	65
Nombre de certificats délivrés	5 308	6 445	9 268	12 658	13 687	158
Coût (\$) par certificat délivré	3 391	3 026	2 352	2 180	2 170	(36)
Au civil						
Dépenses (en millions de dollars)	5,5	5,9	6,3	7,4	7,5	36
Nombre de certificats délivrés	4 374	4 566	5 108	5 293	5 360	23
Coût (\$) par certificat délivré	1 257	1 292	1 233	1 398	1 399	11
Tous les domaines du droit						
Dépenses (en millions de dollars)	183,8	190,2*	218,3*	254,4	252,7*	37
Nombre de certificats délivrés	83 658	87 279	108 259	112 109	102 873	23
Coût (\$) par certificat délivré	2 197	2 179	2 016	2 269	2 456	12

* Diffère légèrement des dépenses rattachées au programme des certificats illustrées à la figure 1 parce que les chiffres sont arrondis.

Cliniques juridiques communautaires

Les **cliniques juridiques communautaires** (les cliniques) offrent divers services à des personnes à faible revenu dans leurs communautés locales, surtout dans des domaines autres que le droit criminel et le droit de la famille.

En vertu de la Loi, les cliniques sont reconnues comme le fondement de la prestation de services d'aide juridique dans les domaines de pratique des cliniques. Elle définit les domaines de pratique des cliniques comme les domaines du droit qui touchent particulièrement les personnes à faible revenu ou les communautés défavorisées, y compris les questions juridiques se rapportant a) au logement, à l'hébergement, au maintien du revenu, à l'aide sociale et à d'autres programmes du

gouvernement; b) aux droits de la personne, à la santé, à l'emploi et à l'éducation.

Aide juridique Ontario finance 80 cliniques juridiques communautaires, dont 7 sociétés étudiantes d'aide juridique dans l'ensemble de la province. Voir l'**annexe 1** pour prendre connaissance d'une liste de toutes les cliniques juridiques communautaires en Ontario divisées en 4 régions. Les cliniques sont des organismes sans but lucratif et chacune est régie et gérée par un conseil d'administration formé de bénévoles. En vertu de la Loi, les cliniques sont indépendantes d'Aide juridique Ontario, mais doivent lui rendre des comptes. En 2017-2018, un montant de 85,8 millions de dollars (soit 18 % des dépenses totales) a été consacré aux cliniques juridiques communautaires (voir la **figure 1**).

La **figure 3** montre le nombre de dossiers cliniques actifs et le coût moyen par dossier actif de 2012-2013 à 2017-2018.

Avocats de service

Les **avocats de service** sont des avocats qui peuvent apporter de l'assistance juridique immédiate aux personnes qui comparaissent devant un tribunal. En 2017-2018, Aide juridique Ontario a consacré 56,1 millions de dollars (soit 12 % des dépenses totales) au programme des avocats de service (voir la **figure 1**).

Des avocats de service sont disponibles dans les quelque 50 palais de justice de l'Ontario et dans quelque 30 endroits éloignés et accessibles par avion. Aide juridique Ontario emploie près de 200 avocats de service à l'interne et paie environ 1 120 avocats du secteur privé qui figurent dans 7 listes – chacune pour un domaine du droit criminel, familial et civil – pour offrir des services d'avocats de service aux palais de justice suivant une rémunération horaire ou quotidienne.

Les avocats de service fournissent davantage une représentation de base qu'un avocat dont les services sont retenus aux termes d'un certificat. Les avocats de service donnent des conseils sur les droits, les obligations et le processus judiciaire. En matière criminelle, les avocats de service s'occupent d'audiences de mise en liberté sous caution, des premières comparutions, de remises, de plaidoyers de culpabilité et de détermination de la peine. En ce qui concerne les questions de droit

de la famille, les avocats de service négocient et règlent des problèmes, étudient et préparent des documents judiciaires, et aident leurs clients à la salle d'audience lors des audiences de protection de l'enfance, de saisie-arrêt et de soutien, des demandes de remise et pour présenter des motions. Bien que les services liés aux certificats englobent tous les services qui précèdent, un avocat dont les services sont retenus aux termes d'un certificat accorde vraisemblablement plus de temps au client et pourrait aller en justice.

La **figure 4** montre le nombre total de personnes aidées par des avocats de service de 2013-2014 à 2017-2018, par domaine du droit.

2.3 Admissibilité

Il existe divers critères d'admissibilité applicables aux certificats d'aide juridique, aux services d'avocats de service et aux services des cliniques.

Admissibilité aux certificats d'aide juridique

Aide juridique Ontario se conforme à deux catégories de critères d'admissibilité pour la délivrance de certificats d'aide juridique : financier et non financier

Critères d'admissibilité financière – Pour être admissible à un certificat, le revenu familial brut de l'auteur d'une demande doit être inférieur aux niveaux de revenu indiqués à la **figure 5** selon que le client est partie à une entente de contribution (expliquée ci-après) ou est confronté

Figure 3 : Nombre de dossiers cliniques actifs et coût moyen par dossier actif, de 2012-2013 à 2017-2018

Source des données : Aide juridique Ontario

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (en %) 2012-2013-2017-2018
Nombre de dossiers cliniques	202 390	208 019	205 619	208 775	226 134	170 429	(16)
Coût moyen par dossier actif (en \$)	357	363	408	442	385	503	41

Nota : Avant 2017-2018, les dossiers comprenaient tout service fourni à un client, comme la représentation dans des dossiers, les services brefs, les conseils et les renvois. À compter de 2017-2018, le nouveau système clinique comprend les dossiers seulement lorsque la représentation dans des dossiers est fournie à un client. Par conséquent, le nombre de dossiers enregistrés en 2017-2018 est beaucoup plus bas qu'au cours des années précédentes. Cette situation explique en outre le coût plus élevé par dossier en 2017-2018.

Figure 4 : Nombre de personnes assistées par un avocat de service, par domaine du droit, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Aide juridique Ontario

Domaine du droit	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (en %)
						2013-2014-2017-2018
Pénal	467 510	438 343	434 772	456 594	504 636	8
Civil et autres*	163 249	160 990	153 660	143 976	139 339	(15)
Total	630 759	599 333	588 432	600 570	643 975	2

* Autres comprend les questions de droit de la famille, du logement et de la santé mentale.

Figure 5 : Revenu familial maximal admissible pour obtenir un certificat d'aide juridique ou un avocat de service, en vigueur le 1^{er} avril 2018

Source des données : Aide juridique Ontario

Nombre de membres de la famille	Certificat	Certificat	Certificat	
	(sans entente de contribution) (\$)	(avec entente de contribution) (\$)	Violence conjugale ¹ (\$)	Avocat de service (\$)
Pensionnaires seuls ²	9 501	10 973	s.o.	s.o.
1	14 453	16 728	22 720	22 720
2	25 003	30 110	32 131	32 131
3	28 503	35 088	39 352	39 352
4	32 207	40 307	45 440	45 440
5+	35 749	45 446	50 803	50 803

1. Les certificats délivrés à des clients qui font face à de la violence conjugale sont considérés comme une priorité et ont donc un seuil de revenu plus élevé que les autres certificats.
2. Un pensionnaire seul est une personne dont l'entente d'hébergement prévoit ses frais de subsistance, comme la nourriture et le logement. Le pensionnaire seul a un seuil de revenu légèrement plus bas en raison de frais de subsistance diminués.

à de la violence familiale. De plus, les auteurs de demande de certificat ne doivent pas avoir plus de 2 676 \$ en actifs liquides, comme des espèces et des investissements qui peuvent être encaissés, pour être admissibles, ou au plus 10 000 \$ dans le cas des clients victimes de violence conjugale. L'augmentation la plus récente des seuils d'admissibilité financière a eu lieu le 1^{er} avril 2018. Les seuils d'admissibilité financière ont augmenté de 6 % par année depuis 2014, l'objectif étant une augmentation annuelle pendant 10 ans jusqu'en 2024 (comme il est expliqué à la **section 4.1.2**). L'augmentation annuelle n'avait pas encore été approuvée par la province en mai 2018. C'est la réglementation provinciale qui établit les seuils d'admissibilité financière.

Critères d'admissibilité autres que financiers – Les critères liés à la gravité de la question juridique, comme la probabilité de jours d'emprisonnement, sont également pris en compte pour déterminer si l'auteur de la demande est admissible à un certificat. Si l'affaire n'entraîne pas de conséquences graves, le client ne sera peut-être pas admissible à un certificat (voir le Programme des certificats ci-dessus). Dans le cadre de son rôle prévu par la Loi, Aide juridique Ontario peut adapter ses critères d'admissibilité autres que financiers, avec l'autorisation de son conseil, de façon à ce que les budgets réservés aux certificats puissent être respectés.

Ententes de contribution – Des particuliers peuvent être admissibles à un certificat avec une entente de contribution, qui exige qu'ils signent

un document établissant un privilège sur une propriété ou une instruction couvrant la totalité ou une partie des frais juridiques liés à leur affaire. Les remboursements mensuels s'échelonnent de 50 \$ à 115 \$ selon les niveaux de revenu et le nombre de membres de la famille, et il existe quelques exceptions liées à la situation personnelle. Aide juridique Ontario dispose d'un processus lui permettant de veiller à ce que toutes les dettes impayées soient perçues. La **figure 5** indique les niveaux de revenu familial pour un certificat avec et sans entente de contribution.

Admissibilité à un avocat de service devant les tribunaux

Il incombe aux avocats de service devant les tribunaux d'évaluer l'admissibilité financière des clients qui ont besoin d'assistance juridique s'il y a lieu. Les seuils de revenu sont indiqués lorsque le revenu familial brut de l'auteur de la demande doit être inférieur aux niveaux de revenu indiqués à la **figure 5** pour qu'il y ait admissibilité à l'aide d'un avocat de service. De plus, tous les auteurs des demandes de services d'avocat de service ne doivent pas avoir plus de 2 007 \$ en actifs liquides pour être admissibles. Les seuils d'admissibilité financière aux services des avocats

de service sont également établis par règlement, et ils sont généralement plus relevés que les seuils qui s'appliquent aux certificats. Plus les seuils sont relevés, plus il y a de gens admissibles financièrement à des services.

Admissibilité à des services fournis par des cliniques juridiques communautaires

Comme l'établit le règlement, Aide juridique Ontario établit des lignes directrices permettant aux cliniques de déterminer l'admissibilité financière des clients à bénéficier de services des cliniques. Les cliniques peuvent faire preuve de discrétion lorsqu'elles se penchent sur la situation financière du client au cas par cas avec l'autorisation du conseil d'administration de chaque clinique. Les clients des cliniques doivent fournir des éléments de preuve de l'admissibilité fondés sur le revenu et l'actif.

La **figure 6** présente les lignes directrices d'Aide juridique Ontario sur l'admissibilité du revenu. Une ligne directrice sur l'actif s'applique également : les auteurs des demandes de services des cliniques doivent avoir des actifs nets inférieurs à 12 000 \$ (espèces, obligations, actions, fonds communs de placement moins dette à court terme) pour être admissibles.

Figure 6 : Directive concernant le revenu familial maximal admissible pour des services fournis par des cliniques juridiques communautaires, en vigueur le 1^{er} avril 2018

Source des données : Aide juridique Ontario

Nombre de membres de la famille	Famille comportant un adulte		Famille comportant deux adultes	
	Automatiquement admissible (\$)	Admissibilité financière discrétionnaire* (\$)	Automatiquement admissible (\$)	Admissibilité financière discrétionnaire* (\$)
1	21 144	22 720	s.o.	s.o.
2	24 490	32 131	28 638	32 131
3	28 638	39 143	30 980	39 352
4	30 980	42 288	34 192	45 440
5	34 192	46 303	36 667	49 648
6+	36 667	50 518	39 879	50 803

* Le conseil d'administration de la clinique peut utiliser son pouvoir discrétionnaire pour se pencher sur l'admissibilité si le revenu familial de l'auteur de la demande est supérieur au revenu automatiquement admissible, mais inférieur au seuil d'admissibilité financière discrétionnaire. Des facteurs comme l'endettement de l'auteur de la demande, les coûts de transport nécessaires et les coûts excessifs de garde d'enfants sont pris en compte pour prendre une décision relative à l'admissibilité.

2.4 Les principaux intervenants du régime d'aide juridique de l'Ontario

La **figure 7** illustre les principaux intervenants en prestation de services d'aide juridique en Ontario, et la circulation des fonds dans le régime.

Ministère du Procureur général (le Ministère)

Le Ministère est essentiellement responsable et à l'écoute de ce qui suit :

- revoir et approuver le budget d'Aide juridique Ontario pour ses plans fonctionnels et

opérationnels et recommander au Conseil du Trésor les fonds à verser;

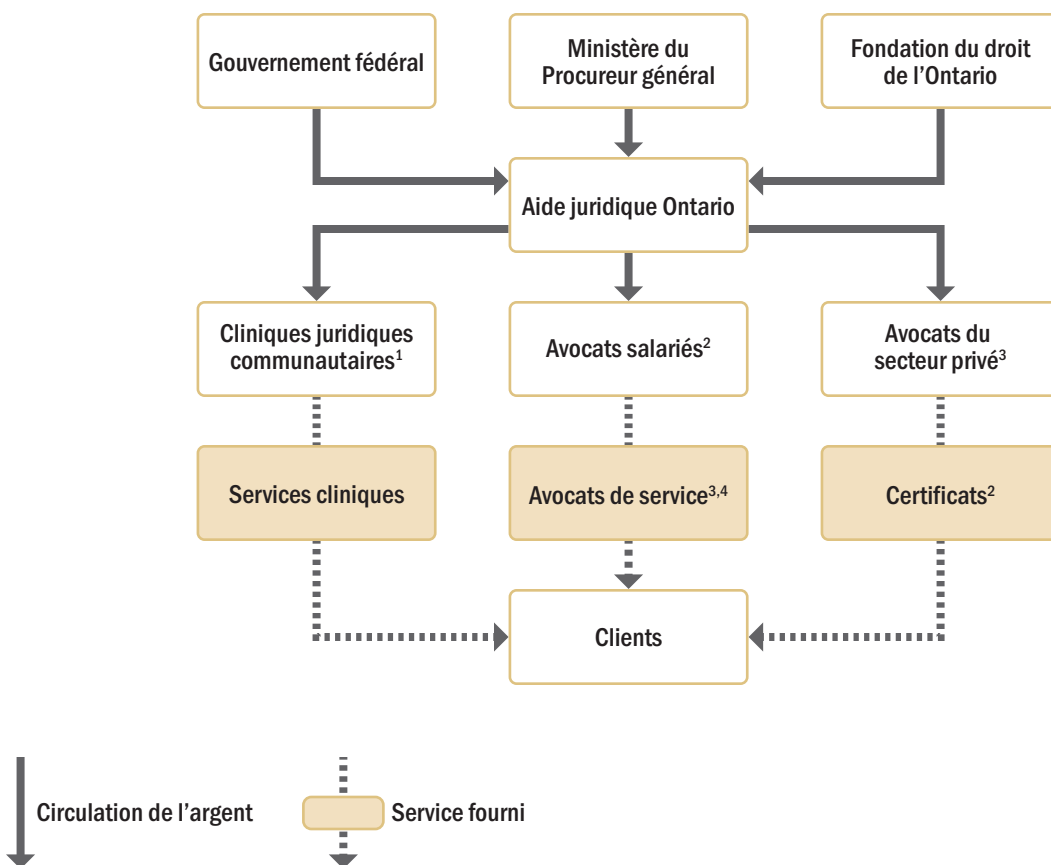
- analyser des rapports et d'autres sources de renseignements pour cerner les problèmes et les préoccupations en matière de rendement;
- effectuer des évaluations du risque d'Aide juridique Ontario pour le compte de la procureure générale et recommander des mesures correctives au besoin.

Le gouvernement fédéral

La province a conclu avec le gouvernement fédéral représenté par le ministre de la Justice du Canada une entente de financement sur l'aide juridique

Figure 7 : Principaux intervenants du système d'aide juridique de l'Ontario

Source des données : Aide juridique Ontario



1. Les cliniques juridiques communautaires recrutent des avocats, des parajuristes et d'autres employés pour fournir des services cliniques.

2. Environ 10 avocats salariés fournissent aussi des services liés aux certificats.

3. Environ 1 100 des plus de 4 000 avocats du secteur privé fournissent également des services d'avocats de service devant les tribunaux.

4. Des spécialistes de l'aide juridique payés par Aide juridique Ontario travaillent également dans les tribunaux pour aider les avocats de service.

en matière criminelle et en matière d'immigration et de statut de réfugié. Le financement de l'aide juridique en matière criminelle repose sur une formule préétablie. Cependant, le financement de l'aide juridique dans des cas d'immigration et de statut de réfugié est basé sur le volume des cas par rapport à l'exercice précédent. L'entente la plus récente couvre la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022. Pour 2017-2018, la contribution du gouvernement fédéral s'établissait à 46,7 millions de dollars pour l'aide juridique en matière criminelle et à 15,9 millions de dollars pour les cas d'aide juridique portant sur l'immigration et le statut de réfugié (cette question est approfondie à la **section 4.1.1**).

La Fondation du droit de l'Ontario (la Fondation du droit)

La Fondation du droit a pour mandat d'améliorer l'accès à la justice des Ontariens et Ontariennes. Elle y parvient au moyen de différentes subventions et bourses et de versements annuels à Aide juridique Ontario. La source de revenus principale de la Fondation du droit réside dans l'intérêt réalisé sur les comptes en fiducie des avocats et des parajuristes. Au moins 75 % de ces revenus après dépenses d'exploitation doivent être remis à Aide juridique Ontario en vertu de la *Loi sur le Barreau*.

Avocats et parajuristes du secteur privé

En vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi), seul un avocat ou une personne sous sa supervision directe, comme un étudiant en droit ou un parajuriste, peut fournir des services juridiques. Les avocats peuvent travailler directement pour Aide juridique Ontario à titre d'employés, facturer leurs services par le programme de certificat, offrir des services d'avocat de service sur une base journalière, ou agir comme employés de cliniques d'aide juridique communautaire.

Le Barreau réglemente la prestation de services juridiques au public par des parajuristes. Des

cliniques juridiques communautaires emploient des parajuristes pour fournir des services juridiques.

Pour offrir des services qui s'appuient sur un certificat ou des services d'avocat de service, les avocats doivent s'inscrire à la liste d'Aide juridique Ontario dans la liste qui correspond au type de droit qu'ils exercent. Aide juridique Ontario compte 15 listes qui correspondent aux certificats (droit criminel, droit de la famille, réfugiés et protection de l'enfance) et 7 listes d'avocats de service (droit criminel, droit de la famille, conseils généraux). Ses normes professionnelles prévoient les exigences relatives à l'expérience minimale et au perfectionnement professionnel auxquelles les avocats doivent se conformer.

Le Barreau de l'Ontario (le Barreau)

Le Barreau régit les avocats et les parajuristes autorisés de l'Ontario dans l'intérêt public en veillant à ce qu'ils respectent des normes élevées d'apprentissage, de compétence et de déontologie. En vertu de la Loi, le Barreau peut mener des audits d'assurance de la qualité des avocats qui offrent l'aide juridique, quoique Aide juridique Ontario puisse ordonner au Barreau de le faire et de rembourser les coûts.

2.5 Structure organisationnelle

Aide juridique Ontario compte environ 980 équivalents temps plein répartis dans le bureau provincial et dans les bureaux de district des 4 régions, qui comprennent la région du grand Toronto, la région du Sud-Ouest, la région du Nord et la région du Centre-Est. Dix-sept districts et bureaux régionaux offrent des services d'aide juridique dans les quatre régions. Outre les 17 bureaux de district et bureaux régionaux, Aide juridique Ontario maintient une présence dans chacun des quelque 50 palais de justice de l'Ontario. Se reporter à l'**annexe 2** pour obtenir une description des secteurs pertinents d'Aide juridique Ontario et de leurs responsabilités correspondantes.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Aide juridique Ontario avait les systèmes et les procédures efficaces en place pour veiller à ce que :

- des services d'aide juridique appropriés soient fournis à des Ontariens et Ontariennes à faible revenu admissibles de façon rentable et opportune;
- les paiements effectués aux avocats et aux cliniques juridiques communautaires soient conformes aux lois et aux ententes;
- des données exactes et complètes sur l'efficacité des services et programmes clés d'Aide juridique Ontario soient recueillies, analysées, utilisées à des fins décisionnelles et d'amélioration des services, et rendues publiques.

Lors de la planification de notre mission, nous avons défini les critères d'audit (voir l'**annexe 3**) à appliquer pour atteindre notre objectif. Les critères sont fondés notamment sur l'examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que d'études internes et externes, et de pratiques exemplaires. La haute direction a examiné nos objectifs et les critères connexes, et elle en a reconnu la pertinence.

Notre audit s'est déroulé entre décembre 2017 et juin 2018. Nous avons reçu des déclarations écrites de la direction d'Aide juridique Ontario et du ministère du Procureur général indiquant qu'à compter du 1^{er} novembre 2018, ils nous avaient fourni tous les renseignements qui, à leur connaissance, pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations ou sur les conclusions présentées dans ce rapport.

Nos travaux d'audit ont été effectués au siège d'Aide juridique Ontario à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents pertinents, analysé l'information, rencontré le personnel compétent d'Aide juridique Ontario et examiné les études pertinentes menées en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes ainsi que

dans d'autres pays. En général, notre examen des dossiers a porté sur les trois à cinq dernières années, mais nous avons analysé certaines tendances sur dix ans.

Nous avons effectué les travaux additionnels suivants :

- Nous avons revu le travail effectué par l'unité d'audit interne d'Aide juridique Ontario et avons examiné les résultats de ces audits pour déterminer la portée de cet audit d'optimisation des ressources.
- Nous avons visité des membres clés du personnel et avons mené des entrevues de fond avec eux dans quatre cliniques juridiques communautaires qui représentent les quatre régions géographiques, ainsi que l'Association des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario. Nous nous sommes adressés à une clinique spécialisée qui défend la sécurité du revenu pour les personnes à faible revenu. Nous avons également fait des visites surprises dans 16 autres cliniques juridiques communautaires pour parler au personnel sur place et observer leurs activités.
- Nous avons rencontré et interviewé des avocats de service en droit criminel et en droit de la famille à Toronto, London, Ottawa et Thunder Bay pour mieux comprendre les enjeux uniques dans chaque région géographique de l'Ontario.
- Nous avons parlé à des représentants de groupes d'intervenants, dont le Barreau de l'Ontario (le Barreau), la Criminal Lawyers Association of Ontario et le Tribunal de l'aide sociale. Nous avons également obtenu des données pertinentes sur les appels du Tribunal de l'aide sociale. Nous avons observé une audience de la Commission de la location immobilière. Nous avons également rencontré des représentants de la Nishnawbe-Aski Legal Services Corporation, la société autochtone de services juridiques qui fournit des services aux peuples de la nation Nishnawbe-Aski et qui est financée par Aide juridique Ontario. De plus, nous avons discuté

avec des représentants du Bureau de l'avocat des enfants, du ministère du Procureur général, du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires et du ministère de la Justice du Canada.

- Nous nous sommes entretenus avec un membre du conseil d'administration d'Aide juridique Ontario, qui est un ancien membre du conseil du Barreau, pour mieux comprendre la relation entre Aide juridique Ontario et le Barreau.
- Nous avons retenu les services d'un spécialiste ayant des connaissances et des compétences juridiques dans les domaines des régimes d'aide juridique financés par le gouvernement, de l'accès à la justice et du droit de la pauvreté.
- Nous avons mené un sondage auprès des 76 autres cliniques d'aide juridique communautaire avec lesquelles nous n'avions pas eu de discussions approfondies pour comprendre la prestation de services des cliniques juridiques en Ontario. Le taux de réponse au sondage a été de 66 %.
- Nous avons tenu compte des points pertinents exposés dans l'audit d'Aide juridique Ontario figurant dans notre *Rapport annuel 2011*, et nous les avons intégrés à nos travaux d'audit.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La hausse des coûts des cas d'immigration et de statut de réfugié et la prise de décisions hâtive d'Aide juridique Ontario sont à l'origine du déficit de 40 millions de dollars

Aide juridique Ontario a cumulé des déficits totaux de 40 millions de dollars en deux ans, soit 14 millions de dollars en 2015-2016 et 26 millions de dollars en 2016-2017. Nous avons relevé deux facteurs qui ont contribué à cette situation :

- une hausse importante du nombre de cas d'immigration et de statut de réfugié (dont il est question à la **section 4.1.1**);
- Aide juridique Ontario a élargi ses critères d'admissibilité à des certificats pour conserver les fonds inutilisés (ce dont il est question à la **section 4.1.2**).

4.1.1 L'imprévisibilité du financement fédéral expose Aide juridique Ontario à l'augmentation des coûts des cas d'immigration et de statut de réfugié

Aide juridique Ontario a fait face récemment à des difficultés à gérer l'augmentation des cas d'immigration et de statut de réfugié sans obtenir une augmentation connue du financement du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que si

le financement fédéral avait été plus prévisible ou stable, Aide juridique Ontario aurait été davantage en mesure de planifier et d'établir un budget en conséquence. Nous avons également constaté que l'entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ne précise pas de répartition en pourcentage entre eux des dépenses rattachées aux cas d'immigration et de statut de réfugié. La décision de soutenir les immigrants et les réfugiés est une décision du gouvernement fédéral. La *Loi constitutionnelle de 1982* précise que la citoyenneté, l'immigration et l'expulsion sont des responsabilités et des fonctions du gouvernement fédéral.

Toutefois, notre audit a permis de constater qu'Aide juridique Ontario a utilisé une plus grande partie des paiements de transfert provinciaux – qui couvrent les certificats, les cliniques juridiques et les avocats de service – pour faire face à l'augmentation du nombre de cas d'immigration et de statut de réfugié (comme l'illustre la **figure 8**).

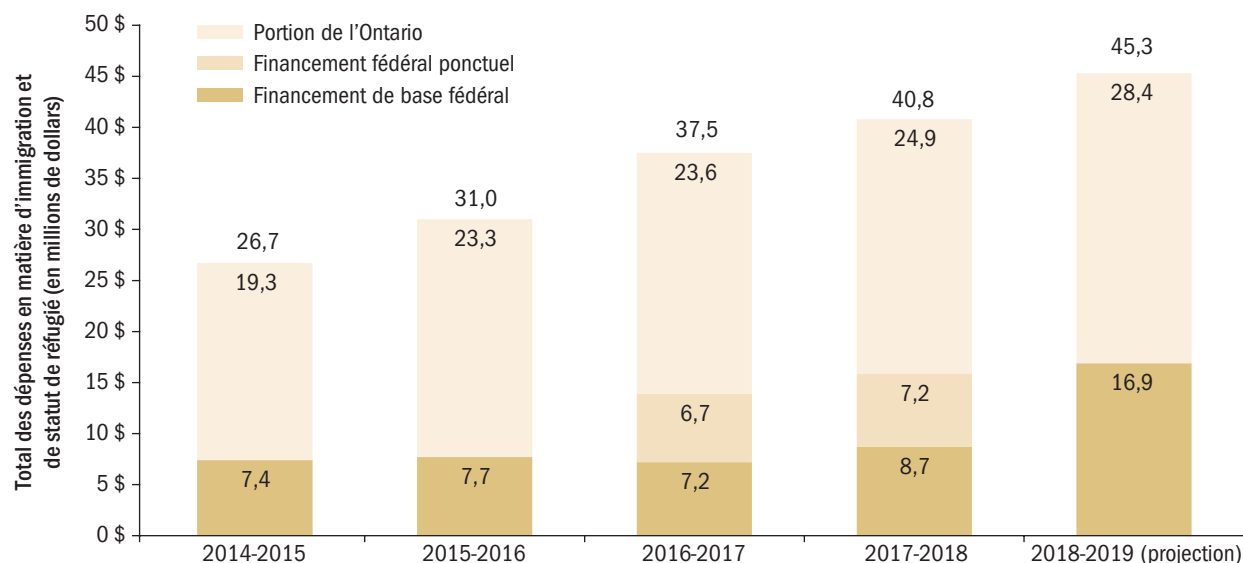
- En 2014-2015, la province a remis 19,3 millions de dollars à Aide juridique Ontario et le gouvernement fédéral a versé 7,4 millions de

dollars, en vertu d'une entente sur les modes de financement (expliquée ci-après) entre la province et le gouvernement fédéral.

- En 2017-2018, le gouvernement fédéral a versé 8,7 millions de dollars en vertu de l'entente, mais les transferts provinciaux, comme ceux provenant de la province et de la Fondation du droit, se sont élevés à 24,9 millions de dollars, soit une hausse de près de 30 % par rapport aux 19,3 millions de dollars de 2014-2015. Le gouvernement fédéral a également fourni 7,2 millions de dollars au cours de cet exercice. Il s'agissait cependant de crédits ponctuels qu'Aide juridique Ontario a dû demander.
- En mai 2018, Aide juridique Ontario a demandé un total de 17,5 millions de dollars au gouvernement fédéral, et en septembre 2018, le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir 16,9 millions de dollars pour l'aide juridique dans les cas d'immigration et de statut de réfugié pour 2018-2019. Aide juridique Ontario prévoit que pour l'exercice 2018-2019, malgré le versement de ces crédits fédéraux, quelque 7,4 millions de dollars

Figure 8 : Différence entre les dépenses* en immigration et statut de réfugié financées par le gouvernement fédéral et par le gouvernement provincial (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario



* Les dépenses comprennent les certificats, les coûts en personnel, les cliniques, les avocats de service, les frais d'administration et autres liés aux affaires d'immigration et de statut de réfugié.

supplémentaires devraient provenir de sources de revenus provinciales.

L'attribution des fonds au titre des cas d'immigration et de statut de réfugié fournis par la province a augmenté régulièrement, passant de 19,3 millions de dollars en 2014-2015 à 23,6 millions de dollars en 2016-2017. Comme, avant son déficit, Aide juridique Ontario a consacré 19,3 millions de dollars à des cas d'immigration et de statut de réfugié en 2014-2015, nous estimons que la hausse ultérieure des dépenses excédant 19,3 millions de dollars dans ce domaine a été à l'origine de quelque 8 millions de dollars du déficit de 40 millions de dollars des exercices 2015-2016 et 2016-2017. Aide juridique Ontario a indiqué qu'en l'absence de fonds additionnels du gouvernement fédéral, elle a dû s'en remettre aux crédits provinciaux pour faire face à l'augmentation des cas d'immigration et de statut de réfugié.

Entre 2015-2016 et 2016-2017, Aide juridique Ontario a délivré un nombre accru de certificats pour les réfugiés et les immigrants, et des cliniques juridiques communautaires ont fourni des services juridiques à davantage d'immigrants, comme suit :

- Le nombre de certificats délivrés pour des cas d'immigration et de statut de réfugié a augmenté de 37 %, passant de 9 268 à 12 658.
- Le nombre de dossiers d'immigration et de citoyenneté ouverts dans des cliniques juridiques communautaires s'est accru de 24 %, passant de 936 à 1 161.

De nombreux facteurs sont à l'origine de l'augmentation de la demande, dont l'instabilité du milieu géopolitique qui a fait en sorte que plus de personnes ont présenté des demandes d'asile en Ontario et ont besoin de services d'aide juridique en Ontario.

Le gouvernement fédéral précise les fonds devant être distribués au ministère du Procureur général de l'Ontario en ce qui concerne l'aide juridique dans des dossiers d'immigration et de statut de réfugié. Une entente mise en place couvre la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2022. Le montant du financement annuel est calculé en

fonction de la demande totale de l'Ontario en matière de services d'immigration et de statut de réfugié, à l'aide de statistiques fournies par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et par la Cour fédérale.

Cette entente prévoit que le gouvernement fédéral peut fournir d'autres ressources financières ponctuelles s'ajoutant aux montants prévus dans l'entente, au besoin, le tout devant être étayé par une analyse de rentabilisation effectuée par chaque province.

Le ministère de la Justice du Canada, qui est chargé de calculer les fonds, a indiqué que la méthode de calcul des fonds au titre de l'immigration et du statut de réfugié peut évoluer dans l'avenir en raison de changements prévus au processus à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. À la suite d'un examen de la Commission de de l'immigration et du statut de réfugié effectué en avril 2018, plus de 60 recommandations qui pourraient avoir un impact sur le mode et la période de participation des avocats à tous les volets du processus d'audition des dossiers d'immigration et de statut de réfugié ont été formulées. Il pourrait y avoir un impact direct sur la quantité d'aide juridique nécessaire. Au moment de notre audit, il n'y avait pas de plans ni de changements confirmés à la méthode de financement.

Le gouvernement fédéral attribue des fonds au titre de l'immigration et du statut de réfugié à six provinces qui offrent des services dans ce domaine : la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, et Terre-Neuve-et-Labrador. Nous n'avons pu obtenir de renseignements de l'Alberta et de Terre-Neuve-et-Labrador en ce qui concerne le financement fédéral des services d'immigration et de statut de réfugié, mais nous avons constaté qu'en 2017-2018, le volet de financement fédéral versé à la Colombie-Britannique était de 72 % du financement total, et celui du Manitoba était de 90 %. En ce qui concerne le Québec, la portion du financement fédéral était

de 69 % du financement total en 2016-2017. À l’opposé, la part du financement fédéral versée à l’Ontario n’était que de 37 % en 2016-2017 et de 39 % en 2017-2018.

Aide juridique Ontario affirme appuyer les services d’immigration et de statut de réfugié, mais l’organisation ajoute qu’elle pourrait devoir couper d’autres services si le financement fédéral ne suffit pas pour couvrir le coût de la demande croissante de l’aide juridique en matière d’immigration et de statut de réfugié.

RECOMMANDATION 1

Pour permettre que les demandes accrues en matière de services, comme les dossiers d’immigration et de statut de réfugié résultant des décisions de politique fédérale soient comblées, nous recommandons qu’Aide juridique Ontario, de concert avec le ministère du Procureur général, collabore avec le gouvernement fédéral, représenté par le ministre de la Justice du Canada, afin d’obtenir une proportion plus prévisible et appropriée de couverture des dépenses par le gouvernement fédéral.

RÉPONSE D’AIDE JURIDIQUE ONTARIO ET DU MINISTÈRE

Aide juridique Ontario et le ministère du Procureur général conviennent de travailler de concert pour demander que le gouvernement fédéral fournisse davantage de fonds prévisibles et appropriés pour les cas d’immigration et de statut de réfugié qui reflètent le coût de prestation de ces services.

4.1.2 Élargissement des critères d’admissibilité à des certificats pour utiliser les fonds inutilisés

La prise de décisions hâtive d’Aide juridique Ontario a contribué au déficit de 40 millions de dollars après l’élargissement rapide de l’admissibilité au financement des certificats dans

les dossiers des tribunaux, parce qu’Aide juridique Ontario voulait conserver les fonds qu’il lui aurait fallu retourner au ministère du Procureur général (le Ministère) si cet argent n’avait pas été dépensé au cours de l’exercice 2015-2016.

En 2014, Aide juridique Ontario a commencé à recevoir d’autres fonds provinciaux annuels pour rehausser le seuil d’admissibilité financière aux principaux services juridiques, notamment les certificats de l’aide juridique, afin d’augmenter le nombre de personnes admissibles à l’assistance d’Aide juridique Ontario. Le seuil d’admissibilité financière n’avait pas été rehaussé depuis 1996.

Toutefois, en février 2015, lorsqu’Aide juridique Ontario a constaté qu’elle n’avait pas délivré un nombre beaucoup plus élevé de certificats pour dépenser les fonds additionnels de 17,1 millions de dollars, elle s’est empressée d’élargir les critères d’admissibilité autres que financiers en juin 2015. Cette mesure a entraîné la délivrance d’un plus grand nombre de certificats que prévu, et donc un déficit. Veuillez consulter le **figure 9** pour prendre connaissance des changements aux critères d’admissibilité autres que financiers entre le 1^{er} juin 2015 et le 31 décembre 2015 et après cette date. Aide juridique Ontario a délivré plus de certificats que prévu : 28 % de plus entre 2014-2015 et 2016-2017.

Aide juridique Ontario élabore des plans opérationnels et stratégiques à long terme régulièrement, mais devait approfondir son analyse avant d’apporter des changements de politique clés en ce qui concerne les dépenses des fonds engagés par le gouvernement provincial au titre de l’admissibilité financière. L’augmentation du bassin de personnes admissibles à des certificats d’aide juridique exige une planification budgétaire détaillée et des prévisions appropriées en vue des certificats futurs. Cependant, Aide juridique Ontario a modifié trop rapidement ses politiques. Plus de personnes que prévu sont donc devenues admissibles, ce qui a entraîné une situation de déficit. L’**annexe 4** explique les événements

importants survenus au sujet des déficits de 2015-2016 et 2016-2017.

La **figure 10** montre l'excédent et les déficits d'Aide juridique Ontario de 2007-2008 à 2017-2018. La **figure 11** montre l'augmentation du financement total approuvée par la province de 2014-2015 à 2020-2021, et le montant demandé

par Aide juridique Ontario qui n'a pas encore été approuvé par la province en mai 2018.

L'augmentation du financement provincial a permis une hausse de 6 % du seuil d'admissibilité financière pour les certificats à compter du 1^{er} novembre 2014, l'objectif étant une augmentation annuelle pendant 10 ans jusqu'en 2024. La **figure 12** illustre le changement

Figure 9 : Modifications aux critères d'admissibilité autres que financiers d'Aide juridique Ontario pour un certificat en matière criminelle*

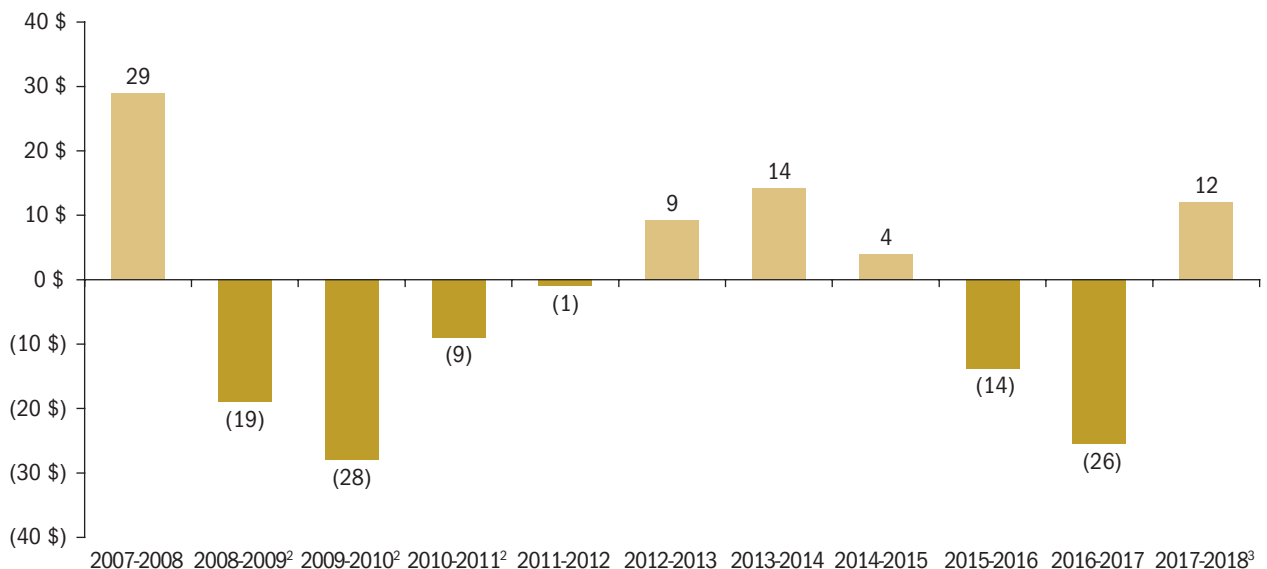
Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Avant le 1 ^{er} juin 2015	Du 1 ^{er} juin 2015 au 31 décembre 2016	Après le 31 décembre 2016
Les personnes financièrement admissibles qui risquaient d'être incarcérées si elles étaient reconnues coupables seraient admissibles.	Les personnes financièrement admissibles qui risquaient de faire face à des conséquences secondaires si elles étaient reconnues coupables seraient admissibles. Les conséquences secondaires comprenaient la perte d'un emploi, la perte de possibilités d'études prévues, ou un impact important sur l'accès à la famille et la garde des enfants.	Les personnes financièrement admissibles qui risquent d'être incarcérées si elles sont reconnues coupables seraient admissibles. L'admissibilité des personnes vulnérables, comme les Premières Nations, les Métis ou les Inuits, ou les personnes qui ont des problèmes de santé mentale, est évaluée au cas par cas, même en l'absence de risque d'incarcération.

* Cette figure fait état uniquement d'exemples en matière criminelle.

Figure 10 : Excédent/Déficit¹ d'exploitation d'Aide juridique Ontario, de 2007-2008 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario



1. Aide juridique Ontario peut transférer un excédent pouvant atteindre 20 millions de dollars à son fonds de réserve pour éventualités. Le fonds a pour objet de donner à Aide juridique Ontario la capacité de financer des urgences financières graves et extraordinaires. Les excédents sont utilisés pour diminuer le déficit accumulé et pour regarnir le fonds de réserve pour éventualités épuisé.
2. Les déficits de 2008-2009 à 2010-2011 ont découlé du fléchissement économique qui a commencé en 2008. Les taux d'intérêt ont considérablement diminué après 2008, ce qui a fait baisser les revenus de la Fondation du droit de l'Ontario.
3. Tandis qu'Aide juridique Ontario avait un déficit net accumulé d'environ 30 millions de dollars au 31 mars 2017, elle avait réalisé un excédent d'environ 12 millions de dollars en 2017-2018, ce qui a réduit le déficit accumulé à environ 18 millions de dollars au 31 mars 2018.

Figure 11 : Financement d'expansion de l'admissibilité financière à Aide juridique Ontario par la province, de 2014-2015 à 2023-2024 (en millions de dollars)

Source des données : Aide juridique Ontario

	Financement ¹
Approuvé par la province	
2014-2015	6,4 ²
2015-2016	31,5
2016-2017	48,8
2017-2018	67,0
2018-2019	86,3 ³
2019-2020	106,4 ³
2020-2021	120,1 ³
Pas encore approuvé par la province	
2021-2022	123,2 ⁴
2022-2023	126,4 ⁴
2023-2024	129,8 ⁴

1. Aide juridique Ontario a attribué environ 65 % du financement au programme des certificats, 20 % aux cliniques, 5 % aux avocats de service et 10 % aux frais d'administration.
2. Aide juridique Ontario a reçu, en novembre 2014, 6,4 millions de dollars au prorata d'après le montant annuel de 15,3 millions de dollars pour 2014-2015.
3. Le financement total engagé par la province de 2018-2019 à 2020-2021 était de 312,8 millions de dollars.
4. En 2014, Aide juridique Ontario a demandé un total de 379,4 millions de dollars pour les exercices 2021-2022 à 2023-2024. En mai 2018, la province n'avait pas encore approuvé le montant.

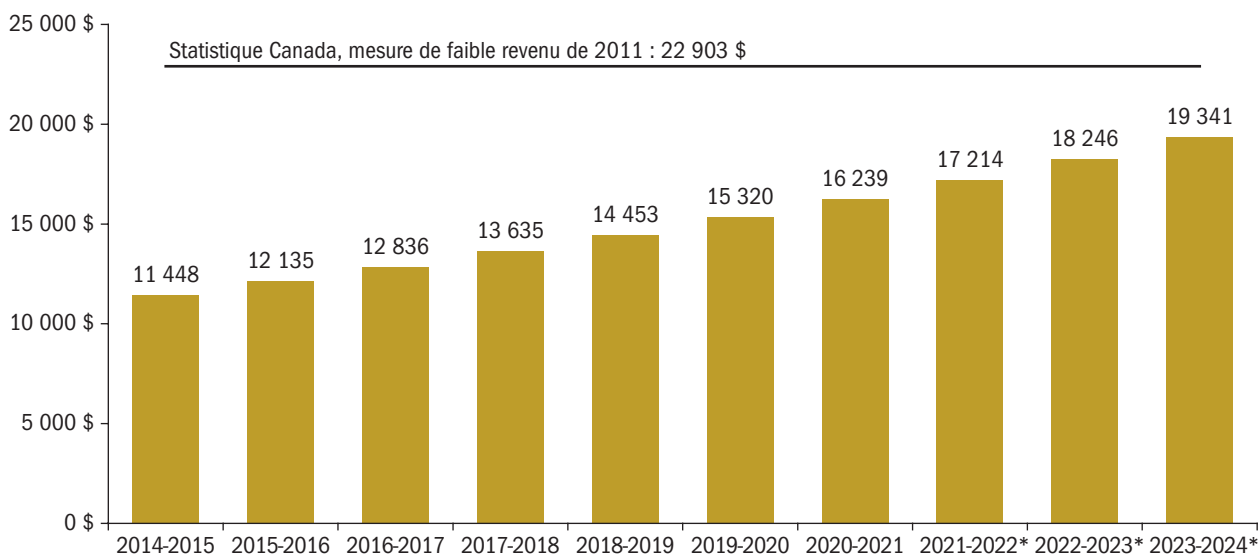
réel et prévu dans le seuil de revenu brut (pour une famille monoparentale) jusqu'en 2023-2024.

Comme Aide juridique Ontario dispose de trois autres années de financement de l'admissibilité financière par le ministère du Procureur général (voir la **figure 11**) pour un total de 312,8 millions de dollars de 2018-2019 à 2020-2021, elle doit augmenter l'admissibilité financière ou non financière avec prudence et se garder d'excéder le budget établi.

Les changements apportés aux critères d'admissibilité autres que financiers illustrés à la **figure 9** se sont également répercutés sur les personnes qui tentaient d'être admissibles à l'assistance d'Aide juridique Ontario. Davantage de personnes sont devenues admissibles lorsque les critères d'admissibilité ont été élargis en juin 2015. Cependant, lorsque les critères d'admissibilité ont été resserrés en décembre 2016, les gens qui auraient été admissibles de juin 2015 à ce moment-là devenaient subitement non admissibles du fait de la modification apportée à la politique. Aide juridique Ontario sert un segment vulnérable de la population et doit, dans l'avenir, veiller à ne pas avoir à infirmer des politiques qui ont été adoptées trop rapidement,

Figure 12 : Seuils d'admissibilité financière à Aide juridique Ontario sur la base du revenu (pour une personne seule) pour des certificats, de 2014-2015 à 2023-2024 (\$)

Source des données : Aide juridique Ontario



* Aide juridique Ontario a projeté les seuils d'admissibilité sur la base du revenu pour la période entre 2021-2022 et 2023-2024. Cette projection ne s'est pas reflétée dans le règlement pris en application de la *Loi sur les services d'aide juridique* en juin 2018.

ce qui a eu pour effet d'enlever des services à des personnes à faible revenu.

4.1.3 Aide juridique Ontario recueille maintenant des données sur le client fondées sur l'origine raciale pour formuler des stratégies de service

Le 1^{er} avril 2018, Aide juridique Ontario a commencé à recueillir les données fondées sur l'origine raciale des clients qu'elle sert dans le cadre du programme de certificat. Elle soutient qu'il lui sera utile de comprendre quels groupes raciaux ont recours à ses services pour déterminer si tous les groupes démographiques reçoivent les mêmes services et pour établir si des services spéciaux et des stratégies sont nécessaires.

Aide juridique Ontario a établi qu'en avril et mai 2018, des certificats ont été délivrés aux groupes raciaux suivants :

- de 11 % à 13 % de clients autochtones;
- de 32 % à 37 % de clients des minorités visibles;
- de 44 % à 48 % de clients blancs (Aide juridique Ontario) utilisent le terme « minorité non visible »);
- de 7 % à 9 % de clients « autres ».

Aide juridique Ontario dispose actuellement d'une stratégie de service à la clientèle autochtone. En outre, en janvier 2018, on a procédé à l'annonce du Black Legal Action Centre, dont l'ouverture est prévue en 2018 grâce au financement d'Aide juridique Ontario.

De plus, Aide juridique Ontario a déterminé que les principaux utilisateurs du régime d'aide juridique sont les récidivistes et les personnes incarcérées en attente de leur audience de mise en liberté sous caution ou de leur procès. Au cours des 12 années qui ont mené à 2017-2018, quelque 47 % des personnes qui ont reçu des certificats dans des dossiers criminels se sont fait délivrer plus d'un certificat. Trente pour cent se sont fait délivrer plus de deux certificats. En outre, l'Ontario compte davantage de personnes en détention provisoire

en attendant leur procès que de personnes qui se sont fait infliger une peine, ce qui est partiellement imputable à des arriérés importants sur le plan des audiences de mise en liberté sous caution. Statistique Canada mentionne qu'en 2016-2017, en Ontario, quelque 70 % de la population emprisonnée était en attente de procès.

En droit de la famille, quelque 3 certificats sur 4 sont délivrés à des femmes, et plus de 50 % d'entre eux l'ont été pour des cas de violence conjugale.

La collecte et l'analyse de ces statistiques constituent une bonne étape pour comprendre que le seuil du revenu brut ne représente pas la seule façon d'évaluer l'accès à la justice par les personnes à faible revenu. On peut également se pencher sur d'autres facteurs, comme les types de problèmes juridiques couverts ainsi que le montant et le type des services fournis.

4.1.4 Aide juridique Ontario prévoit se conformer à la définition du faible revenu établie en 2011 d'ici 2024

Comme il en est question à la **section 4.1.2**, en 2014, le gouvernement provincial a rehaussé les seuils d'admissibilité financière (plus le seuil est élevé, plus le nombre de personnes admissibles à des services augmente) pour tous les principaux services juridiques, à savoir les certificats d'aide juridique, les avocats de service et les services pour les cliniques. La modification avait pour but de rendre plus d'Ontariens et d'Ontariennes admissibles aux services d'aide juridique en répondant à la définition de faible revenu établie en 2011 d'ici 2024.

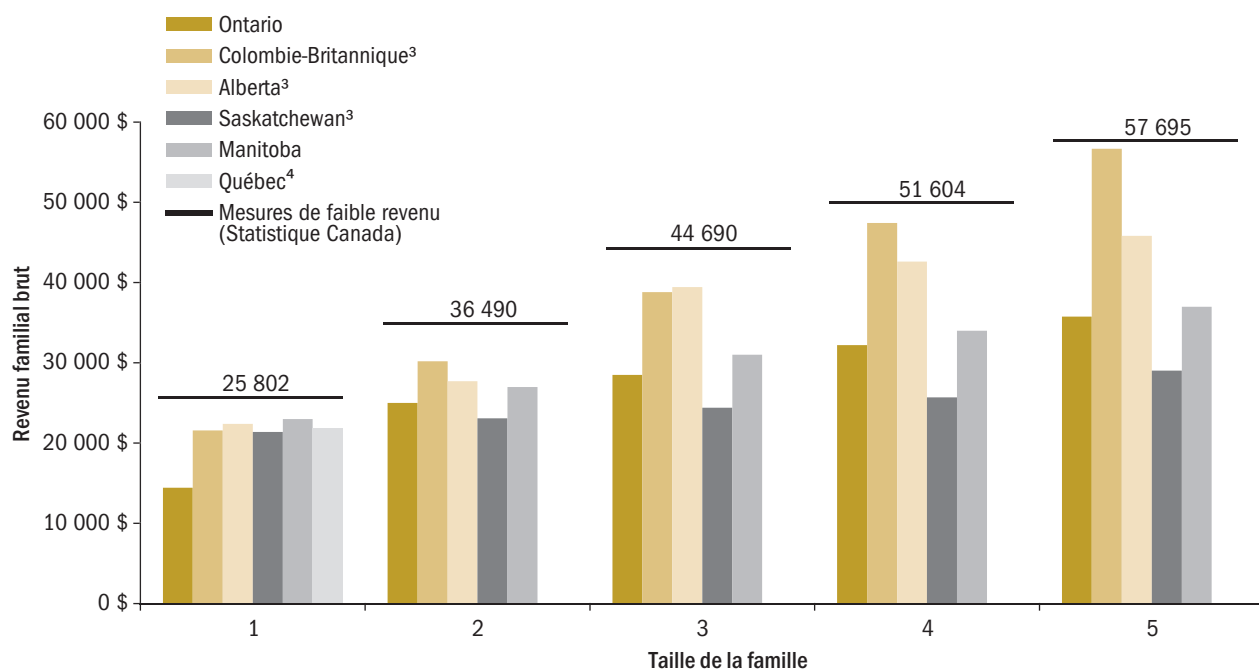
Après 10 ans, soit en 2024, le seuil d'admissibilité financière (fondé sur le revenu familial brut) d'une famille monoparentale sera de 19 341 \$, ce qui se rapprochera de la mesure du faible revenu établie en 2001 par Statistique Canada, soit 22 903 \$. Se reporter à la **figure 12** pour connaître le changement prévu au seuil de revenu brut (pour une famille monoparentale) jusqu'en 2023-2024, et à la **figure 11** pour connaître le coût d'exécution de ce plan.

En comparant l'Ontario avec d'autres grandes provinces dont la population est supérieure à 1 million de personnes (**figure 13**), nous avons constaté que pour une famille monoparentale, en date du 1^{er} avril 2018, le seuil de revenu brut de l'Ontario est le plus bas, suivi de celui de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique, du Québec, de l'Alberta et du Manitoba. Dans le cas d'une famille comptant plus d'un membre, le seuil du revenu brut de l'Ontario se situe environ dans la moyenne, c'est-à-dire qu'il est plus élevé que celui de la Saskatchewan, mais plus bas que ceux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba. (Le Québec est exclu parce qu'il utilise une définition différente du revenu familial et n'est pas comparable pour une famille de plus d'un membre.)

Pour comprendre ce que paie l'Ontario pour des services d'aide juridique comparativement aux autres provinces, nous avons calculé les dépenses juridiques par habitant dans les grandes provinces (Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba) lorsque les renseignements sont publics. Nous avons constaté qu'en 2016-2017, l'Ontario présentait les dépenses d'aide juridique par personne les plus élevées, à savoir 33 \$, tandis que celles de la Colombie-Britannique étaient les plus faibles, soit 18 \$, parce qu'en général, Aide juridique Ontario fournit une gamme relativement plus étendue de services juridiques que les autres provinces. Par exemple, l'Ontario finance le droit des pauvres au moyen du système des cliniques et couvre des domaines comme les questions relatives aux propriétaires et aux locataires, le droit de l'emploi, les droits de la personne, et les questions

Figure 13 : Comparaison du seuil de revenu brut d'Aide juridique Ontario pour l'admissibilité aux certificats avec les autres grandes¹ provinces en avril 2018²

Source des données : Aide juridique Ontario et Statistique Canada



1. Les provinces comptant plus d'un million d'habitants sont comprises.
2. La plupart des provinces, y compris l'Ontario, tiennent compte des avoirs des auteurs de demande pour déterminer l'admissibilité. Nous avons exclu de notre comparaison les évaluations des avoirs.
3. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont rapporté leurs seuils de revenu sur la base du revenu net tandis que les autres provinces ont eu recours au revenu brut. Nous avons donc rajusté le seuil du revenu pour la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan afin que leurs statistiques de revenu brut soient comparables à celles des autres administrations.
4. Le Québec se sert d'une définition différente du revenu familial qui n'est pas comparable pour une famille de plus d'une personne.

d'assistance sociale. Ce n'est pas le cas de la Colombie-Britannique. (Il est question des services en clinique à la **section 4.3.5**).

RECOMMANDATION 2

Pour que les fonds limités qui sont consacrés à l'aide juridique continuent d'être dépensés dans les limites du budget, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario :

- adopte de nouvelles initiatives à la suite d'une analyse appropriée, en surveille les répercussions et prenne des mesures correctrices si les coûts augmentent;
- demande l'autorisation du ministre du Procureur général avant d'utiliser un excédent ou des crédits inutilisés.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO ET DU MINISTÈRE

En 2015-2016, Aide juridique Ontario (AJO) s'est servie de ses fonds pour élargir ses services afin de combler la demande de services qui ne l'avait pas été. Lorsque ce besoin non comblé s'est révélé trop grand, AJO a pris des mesures correctives en limitant l'expansion et en mettant en oeuvre un plan budgétaire équilibré en vue d'éliminer le déficit, ce qui a donné lieu à un budget équilibré en 2017-2018. AJO continue à peaufiner des mécanismes plus rigoureux d'analyse de l'utilisation des fonds.

Le ministre du Procureur général souscrit à la recommandation et collaborera avec AJO pour remettre l'excédent ou les crédits inutilisés au Ministère.

4.2 Certificats d'aide juridique

4.2.1 Le processus de vérification des factures présentées à Aide juridique Ontario par les avocats est inefficace

Aide juridique Ontario n'a pas directement accès à des documents originaux du tribunal et à

d'autres renseignements qui indiquent le début et la fin de chaque procédure judiciaire. Il est donc difficile de vérifier la nature de la procédure et le temps effectivement consacré par les avocats au tribunal; les deux facteurs ont une incidence sur la rémunération des avocats.

Aide juridique Ontario peut vérifier si des avocats se sont présentés en cour pour le compte de leurs clients dans des affaires criminelles, familiales et civiles un jour donné. Cependant, il lui est difficile d'assurer le suivi du temps passé par les avocats au tribunal. Les avocats appliquent parfois des taux horaires et parfois des honoraires forfaitaires. Il s'agit d'un montant fixe établi selon le type de service fourni, comme une audience de mise en liberté sous caution. En 2017-2018, le coût du programme de certificat s'élevait à 252,8 millions de dollars, dont 232,4 millions de dollars ont été versés à plus de 4 000 avocats du secteur privé. Les 20,4 millions de dollars restants ont été consacrés à des dépenses en salaires d'avocats salariés qui offrent également des services liés à des certificats.

La façon de vérifier la nature des procédures judiciaires est chronophage et peu fiable

L'administration des tribunaux de l'Ontario relève du ministre du Procureur général (le Ministère). Le personnel du greffe saisit manuellement des données dans les systèmes d'information sur les tribunaux, et les documents judiciaires originaux sont déposés sous forme imprimée.

Pour vérifier la nature de la procédure, Aide juridique Ontario exige actuellement que l'avocat demande des copies des documents judiciaires originaux au palais de justice et les fournisse à Aide juridique Ontario. Par exemple :

- Si un avocat facture à Aide juridique Ontario le paiement de ses services dans le cadre d'une affaire criminelle, il pourrait facturer 754 \$ pour une présence au tribunal afin de produire un plaidoyer de culpabilité si la Couronne a choisi de procéder par voie

sommaire, ce qui est moins complexe sur le plan juridique. L'avocat pourrait par ailleurs facturer 1 411 \$ si la Couronne a plutôt opté pour une mise en accusation, notamment dans une affaire plus grave. Cependant, pour qu'Aide juridique Ontario puisse vérifier s'il s'agit d'une procédure par voie sommaire ou par mise en accusation, elle charge l'avocat de demander des copies des documents judiciaires originaux au palais de justice et de les lui remettre.

Il est moins sûr de s'en remettre aux avocats qui recueillent et présentent des documents judiciaires à Aide juridique Ontario qu'au Service de la vérification et de la conformité (Service de la conformité) qui obtient les documents directement auprès des tribunaux. Aide juridique Ontario nous a fait savoir qu'au moment de notre audit, elle discutait depuis avril 2018 avec le Ministère pour examiner un processus qui donnerait à Aide juridique Ontario un accès direct aux documents judiciaires afin de vérifier régulièrement les factures. Pour rendre le partage de données judiciaires plus efficace, le Ministère pourrait intensifier ses efforts pour déposer des copies de documents judiciaires sous forme électronique. À l'heure actuelle, de nombreux palais de justice continuent à conserver seulement les copies papier.

Il n'est pas pratique de vérifier les heures passées au tribunal

Aide juridique Ontario ne vérifie pas régulièrement la facturation des avocats du point de vue du temps qu'ils passent au tribunal criminel ou de la famille parce que le processus de vérification actuel est inefficace et coûteux. Pour vérifier la facturation, Aide juridique Ontario devrait demander des transcriptions des débats judiciaires ou une partie de celles-ci, y compris le moment du début et de la fin de l'instance. La durée de la procédure n'est pas consignée dans les documents judiciaires ni sous quelque autre forme utile et accessible à Aide juridique Ontario. Si la transcription justifie la

facturation de l'avocat, Aide juridique Ontario paie le coût des transcriptions. Dans le cas contraire, l'avocat doit acquitter ce coût. En Ontario, les frais rattachés aux transcriptions sont réglementés par la loi.

Ils s'échelonnent de 4,30 \$ la page pour une demande régulière à 8 \$ la page pour des transcriptions produites en 24 heures et sont acquittés par les tiers transcripateurs. Le coût des transcriptions pourrait être onéreux. L'obtention des transcriptions pour vérifier la facturation n'est donc ni efficace ni économique.

En 2016-2017, plus de 2 350 avocats du secteur privé ont facturé à Aide juridique Ontario le temps passé au tribunal sur plus de 27 500 factures pour plus de 22 500 certificats, ce qui représente environ 20 % de tous les certificats au cours de cet exercice. Aide juridique Ontario ne pouvait vérifier ces facturations sans obtenir la transcription judiciaire des transcripateurs tiers pour chacune des factures, à moins que les tribunaux commencent à assurer un suivi de la longueur de l'instance et à partager cette information avec Aide juridique Ontario.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux vérifier l'exactitude des factures des avocats du secteur privé relativement aux affaires devant les tribunaux, nous recommandons que le ministère du Procureur général :

- mette la dernière main au processus qui donnerait à Aide juridique Ontario un accès direct aux documents judiciaires;
- prenne des mesures favorisant le dépôt des originaux de documents judiciaires par voie électronique, et consigne et vérifie la durée de l'instance dans ses systèmes d'information des tribunaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général (le Ministère) continue de collaborer avec Aide juridique Ontario (AJO) pour finaliser un processus qui donnerait à AJO un accès direct à des données judiciaires en Cour de justice de l'Ontario (CJO).

Il convient de noter que le Ministère devrait obtenir le consentement de la CJO pour mettre cette recommandation en oeuvre.

Le Ministère en est en outre aux premiers stades de l'examen de la modernisation du processus pénal, y compris une stratégie sur les documents électroniques et des améliorations aux technologies de la justice pénale.

Le Ministère se penchera sur les recommandations relatives à la durée du suivi des procédures judiciaires et sur le dépôt électronique uniformisé pour les versions futures de ce travail.

L'examen interne des données de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a permis de relever des factures irrégulières d'une valeur de 100 000 \$

En 2016, Aide juridique Ontario a reçu pour la première fois des données de la Commission d'immigration et du statut de réfugié remontant à 2013 afin d'analyser la durée de l'instance. Aide juridique Ontario a lancé cet examen après avoir appris que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié vérifiait ces données. Les instances dans les cas de réfugiés pour lesquels des avocats qui acceptent des certificats peuvent facturer leur présence ne relèvent pas du Ministère parce que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est un organisme fédéral. Cependant, Aide juridique Ontario peut procéder à l'audit des avocats qui la facturent pour le travail effectué à la Commission. Contrairement aux tribunaux de l'Ontario, le système d'information de la Commission vérifie la durée de l'instance.

Cependant, Aide juridique Ontario ne peut comparer directement les factures présentées par certains avocats aux données sur les instances fournies par la Commission parce qu'elle ne fait pas de suivi des numéros de dossier de la Commission, ce qui lui permettrait de relier ses données de facturation aux données de la Commission. Elle analysait plutôt les données pour déterminer quels

avocats auraient pu, entre 2013 et 2016, facturer beaucoup plus de temps de présence que la durée moyenne d'une audience et pour cibler ces avocats à des fins d'examen plus approfondi.

Au moment de notre audit, le Service de conformité d'Aide juridique Ontario avait procédé à des examens pour 11 avocats. À eux seuls, ces examens se sont traduits par des recouvrements de plus de 100 000 \$. Ils ont en outre permis le retrait de deux avocats des listes parce qu'ils avaient facturé sciemment des audiences n'ayant pas eu lieu et du temps d'audience supérieur à la durée réelle de l'audience. À la fin de notre audit, le Service de conformité avait lancé ou poursuivait l'examen de 24 autres avocats.

Les données de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne sont pas cohérentes avec le temps de présence indiqué par les avocats

Nous avons également examiné les données de la Commission pour analyser la durée de l'instance. Nous avons comparé les données de la Commission aux données de facturation d'Aide juridique Ontario et nous avons pu faire concorder seulement 226 des plus de 17 000 certificats délivrés entre 2014 et 2016 en utilisant des données disponibles comme l'identité des avocats et les dates des audiences. L'appariement complet des données était impossible parce qu'Aide juridique Ontario n'utilise pas les mêmes numéros de dossier que ceux dont la Commission se sert (comme il en a été question précédemment). Notre analyse complémentaire des 226 certificats a révélé ce qui suit :

- Dans 153 cas, ou 68 %, les heures facturées par les avocats étaient plus nombreuses que les heures déclarées par la Commission, l'écart allant de 15 minutes à 6,25 heures. En présumant que cette facturation a été établie à un taux horaire de 122,78 \$, nous avons évalué la surfacturation potentielle totale à 22 215 \$.
- Dans 10 cas, ou 4 %, les heures étaient sous-facturées, l'écart allant de 16 minutes

à 3 heures. Nous avons évalué la sous-facturation potentielle totale à 1 260 \$.

- Dans 63 cas, ou 28 %, les heures étaient facturées avec exactitude, à 15 minutes près.

Nous avons discuté des écarts avec des membres du personnel du Service de conformité et ils ont mentionné qu'ils devraient faire un suivi et approfondir chaque dossier pour confirmer les motifs des écarts.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux vérifier les factures des avocats du secteur privé dans les dossiers d'immigration et de statut de réfugié, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario :

- demande aux avocats d'indiquer les numéros de dossier de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission) lorsqu'ils présentent leurs factures, et qu'elle associe ces numéros à ses données de facturation dans tous les cas;
- fasse enquête, au besoin, auprès des avocats dont la facturation horaire ne correspond pas à la durée réelle de l'instance rapportée par la Commission, et prenne des mesures correctives en cas d'irrégularité.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario (AJO) est d'accord. Des travaux sont en cours pour obtenir des numéros de dossier de cas. AJO a examiné la durée de présence en audition dans des dossiers d'immigration et a pris des mesures de recouvrement à la suite d'irrégularités de facturation.

4.2.2 Les suivis des problèmes de facturation relatifs à la rémunération quotidienne garantie ne sont pas effectués en temps opportun

La rémunération quotidienne garantie (la rémunération quotidienne) est constituée d'honoraires fixes de 1 181 \$ versés aux avocats

chaque fois qu'ils doivent se rendre par avion dans un tribunal éloigné ou par la route dans un tribunal qui se trouve à plus de 200 kilomètres du cabinet de l'avocat. Aide juridique Ontario a relevé des cas de facturation inexacte par des avocats, mais n'a pas pris de mesures opportunes de suivi de chaque cas ou de renforcement de ses contrôles pour empêcher la surfacturation, comme il est expliqué ci-après.

Aide juridique Ontario a versé près de 150 000 \$ à un avocat qui a facturé de façon inappropriée la rémunération quotidienne garantie

Nous avons constaté qu'un avocat a facturé, selon la rémunération quotidienne, près de 150 000 \$ de mai 2013 à août 2016 même si son cabinet se trouvait à seulement 5 kilomètres du tribunal, et qu'il ne se conformait donc pas à la politique sur la rémunération quotidienne. Même si l'avocat devrait être rémunéré au taux horaire pour les services fournis, Aide juridique Ontario ne possédait pas de dossiers pour déterminer quelle aurait dû être la facture présentée. Aide juridique Ontario a mentionné qu'elle a discuté de la question avec l'avocat en août 2016 et que l'avocat a cessé de facturer la rémunération quotidienne depuis. Aide juridique Ontario ne s'est pas penchée sur l'ampleur du paiement en trop ni sur le montant qui aurait dû être recouvré auprès de l'avocat.

Aide juridique Ontario n'a pas pris de mesures de renforcement de ses contrôles pour empêcher la double facturation

La rémunération quotidienne est approuvée et traitée par les gestionnaires des bureaux de district d'Aide juridique Ontario. Cependant, les comptes rattachés aux dossiers de certificats sont traités au service centralisé de la facturation d'Aide juridique Ontario. Aucun contrôle n'est en place pour veiller à ce que les avocats ne présentent pas deux factures : l'une pour la rémunération quotidienne et l'autre au titre d'un certificat pour la même date.

En s'appuyant sur une pointe d'irrégularités de facturation possibles et sur les résultats de

ses audits réguliers de la facturation des avocats, Aide juridique Ontario a lancé un examen en janvier 2018 pour repérer les doubles facturations. Bien qu'elle puisse reculer de six ans pour l'audit des factures présentées, elle ne l'a pas fait régulièrement en ce qui concerne la rémunération quotidienne. En juillet 2018, Aide juridique Ontario n'avait pas encore achevé son examen. En 2016-2017, les versements totaux à la rémunération quotidienne étaient de 2 millions de dollars facturés par 87 avocats.

Dans le cadre de son examen préliminaire, Aide juridique Ontario a également découvert d'autres exemples de surfacturation :

- L'avocat qui a facturé de façon inappropriée près de 150 000 \$ en rémunération quotidienne, comme il est mentionné plus haut, s'est servi d'une case postale plutôt que de son adresse principale inscrite au dossier du Barreau de l'Ontario. L'avocat a cessé de facturer Aide juridique Ontario une fois que l'affaire a été mise au jour.
- D'autres avocats facturaient à Aide juridique Ontario des repas pris lors de vols alors que les repas sont compris dans le prix du billet d'avion.

Aide juridique Ontario a expliqué qu'un manque de clarté de sa politique sur la rémunération quotidienne pourrait avoir contribué à la facturation inappropriée par des avocats, mais ne pouvait confirmer les causes tant que l'examen ne serait pas achevé.

La rémunération quotidienne a pour objet de reconnaître les difficultés des conditions atmosphériques rigoureuses du Nord, les risques de voyager dans de petits avions et les journées de travail prolongées et imprévisibles, et d'offrir des incitatifs aux avocats, comme ceux qui sont installés à Thunder Bay, pour qu'ils fournissent des services d'aide juridique aux collectivités éloignées. Sont couverts tous les services d'aide juridique ce jour-là, y compris les frais de voyage, à l'exclusion des vols.

RECOMMANDATION 5

Pour que le versement de la rémunération quotidienne garantie demeure conforme aux règles applicables, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario :

- termine son examen dans le but de déterminer en temps opportun l'ampleur de la surfacturation inappropriée;
- mette en oeuvre des contrôles efficaces pour prévenir la double facturation et toute autre facturation inappropriée concernant le lieu du bureau principal et les repas;
- précise la politique sur la rémunération quotidienne garantie et la communique aux avocats du secteur privé en mentionnant qu'il importe de se conformer à la politique;
- recouvre les montants surfacturés par les avocats lorsqu'ils sont identifiés.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario achèvera l'examen de la rémunération quotidienne garantie, clarifiera la politique, renforcera les contrôles et recouvrera les montants facturés en trop.

4.2.3 Aide juridique Ontario n'a pas réalisé de progrès avec le Barreau dans l'audit de la qualité des services offerts par les avocats

Nous avons constaté que depuis ses débuts, Aide juridique Ontario n'a jamais ordonné ni demandé au Barreau de l'Ontario (le Barreau) d'effectuer des audits d'assurance de la qualité des avocats qui offrent des services d'aide juridique. La plupart des services d'aide juridique sont fournis par des avocats du secteur privé, mais Aide juridique Ontario n'a pas pour mandat de régir la qualité des services qu'ils offrent.

La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi) exige qu'Aide juridique Ontario mette en oeuvre un programme d'assurance de la qualité

afin de fournir, de manière efficiente et rentable, des services d'aide juridique de haute qualité. La Loi dispose également qu'Aide juridique Ontario effectue des vérifications d'assurance de la qualité auprès des fournisseurs de services d'aide juridique. Cependant, la Société ne doit pas elle-même procéder à des vérifications d'assurance de la qualité auprès des avocats, mais plutôt demander au Barreau de le faire. La Loi précise en outre qu'Aide juridique Ontario doit rembourser au Barreau de l'Ontario ses frais d'audit d'assurance de la qualité, qui varient entre 6 500 \$ et 12 000 \$ chacun et comportent un échéancier de 12 à 15 mois.

Bien que les avocats soient tenus par leurs normes de déontologie et de conduite de fournir des services de haute qualité, il existe encore un risque que les services d'aide juridique ne soient pas toujours de haute qualité. De plus, la clientèle de l'aide juridique est généralement vulnérable et peut ne pas connaître le niveau de service auquel elle peut s'attendre.

Absence de coordination entre Aide juridique Ontario et le Barreau de l'Ontario quant aux examens de la qualité

Le Barreau et Aide juridique Ontario ont eu des discussions préliminaires sur la réalisation d'audits d'assurance de la qualité et sur les coûts d'éventuels examens de la pratique. Ces discussions se sont étalées sur de nombreuses années, mais ne se sont jamais traduites par un protocole dont les parties auraient convenu. Nous avons également relevé ce problème dans notre audit de 2011 d'Aide juridique Ontario.

Les dernières discussions entre Aide juridique Ontario et le Barreau de l'Ontario au sujet de l'établissement d'un protocole d'entente visant à permettre à Aide juridique Ontario d'utiliser le programme d'inspection de la gestion de la pratique du Barreau aux fins des audits d'assurance de qualité des avocats qui offrent des services d'aide juridique réalisés par Aide juridique Ontario ont eu lieu en 2015 et 2017. Cependant, il n'avait été convenu d'aucun protocole au moment du présent audit.

Le Barreau procède à ses propres examens de la pratique des avocats. Cependant, Aide juridique Ontario n'indique pas quels avocats devraient spécifiquement en faire l'objet. Le Barreau se sert de ses propres critères à cette fin. Le Barreau procède à l'audit de la conformité des avocats dans des domaines comme la gestion du temps, la gestion de dossiers et le service à la clientèle, la gestion financière, les communications, la technologie et le matériel, la gestion professionnelle et la gestion personnelle. La *Loi sur le Barreau* interdit au Barreau de partager ses résultats d'audit avec Aide juridique Ontario. Cependant, rien ne leur interdit de collaborer ensemble pour désigner les avocats qui devraient être soumis à un audit.

En janvier 2018, le Barreau a publié le Rapport du Groupe de travail sur l'aide juridique : « Un intérêt constant et de longue date ». Le groupe de travail avait notamment pour mandat de relever les occasions d'appuyer et d'améliorer la prestation de services d'aide juridique solides et durables et de collaborer avec Aide juridique Ontario. Le rapport soulignait qu'il existe de nombreux motifs impérieux pour lesquels le Barreau devrait prendre part davantage à l'aide juridique dans le but de tisser des liens plus solides entre les deux organisations, car elles ont toutes deux intérêt à faciliter l'accès à la justice. Le rapport mentionnait en outre qu'à titre d'organisme de réglementation, le Barreau devrait se concentrer sur l'assurance de la qualité des services d'aide juridique fournis par les titulaires de permis et déterminer s'il conviendrait de modifier les règles. Cependant, au moment du présent audit, aucune modification n'avait été apportée et aucune décision n'avait été prise relativement à un programme d'assurance de la qualité des avocats du secteur privé qui offrent expressément des services d'aide juridique.

Par ailleurs, Aide juridique Ontario dispose d'un processus pour renvoyer les avocats au Barreau si elle est mise au courant de problèmes graves comme une inconduite professionnelle potentielle. Aide juridique Ontario est en liaison avec le Barreau au sujet des mesures disciplinaires prises contre les

avocats et lancées par le Barreau en conséquence du renvoi par Aide juridique Ontario. En 2016-2017, Aide juridique Ontario a renvoyé sept avocats au Barreau pour des problèmes liés au service et à la conduite.

L'Ontario compte quelque 50 000 avocats. Le Barreau effectue annuellement environ 500 inspections de la gestion de la pratique. Outre ces inspections, le Barreau reçoit et traite les plaintes du public qui portent sur des avocats et des parajuristes et fait enquête au sujet de celles qui sont justifiées. En 2016, il a reçu plus de 6 300 plaintes, dont quelque 2 000 justifiaient une enquête formelle. De ce nombre, 50 % portaient sur des problèmes au niveau du service comme le défaut de communiquer avec les clients ou de bien les servir.

La qualité des conseils juridiques donnés par des avocats du secteur privé n'est pas mesurée dans le cas des dossiers rattachés à un certificat et des avocats de service

Comme il en a été question précédemment, aucun des avocats du secteur privé au service d'Aide juridique Ontario n'a vu son travail soumis à des audits d'assurance de la qualité. En 2016-2017, quelque 4 196 avocats du secteur privé ont présenté des factures pour des certificats d'aide juridique et des services d'avocat de service. (En ce qui concerne les certificats et les avocats de service, voir la **section 2.2** pour prendre connaissance des principaux types de services d'aide juridique fournis.) Des avocats du secteur privé s'occupent de la majeure partie des activités du programme des certificats d'aide juridique, qui ont totalisé 254 millions de dollars en 2016-2017 (pour 112 000 certificats). Des avocats salariés d'Aide juridique Ontario offrent des services à des clients qui ont reçu un certificat d'aide juridique, mais seulement dans une proportion de 9 % des 254 millions de dollars.

En date du 1^{er} avril 2008, Aide juridique Ontario employait 196 avocats salariés dans des bureaux des avocats de service situés dans les tribunaux de l'Ontario. Aide juridique Ontario recrute également

des avocats de service dans le secteur privé sur une base quotidienne pour combler les postes vacants ou pendant les congés annuels, ou encore au cours des périodes de pointe dans les tribunaux. Aide juridique Ontario dispose d'un processus d'évaluation du rendement pour ses avocats salariés à l'interne. Cependant, aucune procédure formelle d'assurance de qualité ne s'appliquait à 34 % (soit 217 205 des 643 975 services des avocats de service en 2017-2018) qui ont été fournis par des avocats du secteur privé.

Aide juridique Ontario a entrepris des examens par les pairs dans les cas d'immigration et de statut de réfugié

Aide juridique Ontario effectue des examens par les pairs à l'interne dans des dossiers complexes d'immigration et de statut de réfugié, mais ne le fait pas dans des dossiers types comportant un certificat. L'organisation a commencé récemment à réaliser des examens par les pairs d'avocats qui s'occupent de dossiers d'immigration et de statut de réfugié parce qu'Aide juridique Ontario a été informée de problèmes de qualité chez certains avocats; toutefois, elle n'a pas exécuté de tels examens sur une base proactive et régulière par le passé.

Taux de satisfaction de la clientèle mitigés d'après des sondages d'Aide juridique Ontario

Depuis 2011, Aide juridique Ontario a sondé ses clients pour mesurer la satisfaction de la clientèle. En 2016, les clients, dans une proportion de 93 %, ont répondu en personne à un sondage d'Aide juridique Ontario qu'ils étaient satisfaits de la qualité globale des services de l'avocat. Six pour cent se sont prononcés négativement et un pour cent était neutre. Les résultats du sondage réalisés sur le Web étaient toutefois considérablement différents. Seulement 43 % des clients se sont dits satisfaits de la qualité générale du service de l'avocat, tandis que 47 % ont répondu défavorablement. Dix pour cent étaient neutres. Aide juridique Ontario a indiqué qu'un sondage

Web pourrait révéler un taux de satisfaction moindre pour de nombreux motifs. Par exemple, les clients qui remplissent un tel sondage peuvent avoir l'impression qu'ils peuvent être plus honnêtes à l'égard des avocats qu'ils évaluent en répondant au sondage en privé plutôt qu'en personne.

Les plaintes sur la qualité du service des avocats augmentent : un plus grand nombre d'entre eux sont retirés des listes

Le nombre de plaintes déposées contre des avocats auprès d'Aide juridique Ontario a augmenté de 30 %, passant de 162 en 2012-2013 à 211 en 2016-2017. Il pourrait s'agir d'une alerte d'un problème croissant sur le plan de la qualité des services fournis par les avocats. Comme l'illustre la **figure 14**, la plupart des plaintes, soit 72 sur 211, ont trait à des problèmes de service.

Aide juridique Ontario semble prendre des mesures à l'égard des problèmes qui portent sur les services des avocats. La **figure 15** révèle que le nombre d'avocats du secteur privé retirés des listes d'Aide juridique Ontario est passé de 2 en 2012-2013 à 29 en 2015-2016 et à 20 en 2016-2017.

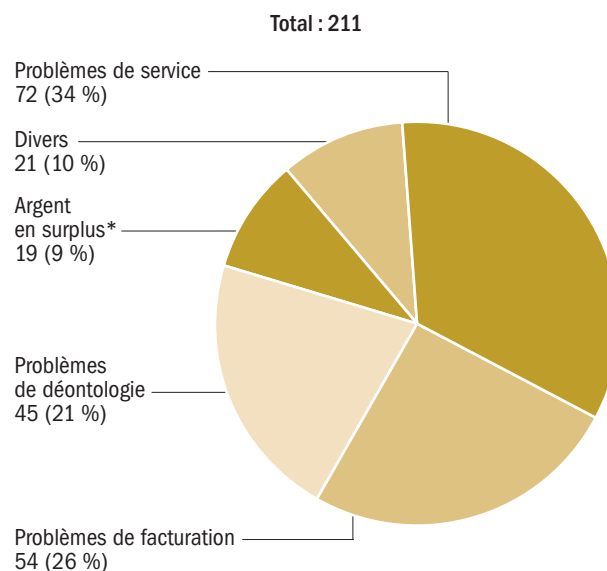
La *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* permet à Aide juridique Ontario de retirer un avocat d'une liste s'il ne respecte pas les normes ou pour un motif raisonnable, comme être déclaré coupable d'inconduite professionnelle ou d'une infraction criminelle.

Parmi les 20 avocats retirés de la liste en 2016-2017, 2 ne respectaient pas les normes d'Aide juridique Ontario, 3 ont fait l'objet d'accusations criminelles, 4 éprouvaient des problèmes avec le Barreau et 11 ont été retirés pour une cause raisonnable. Les motifs de cause raisonnable comprenaient par exemple la mauvaise foi dans les interactions avec Aide juridique Ontario, avoir franchi des limites professionnelles avec un client, ou des conclusions de comportement inapproprié tirées par un tribunal.

Les retraits ont été effectués en réaction à des plaintes plutôt qu'à la suite d'une mesure proactive

Figure 14 : Catégories de plaintes relatives à des avocats en 2016-2017

Source des données : Aide juridique Ontario



* Les avocats ne peuvent accepter d'argent de clients en surplus de l'argent versé aux termes du certificat.

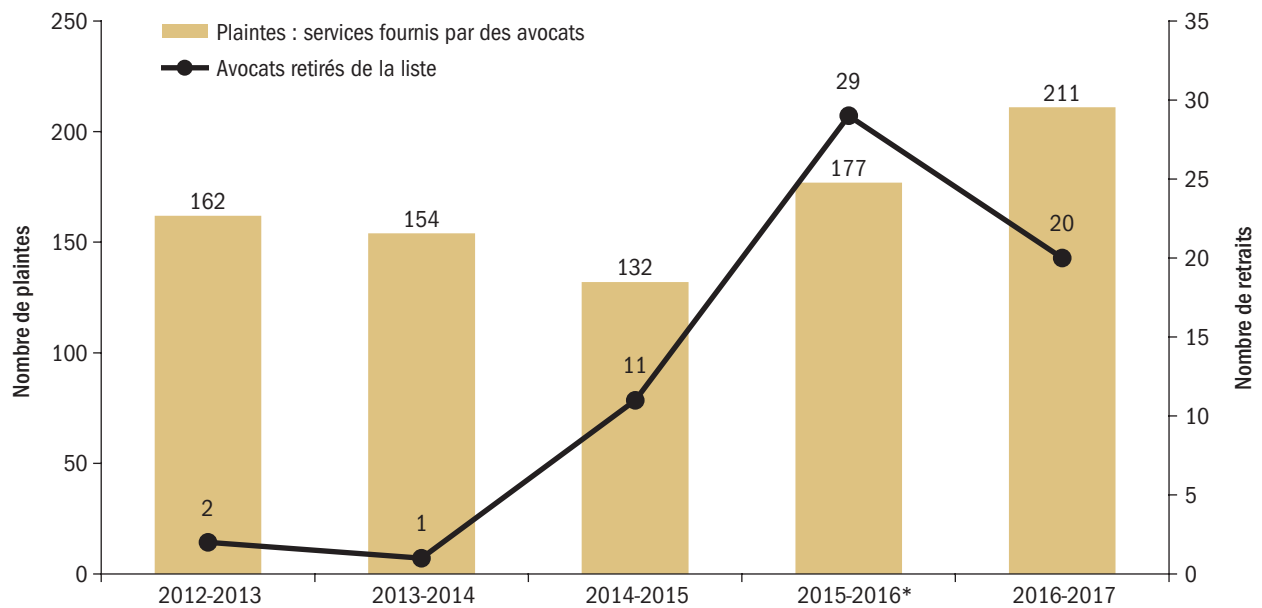
d'Aide juridique Ontario visant à déterminer la qualité des services au moyen d'un examen régulier des avocats.

RECOMMANDATION 6

Pour superviser les avocats ou étudier la faisabilité d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme d'assurance de la qualité indépendant, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario collabore avec le Barreau de l'Ontario pour élaborer un programme d'audit d'assurance de la qualité, y compris un examen par les pairs au terme des instances, afin de superviser les avocats ou de demander des modifications à la loi qui lui permettraient d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme d'assurance de la qualité de façon autonome.

Figure 15 : Nombre de plaintes reçues au sujet des services fournis par des avocats et nombre d'avocats retirés de la liste d'Aide juridique Ontario de 2012-2013 à 2016-2017

Source des données : Aide juridique Ontario



* En 2015-2016, 29 avocats ont été retirés de la liste, 13 de leurs dossiers ont été ouverts en 2014-2015, mais n'ont pas été finalisés avant 2015-2016.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario (AJO) surveille le travail et la facturation des avocats. Toutefois, AJO étudiera avec le Barreau de l'Ontario s'il est possible de procéder à un examen de la qualité du service qui répond aux besoins d'AJO. Si ce n'est pas possible, AJO demandera des modifications à la réglementation.

4.2.4 Les avocats du secteur privé offrent des services sans répondre à toutes les exigences professionnelles d'Aide juridique Ontario

Les avocats qui ne confirment pas qu'ils ont satisfait aux exigences de formation continue ne font l'objet d'aucun suivi ni ne subissent de conséquences

Au cours de l'exercice 2016, quelque 1 959 des 5 423 avocats du secteur privé qui figurent sur les listes d'Aide juridique Ontario n'avaient pas remis

leur déclaration annuelle. Aide juridique Ontario exige, dans le cadre d'un mécanisme de vérification de la compétence, que tous les avocats inscrits sur les listes confirment chaque année qu'ils ont satisfait aux exigences en matière d'expérience et de formation continue. Les exigences varient selon les listes, mais elles prévoient toutes six heures de formation juridique et le règlement d'un nombre minimal de dossiers au cours de l'année précédente.

Parmi les 1 959 avocats qui n'ont pas remis leur déclaration volontaire, 395 ont facturé à Aide juridique Ontario 7,7 millions de dollars du 1^{er} avril 2017 au 28 mars 2018, tandis que les 1 564 autres n'offraient pas activement de services d'aide juridique et n'avaient rien facturé. Parmi ce groupe de 395 avocats, 329 n'avaient pas non plus fourni de déclaration volontaire pour l'exercice 2017. Toutefois, Aide juridique Ontario n'impose pas de conséquences aux avocats qui ne soumettent pas de déclaration volontaire.

Le portail de facturation en ligne d'Aide juridique Ontario rappelle automatiquement aux avocats de remplir leur déclaration volontaire

lorsqu'ils se connectent, tant qu'ils ne l'ont pas fait. En dehors de cela, Aide juridique Ontario ne fait pas de suivi régulier pour vérifier que les avocats se conforment aux exigences chaque année. Le défaut de présenter une déclaration volontaire annuelle n'entraîne pas de conséquences administratives.

Aide juridique Ontario ne fait pas de suivi des avocats admis sous condition

Les nouveaux avocats ou ceux qui sont nouveaux dans un domaine du droit en particulier et qui ne répondent pas aux exigences en matière d'expérience et ne peuvent donc pas figurer sur une liste d'Aide juridique Ontario dans leur domaine du droit peuvent être admis sous condition dans une liste s'ils acceptent de répondre aux exigences d'expérience minimale d'ici deux ans. Nous avons constaté qu'en date de février 2018, quelque 1064 des 5 059 avocats du secteur privé figurant sur des listes à ce moment-là étaient admis sous condition pour au moins une liste depuis plus de 2 ans et 800 depuis plus de 3 ans.

Les avocats qui sont admis sous condition doivent suivre une formation et être encadrés. Ils sont rémunérés au taux horaire le moins élevé, soit 109,14 \$. Les avocats qui perçoivent le tarif le plus élevé, soit 136,43 \$ l'heure, doivent posséder au total plus de 10 ans d'expérience et plus de 4 ans d'expérience en droit criminel ou en droit civil.

Notre examen nous a permis de constater que bien que ces 1 064 avocats n'ont facturé à Aide juridique Ontario que des montants minimes (en moyenne moins de 1 500 \$ par avocat en 2017-2018) dans le domaine du droit pour lequel ils sont admis sous condition, Aide juridique Ontario n'effectue pas de suivi régulier de la durée de ce statut des avocats. Les avocats admis sous condition sont autorisés à accepter des certificats. Cependant, leur statut signifie qu'ils n'ont pas répondu à toutes les exigences d'Aide juridique Ontario.

RECOMMANDATION 7

Pour aider les avocats du secteur privé à mieux répondre à ses exigences professionnelles, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario :

- assure sans délai un suivi auprès des avocats admis sous condition depuis plus de deux ans et de ceux qui n'ont pas produit chaque année de déclaration volontaire sur les exigences de formation continue;
- établisse des conséquences financières efficaces pour les avocats qui ne présentent pas de déclaration volontaire annuelle sur leur formation continue.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO ET DU MINISTÈRE

Aide juridique Ontario (AJO) mettra en oeuvre des processus économiques de suivi des avocats inscrits sur des listes de façon conditionnelle et de ceux qui ne font pas de déclaration volontaire.

AJO et le ministère du Procureur général croient que les avocats du secteur privé qui ne satisfont pas aux exigences professionnelles d'AJO ne devraient plus avoir le droit de recevoir des certificats d'aide juridique, et AJO collaborera avec le Ministère pour rationaliser le processus afin de gérer ses listes d'avocats du secteur privé de manière efficace et efficiente.

4.3 Cliniques juridiques communautaires

4.3.1 Les dossiers de demandes et d'appels dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) représentent 44 % de la charge de travail des cliniques juridiques communautaires

La collaboration avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (MSESSC) pour diminuer le nombre d'appels relatifs au POSPH offre une occasion d'avoir moins recours aux cliniques juridiques communautaires et d'abaisser les coûts

En 2016-2017, les cliniques juridiques communautaires (les cliniques) ont traité 9 435 demandes et dossiers d'appels dans le cadre du POSPH, ce qui représentait 44 % (soit 9 435 dossiers sur 21 289) de leur charge de travail, tel qu'il est illustré à la **figure 16**. Aide juridique évaluait que le coût total de ces 9 435 dossiers était

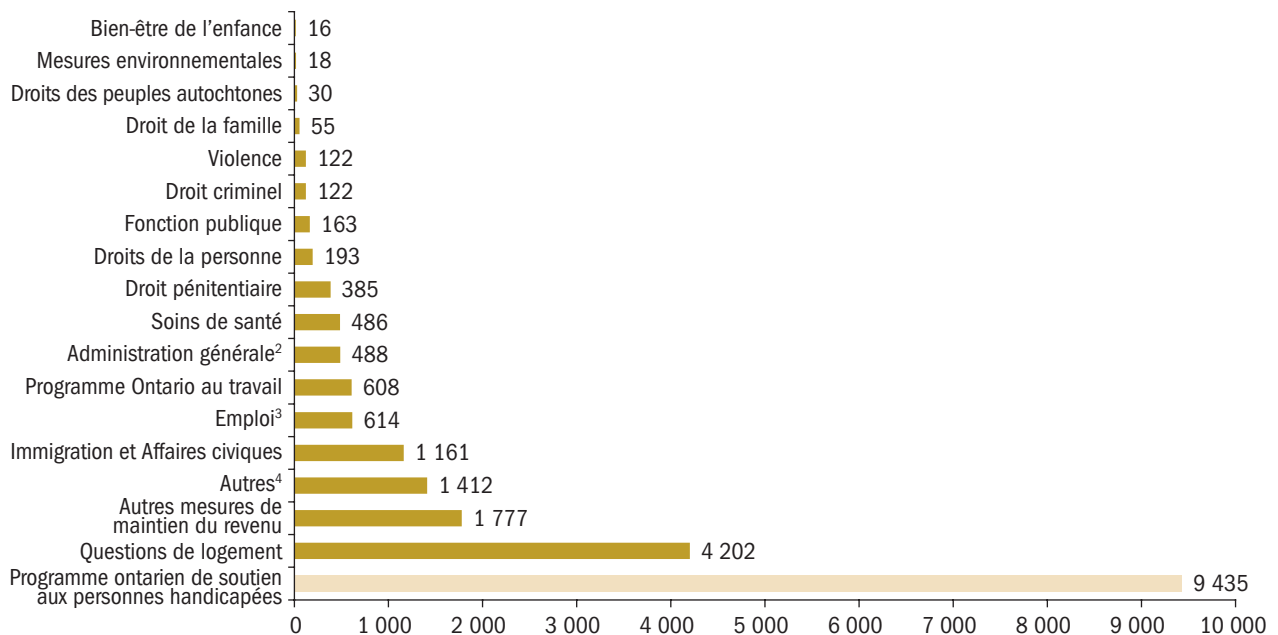
d'environ 21 millions de dollars, soit environ 2 200 \$ par dossier. Ce montant correspond à environ 24 % du budget d'Aide juridique Ontario consacré aux cliniques.

En raison des initiatives récentes abordées plus loin dans la présente section qui ont été prises par le MSESSC et par le Tribunal pour simplifier leurs mécanismes, le nombre de dossiers du POSPH en pourcentage du total des dossiers traités par des cliniques est passé de 53 % en 2014-2015 à 44 % en 2016-2017 (dernier exercice pour lequel des données étaient disponibles). Néanmoins, les dossiers du POSPH, notamment l'aide fournie dans les demandes et les appels, demeurent les dossiers les plus fréquents dont les cliniques s'occupent.

Deux des quatre cliniques avec lesquelles nous avons eu une discussion plus approfondie ainsi qu'une clinique spécialisée ont indiqué que les ressources importantes consacrées aux dossiers du POSPH les empêchaient de fournir des services dans d'autres domaines, comme le droit de la consommation, les affaires touchant les droits

Figure 16 : Répartition des dossiers cliniques par type en 2016-2017¹

Source des données : Aide juridique Ontario



1. Les données excluent la société étudiante de services d'aide juridique. 2016-2017 est l'exercice comportant les données les plus récentes qui sont disponibles.
2. Les questions d'administration générale peuvent inclure l'aide pour obtenir un numéro d'assurance sociale, un certificat de naissance ou un changement de nom.
3. Les questions d'emploi peuvent inclure les questions sur des normes d'emploi, des congédiements injustifiés ou la santé au travail.
4. Les autres questions peuvent inclure la protection du consommateur, les dettes, ou les successions et testaments.

des débiteurs et des créanciers, les testaments et les procurations, les problèmes des locataires et les affaires d'immigration et de statut de réfugié. En outre, 78 % des répondants à notre sondage destiné aux cliniques indiquaient que si le volume des dossiers du POSPH était réduit, ils pourraient combler d'autres besoins, notamment dans les domaines du droit de l'emploi, des questions des droits de la personne, de l'indemnisation des travailleurs, des questions qui touchent le droit du logement et les personnes âgées, et de l'élargissement des secteurs des services déjà desservis.

Ce ne sont pas tous les dossiers du POSPH qui ont été soumis au Tribunal, et Aide juridique Ontario ignorait combien de ces dossiers traités par les cliniques ont été déférés au Tribunal. Il se peut que certaines cliniques aient recueilli ces données. Cependant, elles ne sont pas tenues de signaler le nombre d'appels à Aide juridique Ontario tant que le système d'information (dont il est question à la **section 4.3.3**) n'est pas tout à fait fonctionnel. Ce renseignement est utile parce qu'il permet à Aide juridique Ontario et aux cliniques de comprendre combien de ressources des cliniques ont été consacrées à chaque stade des dossiers du POSPH et de déterminer quels secteurs doivent être améliorés.

Le ministère du Procureur général finance les auteurs de demande et le Tribunal dans le cadre du processus d'appel

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (MSESSC) est responsable du POSPH, qui fournit de l'assistance et des avantages financiers aux personnes handicapées. Les demandes présentées dans le cadre du POSPH sont évaluées d'après des critères d'admissibilité financière et la question de savoir si une personne répond à la définition que donne le programme d'une personne handicapée ou à d'autres critères.

Les auteurs de demande peuvent faire une demande en ligne par eux-mêmes ou en personne avec l'aide d'un chargé de cas du POSPH. Les

demandes sont détaillées et exigent que l'auteur de la demande fournisse des renseignements financiers et que les professionnels des soins de santé fournissent des dossiers médicaux complets et d'autres documents. Si les auteurs de demande se voient refuser des avantages pour des motifs financiers ou parce qu'ils ne répondent pas à la définition d'une personne handicapée, ils peuvent interjeter appel, d'abord par écrit, ce que l'on appelle une révision à l'interne, puis, si leur demande est rejetée, devant le Tribunal de l'aide sociale (le Tribunal). Les cliniques apportent du soutien et des services de représentation dans ces appels. Certaines cliniques donnent également des conseils sur les demandes avant qu'elles soient présentées au MSESSC.

Le ministère du Procureur général, au moyen de fonds transférés par Aide juridique Ontario aux cliniques, remet des fonds aux cliniques et au Tribunal. La rentabilité serait possible si le nombre d'appels du POSPH était diminué de manière à ce que des ressources complémentaires du ministère du Procureur général ne soient pas consacrées aussi souvent à financer le processus d'appel. Le grand nombre d'appels du POSPH pose problème depuis longtemps, comme l'audit du POSPH figurant dans notre *Rapport annuel 2009* en fait état. En vertu de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, l'auteur d'une demande a le droit d'interjeter appel de la décision du MSESSC auprès du Tribunal.

Différentes raisons d'annuler les décisions du MSESSC sur des dossiers du POSPH

Nous avons constaté que 73 % des dossiers d'appel du POSPH entendus par le Tribunal en 2017-2018 allaient à l'encontre des décisions du MSESSC (**figure 17**). Le taux de révocation élevé des appels découle en partie du fait que le Tribunal recevait souvent plus de renseignements médicaux au moment des appels que ce qui avait été soumis au MSESSC avant les appels. Cependant, le Tribunal n'assure pas de suivi formel de la fréquence des

Figure 17 : Nombre de dossiers d'appel du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées entendus devant le Tribunal de l'aide sociale et taux global de révocation de ceux-ci, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Tribunal de l'aide sociale

	Nombre de décisions en appel du POSPH ^{1,2}	Taux de révocation (%) ²
2013-2014	7 227	66
2014-2015	7 617	67
2015-2016	6 369	66
2016-2017	6 160	72
2017-2018	4 784	73

1. Ces appels comprennent d'autres dossiers non représentés par des cliniques.
2. Inclut seulement les dossiers dans lesquels le Tribunal de l'aide sociale a accueilli ou rejeté un appel, lorsque l'auteur de la demande était présent. Les dossiers ayant été résolus pour d'autres motifs ou rejetés parce que l'appelant ne s'est pas présenté à l'audience ne sont pas compris.

renseignements soumis et ne pouvait pas fournir d'estimation.

Il existe un autre motif pour lequel de nombreux appels sont renversés : le Tribunal estime que les témoignages des demandeurs constituent une preuve formelle, mais le MESSC n'est pas de cet avis. Un examen interne du mandat du Tribunal effectué en 2016 révélait que le processus du ministère des Services sociaux et communautaires tel qu'il s'appelait alors était un processus papier tandis qu'à l'audience du Tribunal, les auteurs de demande pouvaient fournir un témoignage et expliquer la preuve en personne. Les membres du Tribunal ont indiqué que des renseignements supplémentaires sur la gravité d'un handicap peuvent être tirés d'un témoignage en personne. Il est à noter que l'article 15 de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* (la Loi) confère au Tribunal le pouvoir de considérer comme preuve tout témoignage pertinent à l'objet de l'instance. (Cette Loi fournit le cadre général de la tenue des audiences devant les tribunaux administratifs de l'Ontario.) Cependant, le Tribunal ne vérifie pas formellement à quelle fréquence les témoignages ont contribué à la révocation d'une décision du

MESSC. Bien que toutes les décisions du Tribunal soient rendues publiques, il n'est pas toujours indiqué si les témoignages oraux ont contribué à la révocation de décisions du MESSC.

De plus, nous avons obtenu les taux de révocation dans les cinq régions géographiques (Centre, Nord, Est, Sud et Ouest) et avons constaté que pour 2017-2018, les taux de révocation variaient entre 67 % dans la région du Centre et 84 % dans celle du Nord. Le Tribunal ne pouvait expliquer l'écart entre les régions, mais il a indiqué que chaque décision est unique parce qu'elle a été prise au cas par cas.

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires ainsi que le Tribunal collaborent pour simplifier les processus

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (MESSC) a collaboré avec le Tribunal pour simplifier le processus décisionnel au MESSC et pour améliorer le mécanisme d'appel au Tribunal. Par exemple, le Tribunal a lancé un projet pilote sur le règlement rapide de l'examen des dossiers médicaux en novembre 2015, auquel le MESSC participe. Le projet vise à revoir les appels et à clarifier, échanger et partager de l'information, dans le but de conclure un règlement dès que possible. Le MESSC et le Tribunal ont également commencé à échanger des données liées aux appels du POSPH par voie électronique pour augmenter les gains de productivité des deux organisations.

Nous avons constaté que le taux de révocation du MESSC dans son propre mécanisme d'examen interne est passé de 7 % en 2014-2015 à 11 % en 2017-2018, ce qui fait que davantage de cas ont été réglés avant la tenue d'une audience formelle au Tribunal. Les taux de révocation imputables à des renseignements médicaux additionnels soumis avant les dates d'audience au Tribunal ont également augmenté, passant de 24 % en 2014-2015 à 37 % en 2017-2018, ce qui révèle

que plus de cas ont été réglés avant une audience formelle au Tribunal.

Au Tribunal, nous avons également constaté que le nombre d'appels a diminué pendant la même période, passant de 7 617 en 2014-2015 à 4 784 en 2017-2018 (**figure 17**), soit une baisse de 37 %, parce que davantage de dossiers ont été réglés au MSESSC.

RECOMMANDATION 8

Pour contribuer à une meilleure utilisation des ressources des cliniques juridiques communautaires, nous recommandons que le ministère du Procureur général, pour le compte d'Aide juridique Ontario et du Tribunal de l'aide sociale, continue à collaborer avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires afin de réduire encore plus le nombre de dossiers du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées qui sont portés en appel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère du Procureur général est d'accord avec cette recommandation et collaborera avec les Tribunaux de la justice sociale de l'Ontario, le Tribunal de l'aide sociale et le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires pour régler cette question.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux comprendre de quelle façon les cliniques juridiques communautaires (les cliniques) utilisent les ressources dans les dossiers du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario collabore avec les cliniques pour consigner formellement la partie des ressources des cliniques qui est utilisée pour les demandes par rapport aux appels.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario (AJO) collaborera avec des cliniques pour consigner le type de travail effectué dans les dossiers du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées afin de mieux aider le gouvernement à apporter des changements sous-jacents suivant la **recommandation 8**. Le nouveau système de gestion de l'information sur les cliniques permet à AJO et aux cliniques d'assurer un suivi des ressources pour divers types de cas.

4.3.2 Le système de TI a excédé le budget de près de 4 millions de dollars, accuse un retard de 3 ans et fait augmenter le travail administratif des cliniques

Le système de gestion de l'information des cliniques (le Système) d'Aide juridique Ontario était en place en 2017 à un coût total de 7 millions de dollars, soit 3,75 millions de dollars (115 %) de plus que son budget initial de 3,25 millions de dollars, et avec un retard de 3 ans. Nous avons constaté que la demande de propositions relative au Système d'Aide juridique Ontario, bien que concurrentielle, ne comprenait pas une évaluation de la viabilité financière du fournisseur. Compte tenu de l'importance stratégique du nouveau système pour toutes les cliniques juridiques communautaires de l'Ontario, une évaluation de la viabilité financière aurait pu éviter les dépassements de coûts, les retards dans le projet, et les difficultés à achever le Système.

Au début de 2013, Aide juridique Ontario a commencé à accepter les propositions de fournisseurs en vue d'un nouveau système de gestion des dossiers pour les cliniques juridiques communautaires. Le nouveau système électronique devait remplacer le système précédent dont se servaient les cliniques depuis 1999 pour vérifier les données des clients, les données sur les dossiers et les heures travaillées par le personnel. À ce moment-là, Aide juridique Ontario prévoyait que le Système serait complètement opérationnel en

avril 2014. Toutefois, le fournisseur retenu n'a commencé à élaborer le Système qu'en juin 2014 et il a été achevé seulement en septembre 2017. Au moment du présent audit, le Système ne fonctionne pas encore comme prévu, comme il en est question à la **section 4.3.3**.

Aide juridique Ontario a mentionné que ce sont le retard du fournisseur à lancer le projet, ses difficultés financières et son incapacité à terminer le projet avant de déclarer faillite en février 2017 qui sont les causes principales du retard et des dépassements budgétaires. Par la suite, Aide juridique Ontario a dû recruter à contrat les anciens employés du fournisseur et recourir à son propre service informatique interne pour gérer le projet.

Aide juridique Ontario nous a fait savoir qu'au moment de la demande de propositions, la directive sur l'approvisionnement de la fonction publique de l'Ontario et le processus d'approvisionnement interne d'Aide juridique Ontario n'exigeaient pas d'examen de la viabilité financière d'un fournisseur potentiel. Nous avons noté plusieurs exemples d'autres administrations qui recommandent d'évaluer la viabilité financière dans des cas d'approvisionnement complexe, tels que les suivants :

- Le guide d'approvisionnement du gouvernement du Canada exige que tous les fournisseurs aient la capacité financière de remplir le contrat, et il incombe à la partie contractante de vérifier cette capacité.
- En Colombie-Britannique, un guide provincial sur le processus de demandes de propositions indique la viabilité financière comme critère d'évaluation de la capacité d'un fournisseur d'exécuter le contrat.
- Le ministère des Finances de l'Australie mentionne que les projets complexes, à valeur élevée et relativement importants, comme la centralisation de la technologie de l'information, devraient prendre en compte la nécessité d'évaluer la viabilité financière.

RECOMMANDATION 10

Pour contribuer à ce que les projets futurs proviennent d'une source fiable et pour éviter que les fournisseurs n'achèvent pas leurs projets, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario mette en oeuvre une politique d'évaluation de la viabilité financière des fournisseurs dans le cas des acquisitions essentielles.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Les processus et les politiques d'approvisionnement d'Aide juridique Ontario sont mis à jour et seront mis en oeuvre de manière à inclure un critère de viabilité financière.

4.3.3 Les cliniques exigent que des améliorations soient apportées au Système de gestion de l'information, qui représente un fardeau

Les quatre cliniques avec lesquelles nous avons discuté de façon plus approfondie et le représentant de l'Association des cliniques juridiques communautaires de l'Ontario ont mentionné que le nouveau Système de gestion de l'information des cliniques (le Système) a eu une incidence défavorable sur les opérations des cliniques. Voici certaines plaintes courantes :

- trop de temps consacré à télécharger et à sauvegarder de l'information dans le Système;
- le Système n'est pas convivial et ne fonctionne pas logiquement;
- la saisie des données sur le client prend beaucoup plus de temps que le travail juridique même pour le client. Il faut donc recourir à des solutions de rechange, par exemple en consignnant manuellement les données, puis en procédant à leur saisie dans le Système, ce qui crée un dédoublement des tâches;
- certains éléments, comme les vérifications des conflits d'intérêts, ne fonctionnent pas;

- les rapports doivent être personnalisés sans qu'il existe de lignes directrices pour le faire.

Les quatre cliniques ont également mentionné que des problèmes posés par le nouveau Système ont ajouté au fardeau imposé sur leurs ressources. Une clinique ferme ses portes une matinée par semaine afin que son personnel puisse rattraper son retard dans la saisie des données. Le personnel d'une autre a révélé que la saisie des données est effectuée après les heures de travail. Une troisième a recruté un autre employé qui se consacre à la gestion des problèmes liés au nouveau Système après que des employés ont menacé de démissionner en raison d'une augmentation de la charge de travail. La quatrième clinique a mentionné des problèmes et une frustration similaires.

D'après le sondage auprès des cliniques juridiques communautaires avec lesquelles nous n'avons pas eu de discussions approfondies, nous avons relevé des problèmes similaires :

- 80 % des répondants des cliniques ont indiqué que le Système est lent et requiert beaucoup de temps pour charger et sauvegarder l'information.
- 82 % ont mentionné que le Système n'est pas convivial et ne passe pas logiquement d'un écran à un autre.
- 69 % ont indiqué que la saisie des données sur le client prend beaucoup plus de temps que le travail juridique même pour le client.
- Pour procéder à la saisie des données dans le Système, 22 % des cliniques ferment leurs portes pendant les heures de bureau, 33 % demandent aux employés de rester après les heures, et 27 % ont recruté d'autres employés pour aider à saisir les données.
- 58 % des répondants des cliniques se sont dits plutôt ou fortement en désaccord avec l'affirmation selon laquelle le Système atteint le but visé, soit améliorer la saisie et la communication des données sur les clients et les dossiers; 24 % se sont dits plutôt d'accord, tandis que 18 % étaient neutres.

- 91 % des répondants de la clinique ont déclaré que la mise en oeuvre du Système a imposé un fardeau administratif à la clinique, tandis que 9 % ont mentionné qu'elle a eu peu ou pas d'impact sur les opérations quotidiennes de la clinique. Toutefois, 22 % des répondants ont dit que le Système, en plus d'imposer un fardeau administratif, fournissait plus de données pour favoriser une meilleure prise de décisions.

Aide juridique Ontario a répondu qu'elle s'employait à améliorer le Système d'après la rétroaction formelle reçue des cliniques qui avaient soulevé des préoccupations similaires tel que mentionné précédemment. Aide juridique Ontario, de concert avec des représentants de certaines cliniques, a créé le Groupe de travail sur le Système de gestion de l'information sur les cliniques. Il se compose des directeurs exécutifs des cliniques et de leur personnel et du département de TI d'Aide juridique Ontario et s'emploie à établir les priorités de certaines exigences en matière de TI. Aide juridique Ontario a également recruté un fournisseur tiers pour aider son service de TI à mettre en place des changements à la navigation et d'autres améliorations au flux du Système comme le demandent les cliniques. Les derniers changements ont été apportés en mai 2018.

RECOMMANDATION 11

Pour favoriser une meilleure utilisation du temps de prestation des services des cliniques juridiques communautaires et pour veiller à ce que l'investissement important dans le nouveau Système de gestion de l'information sur les cliniques en vaille la peine, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario continue à s'occuper des plaintes reçues des cliniques et règle les problèmes cernés.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario a apporté des améliorations importantes au Système de

gestion de l'information sur les cliniques depuis son implantation et reste déterminée à collaborer avec les cliniques pour améliorer davantage le système.

4.3.4 À ce jour, Aide juridique Ontario a été incapable d'atténuer les écarts de financement entre les cliniques

La majeure partie du financement des cliniques repose sur des montants antérieurs – ce qui signifie que le financement est essentiellement fondé sur celui des années antérieures – plutôt que réparti équitablement en fonction des besoins locaux de chaque communauté. Par conséquent, le financement moyen par personne à faible revenu varie beaucoup selon les cliniques.

En 2016-2017, le financement total des cliniques était de 87,1 millions de dollars, dont 80,9 millions étaient accordés aux cliniques pour la prestation directe de services. Sur les 80,9 millions de dollars, 71,6 millions étaient fondés sur des montants antérieurs, 5,4 millions constituaient du financement au titre de l'admissibilité financière (dont il est question à la **section 4.1.2**), et les 3,9 millions restants étaient des fonds réservés aux cliniques qui avaient le moins de ressources par personne à faible revenu.

Aide juridique Ontario s'est engagée à augmenter le financement des cliniques qui disposaient des ressources les moins importantes par personne à faible revenu en leur accordant un total de 10,2 millions de dollars pour les trois exercices entre 2014-2015 et 2016-2017 pour contribuer à refermer les écarts de financement, et a pris un engagement de 3,9 millions de dollars en financement annuel permanent par la suite.

Cela ne représentait toutefois que 5 % du financement annuel total versé aux cliniques, et le léger ajustement n'a pas diminué les écarts de financement entre les cliniques et les régions. Par exemple, en 2016-2017, les 10 cliniques ayant obtenu le plus de fonds ont reçu en moyenne 75 \$ par personne à faible revenu tandis que les 10

cliniques ayant obtenu le moins de fonds ont reçu en moyenne seulement 14 \$, ce qui a donné lieu à un écart de 61 \$. L'écart entre les premières et les dernières a augmenté de 19 %, passant de 51 \$ en 2013-2014 à 61 \$ en 2016-2017.

Le financement moyen des cliniques par personne à faible revenu en 2016-2017 différait entre les 4 régions comme suit :

- Nord : 61 \$
- Centre et Est : 43 \$
- Région du grand Toronto : 29 \$
- Sud-Ouest : 28 \$.

Le financement moyen des cliniques était de 36 \$ par personne à faible revenu.

En 2016-2017, la clinique ayant reçu le plus de fonds en Ontario a obtenu 145 \$ par personne à faible revenu dans sa zone desservie, en comparaison avec 11 \$ par personne à faible revenu pour la clinique qui a obtenu le moins de fonds. La clinique la mieux financée a reçu 145 \$ par personne à faible revenu en 2016-2017, soit une augmentation de 14 % par rapport aux 127 \$ de 2013-2014. Au cours de cette période, le financement de la clinique a augmenté de 6 %, tandis que la population de la zone desservie jugée à faible revenu a diminué de 7 %.

La cartographie des lieux où les gens à faible revenu vivent est considérée par les spécialistes du secteur de l'aide juridique comme un indicateur de remplacement efficace pour cerner les besoins de service en clinique. Aide juridique Ontario s'est donc servie de cette mesure pour augmenter le financement des cliniques qui disposaient du moins de ressources par personne à faible revenu.

De plus, en avril 2018, Aide juridique Ontario a commencé à recueillir des données démographiques portant notamment sur les races pour le programme des certificats d'aide juridique pour comprendre les utilisateurs du programme et mieux planifier leurs besoins (voir la **section 4.1.3**). Il est prévu de recueillir des données similaires auprès des cliniques une fois que les problèmes du système d'information auront été résolus comme il en est question à la **section 4.3.3**.

RECOMMANDATION 12

Pour mieux combler les besoins locaux et tenir compte des priorités locales de façon équitable, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario, de concert avec les cliniques juridiques communautaires, recueille des données démographiques complètes, exactes et à jour pour fonder ses décisions sur l'attribution de fonds aux cliniques.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario collaborera avec les cliniques juridiques communautaires (les cliniques) pour recueillir des données démographiques complètes, exactes et à jour et d'autres données pertinentes sur les clients de la clinique et les communautés, afin d'éclairer les allocations de fonds aux cliniques.

4.3.5 Les cliniques ont reçu plus de fonds, ont donné plus de conseils, mais ont traité moins de dossiers

Les cliniques disent offrir des services aux clients dans trois grandes catégories : les dossiers, les services brefs et les conseils. Les dossiers sont le service qui nécessite le plus de ressources, tandis que les conseils requièrent le moins de ressources

(comme l'illustre la **figure 18**). Aide juridique Ontario a augmenté le financement des cliniques d'aide juridique communautaires. Cependant, nous avons constaté que les cliniques donnaient plus de conseils, mais traitaient moins de dossiers.

Au cours des quatre années qui se sont écoulées entre 2013-2014 et 2016-2017, le financement accordé par Aide juridique Ontario aux cliniques s'est accru de 12,7 millions de dollars (soit 19 %), passant de 68,2 millions de dollars à 80,9 millions de dollars. La majeure partie de la hausse du financement a découlé de l'élargissement des critères d'admissibilité financière (dont il est question à la **section 4.1.2**). Nous avons toutefois noté qu'au cours de la même période, le nombre de conseils donnés a augmenté de 17 %, mais le nombre de dossiers a diminué de 5 %. Le nombre de services brefs a légèrement augmenté, de 1 %. Voir la **figure 18** pour prendre connaissance de l'analyse des tendances.

Nous avons aussi noté les exemples qui suivent :

- Une clinique a reçu 24 % de financement de base de plus en 2016-2017 qu'en 2013-2014. Toutefois, le nombre de dossiers a diminué de 15 %.
- Une autre clinique a reçu 38 % de financement de base de plus en 2016-2017 qu'en 2013-2014; toutefois, le nombre de dossiers a baissé de 34 %.

Figure 18 : Cliniques juridiques communautaires¹ – Nombre de clients ayant reçu de l'aide par type de service, en 2013-2014 et 2016-2017

Source des données : Aide juridique Ontario

Type de service	Temps moyen consacré	Nombre de personnes aidées		
		2013-2014	2016-2017	Variation (en %)
Dossier – Tout groupe de services liés à l'affaire d'un client dans le cadre desquels la clinique assure une représentation devant les tribunaux judiciaires ou administratifs ou un conseil	11 à 23 heures ²	22 316	21 289	(5)
Service bref – Aide qui consiste en une défense des droits minimale et ne comporte pas de représentation	1/2 heure à 2 heures	41 053	41 423	1
Conseils – Conseils sans défense des droits	1/2 heure ou moins	111 162	129, 749	17

1. Les données excluent la société étudiante de services d'aide juridique.

2. La quantité de temps consacrée à chaque dossier a été établie à partir des résultats du sondage. Trente-huit pour cent des répondants au sondage ont estimé qu'un dossier moyen nécessitait de 11 à 23 heures. Vingt-cinq pour cent des répondants ont évalué ce nombre à 24 heures ou plus.

Nous reconnaissons que toutes les causes cliniques sont dénombrées de la même façon, qu'il s'agisse d'un seul client représenté dans une affaire, ou d'une « cause type » qui peut avoir un impact systémique plus vaste sur les personnes à faible revenu dans l'ensemble de la province. Une cause type est une cause qui établit un précédent pour d'autres causes qui portent sur la même question de droit. Cette dernière nécessiterait beaucoup plus de temps et d'efforts. Toutefois, au moment du présent audit, Aide juridique Ontario n'était pas en mesure de fournir une ventilation des causes selon les types ou la complexité, ni le nombre d'heures consacrées par les cliniques à la cause moyenne.

Suivi des résultats du rendement des cliniques considérablement retardé

Les cliniques juridiques communautaires mesurent leurs extrants, tels que le nombre de causes, de séances de formation publiques tenues et de renvois, et présentent des rapports à cet égard. Cependant, Aide juridique Ontario ne dispose pas de données agrégées sur la question de savoir si ces extrants donnent les résultats de programme souhaités pour les questions de pratique des cliniques, telles que les appels accueillis pour chaque clinique dans les affaires relatives aux prestations d'invalidité (nos données sur les appels liés au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées proviennent du Tribunal de l'aide sociale) et les litiges entre propriétaires et locataires. Nous avons également cerné ce problème dans notre audit de 2011 d'Aide juridique Ontario.

Aide juridique Ontario a mentionné qu'elle prévoit régler ce problème en continuant à développer le Système de gestion de l'information sur les cliniques abordé à la **section 4.3.3**. Aide juridique Ontario a élaboré la première version de ses mesures de rendement proposées au début de 2013, dans le but de faire rapport de diverses mesures de rendement par l'entremise du Système de gestion de l'information sur les cliniques en décembre 2015. Toutefois, au moment du présent

audit, les données sur le rendement qui étaient nécessaires pour produire ces mesures n'avaient pas encore fait l'objet de rapports des cliniques.

RECOMMANDATION 13

Pour contribuer à ce que le financement des cliniques juridiques communautaires (les cliniques) continue d'être utilisé pour les services prévus et pour réaliser le résultat souhaité, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario collabore avec les cliniques pour :

- achever le rapport sur les mesures de rendement qui sont utilisées pour évaluer l'efficacité des cliniques;
- contrôler les résultats réels et régler les problèmes de rendement inadéquat en temps opportun.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario (AJO) continuera de collaborer avec les cliniques pour mettre en oeuvre des mesures de rendement et la production de rapports sur les résultats pour qu'AJO et les conseils des cliniques puissent soutenir et évaluer l'efficacité de la clinique sur le plan du service à leurs communautés. Les résultats seront surveillés, et les données seront utilisées pour régler les problèmes de rendement inadéquat en temps opportun.

4.3.6 Il n'y a pas eu d'examen complet du modèle des cliniques juridiques communautaires au cours de la dernière décennie

Au moment de notre audit, Aide juridique Ontario, de concert avec les cliniques, élaborait un plan pour celles-ci afin de renouveler son cadre de responsabilisation et de gouvernance applicable individuellement aux cliniques ainsi qu'au réseau des cliniques. Aide juridique Ontario ne prévoit toutefois pas effectuer d'examen du modèle des cliniques, ce qui n'a pas été fait durant la dernière décennie.

En vertu de la *Loi de 1998 sur les services d'aide juridique* (la Loi), les cliniques doivent être des organismes communautaires indépendants. Elles sont structurées comme une personne morale sans capital-actions qui fournit des services d'aide juridique à la collectivité à faible revenu qu'elles servent. La loi établit en outre que le conseil d'administration d'une clinique détermine les besoins juridiques des collectivités et des particuliers servis. Il a été établi que l'indépendance par rapport à Aide juridique Ontario et au gouvernement était essentielle parce que le gouvernement est fréquemment la partie adverse dans un litige qui met en cause les clients de la clinique.

Tension historique entre Aide juridique Ontario et les cliniques juridiques communautaires

Dans notre audit de 2011 d'Aide juridique Ontario, nous avons constaté une tension importante entre l'organisme et les cliniques juridiques communautaires. À ce moment-là, les efforts déployés par Aide juridique Ontario pour accroître les gains d'efficacité dans ses cliniques juridiques communautaires avaient mené à une détérioration des relations. Quoique la Loi confère techniquement des pouvoirs et des contrôles importants à Aide juridique Ontario en ce qui concerne les activités et les dépenses des cliniques, ces efforts se sont heurtés à la culture d'autonomie des cliniques et à la structure de gouvernance du conseil d'administration de chacune d'elles. Les cliniques ont résisté aux tentatives d'Aide juridique Ontario d'imposer des critères de mesure parce que l'application de ces critères prend du temps et a tendance à nuire à la prestation de services.

Bien qu'elles soient légalement indépendantes, les cliniques dépendent presque entièrement du financement et du soutien d'Aide juridique Ontario, notamment en matière de technologie de l'information. Par exemple, Aide juridique Ontario approuve le seuil d'admissibilité financière des clients, les budgets, les salaires, le loyer et les exigences de soutien.

Au moment de notre audit, les relations entre Aide juridique Ontario et les cliniques juridiques communautaires s'étaient globalement améliorées depuis notre audit de 2011. Toutefois, les quatre cliniques avec lesquelles nous avons eu des discussions plus approfondies ont dit craindre que les services des cliniques juridiques n'obtiennent pas assez d'attention et qu'Aide juridique Ontario se contente de réagir aux problèmes des cliniques. Voici certaines des préoccupations soulevées par les cliniques :

- La demande de financement annuel est coûteuse et requiert beaucoup de ressources, ce qui fait que les bénéfices réalisés sont minimes. Certains ont proposé de modifier le processus de façon à en faire un exercice de financement pluriannuel (aux trois ans). Quelque 79 % des répondants à notre sondage ont soutenu qu'à leur avis, la fréquence des demandes de financement annuel était inappropriée, tandis que 11 % ont dit qu'elle était adéquate et que 10 % étaient neutres; 58 % des répondants au sondage ont mentionné qu'une fréquence triennale serait plus adéquate.
- Les cliniques ne reçoivent le budget approuvé par Aide juridique Ontario que plusieurs mois après le début de l'exercice (généralement vers juillet), ce qui fait que les cliniques peuvent difficilement gérer et planifier leurs dépenses. D'après notre sondage, 81 % des répondants ont indiqué que leur budget de 2017-2018 a été approuvé entre juillet et septembre 2017, soit déjà au deuxième trimestre de cet exercice; 17 % ont mentionné qu'il a été approuvé entre octobre et décembre 2017, au troisième trimestre de l'exercice; et seulement 2 % ont soutenu que leur budget a été approuvé entre avril et juin 2017, au premier trimestre de l'exercice. Trente-huit pour cent des répondants ont dit que les approbations tardives avaient une incidence défavorable sur leur capacité de gérer et de budgéter leurs dépenses.

- Certains des contrats de location de locaux conclus avec des cliniques prennent fin et Aide juridique Ontario ne s'était pas engagée à faire face aux coûts accrus qui étaient prévus par les cliniques. Parmi les cliniques sondées qui prévoient une hausse de loyer au cours des deux prochaines années, 73 % ont mentionné qu'Aide juridique Ontario ne s'était pas engagée à faire face à ces augmentations prévues de loyer au moment du sondage.

Les cliniques communautaires dans les autres administrations

L'Ontario est la seule province canadienne qui fournit des services dans les domaines de pratique des cliniques par l'intermédiaire de cliniques communautaires indépendantes. D'autres provinces offrent des services en clinique similaires dans le cadre de leur programme d'aide juridique. Voir l'**annexe 5** pour une comparaison entre administrations.

La majorité des administrations australiennes ont des cliniques communautaires similaires à celles de l'Ontario. Plusieurs États ont procédé à un examen complet de leur réseau de cliniques pour veiller à ce qu'elles répondent le mieux possible aux besoins de leurs clients en respectant les budgets fixés. À titre d'exemple, le projet intitulé Community Legal Service Review Project d'Australie-Méridionale prévoyait la demande sur des périodes de 5 et 10 ans en se servant des données prévisionnelles de la population de l'administration locale pour évaluer la croissance prévue de la population pour chaque combinaison de codes postaux, de groupes d'âge et de genre. Le lieu de résidence de la population à faible revenu était également pris en compte. Certaines questions cliniques regroupées par type (comme les plaintes de clients et les problèmes de logement) sont prévues par région afin qu'il soit possible de prévoir la nécessité de chaque clinique.

RECOMMANDATION 14

Pour aider les cliniques juridiques communautaires à réaliser leur mandat prévu par la loi et leurs objectifs souhaités de façon rentable, nous recommandons que le ministère du Procureur général collabore avec Aide juridique Ontario pour procéder à un examen complet du modèle de prestation de service et cerner les secteurs à améliorer.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO ET DU MINISTÈRE

La réorganisation d'Aide juridique Ontario (AJO) qui entrera en vigueur en janvier 2019 fera en sorte qu'un vice-président aura la responsabilité de superviser les cliniques et examinera (avec la contribution des cliniques) le modèle de service pour déterminer les secteurs à améliorer et pour revoir les documents de base qui définissent la relation entre AJO et les cliniques.

Le ministère du Procureur général souscrit à la recommandation et effectuera, en collaboration avec AJO, un examen exhaustif de la loi et du modèle de prestation de service et cerner les secteurs à améliorer dans les cliniques juridiques communautaires.

4.4 Avocats de service

Critères d'admissibilité non appliqués pour 95 % des clients dans des affaires criminelles

En 2016-2017, des avocats de service ont prêté assistance à 600 570 personnes qui avaient besoin d'assistance juridique devant les tribunaux de juridiction criminelle et civile. La plupart d'entre eux, soit 456 594, ont reçu de l'assistance devant des tribunaux de juridiction criminelle, et 143 976 ont bénéficié de l'assistance des tribunaux de juridiction civile.

Les services des avocats de service reposent essentiellement sur l'honneur, parce que

l'application d'un critère d'admissibilité est nécessaire seulement lorsque l'avocat de service soupçonne que la personne n'est pas admissible.

En 2016-2017 (soit l'exercice le plus récent pour lequel des données sont accessibles), les avocats de service n'ont pas appliqué de critères d'admissibilité à 95 % des personnes ayant obtenu de l'assistance (voir la **figure 19**). Dans une proportion de 4 % supplémentaires des personnes auxquelles le critère d'admissibilité a été appliqué, ces personnes ont été jugées admissibles. Les gens qui restent (une proportion de 1 %) ont été jugés non admissibles.

Au cours du même exercice, sur les 143 976 personnes ayant obtenu de l'assistance en matière civile, les avocats de service n'ont pas appliqué de critères d'admissibilité à 37 % des personnes qui ont obtenu de l'assistance (voir la **figure 19**). Sur le nombre de personnes soumises au test, 38 % ont été jugées admissibles et 25 %, non admissibles.

Nous avons observé que les avocats de service ne saisissent pas non plus toutes leurs données sur l'assistance apportée de façon cohérente dans le système de suivi. Les pratiques des avocats de service varient selon les provinces pour les tribunaux de juridiction criminelle et civile. La quantité de temps de non-application du critère qui a été inscrite variait selon le palais de justice, comme l'illustre la **figure 20**.

Aide juridique Ontario ne pouvait pas expliquer l'écart important, mais a mentionné que les données et les statistiques exigées ne faisaient pas l'objet d'une saisie cohérente entre provinces. Aide juridique Ontario a mentionné que certains services ne nécessitent pas qu'une personne soit financièrement admissible, comme les audiences

de mise en liberté sous caution, les personnes incarcérées, les renvois, les remises ou les déjudiciarisation. Toutefois, les avocats de service ne vérifient pas de manière cohérente si le critère est requis ou non et dans quelles circonstances.

Dans d'autres cas, un juge pourrait donner instruction à un avocat de service d'aider des personnes qui ne sont pas représentées au tribunal, afin de rendre le processus judiciaire plus efficace.

Toutefois, Aide juridique Ontario ne tient pas compte du nombre de fois que des juges ont ordonné à des avocats de service de prêter assistance à des personnes qui n'étaient pas admissibles financièrement. On ne sait donc pas à quelle fréquence cela s'est produit dans l'ensemble des tribunaux de l'Ontario. De plus, Aide juridique Ontario n'était pas en mesure de nous fournir une estimation des coûts connexes.

L'avocat de service peut informer le juge que la personne n'est pas admissible. On nous a avisé que dans bon nombre de ces dossiers, la personne obtient de l'aide de toute façon en raison de la pression exercée par les juges de veiller à l'efficacité du processus judiciaire.

Dans certaines circonstances, un avocat de service nommé par un juge est nécessaire pour que les tribunaux puissent fonctionner efficacement, parce que la représentation par soi-même au tribunal est inefficace et frustrante pour les tribunaux. Cependant, Aide juridique Ontario est la seule entité qui acquitte le coût des services.

La loi actuelle ne dit mot de l'identité de l'organisme qui devrait payer les services juridiques des personnes qui ne sont pas financièrement admissibles aux services de l'aide juridique. Offrir à l'excès les services d'avocats de

Figure 19 : Pourcentage des critères d'admissibilité financière appliqués aux clients des avocats de service en 2016-2017

Source des données : Aide juridique Ontario

Tribunal	Aucun critère appliqué	Critère appliqué		Total
		Admissibles	Non admissibles	
Tribunaux de juridiction criminelle	95	4	1	100
Tribunaux de juridiction civile	37	38	25	100

Figure 20 : Pourcentage des clients des avocats de service ayant obtenu de l'aide auxquels le critère d'admissibilité financière n'a pas été appliqué en 2016-2017

Source des données : Aide juridique Ontario

% des clients aidés auxquels aucun critère n'a été appliqué	Nombre de tribunaux	
	criminels	civils
80-100	39	10
60-79	8	11
40-59	3	9
20-39	0	9
1-19	1	11
Total	51	50

service à ces clients pourrait soustraire de telles ressources qui serviraient normalement à aider des clients admissibles.

RECOMMANDATION 15

Pour recueillir des données fiables sur l'aide fournie par l'intermédiaire de l'avocat de service, nous recommandons qu'Aide juridique Ontario :

- donne instruction aux avocats de service de procéder à la saisie appropriée et cohérente des données sur l'assistance apportée dans l'ensemble de la province;

- assure un suivi de l'aide donnée par l'intermédiaire de l'avocat de service à des clients non admissibles à la suite de directives des juges à cet effet;
- assure un suivi des motifs pour lesquels l'admissibilité financière n'a pas été évaluée, notamment parce qu'un critère d'admissibilité financière n'était pas nécessaire et dans quelles circonstances.

RÉPONSE D'AIDE JURIDIQUE ONTARIO

Aide juridique Ontario (AJO) s'engage à améliorer la production de rapports cohérents et exacts sur l'aide fournie par l'intermédiaire d'avocats de service et a élaboré un outil pour appuyer cette initiative.

AJO donnera instruction aux avocats de service de procéder à la saisie de données de façon cohérente et appropriée dans l'ensemble de la province. AJO élaborera un processus de suivi de l'aide apportée par l'intermédiaire d'avocats de service à des clients qui ne sont pas admissibles lorsqu'un critère d'admissibilité financière est appliqué, et assure un suivi des raisons pour lesquelles un critère d'admissibilité financière n'a pas été appliqué.

Annexe 1 : Cliniques juridiques communautaires

Source des données : Aide juridique Ontario

Région du grand Toronto – 22

Services juridiques autochtones	Parkdale Community Legal Services Inc.
Chinese and Southeast Asian Legal Clinic	Rexdale Community Legal Clinic
Community Legal Clinic of York Region	Scarborough Community Legal Services
Downsview Community Legal Services	Services d'aide juridique du Centre francophone de Toronto
East Toronto Community Legal Services Inc.	South Asian Legal Clinic of Ontario
Flemington Community Legal Services	South Etobicoke Community Legal Services
Jane Finch Community Legal Services	The Centre for Spanish-Speaking Peoples
Kensington-Bellwoods Community Legal Services	Unison Health and Community Services
Mississauga Community Legal Services	West Scarborough Community Legal Services
Neighbourhood Community Legal Services	West Toronto Community Legal Services
North Peel and Dufferin Community Legal Services	Willowdale Community Legal Services

Région du Sud-Ouest – 15

Chatham-Kent Legal Clinic	Justice Niagara
Community Legal Assistance Sarnia	Legal Assistance of Windsor
Community Legal Clinic - Brant, Haldimand, Norfolk	Legal Clinic of Guelph and Wellington County
Elgin-Oxford Legal Clinic	Neighbourhood Legal Services (London and Middlesex) Inc.
Grey-Bruce Community Legal Clinic	Niagara North Community Legal Assistance
Halton Community Legal Services	Waterloo Region Community Legal Services
Clinique juridique communautaire de Hamilton	Clinique juridique bilingue Windsor-Essex
Huron/Perth Community Legal Clinic	

Région du Centre-Est – 13

Centre des services communautaires de Vanier	Kingston Community Legal Clinic
Clinique juridique populaire de Prescott et Russell Inc.	Lake Country Community Legal Clinic
Clinique juridique Roy McMurtry Legal Clinic	Northumberland Community Legal Centre
Community Advocacy and Legal Centre	Peterborough Community Legal Centre
Community Legal Clinic-Simcoe, Haliburton, Kawartha Lakes	Renfrew County Legal Clinic
Services juridiques communautaires d'Ottawa	The Legal Clinic
Durham Community Legal Clinic	

Région du Nord – 10

Algoma Community Legal Clinic	Lake Country Community Legal Clinic
Clinique juridique communautaire Grand Nord Community Legal Clinic	Clinique juridique communautaire de Nipissing
Clinique juridique communautaire d'Elliot Lake et Rive Nord	Northwest Community Legal Clinic
Keewaytinok Native Legal Services	Clinique juridique communautaire de Sudbury
Kinna-aweya Legal Clinic	Clinique juridique communautaire Timmins-Témiscamingue

Cliniques spécialisées¹ – 13

Centre ontarien de défense des droits des locataires	Industrial Accident Victims Group Ontario
Centre de défense des intérêts des personnes âgées	Injured Workers' Consultants
ARCH Disability Law Centre	L'organisme JFCY (Justice for Children and Youth)
Association canadienne du droit de l'environnement	Landlord's Self-Help Centre
Éducation juridique communautaire Ontario	Queen's Prison Law Clinic
HIV and AIDS Legal Clinic Ontario	Toronto Workers' Health and Safety Legal Clinic
Centre d'action pour la sécurité du revenu	

Sociétés étudiantes de services d'aide juridique² – 7

Community and Legal Aid Services Program (Osgoode Hall Law School)	Downtown Legal Services (University of Toronto)
Community Legal Aid University of Windsor	Lakehead University Community Legal Services
Community Legal Services (University of Western Ontario)	Queens Legal Aid Clinic
	Clinique juridique communautaire de l'Université d'Ottawa

1. Les cliniques spécialisées représentent des personnes en particulier, comme les aînés, ou des personnes qui vivent avec le SIDA, et traitent de domaines du droit en particulier, comme le droit des personnes handicapées ou le droit du logement.

2. Les sociétés étudiantes de services d'aide juridique sont exploitées à partir de sept facultés de droit de l'Ontario.

Annexe 2 : Directions d'Aide juridique Ontario et responsabilités correspondantes

Source des données : Aide juridique Ontario

Secteur	Nombre d'employés à temps plein	Obligations
17 bureaux de district et régionaux	161	Gérer la liste des avocats membres, des certificats de clients et des services d'avocats de service. Il s'agit du premier palier d'appel pour les clients dont les demandes d'aide juridique sont rejetées.
Service de la vérification et de la conformité	7	Procéder à l'audit des factures des avocats pour assurer leur conformité avec ses règles de facturation. Ce service effectue des audits aléatoires et ciblés des factures des avocats, et lorsque des erreurs ou des tendances sont relevées, il formule des recommandations à Aide juridique Ontario en matière d'amélioration du processus de facturation et de communication et de formation sur certains sujets pour les avocats d'Aide juridique Ontario inscrits sur une liste. Lorsqu'une erreur est constatée, le service fournit de l'information pour aider les avocats à présenter des factures exactes et recouvre les fonds en cas de paiements excédentaires.
Service des plaintes	5	Aider à régler les plaintes reçues dans tous les domaines, notamment au sujet des avocats, de la politique et du personnel d'Aide juridique Ontario, des avocats de service et des services des cliniques. Aide juridique Ontario estime que les plaintes constituent des occasions de créer un répertoire des problèmes, de cerner les tendances, et d'évaluer son rendement à titre d'organisme. La politique sur les plaintes d'Aide juridique Ontario prévoit le règlement des plaintes à l'échelon local avant que la plainte soit réglée par le service provincial des plaintes. Outre le règlement des plaintes, le service des plaintes fait le lien entre Aide juridique Ontario et le Bureau de l'ombudsman.
Centre du service à la clientèle et services des comptes	121	Les membres du personnel qui travaillent au centre d'appels prennent les demandes de certificat par téléphone, évaluent l'admissibilité financière et répondent aux questions des clients (notamment au sujet de leurs ententes de contribution).
Bureau provincial, politiques, administration et autres	226	Prendre les décisions ministérielles et stratégiques d'Aide juridique Ontario. Administration et autres comprend l'exécution de recherches juridiques pour les avocats du secteur privé et les cliniques, les finances, les ressources humaines, la comptabilité, les communications, les installations, les conseils généraux et autres.
Avocats de service	196	Donner de l'assistance juridique immédiate aux personnes qui comparaissent au tribunal. Des avocats de service sont disponibles dans plus de 50 palais de justice de l'Ontario et dans quelque 30 lieux éloignés et accessibles par avion.
Personnel de soutien des opérations des avocats de service	91	Soutenir les opérations des avocats de service pour faire avancer le dossier juridique d'un client au moyen du triage, de l'information procédurale et des renvois (auxiliaire de l'aide juridique et parajuriste).
Bureau du droit criminel, de la famille et des réfugiés	81	Offrir aux clients admissibles un éventail de services juridiques liés au droit criminel, au droit de la famille et au droit des réfugiés.
Technologie de l'information	54	Responsable du soutien, de la stratégie, de l'architecture et du développement de tous les travaux de technologie de l'information. Le service soutient tous les employés d'Aide juridique Ontario et quelque 1 000 employés des cliniques.

Secteur	Nombre d'employés à temps plein	Obligations
Service des audits internes	4	Fournir des services indépendants et objectifs pour aider l'équipe de direction d'Aide juridique Ontario et le conseil d'administration à réaliser leurs objectifs stratégiques. Les services d'assurance et de consultation offerts par les Services des audits internes sont conçus pour améliorer l'efficacité des pratiques de gouvernance, la gestion du risque des contrôles internes, et pour ajouter de la valeur à Aide juridique Ontario, en formulant des recommandations d'audit dans le but d'améliorer les processus.
Service des enquêtes	5	Protéger Aide juridique Ontario contre la fraude et produire des stratégies pour diminuer le risque financier et le risque pour la réputation courus par l'organisme. Ce service fait également le lien entre Aide juridique Ontario et le Barreau de l'Ontario. Les enquêtes se rangent généralement dans deux catégories : relatives à l'avocat et relatives au client. Les enquêtes relatives à l'avocat portent sur des irrégularités de facturation et l'inconduite de l'avocat, tandis que celles qui portent sur le client touchent des questions d'admissibilité financière.
Services et paiements aux avocats	30	Fournir des services de soutien à la facturation et verser les paiements aux avocats du secteur privé qui facturent à Aide juridique Ontario des travaux d'aide juridique.
Total des employés à temps plein	981	

Annexe 3 : Critères d'audit

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

1. Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et les exigences de responsabilisation sont établies de façon à fournir des services d'aide juridique aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu.
2. Les besoins et l'admissibilité des clients sont bien évalués et vérifiés de façon opportune et efficace, et appariés aux services juridiques les plus adéquats disponibles.
3. Des processus efficaces sont en place pour veiller à ce que les services d'aide juridique répondent aux normes minimales d'assurance de la qualité et aux besoins du client. Des examens de la qualité des services fournis par les avocats et les cliniques juridiques communautaires sont effectués en temps opportun et des mesures adéquates sont prises pour régler les problèmes cernés.
4. Des contrôles appropriés et efficaces sont en place relativement à la facturation et au paiement des avocats et des cliniques juridiques communautaires et à la perception des contributions des clients.
5. Les systèmes de gestion de l'information fournissent efficacement de l'information à jour, exacte et complète en vue de la prise de décisions sur les critères d'admissibilité, la structure de facturation, l'exécution de programme et la prestation de service, la gestion de la charge de travail, les ententes de financement, les coûts de fonctionnement et les prévisions.
6. Des mesures de rendement adéquates sont en place pour contrôler l'efficacité des services d'aide juridique et la rendre publique. De plus, des objectifs raisonnables sont fixés pour permettre d'évaluer le rendement par rapport à ces objectifs et les rapports publics périodiques. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes apparaissent.

Annexe 4 : Événements importants relatifs aux déficits d'Aide juridique Ontario en 2015-2016 et 2016-2017

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

Date	Événement
Décembre 2013	Aide juridique Ontario présente une analyse de rentabilisation au ministère du Procureur général (le Ministère) pour élargir l'admissibilité financière sur une période de 10 ans afin qu'elle concorde davantage avec la mesure du faible revenu de 2011 de Statistique Canada, soit 22 903 \$ pour une personne seule.
Juin 2014	Le Ministère approuve l'analyse de rentabilisation dans le cadre du budget de juin 2014 de l'Ontario.
Août 2014	Aide juridique Ontario reçoit la confirmation du Ministère qu'elle est autorisée à effectuer les augmentations annuelles de 6 % demandées du seuil d'admissibilité financière fondé sur le revenu brut pour les trois premiers exercices (de 2014-2015 à 2016-2017). Par la suite, la province engage des fonds additionnels pour quatre autres exercices (soit de 2017-2018 à 2020-2021).
Février 2015	Aide juridique Ontario constate que les seuils d'admissibilité financière élargis n'ont pas donné lieu à l'augmentation prévue du nombre de certificats et qu'elle ne sera pas en mesure d'utiliser tous les fonds disponibles d'ici le 31 mars 2016. Aide juridique Ontario doit remettre à la province les fonds accordés au titre de l'admissibilité financière qu'elle n'a pas utilisé à cette date.
Juin 2015	Le conseil d'Aide juridique Ontario approuve l'élargissement de ses critères d'admissibilité autres que financiers pour les clients vulnérables. En peu de temps, soit entre février et juin 2015, il est décidé d'élargir les critères d'admissibilité autres que financiers dans sept domaines du droit, la date de mise en oeuvre étant la même dans chaque cas. Aide juridique Ontario ne calcule pas les coûts finaux prévus qui sont présentés au conseil dans un rapport complet unique.
De juin 2015 au 31 mars 2016	Le nombre d'auteurs de demande qui sont admissibles à des certificats augmente de façon spectaculaire. Aide juridique Ontario délivre 108 259 certificats en 2015-2016, soit 20 980 certificats de plus qu'en 2014-2015, et dépense plus que prévu.
Mars 2016	Aide juridique Ontario enregistre un déficit de 14 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2016. Malgré le déficit, la haute direction d'Aide juridique Ontario croit avec optimisme que les excédents réalisés dans l'avenir compenseront ce qu'elle appelle un déficit « à court terme »; il se pourrait donc qu'elle ne modifie pas la politique.
Le 1 ^{er} juin 2016	La direction d'Aide juridique Ontario propose au conseil une stratégie de resserrement des critères d'admissibilité autres que financiers, qui a été élaborée en juin 2015, pour délivrer moins de certificats.
Décembre 2016	Aide juridique Ontario décide de suspendre les critères d'admissibilité autres que financiers, qui ont été élargis en juin 2015, pour diminuer encore davantage la délivrance de certificats et s'attaquer au déficit en hausse.
Mars 2017	Le déficit d'Aide juridique Ontario est de 26 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2017, ce qui porte le total de deux exercices à 40 millions de dollars.

Annexe 5 : Comparaison entre administrations des services qui relèvent du domaine de pratique des cliniques au Canada *

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

Province/ Territoire	Description des services offerts qui relèvent du domaine de pratique des cliniques	Prestation de service
Alberta	Les services qui relèvent du domaine de pratique des cliniques comprennent le soutien du revenu et les avantages gouvernementaux.	La prestation est intégrée par l'entremise du programme d'aide juridique de l'Alberta, Legal Aid Alberta.
Manitoba	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent la location résidentielle, la santé mentale, les prestations gouvernementales, le droit d'intérêt public et les autres dossiers acceptés sur une base discrétionnaire.	Services offerts par le Centre juridique de l'intérêt public, qui est un bureau indépendant d'Aide juridique Manitoba, partiellement financé par cet organisme.
Ontario	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent les appels du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, les questions de logement, le programme Ontario au travail, les droits de la personne, l'emploi, et d'autres questions.	Services offerts par 80 cliniques juridiques communautaires indépendantes de l'ensemble de la province qui sont financées par Aide juridique Ontario.
Québec	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent l'aide sociale, les questions de logement, l'assurance automobile, la pension de vieillesse, la protection du consommateur, les accidents de travail, l'assurance invalidité et autres.	La prestation est intégrée par l'entremise du programme d'aide juridique du Québec, la Commission des services juridiques.
Terre-Neuve-et-Labrador	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent les appels en matière d'indemnisation des travailleurs, la commission d'examen en santé mentale, les appels en matière d'assurance-emploi, les appels en matière de prestations de retraite du Canada, et les appels en matière d'aide sociale.	La prestation est intégrée par l'entremise du programme d'aide juridique de Terre-Neuve-et-Labrador, la Newfoundland and Labrador Legal Aid Commission.
Nouvelle-Écosse	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent la pension d'invalidité du Canada, l'assurance-emploi, l'aide au revenu, la location à usage d'habitation et les questions relatives aux locataires et aux locataires.	La prestation est intégrée par l'entremise du programme d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse, Legal Aid Nova Scotia.
Nunavut	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent les questions relatives aux locataires et aux locataires, les questions de droit de l'emploi, les questions de droits de la personne, et autres.	La prestation est intégrée par l'entremise du programme d'aide juridique du Nunavut, la Commission des services juridiques du Nunavut.
Territoires du Nord-Ouest	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent les questions relatives aux locataires et aux locataires, les droits liés à l'emploi, les réclamations présentées à la commission de la santé et de la sécurité au travail, les conseils sur les testaments et les successions, l'examen des cas de santé mentale et de tutelle, les mauvais traitements aux personnes âgées, les questions relatives aux débiteurs, aux créanciers et aux petites créances, l'assurance-emploi, et autres.	La prestation est exécutée par une clinique juridique communautaire externe, qui est financée par le programme d'aide juridique des Territoires du Nord-Ouest, la Commission d'aide juridique.
Yukon	Les services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques comprennent l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada et l'assurance invalidité relevant de ce régime, les prestations d'aide sociale, les questions relatives au locateur et au locataire, ainsi que les questions d'invalidité.	La prestation est exécutée par le centre juridique de quartier, qui est financé par le programme d'aide juridique du Yukon, la Société des services d'aide juridique du Yukon.

* Les provinces ou les territoires qui ne figurent pas dans la liste n'offrent pas de services qui relèvent des domaines de pratique des cliniques financés par leur régime d'aide juridique. Toutefois, certains services des cliniques peuvent être fournis par des organismes sans but lucratif qui ne sont pas financés par le gouvernement.

Chapitre 3

Section 3.06

Métrolinx – Sélection des gares GO

1.0 Résumé

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a adopté la motion suivante : [traduction] « Que la vérificatrice générale effectue un audit de l'optimisation des ressources des gares GO proposées par Metrolinx à Kirby et Lawrence East. » La vérificatrice générale a déclaré au cours du débat sur la motion que son Bureau examinerait l'analyse de rentabilisation, la prise de décisions et le processus menant à la sélection de ces deux gares et qu'il déterminerait si l'analyse de rentabilisation appuie le processus décisionnel connexe.

Nous avons constaté que le ministre des Transports et la Ville de Toronto ont influencé le processus décisionnel de Metrolinx en vue de la sélection des deux gares. Par conséquent, Metrolinx a modifié de façon inappropriée ses recommandations sur les gares de Kirby et de Lawrence East. Les analyses de rentabilisation initiales de Metrolinx ont conclu que les coûts et les inconvénients des gares l'emportaient considérablement sur leurs avantages. Metrolinx a rejeté cette conclusion et a recommandé à son conseil de les approuver parce que le ministre des Transports et la Ville de Toronto avaient clairement indiqué qu'ils voulaient ces gares.

Les gares étaient 2 des 12 nouvelles gares GO que Metrolinx a recommandé de construire en juin 2016. La construction de nouvelles gares GO fait partie d'une initiative que la province a déjà entreprise pour améliorer le réseau ferroviaire régional de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH). La motion du Comité découle de la controverse entourant les gares de Kirby et de Lawrence East mise en évidence par les médias entre mars et août 2017. La séquence des événements menant aux recommandations modifiées de Metrolinx est présentée à la **figure 1**.

Dans l'analyse mise à jour de février 2018 de Metrolinx, les avantages attendus de toutes les gares ont augmenté en raison de l'inclusion de nouvelles hypothèses. L'analyse a également évalué les gares à l'aide d'hypothèses qui ne sont pas conformes aux pratiques actuelles de Metrolinx en matière de planification du transport en commun.

Lorsque nous avons achevé notre audit, Metrolinx avait lancé un appel d'offres pour la construction des 12 nouvelles gares GO. Notre audit a porté sur le processus qui a mené à la décision de Metrolinx de recommander la construction de ces gares.

Voici quelques-unes de nos constatations :

- **Le ministre n'a pas utilisé les canaux prévus par la loi pour diriger les travaux de planification des transports régionaux de Metrolinx; au lieu de cela, la Ville de Toronto et lui ont incité Metrolinx à passer outre à sa propre procédure de**

Figure 1 : Séquence des événements concernant les gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

Date	Événement
Janvier 2016	Metrolinx présélectionne 17 gares à évaluer au moyen d'une analyse de rentabilisation après avoir réalisé les 6 étapes de planification décrites à la figure 4.
21 janvier 2016	Metrolinx finalise les attributions de 3 sociétés de consultants externes chargées d'entreprendre des analyses de rentabilisation sur les 17 gares présélectionnées.
Mai 2016	Les sociétés de consultants externes soumettent à Metrolinx des analyses de rentabilisation préliminaires pour chacune des 17 succursales.
1 ^{er} juin 2016	Dans un courriel adressé au ministère des Transports, le président-directeur général de Metrolinx présente une liste préliminaire de 10 gares qu'il prévoit inclure dans le programme régional de train rapide. Il précise que Kirby est l'une des gares qui n'iront pas de l'avant pour l'instant. Il ajoute que la Ville de Toronto aimerait inclure Lawrence East, tandis que Metrolinx croit qu'il n'y a pas de bons arguments en faveur de son inclusion.
2 juin 2016	La société de consultants coordonnatrice présente la première ébauche du rapport sommaire des 17 résultats initiaux de l'analyse de rentabilisation. Elle ne recommande pas Kirby ni Lawrence East pour le moment (ce sont deux des sept gares incluses dans la catégorie « non recommandé »).
9 juin 2016	Le PDG de Metrolinx informe en personne le ministre des Transports (le ministre) de l'état du processus de sélection des gares. Dans un courriel au président du conseil d'administration de Metrolinx, le président-directeur général de Metrolinx signale que la séance d'information avec le ministre s'est déroulée plus ou moins bien et que celui-ci semble déçu que Kirby et l'autoroute 7-Concord ne soient pas inclus.
14 juin 2016	Le personnel de Metrolinx réexamine Kirby et l'autoroute 7-Concord pour voir si l'ajout du service de transport rapide améliorerait suffisamment les résultats de l'analyse de rentabilisation pour appuyer l'inclusion d'au moins une de ces gares. Les résultats ne modifient pas les recommandations du personnel contre l'inclusion de ces deux gares.
15 juin 2016	Lors d'une réunion à huis clos du conseil d'administration, le conseil d'administration de Metrolinx décide d'appuyer les 10 gares recommandées par Metrolinx dans un projet de rapport du personnel au conseil (les gares de Kirby et de Lawrence East et l'autoroute 7-Concord ne sont pas recommandées pour le moment).
16 juin 2016	Metrolinx reçoit des communiqués de presse provisoires du Ministère annonçant la création de 14 nouvelles gares (y compris Kirby, Lawrence East, l'autoroute 7-Concord et Park Lawn).
20 juin 2016	Au cours d'une téléconférence spéciale du conseil d'administration, le président du conseil d'administration de Metrolinx indique que la gare de Lawrence East a été ajoutée et que le ministre des Transports estime qu'il faut une autre gare à Kirby. Aucune approbation n'est demandée lors de cette réunion; l'objet de la réunion est de faire le point avec le conseil.
22 juin 2016	Le ministère des Transports publie un communiqué annonçant la construction de la gare GO de Lawrence East.
24 juin 2016	Le ministère des Transports publie un communiqué annonçant la construction de la gare GO de Kirby.
28 juin 2016	Lors d'une réunion publique du conseil d'administration, le personnel de Metrolinx présente un rapport au conseil recommandant l'ajout de 12 gares, dont celles de Lawrence East et de Kirby; le conseil approuve la liste.
27 mars 2017 – en cours	Le 27 mars 2017, un article du <i>Toronto Star</i> soulève des questions au sujet de l'influence possible du ministre des Transports sur la recommandation de la gare Kirby. Au cours des mois qui suivent, le processus de sélection des gares de Metrolinx, et en particulier la recommandation et l'approbation des gares de Kirby et de Lawrence East, fait l'objet de plusieurs articles.
29 août 2017	Le ministre des Transports envoie une lettre au président du conseil d'administration de Metrolinx pour lui indiquer que Metrolinx ne devrait pas aller de l'avant avec les gares de Kirby et de Lawrence East tant que le personnel de Metrolinx et le conseil n'auront pas été convaincus qu'elles sont justifiées.

Date	Événement
20 septembre 2017	Le Comité permanent des comptes publics reçoit un projet de motion proposant que la vérificatrice générale procède à un audit spécial de la sélection des gares de Kirby et de Lawrence East.
27 septembre 2017	Le Comité permanent des comptes publics adopte la motion demandant que la vérificatrice générale procède à un audit spécial de la sélection des gares de Kirby et de Lawrence East.
29 septembre 2017	Metrolinx publie un rapport sommaire rajusté sur les évaluations des deux gares, qui adoucit considérablement le langage entourant les piètres résultats de l'évaluation des gares effectuée en juin 2016.
26 février 2018	Metrolinx publie une analyse mise à jour qui améliore considérablement les évaluations initiales négatives des gares. La nouvelle analyse repose sur trois hypothèses selon lesquelles le service GO, dans son ensemble, sera plus rapide, plus accessible et plus attrayant pour les usagers. Il n'est pas certain que ces améliorations seront en place lorsque les gares seront construites.
1 ^{er} mars 2018	Lors d'une réunion publique et après avoir reçu un rapport du personnel et une analyse de rentabilisation à jour pour les gares présélectionnées, le conseil d'administration de Metrolinx approuve la poursuite de la livraison des 12 gares précédemment approuvées en juin 2016.
29 mars 2018	Metrolinx et Infrastructure Ontario publient une demande de qualification pour les nouvelles gares, qui seront construites en vertu d'un contrat de conception-construction-financement (DMFA). Les demandes de propositions pour les soumissionnaires qualifiés devraient être publiées au cours de l'hiver 2018-2019.

planification des gares GO. En vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, le ministre des Transports peut donner des directives écrites à Metrolinx sur toute question visée par la Loi. Une directive écrite de Metrolinx au ministre sur l'ajout des gares Kirby et Lawrence East aurait démontré davantage de transparence et de responsabilisation en ce sens qu'elle aurait indiqué clairement la responsabilité de la décision. Il aurait été profitable à la population de savoir qu'une politique gouvernementale ou une décision prévalait sur les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Au lieu de cela, le ministère des Transports est allé jusqu'à publier des communiqués annonçant les gares de Kirby et de Lawrence East avant même que le conseil ne se soit réuni pour formuler ses recommandations finales.

- **La réaction de Metrolinx à cette influence a été de faire en sorte que les résultats des évaluations pour les gares de Kirby et de Lawrence East paraissent meilleurs qu'ils ne l'étaient.** Les analyses de rentabilisation originales de 2016 de Metrolinx pour les gares de Kirby et de Lawrence East ont

indiqué que les deux gares devaient entraîner une perte nette de l'achalandage du réseau GO, une augmentation nette de l'utilisation des véhicules (conduite) dans la région et une diminution globale des recettes tirées des tarifs. Les analyses de rentabilisation ont fait ressortir de façon positive que les gares étaient alignées sur la politique municipale d'utilisation des terres, ce qui a légèrement amélioré leurs résultats d'évaluation, mais elles ont quand même conclu, dans l'ensemble, que ces gares étaient « peu performantes » et qu'elles « ne devraient pas faire l'objet d'autres considérations dans les dix prochaines années ». Cependant, le président et chef de la direction du conseil d'administration de Metrolinx a orienté le processus par lequel le conseil d'administration de Metrolinx a finalement appuyé la décision d'ajouter ces deux gares.

- **L'absence de processus rigoureux de planification du transport en commun de Metrolinx, qui tient compte de tous les coûts et avantages par rapport aux critères établis, a permis à Metrolinx de s'écarter des recommandations des analyses de**

rentabilisation initiales et de trouver une façon de justifier la construction des gares de Kirby et de Lawrence East.

Metrolinx a retiré les gares de Kirby et de Lawrence East de la liste originale des gares « non recommandées » et les a classées dans une nouvelle catégorie qu'il a créée, celle des gares « à faible rendement ». Il a placé les autres gares « non recommandées » dans une nouvelle catégorie qu'il a créée, celle des gares « très peu performantes ». Ces nouvelles catégories ont été utilisées dans le rapport que Metrolinx a présenté au conseil le 28 juin 2016, qui recommandait la construction de toutes les gares, sauf les gares à très faible rendement. En d'autres termes, Metrolinx a fait en sorte que les gares de Kirby et de Lawrence East semblent avoir de meilleurs résultats d'évaluation que les gares « très peu performantes » afin d'obtenir l'approbation du conseil.

Le présent rapport renferme cinq recommandations assorties de neuf mesures de suivi pour répondre aux constatations de l'audit.

Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que le ministre des Transports et la Ville de Toronto ont nettement influencé le choix ultime par Metrolinx des gares GO proposées à Kirby et Lawrence East. Leur choix ne reposait pas complètement sur une analyse approfondie de données fiables et pertinentes comparativement aux critères établis. L'analyse de 2016 sur laquelle le choix se fondait ne précisait pas de quelle façon les facteurs pertinents, en particulier les facteurs économiques et stratégiques, devraient être soupesés l'un par rapport à l'autre. Les critères économiques ont également été rajustés de façon à mieux concorder avec la décision finale qui a été prise.

L'information fournie dans le rapport public de juin 2016, présenté au conseil d'administration pour justifier l'approbation, ne mettait pas en

relief des détails importants, notamment que les employés chargés de la planification chez Metrolinx croyaient que les gares GO à Kirby et Lawrence East ne devraient pas être envisagées au cours des 10 prochaines années en raison des retards importants et des pertes d'usagers qu'elles pourraient occasionner. L'analyse actualisée faite par Metrolinx des nouvelles gares, publiée en février 2018, présentait un scénario favorable qui présupposait des changements futurs à GO Transit qui ne seront peut-être pas complètement mis en oeuvre comme prévu une fois les gares achevées. La nouvelle analyse a également évalué les gares au moyen d'hypothèses (p. ex. des économies de coûts liées au fonctionnement automatique; la croissance de la valeur du temps) qui ne concordent pas avec les pratiques actuelles de Metrolinx en matière d'évaluations de ce genre.

RÉPONSE GLOBALE DE LA DIRECTION DE METROLINX

Depuis la sélection préliminaire de 12 gares GO en 2016, Metrolinx a apporté plusieurs améliorations importantes à sa méthodologie d'analyse de rentabilisation. En mars 2018, Metrolinx a publié un document d'orientation amélioré sur l'analyse de rentabilisation qui établit les critères, les méthodes d'analyse et les paramètres qui constituent les facteurs économiques de toute analyse de rentabilisation. Metrolinx a aussi établi un processus décisionnel formel et transparent comportant des approbations en plusieurs étapes où des analyses de rentabilisation sont présentées au conseil d'administration de Metrolinx. D'autres travaux de conception et d'analyse sont en cours pour les projets des gares GO. Il existe aussi un autre point de décision fondé sur une analyse de rentabilisation mise à jour préalable à l'approbation du financement total des coûts d'acquisition et de construction des gares.

En 2019, Metrolinx apportera d'autres améliorations, notamment :

- en avril 2019, en publiant l'orientation complète sur l'analyse de rentabilisation (v1), en fournissant une orientation normative sur les critères de détermination des facteurs stratégiques à examiner dans toute analyse de rentabilisation, en augmentant la cohérence avec laquelle l'analyse de sensibilité est effectuée et élaborer une procédure pour approuver les changements de critères et en intégrant des hypothèses à jour dans l'analyse financière et économique;
- en réunissant chaque année un comité consultatif d'évaluation des projets, composé d'experts du milieu universitaire, du secteur de la politique publique et du gouvernement, afin de s'assurer que le document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation est à jour et fondé sur les recherches les plus récentes;
- en publiant des analyses de rentabilisation avant les réunions du conseil, en ajoutant un avis de décision qui présente clairement les recommandations et la justification découlant de l'analyse de rentabilisation, l'analyse de sensibilité et d'autres facteurs à considérer externes explicites qui n'ont pas été pris en compte dans l'analyse de rentabilisation.

Enfin, Metrolinx accueille favorablement les recommandations de la vérificatrice générale concernant la clarification de ses relations avec le ministère et les municipalités dans la planification du réseau de transport régional.

2.0 Contexte

Metrolinx (qui s'appelait auparavant la Régie des transports du grand Toronto) a été constituée par la province en 2006. En vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, Metrolinx est tenue de diriger la coordination, la planification et la mise en oeuvre

d'un réseau régional de transport. La région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) que Metrolinx dessert englobe les villes de Hamilton et de Toronto et les régions de Durham, Halton, Peel et York. Lieu de résidence de 7,2 millions de personnes, la RGTH devrait voir sa population s'accroître d'environ 110 000 personnes annuellement, pour atteindre 10 millions de résidents d'ici 2041. Outre le nombre de résidents, plus de 3 millions d'Ontariens et d'Ontariennes utilisent le transport en commun pour travailler dans la RGTH.

2.1 Rôles et responsabilités de Metrolinx

La **figure 2** illustre les rôles et responsabilités de Metrolinx.

En plus d'assumer son rôle de leadership dans la planification du transport régional, Metrolinx exploite GO Transit, qui dessert toute la RGTH, ainsi que le service express Union-Pearson, qui relie la gare Union et l'aéroport Pearson.

Les municipalités de l'ensemble de la région se livrent également à la planification du transport local et possèdent et exploitent des services locaux de transport indépendants, comme la Commission de transport de Toronto et la commission de transport régionale de Durham. Pour s'acquitter de son rôle, Metrolinx s'en remet donc à la coordination et à la collaboration avec et entre des intervenants indépendants, dont les villes et les fournisseurs locaux de transport en commun.

Metrolinx est dirigée par un conseil d'administration. Les membres du conseil sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports.

Environ le tiers des revenus d'exploitation de Metrolinx proviennent de subventions provinciales (341 millions de dollars en 2017-2018); le reste provient des revenus de la vente de billets (de GO Transit et du service express Union-Pearson), de revenus autres (comme la location et la publicité) et des frais de service qui découlent de l'exploitation de PRESTO, le système régional

Figure 2 : Rôles et responsabilités de Metrolinx

Source des données : Metrolinx

Rôle de base	Responsabilités
Planification	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer et coordonner la mise en oeuvre d'un plan de transport à long terme (de 25 à 30 ans) pour la RGTH, qui doit être revu tous les 10 ans Prévoir également les besoins en transport régional à court et à moyen terme Consulter les municipalités et les autres intervenants pour veiller à ce que les priorités locales en transport en commun se reflètent dans le plan de transport régional et dans les plans à court terme Effectuer des analyses de rentabilisation pour évaluer les coûts et les avantages de projets potentiels
Construction	<ul style="list-style-type: none"> Collaborer avec Infrastructure Ontario pour mener à bien des projets financés au moyen de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement Superviser et diriger la construction de projets de transport en commun dans la RGTH Organiser et gérer l'approvisionnement de véhicules de transport local, d'équipement, d'installations et de services pour le compte des municipalités
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> Exploiter des trains et des autobus du Réseau GO, le service rapide Union-Pearson et des programmes comme Smart Commute Gérer et administrer le système régional intégré de paiement des tarifs PRESTO

de paiement des billets. Metrolinx s'en remet presque exclusivement au fonds d'immobilisations de la province (3,4 milliards de dollars en 2017-2018) pour payer la construction et l'entretien des actifs et de l'infrastructure.

2.2 Aperçu de la planification du transport régional

L'une des principales responsabilités de Metrolinx en vertu de la Loi consiste à créer un réseau intégré de transport régional pour la RGTH. Il s'agit de relier l'infrastructure de la RGTH constituée d'autoroutes et de routes, de métros, d'autobus, de systèmes de transport léger sur rail et d'autres formes de transport. L'objectif consiste à permettre aux 7,2 millions de résidents – et aux plus de 3 millions d'Ontariens qui travaillent dans la région et aux biens qui doivent voyager dans le cadre de ce travail – de se déplacer rapidement et en toute fiabilité dans la RGTH.

2.2.1 La composante de transport en commun de la planification du transport régional

Le premier plan de transport régional de Metrolinx, intitulé *Le Grand Projet*, a été un plan échelonné sur un horizon de 25 ans adopté par le conseil de Metrolinx en novembre 2008.

Le plan indiquait que l'existence de services de transport non intégrés et variés était l'un des principaux défis du transport en commun dans la région en ces termes :

Le système de transport de la RGTH englobe actuellement neuf organismes publics de transport en commun locaux administrés séparément et un seul fournisseur de services de transport en commun à l'échelle régionale. Cette mosaïque de systèmes est mal intégrée, rendant peu pratiques et frustrants les déplacements par transport en commun au-delà des limites des municipalités, ce qui en fait une option non attrayante et coûteuse pour de nombreux voyageurs. Étant donné qu'un déplacement sur quatre dans la RGTH traverse une limite raisonnable, ces ententes doivent changer si l'on veut que le transport en commun attire une plus grande part des déplacements.

En vertu de la Loi, le plan de transport régional doit être revu au moins tous les 10 ans. En mars 2018, à la suite d'un processus d'examen triennal, le conseil d'administration a approuvé la mise à jour du plan régional de transport, qui s'étend jusqu'en 2041.

2.2.2 Plan régional de transport 2041

Le plan 2041 concrétise la vision originale du Grand Projet, qui consiste à « mettre en place pour la RGTH un système de transport efficace, intégré et multimodal » (en tenant compte de toutes les formes de transport dans la région). Le plan 2041 mis à jour affinaît davantage cette vision en cinq stratégies de base:

1. Achever les projets actuels de transport en commun régional (y compris les projets de train rapide régional GO, de train léger sur rail et de transport en commun rapide par autobus);
2. Relier davantage la région au transport en commun rapide fréquent;
3. Optimiser le système de transport;
4. Intégrer le transport et l'utilisation des terres;
5. Se préparer à un avenir incertain.

2.2.3 Les intervenants et les principaux acteurs dans la planification du transport régional

Les trois principaux intervenants avec lesquels Metrolinx doit collaborer en matière de planification du transport régional sont le ministère des Transports, les administrations municipales et régionales dans la RGTH, et les fournisseurs de transport en commun à l'échelle municipale. La **figure 3** résume les diverses entités avec lesquelles Metrolinx interagit dans la planification du transport régional.

2.3 Aperçu des plans du réseau ferroviaire GO Transit

Grâce à deux initiatives annoncées en 2014, Metrolinx s'apprête à choisir des emplacements pour de nouvelles gares pour son réseau ferroviaire GO Transit. La première a été présentée par la province (le programme de transport rapide sur rail régional, à la **section 2.3.1**) et l'autre par la Ville de Toronto (SmartTrack, à la **section 2.3.2**). Metrolinx a intégré ces deux initiatives dans son plan de transport régional 2041 mis à jour.

2.3.1 Initiative de transport rapide sur rail régional

En avril 2014, la province a annoncé que 13,5 milliards de dollars seraient investis dans initiative de transport rapide sur rail régional. Il s'agit d'une initiative visant à transformer le réseau ferroviaire GO, qui était principalement un service aux heures de pointe, en un service de transport en commun régional plus fréquent toute la journée.

Metrolinx a été chargé de mettre en œuvre cette initiative sur une période de 10 ans (c.-à-d. à achever d'ici 2024). Pour commencer, il a entrepris un examen du réseau GO existant en 2014 et 2015 afin de déterminer comment celui-ci pourrait être amélioré. Au même moment, la Division du Réseau GO de Metrolinx examinait séparément les emplacements éventuels pour établir de nouvelles gares GO. Ce travail de planification des nouvelles gares a fini par entrer dans la portée de l'initiative de transport rapide sur rail régional.

2.3.2 Le plan SmartTrack

Lors de l'élection municipale de 2014 pour la ville de Toronto, le candidat retenu a fait campagne sur un plan de transport en commun appelé SmartTrack. Ce plan proposait la construction de nouvelles gares GO le long des corridors ferroviaires GO existants qui traversent Toronto.

Figure 3 : Entités avec lesquelles Métrolinx interagit dans la planification du transport en commun régional

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

Entité	Rôle dans le transport en commun régional	Interaction avec Métrolinx
Ministère des Transports (province)	<ul style="list-style-type: none"> Établir des priorités et un cadre stratégiques pour le transport dans la province et la région Financer les investissements en capital dans les domaines du transport en commun et des transports Au moyen de lettres d'instructions du ministre, peut modifier le plan de transport régional ou indiquer les étapes à franchir pour la mise en oeuvre du plan Présenter des initiatives (comme l'initiative du service ferroviaire rapide régional) 	<ul style="list-style-type: none"> Le ministre des Transports délivre des lettres de mandat à Métrolinx et peut délivrer des lettres d'instructions Le ministre des Transports recommande des nominations au conseil d'administration de Métrolinx Le Ministère reçoit des demandes de financement de Métrolinx pour des projets de transport en commun, et revoit les analyses de rentabilisation justificatives de Métrolinx et une autre analyse pour décider s'il convient d'approuver les demandes Le Ministère donne des instructions et de la rétroaction sur les hypothèses et les intrants employés dans les analyses de Métrolinx Le Ministère fournit du financement par subventions pour environ le tiers des coûts d'exploitation annuels de Métrolinx et pratiquement tous les coûts en capital¹ La province peut engager des fonds pour des initiatives à grande échelle
Administrations municipales et régionales dans la RGTH ²	<ul style="list-style-type: none"> Avoir la responsabilité des organismes municipaux de transport en commun Responsable de l'aménagement du territoire et des approbations budgétaires au sein de la municipalité (y compris les itinéraires de transport en commun et les gares proposées par des agences municipales de transport en commun et Métrolinx) 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx et les administrations de la RGTH collaborent afin que les objectifs locaux se reflètent dans le plan de transport régional (les administrations de la RGTH mettent en commun leurs plans et priorités en transport local, ainsi que leurs prévisions en matière d'emploi et de population, avec des planificateurs de Métrolinx) Métrolinx coordonne ses activités avec les administrations de la RGTH pour intégrer le transport en commun régional à la municipalité (dont l'infrastructure, les itinéraires, les tarifs et les horaires) Les administrations de la RGTH approuvent ou rejettent les projets de transport en commun planifiés de Métrolinx dans leur municipalité
Organismes municipaux de transport en commun ³	<ul style="list-style-type: none"> Proposer des plans municipaux de transport en commun à leur administration municipale pour approbation Développer et exploiter le transport en commun dans la municipalité 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx coordonne ses activités avec les organismes pour intégrer le transport en commun régional au transport en commun local
Consultants	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer des analyses de rentabilisation, qui évaluent des investissements éventuels en transport en commun des points de vue stratégiques, financiers, économiques et de l'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx établit le mandat des travaux de consultation et collabore avec les consultants pour achever les analyses de rentabilisation

1. Pour les cinq exercices allant de 2013-2014 à 2017-2018, la province a versé en moyenne 238 millions de dollars par année pour les coûts d'exploitation de Métrolinx et 2,6 milliards de dollars par année pour les coûts en capital de Métrolinx. 2. Il y a 30 administrations municipales dans la RGTH : deux administrations à palier unique (la cité de Toronto et la ville de Hamilton); et quatre administrations municipales régionales à palier supérieur (régions de Halton, de Peel, de York et de Durham), qui comportent 24 municipalités constituées à palier inférieur.

3. Il existe neuf organismes municipaux de transport en commun dans la RGTH : la Commission de transport de Toronto (Toronto); la Hamilton Street Railway (Hamilton); Oakville Transit, Burlington Transit et Milton Transit (région de Halton); Brampton Transit et Mississauga Transit (région de Peel); York Region Transit/VIVA (région de York; et Durham Region Transit (région de Durham). Il y a également huit services spécialisés de transport adaptés dans la RGTH qui servent les personnes handicapées : Burlington Handi-Van, Durham Region Handi-Van, Durham Region Transit Specialized Services, York Region Transit Mobility Plus, Hamilton Accessible Transportation Services (ATS), Milton access+, Oakville care-A-van, Peel TransHelp, et WheelTrans de la TTC.

Au premier Forum régional des représentants qui a eu lieu le 29 mai 2015, le PDG de Metrolinx a souligné aux intervenants que le projet SmartTrack crée des dédoublements et est conforme à l'initiative de transport rapide sur rail régional. En 2015 et 2016, Metrolinx a collaboré avec la Ville de Toronto en vue d'intégrer SmartTrack à l'initiative de transport rapide sur rail régional. Cela comprenait l'évaluation et le choix de nouvelles gares sur les corridors ferroviaires GO existants.

2.3.3 Nouveau processus d'évaluation et de sélection des gares

Metrolinx a procédé à une évaluation en plusieurs étapes pour choisir les nouvelles gares GO qui devraient être construites. Cinq principaux critères ont été utilisés pour évaluer si les gares entraîneraient des avantages pour le réseau GO. Pour être recommandées, les nouvelles gares doivent :

- améliorer le service et ajouter des passagers;

- atténuer les répercussions sur la durée du trajet pour les passagers existants;
- être bien situées par rapport aux gares adjacentes;
- appuyer les plans régionaux et municipaux;
- être bien adaptées à leur contexte local (urbain et suburbain).

Il y avait six étapes de planification, comme le montre la **figure 4**.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté la motion suivante : *[traduction]* « Que la vérificatrice générale effectue un audit de l'optimisation des ressources portant sur les gares GO proposées par Metrolinx à Kirby et Lawrence

Figure 4 : Les six étapes de planification du choix de la nouvelle gare

Source des données : Metrolinx

Étapes	Échéance
1. Dresser une liste initiale	● Décembre 2014 : Metrolinx reçoit le rapport final de l'expert-conseil indiquant et évaluant plus de 120 emplacements potentiels de nouvelles gares (les sites comprenaient ceux qui avaient été désignés précédemment par des municipalités, et ceux qui présentaient un potentiel stratégique pour le réseau de transport en commun)
2. Cibler l'analyse	● Mars 2015 : Metrolinx ramène les quelque 120 sites initiaux à 56 options d'emplacements (les sites sont notés d'après les plans et l'aménagement du territoire, la connectivité du transport et la faisabilité technique)
3. Évaluer les gares	● De septembre 2015 à janvier 2016 : Metrolinx se sert de 40 mesures pour évaluer chacun des 56 emplacements (les mesures se rangent dans 4 catégories : stratégique, économique, technique/opérationnelle et revenus)
4. Mobiliser des intervenants	● Février-mars 2016 : Metrolinx tient des journées d'accueil régionales avec les membres du public et met en place un site Web pour recevoir la rétroaction sur les nouvelles gares (Metrolinx utilise la rétroaction municipale et publique pour éclairer l'étape 5, Peaufiner la liste)
5. Peaufiner la liste	● Janvier 2016 : Metrolinx utilise 9 mesures (voir l' annexe 2) pour ramener les 56 options à 17 emplacements de gare (24 sites individuels de gare, dont certains sont analysés dans le cadre d'un groupe); une liste peaufinée constituée de sites surtout compatibles avec la planification du service de réseau de transport rapide, et les emplacements qui montrent des promesses actuelles ou futures de lien avec le transport en commun rapide et de potentiel de développement
6. Élaborer des analyses de rentabilisation initiales	<ul style="list-style-type: none"> ● Janvier 2016 : Metrolinx recrute 3 cabinets de consultants pour établir des analyses de rentabilisation pour chacune des 24 gares à 17 emplacements ● Mai 2016 : Versions provisoires d'analyses de rentabilisation reçues par Metrolinx et diffusées pour examen à l'interne ● Début juin 2016 : Metrolinx s'emploie à parachever les nouvelles gares qu'elle prévoit recommander à son conseil

East. » La motion a été présentée dans le contexte de la controverse ayant entouré la recommandation formulée en juin 2016 par Metrolinx à son conseil de construire ces 2 gares.

Nous avons accepté cette tâche en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Comité peut demander au vérificateur général d'accomplir des tâches spéciales. Le Comité a convenu que cet audit serait inclus dans le Rapport annuel du Bureau de la vérificatrice générale de l'an prochain.

Notre objectif consistait à évaluer si le choix fait par Metrolinx des gares GO proposées à Kirby et Lawrence East était fondé sur une analyse minutieuse de données fiables et pertinentes pour appuyer le réseau régional de transport en commun.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 1**). Ces critères ont été établis par suite d'un examen des lois, du Journal des débats, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires.

La haute direction de Metrolinx a examiné les objectifs de notre audit et les critères s'y rapportant et a convenu qu'ils étaient pertinents.

Nous nous sommes concentrés sur les activités de Metrolinx au cours de la période de trois ans se terminant en mars 2018.

Nous avons effectué l'audit entre le 5 décembre 2017 et le 20 juin 2018, et obtenu des observations écrites de Metrolinx selon lesquelles, au 9 novembre 2018, il nous a fourni toute l'information dont il dispose et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre travail d'audit a surtout été mené au bureau principal de Metrolinx, à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné :

- la loi applicable et les documents exécutoires dont la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et le *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe* (2017);

- les plans de transport régional de 2008 et de 2018 de Metrolinx;
- les plans officiels et secondaires des villes et des régions au sein de la RGTH;
- le document de Metrolinx intitulé *2018 Draft Business Case Guidance*;
- la recherche sur la planification du transport en commun, y compris les approches de la planification du transport régional au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie;
- les meilleures pratiques en matière de gouvernance et d'évaluation du transport en commun dans la région métropolitaine de Vancouver, en Colombie-Britannique, ainsi qu'au Minnesota, aux États-Unis;
- divers autres documents et correspondances.

En outre, nous avons revu en détail les analyses de rentabilisation effectuées par Metrolinx pour étayer la planification et le développement des projets du réseau de transport régional. En ce qui concerne les nouvelles gares, ces analyses comprenaient les 17 analyses de rentabilisation effectuées en 2016 pour choisir les nouvelles gares, de même que l'analyse de rentabilisation mise à jour en 2018 et portant sur les 12 gares déjà approuvées. Nous avons également interviewé les membres du personnel concernés pour :

- mieux comprendre les outils de modélisation utilisés pour prévoir l'achalandage futur, ainsi que les modèles économiques et financiers utilisés pour évaluer l'incidence des investissements en transport en commun sur la région;
- confirmer les sources et la dérivation des valeurs utilisées dans la modélisation économique;
- comprendre de quelle façon diverses équipes contribuent au processus de planification chez Metrolinx, dont :
 - le groupe de la planification du service (qui planifie par exemple les itinéraires et l'horaire des trains),

- le groupe des projets d'immobilisations (qui s'occupe de l'approvisionnement et de la construction),
- le groupe de la planification et de l'analyse (chargé de la modélisation et de l'analyse économique);
- comprendre les relations avec les provinces, les municipalités et les intervenants, dans la mesure où elles affectent la façon dont les projets de transport en commun sont planifiés, financés, approuvés et mis en oeuvre.

Outre le personnel de planification, nous avons rencontré la haute direction de Metrolinx et le chef de la planification de Metrolinx pour mieux comprendre les processus de planification et de prise de décisions d'un point de vue organisationnel. Pour valider nos constatations et pour obtenir d'autres points de vue sur la gouvernance de Metrolinx, nous avons également interviewé trois des membres actuels du conseil de Metrolinx, qui ont commencé à siéger à ces postes avant 2016.

Dans le cadre de notre étude du processus de sélection des gares, nous avons revu la correspondance échangée avec Metrolinx ainsi qu'entre Metrolinx et d'autres intervenants.

Nous avons rencontré les principaux chercheurs en analyse des transports et en modélisation de l'Université de Toronto pour obtenir leurs points de vue sur les meilleures pratiques de planification du transport en commun, d'évaluation de la croissance de l'achalandage et de planification du transport en Ontario.

Nous avons également retenu les services d'un expert-conseil possédant une expertise dans le domaine de la planification du transport pour nous aider à mener notre audit.

Nous avons effectué notre travail et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario se conforme aux Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui a trait à la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le cadre décisionnel de Metrolinx permet que les facteurs stratégiques prévalent sur les données de planification

Metrolinx a recueilli des données exhaustives pour choisir les nouvelles gares GO; toutefois, elle ne disposait pas d'un processus rigoureux pour soupeser tous les coûts et les avantages par rapport aux critères établis.

Les renseignements recueillis par Metrolinx relativement aux gares Kirby et Lawrence East de janvier à juin 2016 révélaient que d'un point de vue économique, les coûts prévalaient largement sur les avantages. Malgré cette situation, en juin 2016, Metrolinx a recommandé les gares GO de Kirby et de Lawrence East en fonction de facteurs stratégiques non définis. Comme le processus de sélection des gares est vague, toute décision peut se justifier.

Cette section donne un aperçu des analyses de rentabilisation effectuées sur les nouvelles gares GO proposées en juin 2016 et décrit le processus décisionnel de Metrolinx, qui a été influencé par le ministre des Transports et la Ville de Toronto, ce qui a amené Metrolinx à annuler les résultats de ses analyses de rentabilisation initiales.

4.1.1 L'analyse de rentabilisation des 17 gares figurant sur une courte liste était complète

Metrolinx avait présélectionné 17 gares en janvier 2016, en utilisant les 6 étapes de planification de la **figure 4**.

Kirby était l'une des sept gares envisagées pour la ligne Barrie; la **figure 5** illustre les emplacements de ces sept gares.

Lawrence East était l'une des cinq gares (dont Don Yard) envisagée pour la ligne Stouffville en juin 2016; la **figure 6** illustre les emplacements de ces cinq gares.

Les 5 autres des 17 gares présélectionnées (par ordre alphabétique) étaient Breslau, Liberty Village, Park Lawn, St. Clair West (Kitchener) et Whites Road (ces gares sont situées sur différents corridors du Réseau GO et ne sont pas illustrées dans les figures susmentionnées).

Metrolinx a recruté 3 sociétés de consultants pour effectuer une analyse de rentabilisation de chacune des 17 gares présélectionnées. L'une des trois sociétés de consultants était aussi chargée de préparer un rapport sommaire des résultats de l'analyse de rentabilisation. L'analyse de rentabilisation comportait quatre éléments : stratégique, économique, financier, et capacité d'exécution/opérations. Ces éléments sont décrits à la **figure 7**.

L'analyse de rentabilisation a évalué les nouvelles gares sur une période de 60 ans, soit de 2022 à 2081. L'analyse a tenu compte de la demande annuelle d'achalandage, qui a été estimée à l'aide des taux moyens de croissance de l'achalandage pour chaque ligne, et des prévisions

de 2031 sur la population et l'emploi fournies par les municipalités de la RGTH qui étaient conformes aux objectifs du plan de croissance provincial (en vertu de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*, le ministère des Affaires municipales et du Logement publie des plans de croissance régionaux qui orientent les investissements gouvernementaux et les politiques d'aménagement du territoire).

Les sociétés de consultants ont soumis leurs analyses de rentabilisation initiales et le rapport sommaire à Metrolinx pour examen en mai et au début de juin 2016. Le rapport sommaire recommandait l'ajout de 10 gares; les 7 gares qu'il n'a pas recommandées comprenaient les gares GO de Kirby et de Lawrence East.

4.1.2 L'analyse de rentabilisation a conclu que la gare GO de Kirby ne devrait pas être recommandées

Pour l'année de prévision 2031, la gare GO de Kirby devait composer avec :

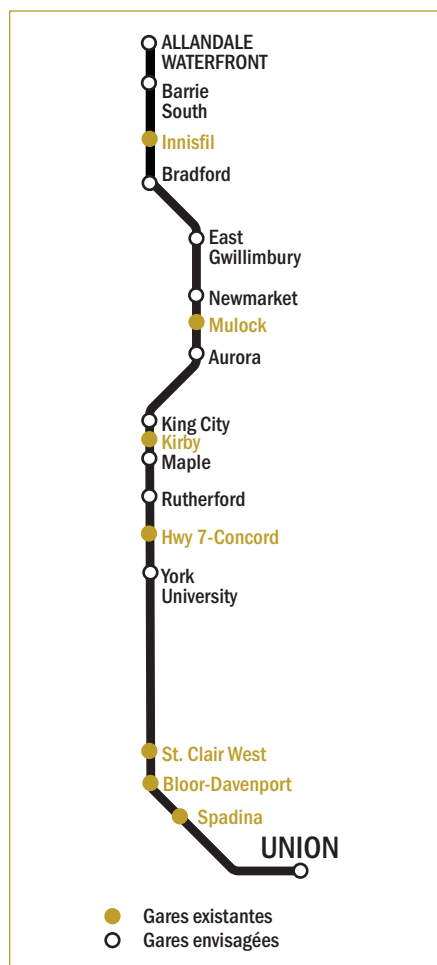
- une perte d'achalandage de plus de 57 000 passages au cours de cette année;
- des déplacements en voiture additionnels de près de 40 000 kilomètres par jour (pour les anciens passagers de GO Transit qui se déplacent en voiture);
- une perte annuelle de plus de 900 000 \$ en revenus de billets.

L'analyse a estimé que ces résultats prévus se traduiraient par un coût économique net de 478 millions de dollars sur 60 ans pour la RGTH.

D'un point de vue stratégique, une gare GO de Kirby était conforme aux grandes politiques provinciales et régionales en matière de croissance et à la vision de la Ville de Vaughan pour le développement de la région. Le seul critère stratégique auquel la gare n'a pas répondu était d'améliorer le service de transport en commun et d'augmenter le nombre d'utilisateurs. Comme l'analyse l'a indiqué, la zone entourant la gare GO de Kirby n'est pas desservie actuellement par un service de transport en commun local fréquent et n'est pas

Figure 5 : Sept emplacements proposés pour la nouvelle gare envisagés en juin 2016 pour la ligne de Barrie

Source des données : Metrolinx

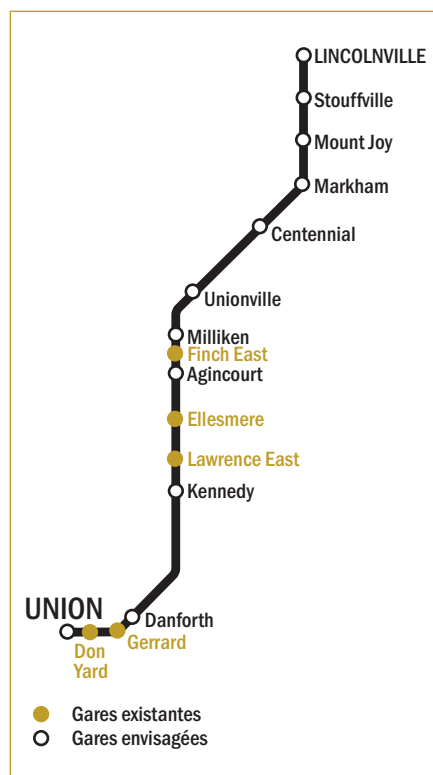


proche des destinations clés, et les retards dans les temps de déplacement se traduiraient par une diminution globale de l'achalandage.

La conclusion générale de l'analyse de rentabilisation était que « les avantages qui pourraient être réalisés par une gare Kirby ne sont pas assez importants pour l'emporter sur les effets négatifs sur GO Transit et l'économie ». Une autre constatation était que pour chaque dollar dépensé pour la nouvelle gare, « les usagers du transport et la société paieraient 3,60 \$ de plus ». Autrement dit, les coûts supplémentaires pour la région en raison de l'augmentation du nombre de déplacements en automobile et des retards de déplacement pour les passagers du réseau GO seraient plus de trois fois et

Figure 6 : Cinq emplacements proposés pour la nouvelle gare envisagés en juin 2016 pour la ligne de Stouffville

Source des données : Metrolinx



demie plus élevés que les coûts de construction et d'exploitation de la gare.

4.1.3 L'analyse de rentabilisation de la gare GO de Lawrence East ne devrait pas être recommandée

Pour l'année de prévision 2031, une gare GO de Lawrence East devrait composer avec :

- une perte d'achalandage de plus de 148 000 passages au cours de cette année;
- des déplacements en voiture additionnels de près de 7 000 kilomètres par jour (pour les anciens passagers de GO Transit qui se déplacent en voiture);
- une perte annuelle de près de 1,3 million de dollars en revenus de billets.

L'analyse a estimé que ces résultats prévus se traduiraient par un coût économique net de 367 millions de dollars sur 60 ans pour la RGTH.

Figure 7 : Facteurs à considérer dans les quatre éléments de l'analyse de rentabilisation

Source des données : Metrolinx

Composante stratégique

- **Concordance avec la politique** – L'emplacement de la gare devrait concorder avec le plan de croissance des politiques de la région (être sensible à la question de savoir s'il s'agit d'un emplacement urbain, aménagé ou rural), et avec les politiques locales d'aménagement du territoire et du transport.
- **Potentiel de développement et intensification** – Les schémas de développement de l'emplacement devraient appuyer le transport en commun (en tenant compte des gens, des emplois et du développement dans les 800 mètres de l'emplacement).
- **Demande du marché immobilier** – La gare devrait être bien située par rapport à la demande actuelle et future du marché immobilier.
- **Système opérationnel** – La gare devrait se trouver à une distance appropriée (au moins 1,5 km) des gares existantes et de nouvelles gares éventuelles.
- **Connectivité et facteurs d'achalandage** – La gare attirera-t-elle plus ou moins de passagers de GO? Dans quelle mesure la gare est-elle bien reliée aux autres transports en commun planifiés ou existants? Quelles destinations et quels lieux d'intérêt clés se trouvent dans un rayon de 800 mètres de la gare?

Composante économique

- **Globalement** – Des passagers du transport en commun s'ajouteront-ils ou seront-ils perdus du fait d'une nouvelle gare? (Les retards peuvent se convertir en perte d'achalandage, ce qui signifie une perte de revenus des billets et une utilisation accrue des voitures et autres véhicules.)
- **Économies de temps de déplacement** – Quels sont les changements dans les temps de déplacement pour les clients actuels de GO? Quelles sont les économies de temps pour les nouveaux clients de GO qui passent d'autres modes de transport au transport en commun?
- **Économies de coûts de fonctionnement d'un véhicule** – Si des temps de déplacement plus longs dans le réseau GO Transit signifient que les voyageurs se déplaceront désormais en voiture ou dans un autre véhicule, combien d'autres kilomètres seront parcourus en véhicule? Combien en coûtera-t-il de plus aux conducteurs pour parcourir cette distance en kilomètres?
- **Décongestion sur le réseau routier** – Dans quelle mesure la nouvelle gare diminue-t-elle ou augmente-t-elle la congestion du réseau routier?
- **Sécurité** – Si la nouvelle gare entraîne une diminution ou une augmentation des kilomètres parcourus par les véhicules, dans quelle mesure le nombre de collisions dans la région sera-t-il touché?
- **Émissions de gaz à effet de serre** – Si la nouvelle gare entraîne une diminution ou une augmentation des kilomètres parcourus par les véhicules, quelle sera la nature des changements dans les émissions de gaz à effet de serre?

Composante financière

- **Abordabilité et coût en capital** – Combien cela coûtera-t-il pour construire la gare? Quel sera le coût d'exploitation et d'entretien de la gare, dont les coûts de main-d'oeuvre et de la gare, et de l'exploitation et de l'entretien de la machine distributrice de billets?
- **Revenus de billets supplémentaires** – Au cours des 60 premières années suivant la construction de la gare, combien de revenus additionnels la gare permettra-t-elle de tirer des billets?

Composante d'exécution/des opérations

- À quel point sera-t-il facile de construire et d'exploiter la gare? (Par exemple, les immeubles adjacents, l'infrastructure actuelle, ou les terrains ou les voies navigables protégés par la région posent-ils problème pour construire la gare?)
- Comment les résidents seront-ils touchés par le processus de construction et l'exploitation de la gare?

D'un point de vue stratégique, une gare GO de Lawrence était conforme aux objectifs de croissance et aux plans de transport en commun de la Ville de Toronto. Les deux critères stratégiques auxquels

la gare n'a pas satisfait étaient (i) l'amélioration du transport en commun et l'augmentation de l'achalandage; et (ii) avoir une demande suffisante pour le développement immobilier pour justifier la

gare. Même si la Ville de Toronto prévoyait aménager le secteur, l'analyse prévoyait que les densités d'emploi, les densités de population et la demande sur le marché immobilier demeureraient toutes faibles.

La conclusion générale de l'analyse de rentabilisation était que « la faible densité d'emploi et de population de la région et la demande limitée du marché immobilier pourraient ne pas soutenir le service RER [Regional Express Rail] pour le moment »; et « sa valeur négative découle de la perte nette d'achalandage en raison du temps supplémentaire nécessaire pour que les trains desservent la gare ». Autrement dit, bien que la gare satisfasse aux objectifs de croissance et de transport en commun de la Ville de Toronto, l'analyse a montré qu'elle aurait un effet négatif global sur le réseau de transport en commun régional et ses usagers.

La **figure 8** montre les résultats de l'analyse de rentabilisation pour les 60 premières années si les gares GO de Kirby et de Lawrence East sont construites.

4.1.4 Le ministre des Transports a incité Metrolinx à approuver la gare de Kirby

Le ministre des Transports était le député provincial représentant la circonscription de Vaughan, où serait située une gare de Kirby. Le 9 juin 2016, le PDG de Metrolinx l'a informé en personne du statut de sélection des gares. Le président-directeur général de Metrolinx informe le ministre que ni Kirby ni l'autoroute 7–Concord (une autre gare de

la ville de Vaughan) n'ont été incluses comme gares recommandées. Le PDG de Metrolinx a déclaré dans un courriel envoyé plus tard ce jour-là au président du conseil d'administration de Metrolinx qu'il avait interprété le ministre comme étant « déçu » par la nouvelle. Le chef de la direction de Metrolinx informe en outre le président du conseil qu'il discute d'une « analyse de rechange » avec le directeur de la planification de Metrolinx.

Le 14 juin 2016, le chef de la direction de Metrolinx a informé le président du conseil par courriel que le personnel de planification avait examiné de nouveau les gares de Kirby et de Concord afin d'évaluer le rendement des gares en supposant la mise en œuvre future du service de train express. L'idée était que l'ajout du service de train express réduirait le temps de déplacement des usagers qui ne descendent pas aux gares de Kirby et de Concord, puisque les trains rapides ne s'arrêteraient pas à ces gares. Avec des temps de déplacement plus courts, les résultats de l'analyse de rentabilisation pour une gare GO de Kirby ne seraient pas aussi négatifs - les temps de déplacement plus courts devraient entraîner une augmentation de l'achalandage, une réduction des déplacements en voiture et des recettes supplémentaires sur les tarifs. Cependant, il a fait remarquer que :

[Traduction]

Malheureusement, bien que le [service de train rapide] ait amélioré l'analyse de rentabilisation, le rendement des deux gares demeurait

Figure 8 : Estimation des répercussions sur 60 ans de l'ajout des gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

	Kirby	Lawrence East	Total
Perte nette de passagers (en millions de déplacements)	3,3	12,8	16,1
Temps additionnel net pour les voyageurs (en millions de personnes-heures)	17,7	37,6	55,3
Déplacements additionnels nets en voiture (en millions de kilomètres en véhicule)	688,1	181,7	869,8
Perte nette des revenus de billets (en millions de dollars)	17,4	32,7	50,1
Coûts en capital (en millions de dollars)	98,4	22,7	121,1
Perte économique nette (en millions de dollars)	(477,8)	(367,4)	(845,2)

relativement mauvais. Au vu de cette situation, le personnel proposerait que les deux gares soient placées dans la catégorie « envisagée dans l'avenir ». J'ai l'impression que cette position ne sera pas envisagée favorablement à ce stade. Je vais réfléchir afin de déterminer si j'ai d'autres idées. Si nous ne pouvons établir de justification technique, nous aimerions recevoir des directives sur l'une de ces gares ou sur les deux.

4.1.5 La Ville de Toronto a incité Metrolinx à approuver la gare de Lawrence East

La ville de Toronto visait la croissance du secteur de Lawrence East. Étant donné qu'une gare GO dans ce secteur appuierait une telle croissance, la Ville de Toronto a fait sa propre évaluation de la région de Lawrence East comme emplacement potentiel pour une gare GO. La Ville a envoyé son évaluation à Metrolinx au printemps 2016.

Le 1^{er} juin 2016, le PDG de Metrolinx a indiqué dans un courriel au ministère des Transports que la Ville de Toronto voulait la gare Lawrence East, mais que les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx n'appuyaient pas cette gare.

Le 11 juin 2016, le chef de la direction de Metrolinx a signalé par courriel au président du conseil d'administration de Metrolinx que l'évaluation de l'emplacement de Lawrence East par la Ville n'était pas tellement différente des résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Il a mis la Ville au défi d'aider Metrolinx à démontrer que le rendement de Lawrence East sera meilleur que ce qui est prévu dans les analyses de Metrolinx et de la Ville.

Le 13 juin 2016, des représentants de la Ville de Toronto et du personnel de Metrolinx se sont rencontrés pour discuter de la gare de Lawrence East. En donnant de l'information au président du conseil de Metrolinx au sujet de cette réunion dans un courriel daté du 14 juin, le PDG de Metrolinx a fait observer : *[traduction]* « Aucun renseignement particulier n'a été fourni. Nous sommes placés devant les résultats de notre évaluation technique et de celle de la Ville selon lesquels le rendement du

site est relativement mauvais. Je propose d'écrire au [directeur adjoint de la Ville de Toronto] pour demander que la cité présente un dossier qui défend l'inclusion de la gare des points de vue stratégique et technique. »

Le 15 juin 2016, le conseil de Metrolinx a tenu une réunion extraordinaire avant une réunion du conseil publique qui avait été prévue le 28 juin. Le président du conseil d'administration de Metrolinx a expliqué dans un courriel aux autres membres du conseil que la réunion avait pour objet ce qui suit :

[Traduction]

Avant notre réunion du conseil tenue publiquement le 28 juin, le ministre et le maire Tory désirent faire une annonce concernant les gares Smart Track que le maire Tory recommandera au conseil. Ils veulent que ce soit une annonce positive qui reflète la collaboration entre la cité, la province et Metrolinx. Nous ne voulions pas que le ministre agisse ainsi sans avoir reçu au préalable la contribution du conseil. Afin de permettre l'annonce conjointe et de préserver la confidentialité, nous avons convenu de cette assemblée extraordinaire. Nous examinerons alors les mêmes questions en séance publique le 28 juin, mais il sera alors trop tard pour faire autre chose que d'approuver le rapport du personnel. La véritable réunion de fond est celle prévue pour mercredi [15 juin].

Le conseil d'administration de Metrolinx a été avisé à cette assemblée du conseil que 10 nouvelles gares seraient recommandées, mais non Lawrence East (ou Kirby). Le président du conseil d'administration de Metrolinx a aussi informé les membres du conseil que la cité de Toronto aimerait disposer d'une gare à Lawrence East.

Le 16 juin 2016, le ministère des Transports a demandé à Metrolinx d'examiner les projets de communiqués annonçant de nouvelles gares. Quatre des communiqués annonçaient des gares que Metrolinx avait l'intention de ne pas recommander, soit Kirby et Lawrence East, ainsi que l'autoroute 7–Concord et Park Lawn.

4.1.6 Le personnel de planification de Metrolinx essaie de justifier la recommandation des gares Kirby et Lawrence East

En réponse aux tentatives du ministre et de la Ville de Toronto d'influencer le choix des gares, le personnel de planification de Metrolinx a tenté de justifier l'inclusion des gares de Kirby et de Lawrence East en modifiant le critère utilisé dans l'analyse de rentabilisation pour recommander quelles gares devraient être construites.

Une ébauche non publiée du rapport sommaire de juin 2016 (initialement préparée par le consultant chargé de la coordination et mise à jour par la suite en consultation avec Metrolinx) classait les 17 gares proposées en trois groupes distincts : « recommandé » (cinq des 17 gares); « contingent » (cinq autres des 17 gares); et « non recommandé » (les sept autres des 17 gares, y compris Kirby et Lawrence East).

En juin 2016, Metrolinx prévoyait recommander à son conseil les 5 gares recommandées et les 5 gares éventuelles (un total de 10 gares). Autrement dit, les gares éventuelles ont été retenues tandis que les gares non recommandées ne l'ont pas été.

Le 20 juin 2016, le personnel de planification de Metrolinx a envoyé un courriel à la haute direction pour lui dire qu'il avait changé la ligne de démarcation entre le groupe éventuel et les groupes non recommandés. À l'origine, les gares dont le coût économique net était de 250 millions de dollars ou plus faisaient partie du groupe non recommandé; le montant a été porté à 300 millions de dollars. Cela a permis à Don Yard, avec un coût économique net de 281 millions de dollars, de passer du groupe non recommandé au groupe éventuel.

Le courriel ajoute que « si nous [augmentons le montant] encore plus pour inclure Lawrence, alors cela inclurait Ellesmere et Whites, mais Kirby [ne serait pas inclus] » (le coût économique net de Lawrence East était de 367 millions de dollars tandis que celui de Kirby était de 478 millions de dollars).

En d'autres termes, l'augmentation du montant pour inclure Kirby ferait en sorte que d'autres gares indésirables seraient incluses dans le groupe éventuel.

Ainsi, les tentatives du personnel de planification de Metrolinx de justifier ainsi les gares Kirby et Lawrence East n'ont finalement pas fonctionné. Nous avons noté à cet égard que le 7 juillet 2016 (après que le conseil d'administration de Metrolinx eut approuvé les gares recommandées Kirby et Lawrence East), le personnel de planification de Metrolinx avait encore des préoccupations au sujet de la façon dont les gares avaient été regroupées. Un document d'examen interne des analyses de rentabilisation indiquait que le seuil pour la sélection des gares semblait « être fixé arbitrairement » et qu'il fallait fournir un « fondement valide » pour leur inclusion.

4.1.7 Metrolinx crée un nouveau groupe pour justifier la recommandation des gares Kirby et Lawrence East

Metrolinx a divisé le groupe « non recommandé » en deux sous-groupes, en nommant un « faible » (qui serait recommandé pour la construction) et l'autre « très faible » (qui ne serait pas recommandé pour la construction). Kirby et Lawrence East étaient les deux seules gares du groupe « en bas de l'échelle ». Metrolinx a défini les gares de faible rang comme étant des « sites ayant une faible performance économique, mais avantagés par des facteurs ou des éléments stratégiques ».

Comme l'expliquent les **sections 4.1.2 et 4.1.3**, les analyses de rentabilisation avaient déjà tenu compte des considérations « stratégiques ». Mais dans ces analyses, les avantages stratégiques – qui correspondent aux objectifs de croissance et aux plans de transport en commun de Vaughan et de Toronto – n'étaient pas assez importants pour l'emporter sur les coûts économiques nets élevés.

Metrolinx a rejeté ces résultats d'analyse de rentabilisation dans son rapport au conseil. Le rapport indiquait que [traduction] « Metrolinx

devrait [...] ajouter les facteurs stratégiques aux résultats des analyses de rentabilisation initiales et à l'analyse de concordance avec le réseau pour étayer les facteurs stratégiques de manière à englober des facteurs comme les priorités générales des divers ordres de gouvernement. »

En mars 2018, Metrolinx a publié son document d'orientation provisoire sur l'analyse de rentabilisation, qui indique que les analyses de rentabilisation ne sont qu'un des cinq éléments dont Metrolinx tient compte dans la prise de décisions. Comme le montre la **figure 9**, Metrolinx tient compte de l'engagement du public, des politiques et d'autres investissements, des tendances et des conditions émergentes, ainsi que de la capacité d'exécution en plus des analyses de rentabilisation. Selon notre examen du processus qui a mené à l'approbation des gares de Kirby et de Lawrence East, une sixième contribution – l'influence des intervenants – a également été une contribution importante à la prise de décision de Metrolinx.

L'ajout répété de « considérations stratégiques » au processus décisionnel permet de justifier toute décision. De même, le fait d'accorder autant d'importance à ces vagues considérations stratégiques – et moins d'importance aux coûts économiques nets – donne l'impression que le processus décisionnel est arbitraire. Cette situation est particulièrement préoccupante parce qu'elle a amené Metrolinx à choisir seulement les deux gares que le ministre et la Ville de Toronto ont influencées.

Le président du conseil d'administration de Metrolinx l'a reconnu dans un courriel envoyé le 13 juin 2016 aux autres membres du conseil. À ce stade, Metrolinx s'attendait à ne recommander que les 10 gares et non Kirby ou Lawrence East. Le président a écrit :

[Traduction]

Des communautés locales de Toronto et de l'ensemble de la RGTH seront très déçues de ne pas avoir obtenu de gare. Le ministre vivra avec le fardeau politique d'expliquer ces

Figure 9 : Intrants pour le processus décisionnel de Metrolinx

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



Note : Les cinq intrants en doré sont mentionnés dans l'ébauche de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Notre audit a révélé qu'il y avait un sixième intrant (l'influence des intervenants) que nous avons ajouté aux cinq intrants cernés par Metrolinx dans cette figure.

résultats et d'expliquer pourquoi le personnel s'est efforcé de se conformer aux principes et de s'appuyer sur des preuves pour tirer ses conclusions. Outre cela, nos conclusions pourraient être considérées comme arbitraires et essentiellement politiques, ce qui pourrait ouvrir une boîte de pandore des nouvelles demandes dans la région.

Une partie de ce qui était perçu comme un moyen de remédier à la perception publique potentielle des décisions arbitraires consistait à essayer de changer les variables prises en compte dans la prise de décisions.

Tout au long de juin 2016, le président-directeur général et le président du conseil d'administration de Metrolinx ont correspondu fréquemment sur la question de l'appui du ministre à la gare GO de Kirby et sur le désir de la Ville de Toronto d'avoir une gare GO de Lawrence East, qui n'ont

pas été appuyés par les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. En fin de compte, le besoin apparent d'harmonisation et de coopération entre la Ville, la Province et Metrolinx pourrait être perçu comme ayant compromis la responsabilité fiduciaire du conseil d'administration de Metrolinx.

Dans d'autres administrations, d'autres pratiques assurent une plus grande responsabilisation à l'égard du moment où une décision est prise d'aller de l'avant – pour des raisons politiques – avec des investissements dans le transport en commun qui ont un impact économique net important. En mai 2016, le secrétaire permanent du ministère des Transports a écrit au secrétaire d'État des Transports pour demander une orientation ministérielle portant sur une demande d'augmentation du financement préalable à la construction d'un pont piétonnier proposé. Il craignait l'existence de plusieurs risques pour l'exécution réussie du projet, qui a fini par être annulé en août 2017.

Depuis 2003, le ministère des Transports du Minnesota est régi par une politique sur la rentabilité lorsqu'il entreprend une analyse coûts-avantages. Selon la politique, si les coûts économiques nets d'un projet sont jugés trop élevés, une justification supplémentaire doit être établie. Il faut obtenir et documenter les divers niveaux d'approbation de gestion à chaque stade lorsqu'il est décidé de faire progresser ces projets vers leur développement.

RECOMMANDATION 1

Pour appuyer un processus décisionnel coordonné, responsable et transparent en matière d'investissements en transports en commun dans la région du grand Toronto et de Hamilton, nous recommandons que Metrolinx établisse un cadre clair sur :

- l'établissement et la modification des critères utilisés dans les analyses de rentabilisation;
- la façon dont les éléments extérieurs aux analyses de rentabilisation (comme la mobilisation du public, les politiques

et autres investissements, les tendances et conditions émergentes, et la capacité d'exécuter) se distinguent des facteurs inclus dans les analyses de rentabilisation;

- la façon de soupeser dans le processus décisionnel les éléments extérieurs aux analyses de rentabilisation et les critères utilisés dans celles-ci.
- Metrolinx devrait demander une orientation ministérielle officielle lorsque les objectifs de la province ne concordent pas avec les analyses de rentabilisation, les plans et les décisions de Metrolinx;
- Metrolinx devrait demander des recommandations officielles de la Ville ou de la municipalité lorsque les objectifs des intervenants municipaux ne concordent pas avec les analyses de rentabilisation, les plans et les décisions de Metrolinx.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Metrolinx a déjà pris plusieurs mesures pour consolider sa méthodologie d'appui aux décisions, comme l'ébauche du document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation publié en mars 2018.

Metrolinx publiera l'analyse de rentabilisation complète (v1) en avril 2019. Le document d'orientation fournira une orientation normative pour les critères de l'analyse de rentabilisation. Ces critères feront l'objet d'un suivi au moyen d'analyses de rentabilisation successives; s'ils doivent être ajustés, les ajustements doivent être documentés et justifiés explicitement. Metrolinx élaborera également un document de procédure à l'appui pour clarifier la façon dont les processus décisionnels sont éclairés par les analyses de rentabilisation tout au long du cycle de vie du projet.

Les analyses de rentabilisation de Metrolinx sont axées sur les avantages et les coûts du transport. La prise de décision en matière

d'investissement devrait également tenir compte des tendances et des conditions émergentes, de l'engagement du public, des politiques non liées à la commercialisation et de la capacité du marché à fournir des résultats. La direction de Metrolinx présentera au Conseil des options pour les intégrer sous une forme plus transparente.

Metrolinx demandera une orientation officielle au ministre des Transports et des recommandations claires des municipalités, lorsque des changements importants aux analyses de rentabilisation, aux plans et aux décisions sont proposés, afin d'accroître la transparence et la rapidité de la pré-gare.

RECOMMANDATION 2

Pour confirmer si les gares GO de Kirby et de Lawrence East devraient être construites, nous recommandons que le ministère des Transports évalue de façon indépendante si elles devraient être construites à ce moment-ci et si ces gares entraîneront des retombées positives pour le réseau de transport régional.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte cette recommandation et appuiera le ministère des Transports dans ce travail, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports (MTO) accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Le gouvernement est en train d'examiner toutes les dépenses, et le MTO travaillera avec Metrolinx pour élaborer des propositions à l'intention du gouvernement sur les investissements à effectuer, y compris les gares.

4.1.8 La nouvelle analyse de 2018 des 12 gares de Metrolinx augmente leurs avantages

En août 2017, le ministre des Transports a donné instruction au président du conseil de Metrolinx de ne pas aller de l'avant avec les gares Kirby et Lawrence East tant que le personnel de Metrolinx et le conseil ne seront pas convaincus qu'elles sont justifiées. En février 2018, Metrolinx a publié une analyse mise à jour des 17 gares qui figurent sur la courte liste et a conclu que les 12 gares ayant été recommandées en juin 2016 (dont Kirby et Lawrence East) étaient justifiées.

La nouvelle analyse a introduit trois nouvelles hypothèses dans trois initiatives nouvellement planifiées qui ne figuraient pas dans l'analyse de 2016, à savoir l'intégration des tarifs, le service express et les plates-formes des gares qui sont de niveau avec les portes des trains (« embarquement de niveau »). La **figure 10** explique ces initiatives et montre comment elles ont accru les retombées économiques des 12 gares de 5,3 milliards de dollars au cours des 60 premières années suivant la construction des gares.

Les retombées économiques des 12 gares ont été surestimées d'environ 2,9 milliards de dollars en raison de deux hypothèses désuètes utilisées dans les calculs de Metrolinx. Depuis, Metrolinx a publié une mise à jour des valeurs économiques dans son ébauche de document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation de mars 2018. Les hypothèses portaient sur les économies pour les usagers du réseau GO résultant de la réduction de l'utilisation des voitures et du temps de déplacement associé aux 12 nouvelles gares. La **figure 11** explique le problème que posent les calculs de Metrolinx sur la réduction de l'utilisation des wagons et les économies surévaluées de 393 millions de dollars qui en résultent. La **figure 12** explique le problème que posent les calculs de Metrolinx sur la réduction du temps de déplacement et les économies surévaluées de 2,9 milliards de dollars qui en résultent.

Figure 10 : Hypothèses de la nouvelle analyse de 2018 et leurs impacts sur plus de 60 ans

Source des données : Metrolinx

Hypothèse	Description	Impacts ¹ (en millions de dollars)			
		sur Kirby	sur Lawrence East	sur 10 autres gares	Total
Intégration des tarifs ²	Les tarifs du Réseau GO et du service municipal de transport en commun seront identiques	s. o.	145	2,285	2,430
Service rapide ³	Les trains desservant certaines gares extérieures passeront sans interruption au-delà de certaines gares intérieures	425	296	1,239	1,960
Embarquement de plain-pied ⁴	Les portes des trains seront à niveau avec les plates-formes, ce qui accélérera l'entrée et la sortie	39	47	859	945
Total		464	488	4,383	5,335

1. Les impacts ont augmenté les avantages économiques des gares par les montants indiqués.
2. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx appliquait l'intégration tarifaire uniquement aux gares de Toronto (ce qui exclut Kirby, Innisfil, Mulock et Breslau). Elle présumait que le coût d'un voyage à Toronto serait le même dans GO Transit qu'avec la CTT et que les correspondances seraient gratuites entre les deux.
3. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx présumait que les trains rapides contourneraient les nouvelles gares sur les lignes Lakeshore West, Barrie et Stouffville, ce qui permettrait d'éviter les temps d'arrêt supplémentaires pour les passagers venant des gares de l'extérieur.
4. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx présumait que toutes les nouvelles gares seraient construites pour permettre l'embarquement de plain-pied. Cela réduit le temps d'arrêt de 2 minutes à environ 1,5 minute pour les passagers qui se déplacent entre les gares.

Figure 11 : Problème lié à l'hypothèse de Metrolinx concernant les économies découlant de la réduction de la consommation de voitures sur plus de 60 ans

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

Question : Est-ce que les nouveaux usagers qui passent au réseau GO :

- renoncent complètement à leur voiture? ou
- économisent sur les coûts de conduite, mais conservent leur voiture?

Estimation des économies réalisées	Estimation des économies réalisées	Surévaluation des économies découlant de l'utilisation de la valeur de 0,66 \$/km par Metrolinx (en millions de dollars)			
		Gare Kirby	Gare Lawrence East	10 autres gares	Total
Abandon de la voiture : 0,66 \$/km	Réduction des coûts de conduite : 0,18 \$/km				
Le montant comprend tous les coûts d'une voiture : assurance, permis et immatriculation, amortissement du véhicule, financement, carburant, entretien et pneus.	Le montant comprend seulement les coûts d'utilisation d'une voiture (carburant, entretien et pneus).	79,0	1,5	312,8	393,3

Une autre préoccupation concernant l'intégration par Metrolinx des trois nouvelles initiatives prévues dans sa nouvelle analyse, et les retombées économiques de 5,3 milliards de dollars qui en résultent, est la probabilité que les initiatives ne soient pas en place au moment de la construction des gares. Par exemple :

- L'intégration n'en est qu'aux premières étapes de la planification.

- Il n'y a pas de service de transport rapide actuellement sur les lignes de Barrie et de Stouffville. Lorsque Metrolinx a envisagé de le mettre en œuvre sur la ligne de Stouffville en 2016, il a conclu que des coûts d'infrastructure importants, des exigences majeures en matière d'acquisition de propriétés et des répercussions communautaires inacceptables constituaient

Figure 12 : Problème lié à l'hypothèse de Metrolinx concernant les économies découlant de la réduction du temps de déplacement sur plus de 60 ans

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

Question : Est-ce que la valeur du temps que les usagers du Réseau GO gagne :

- augmente chaque année? ou
- reste la même?

Hypothèse de Metrolinx	Directive de Metrolinx au ministère des Transports*	Surévaluation des économies réalisées parce que Metrolinx utilise une valeur de 1,6 % par année (en millions de dollars)			
		Gare Kirby	Gare Lawrence East	10 autres gares	Total
La valeur du temps augmente de 1,6 % chaque année jusqu'en 2044 (et demeure la même par la suite).	Aucune augmentation (0 %) de la valeur du temps.	126	27	2 332	2 485

* Dans une note de service de décembre 2014, le ministère des Transports a partagé les résultats de recherche avec Metrolinx selon lesquels il n'y avait pas eu de croissance réelle des salaires du marché dans la RGTH depuis 35 ans, et Metrolinx devrait donc utiliser une valeur de 0 % du taux de croissance du temps dans les analyses de rentabilisation.

des « lacunes fatales » de sa mise en œuvre. Metrolinx nous a dit qu'il s'est concentré depuis sur la façon de réduire les coûts d'infrastructure importants du service de transport rapide pour les lignes de Barrie et de Stouffville, bien que son analyse de la gare mise à jour en février 2018 ne contienne pas d'information sur ce travail de planification. Metrolinx nous a informés qu'il prévoit d'exiger de l'entrepreneur qu'il retient pour les travaux de la gare qu'il assure le service de transport rapide, et il explore des options comme la construction de courtes « voies de dépassement » pour permettre aux trains rapides de contourner les trains non rapides. Néanmoins, une solution de service de transport rapide réalisable et suffisamment rentable n'a pas encore été arrêtée.

- L'analyse de rentabilisation de 2018 de Metrolinx pour l'embarquement de plain-pied a révélé que cette solution pose de nombreux défis, comme la modification de trains et de gares existants, et qu'elle prendra de nombreuses années.

Voici d'autres problèmes liés à l'hypothèse de Metrolinx concernant les retombées économiques

de 2,9 milliards de dollars présentées dans les figures 11 et 12 :

- Selon l'ébauche du document d'orientation de l'analyse de rentabilisation de mars 2018 de Metrolinx, le tarif de 0,66 \$/km n'est plus considéré comme approprié lorsqu'il n'y a aucune preuve que les nouveaux usagers du réseau GO abandonneront complètement leurs véhicules. Bien que Metrolinx entreprenne d'autres recherches dans ce domaine, la mesure dans laquelle les usagers du transport en commun renoncent à leur voiture en raison d'un nouvel investissement dans le transport en commun n'est pas claire.
- Une société de consultants embauché par Metrolinx en mars 2018 pour déterminer comment d'autres administrations calculent les économies réalisées par les usagers du transport en commun a indiqué que Metrolinx devrait réduire considérablement le taux de 0,66 \$/km.
- La même note de service de décembre 2014 du ministère des Transports citée à la figure 12 indiquait que Metrolinx devrait utiliser un taux de croissance de 0 % du temps parce qu'un taux de croissance de

1,6 % pourrait avoir « un effet important sur la [valeur économique] de chaque projet et un effet potentiellement important sur le classement ou la priorisation d'un groupe de projets ». La note de service mentionnait également que les organisations d'autres administrations, y compris Transports Canada et le Transportation Research Board des États-Unis, ne tiennent pas pour acquis que le temps augmente lorsqu'elles évaluent les aspects économiques des projets de transport.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer l'exactitude des analyses sur lesquelles Metrolinx fonde ses décisions futures de planification du transport en commun, nous recommandons que Metrolinx :

- établisse un intervalle régulier d'examen de la pertinence et de la fiabilité des intrants et des hypothèses utilisés dans les analyses de rentabilisation;
- utilise les intrants et les hypothèses les plus à jour dans ses futures analyses de rentabilisation.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Grâce au processus d'approbation en plusieurs étapes de Metrolinx, la portée et les coûts les plus récents d'un projet sont évalués à chaque étape du cycle de vie d'un projet afin d'assurer une compréhension précise des coûts et des avantages.

Metrolinx examinera régulièrement le document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation afin d'y intégrer des données et des hypothèses à jour dans l'analyse financière et économique (p. ex., la valeur du temps, les coûts d'utilisation de l'automobile, l'inflation, etc.). Metrolinx évaluera les répercussions possibles de ces intrants changeants sur les analyses de rentabilisation en cours à ce moment-là.

Metrolinx mettra sur pied un comité consultatif pour l'évaluation des projets afin de s'assurer que les pratiques de Metrolinx en matière d'analyse de rentabilisation sont à jour et fondées sur les recherches les plus récentes. Le Comité consultatif sera composé d'experts du milieu universitaire, des politiques publiques et du gouvernement.

4.2 Metrolinx a limité la clarté et la transparence des renseignements qu'elle fournissait au public à l'appui des décisions

Tout au long du processus d'évaluation de la gare, Metrolinx a révisé l'analyse publiée et la documentation à l'appui. Cela a obscurci les coûts économiques nets estimés dans les analyses de rentabilisation originales, rendant les résultats de l'analyse de rentabilisation, tant sur le site Web de Metrolinx que dans le rapport publié soumis au conseil, beaucoup moins clairs et transparents.

4.2.1 La terminologie de l'analyse de rentabilisation initiale a évolué de manière à rendre Kirby et Lawrence East acceptables

Tel qu'il est décrit à la **section 4.1.6**, une version non publiée du rapport sommaire de juin 2016 (des analyses de rentabilisation initiales préparées par 3 sociétés de consultants externes) a classé les 17 gares en 3 groupes distincts : recommandé, éventuel et non recommandé. Cela est conforme aux objectifs de l'analyse de rentabilisation, tels qu'ils sont énoncés dans le mandat, où la société de consultants chargée de la coordination devait « rédiger un résumé factuel des gares recommandées pour la construction dans un horizon de 10 ans ». On a demandé aux sociétés de consultants de proposer la « ligne de conduite recommandée » pour Metrolinx concernant les 17 gares.

La **figure 13** résume la justification de ces classifications et le plan d'action recommandé pour chaque type de gare.

Metrolinx n'a pas publié le rapport sommaire sur son site Web avant septembre 2017. Ce faisant, il a publié une version révisée du rapport sommaire fourni par les consultants. Ces modifications comprenaient les changements de nom de groupe de « Recommandé » à « Meilleur rendement » et de « Non recommandé » à « Faible rendement ».

Le changement de nom des groupes par Metrolinx et la suppression du mot « recommandé » ont rendu les résultats de l'analyse des consultants moins clairs pour le lecteur et ont occulté les conclusions négatives concernant les gares de Kirby et de Lawrence East à laquelle les consultants étaient parvenus.

Le rapport au conseil a utilisé les mêmes noms de groupes révisés et, après avoir été révisé deux fois par rapport à sa version originale du 10 juin 2016, il est allé encore plus loin en occultant les conclusions négatives de l'analyse concernant

les gares de Kirby et de Lawrence. Cette situation est résumée à la **figure 14**.

4.2.2 Analyses de sensibilité non incluses dans le rapport de la nouvelle analyse de 2018

Comme il est mentionné à la **section 4.1.8**, Metrolinx a publié une analyse à jour des 17 nouvelles gares présélectionnées en février 2018. Ce rapport public de la nouvelle analyse de 2018 est disponible sur le site Web de Metrolinx sous le titre Technical Report : GO Expansion RER New Gares Business Case Analysis. Le rapport d'accompagnement du personnel présenté au conseil d'administration de Metrolinx recommandait que « le personnel procède avec la livraison » des 12 gares recommandées précédemment. Cependant, nous avons noté que le rapport de la nouvelle analyse ne présentait qu'un scénario « optimal » qui supposait que trois initiatives qui augmentaient considérablement les

Figure 13 : Groupement initial des 17 gares dans le rapport sommaire préliminaire

Source des données : Metrolinx

État	Gare	Justification	Mesure recommandée
Recommandée	Gerrard	Répond aux objectifs municipaux, régionaux et provinciaux	Peut être mise en oeuvre à court terme et procurer des avantages locaux et régionaux importants dans l'ensemble
	Liberty Village		
	Innisfil		
	Breslau		
	Spadina		
Éventuelle	Mulock	Avantage général négligeable	Ne devrait pas être exécutée en l'absence d'une étude plus détaillée
	Finch		
	St. Clair West (Kitchener)		
	Don Yard		
	Bloor-Davenport		
Non recommandée	Lawrence East	Mauvais rendement économique prévu, absence de correspondance au niveau de la région ou du réseau, ou impact combiné élevé sur le temps de fonctionnement dans le corridor	Ne devrait pas être envisagée au cours des 10 prochaines années
	Ellesmere		
	Whites Road		
	Kirby		
	St. Clair West (Barrie)		
	Highway 7 - Concord		
	Park Lawn		

Figure 14 : Révisions au rapport du conseil concernant les gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

Gare	10 juin 2016 (version provisoire)	19 juin 2016 (version provisoire)	28 juin 2016 (version finale)
Kirby	<p>Non recommandée à des fins d'inclusion dans le programme de SRE :</p> <p>De nouveaux développements au sujet de l'emplacement attireraient de nouveaux passagers, mais ceux-ci seraient en nombre insuffisant pour compenser les retards pour un grand nombre de passagers en amont, ce qui pourrait dissuader des gens d'utiliser le réseau GO.</p>	<p>Concorde avec les politiques de planification municipales et procure l'occasion d'attirer des contributions clés des propriétaires fonciers voisins</p> <p>Nécessite du travail supplémentaire avec la municipalité locale et la communauté du développement afin de maximiser le développement axé sur le transport en commun, et diriger l'emplacement en améliorant l'accès au premier et au dernier mille au moyen de modes autres que l'automobile</p> <p>Nécessité d'élaborer des stratégies pour compenser les répercussions du temps de déplacement sur les clients dont le point d'origine ou de destination est situé au nord de la gare proposée</p>	<p>Située dans une région sujette à de nouveaux développements</p> <p>Faible achalandage prévu</p> <p>Pourrait faire l'objet de travaux additionnels en collaboration avec la municipalité et les propriétaires fonciers</p> <p>Fait l'objet d'une planification du service dans le corridor et d'une analyse complémentaire des répercussions sur le service</p>
Lawrence East	<p>Non recommandée à des fins d'inclusion dans le programme de SRE :</p> <p>Se trouve dans une zone industrielle à faible densité comportant un potentiel limité de nouvel achalandage; le retard pour les passagers actuels est plus grand que le temps économisé par les nouveaux passagers qui passent désormais par cette gare, ce qui donnerait lieu à une perte nette potentielle d'achalandage dans le corridor</p>	<p>De concert avec la municipalité et les propriétaires fonciers locaux, il serait possible de bénéficier d'un réaménagement des zones industrielles et commerciales existantes</p> <p>La connectivité avec les principaux itinéraires d'autobus pourrait procurer un achalandage accru et l'intégration tarifaire</p> <p>Nécessité de planifier la gare dans le contexte des plans de la municipalité sur le réseau de transport en commun de Scarborough</p> <p>Nécessité d'élaborer des stratégies pour compenser les répercussions du temps de déplacement sur les clients dont le point d'origine ou de destination est situé au nord de la gare proposée</p>	<p>Se trouve dans une zone industrielle et résidentielle à faible densité; faible achalandage prévu; pourrait faire l'objet de travaux additionnels de concert avec la municipalité et les propriétaires fonciers; la connectivité avec les principaux itinéraires d'autobus pourrait procurer un achalandage accru et l'intégration tarifaire</p> <p>Fait l'objet d'une planification du service dans le corridor et d'une analyse complémentaire des répercussions sur le service</p>

retombées économiques des gares (intégration des tarifs, service de transport rapide et embarquement de plain-pied) seraient en place lorsque les succursales devraient commencer à fonctionner en 2024. Ce qui manquait dans le rapport, c'était des « analyses de sensibilité », qui auraient présenté un éventail d'estimations des retombées économiques des gares si, par exemple, l'une ou l'autre des initiatives n'était pas mise en œuvre ou était mise en œuvre différemment de ce qui était prévu dans le meilleur scénario. Metrolinx a effectué de

telles analyses de sensibilité à l'interne, évaluant comment les avantages estimés de chaque gare ont changé avec l'ajout ou la suppression de chaque initiative. Toutefois, le rapport publié à l'intention des intervenants et du public ne faisait pas état d'un éventail de retombées possibles.

De même, le rapport de la nouvelle analyse de 2018 ne comprenait pas d'analyses de sensibilité pour différentes hypothèses au sujet des coûts d'exploitation des véhicules et de la valeur du temps, ne présentant qu'un seul scénario, qui

maximisait les retombées économiques des gares. Nous avons noté que dans une analyse de rentabilisation distincte réalisée en 2015, Metrolinx avait en réalité préparé des analyses de sensibilité montrant les différents résultats d'analyse en utilisant un coût d'exploitation de 0,20 \$/km et un taux de croissance de 0 % pour la valeur du temps. Metrolinx aurait pu fournir des analyses de sensibilité semblables dans le rapport public de 2018, mais elle ne l'a pas fait.

RECOMMANDATION 4

Pour aider les décideurs et les intervenants à comprendre les retombées attendues des investissements proposés, nous recommandons que Metrolinx :

- utilise un langage clair et compréhensible dans ses rapports à l'Office et ceux qu'elle affiche sur son site Web pour le public;
- inclue et divulgue clairement les analyses de sensibilité dans les résultats de l'analyse de rentabilisation publiée.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte les recommandations de la vérificatrice générale. Metrolinx inclura une note de couverture dans les analyses de rentabilisation présentées au conseil d'administration de Metrolinx. Cette note précisera la recommandation et indiquera comment d'autres facteurs en dehors de l'analyse de rentabilisation, comme l'état du financement, les questions d'approvisionnement et commerciales, les commentaires des intervenants et du public et les risques du projet, ont été pris en compte.

Metrolinx inclura les résultats de l'analyse de sensibilité dans ses résultats d'analyse de rentabilisation publiés à l'avenir.

Metrolinx fournira une orientation plus normative sur l'analyse de sensibilité dans le document complet de l'orientation sur l'analyse de rentabilisation (v1), qui sera publié d'ici

avril 2019. Cela comprendra un ensemble uniforme d'analyses de sensibilité à appliquer à l'ensemble des projets, ainsi qu'une orientation pour l'élaboration d'une analyse de sensibilité propre aux projets.

4.3 En vertu de la Loi, Metrolinx doit concilier le leadership en planification et la collaboration avec les intervenants

4.3.1 La planification du transport en commun doit garder à l'esprit les intérêts de la région

De nombreuses parties ont des intérêts acquis dans l'état futur de la RGTH, et plus précisément dans la planification du transport dans la RGTH. Ces intérêts diffèrent selon les divergences dans l'achalandage du transport en commun et les besoins en transport en commun dans la région. En 2017, par exemple, jusqu'à 530 millions de personnes ont eu recours aux services de la CTT à Toronto, comparativement à seulement 3 millions de personnes qui ont utilisé les transports en commun d'Oakville à cet endroit. Entre ces groupes se situent les passagers des services régionaux de GO Transit, au nombre de 69 millions en 2017.

La planification du transport régional se préoccupe de la croissance et du développement et de la façon d'intégrer la circulation des gens et des biens dans l'ensemble de la région. À titre de société planificatrice du transport régional pour la RGTH, Metrolinx doit élaborer une vision sur 30 ans d'un réseau de transport qui sert les intérêts de la région.

Les villes et les municipalités planifient également la croissance et le développement futurs en déterminant à quoi servira le terrain qui se trouve dans leurs limites territoriales. Cela comprend l'examen du système local de transport en commun et de la façon dont il peut appuyer les plans officiels de répartition de la population et de l'emploi dans la municipalité.

Le président du conseil de Metrolinx a décrit cette différence d'un point de vue local et régional dans un courriel daté du 13 juin 2016 aux membres du conseil concernant la gare GO de Lawrence East : [traduction] « La cité valorise le service local en particulier tandis que le personnel de [Metrolinx] se concentre sur les compromis et a pour but d'établir le meilleur équilibre général pour le réseau. »

La collaboration est au cœur de la tâche de Metrolinx. Metrolinx et les municipalités tentent de conclure une entente sur des projets de transport en commun construits sur des propriétés municipales et reliés au transport en commun local. Metrolinx et les décideurs du gouvernement provincial communiquent entre eux à répétition, et le gouvernement informe Metrolinx des priorités provinciales. En outre, Metrolinx assure le leadership, effectue une analyse et donne des conseils sur les projets qui réaliseront le mieux le plan de 30 ans.

Il importe de noter que Metrolinx a le pouvoir de planifier et de proposer des projets, mais elle doit dépendre de la collaboration avec les municipalités pour les mettre en vigueur. Autrement dit, Metrolinx s'en remet aux municipalités pour les permis, les approbations et l'utilisation des terrains pour le transport en commun pour réaliser des projets. Sans le soutien de la municipalité locale, la mise en œuvre de projets de transport en commun régional dans la RGTH est extrêmement difficile.

Un exemple servant à illustrer cette situation est l'une des priorités de projet prévues du Grand Projet : le transport en commun rapide Hurontario de Port Credit au centre-ville de Brampton. Metrolinx a proposé l'itinéraire de ce projet, et la province y a engagé 1,6 milliard de dollars en avril 2015. Toutefois, en octobre 2015, le conseil municipal de Brampton a voté contre le volet de Brampton de l'itinéraire parce que certains conseillers estimaient que l'itinéraire proposé qui aurait passé par le centre-ville n'aurait pas eu un achalandage suffisant et ne présentait pas assez de potentiel de croissance future. Par conséquent, le service de transport en commun léger sur rail,

dont l'ouverture est prévue en 2022, se terminera au terminal de Brampton, avenue Steeles, plutôt qu'à la gare GO de Brampton, au centre-ville de Brampton.

4.3.2 Les intérêts des intervenants peuvent prévaloir de façon inappropriée sur les intérêts régionaux

Dans son rôle de leadership de la planification du transport régional, Metrolinx a pour mandat de planifier et de réaliser ce qu'il y a de mieux pour la région, ce qui ne concorde peut-être pas toujours avec ce que souhaitent certains intervenants.

Il est arrivé dans le passé que la position de Metrolinx s'oppose clairement à celle des intervenants. Par exemple, quand le conseil municipal de Brampton a voté contre l'itinéraire approuvé par Metrolinx du service de transport en commun rapide Hurontario, Metrolinx a produit la meilleure analyse et a donné les meilleurs conseils quant aux intérêts de la région, mais la ville – invoquant son pouvoir décisionnel – a passé outre à cette analyse et à ces conseils.

Dans le cas qui précède, Metrolinx a informé les responsables d'un projet de transport en commun dont une municipalité ne souhaitait pas la construction, et la municipalité l'a bloqué. Dans le cas des gares GO de Kirby et de Lawrence East, c'est le contraire; les intervenants municipaux (un député, la Ville de Toronto) voulaient que des projets de transport en commun aillent de l'avant alors que Metrolinx avait conclu qu'ils n'étaient pas dans l'intérêt de la région. Cependant, Metrolinx a succombé à l'influence du député/ministre des Transports et de la Ville de Toronto et a passé outre à son analyse initiale et objective.

Le ministre aurait dû utiliser les canaux prévus par la loi pour diriger Metrolinx. La *Loi de 2006 sur Metrolinx* prévoit que le ministre des Transports donne des directives écrites à Metrolinx, y compris des directives pour modifier le plan régional de transport et prendre des mesures précises en vue de sa mise en œuvre. Ces directives peuvent être

rendues publiques, comme la lettre de mandat du ministre pour l'exercice 2017-2018 (affichée sur le site Web de Metrolinx), ou elles peuvent être envoyées directement à Metrolinx, comme cela s'est produit en avril 2012, lorsque le ministre a demandé à Metrolinx d'élaborer un plan de mise en œuvre pour les projets de train léger de Toronto et les critères connexes.

Les directives écrites assurent une plus grande responsabilisation en ce sens qu'elles garantissent une prise en charge claire des décisions qui ont une incidence importante sur le réseau de transport régional. Dans les cas où l'orientation ministérielle s'aligne sur les recommandations de Metrolinx, Metrolinx obtient un soutien explicite de la province pour faire progresser les projets de transport en commun. Toutefois, dans les cas où une directive est mal alignée avec la position de Metrolinx en tant que planificateur régional du transport en commun, la population profite de la pleine connaissance qu'une décision de politique gouvernementale l'emporte sur la recommandation de planification de Metrolinx.

Metrolinx aurait pu adopter la position selon laquelle ses meilleures analyses et conseils n'appuient pas les gares GO de Kirby et de Lawrence East. Si la province et le ministre s'étaient engagés à construire les gares pour d'autres raisons, une directive ministérielle aurait pu être émise, la province et le ministre « détenant » le pouvoir décisionnel de façon transparente.

Comme il est indiqué à la **section 4.1.7**, la planification des transports au Royaume-Uni fait un usage efficace de cette mesure de sauvegarde : le fonctionnaire le plus haut placé de chaque ministère a le devoir de solliciter une orientation ministérielle s'il estime qu'une proposition de dépenses ne promet pas une bonne optimisation des ressources.

RECOMMANDATION 5

Pour aider Metrolinx à s'acquitter effectivement de ses fonctions de planificateur du transport régional, nous recommandons que le gouvernement au pouvoir examine la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et détermine si une plus grande clarté des rôles et des responsabilités de Metrolinx dans la planification du réseau de transport régional profiterait aux Ontariens et Ontariennes.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte cette recommandation et appuiera la province dans ce travail, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports examine actuellement la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et élaborera des propositions qui clarifieraient les rôles et les responsabilités en matière de planification et de prise de décisions.

Annexe 1 : Critères d'audit

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

1. Les rôles des intervenants clés qui prennent part au processus de planification des nouvelles gares sont clairement définis, et des protocoles de communication efficaces sont établis pour obtenir une contribution opportune au processus de planification.
2. Des analyses de rentabilisation exhaustives énoncent clairement l'analyse des avantages réalisables, des coûts et des répercussions d'investissements potentiels pour étayer la prise de décisions fondées sur des données. Toutes les hypothèses clés et les changements importants aux projections et à l'analyse coûts-avantages doivent être clairement documentés et bien étayés.
3. Les gares proposées sont bien évaluées par des personnes compétentes au moyen d'un cadre clair et adéquat favorisant la concordance avec le réseau de transport en commun régional.
4. Toutes les décisions de donner suite aux nouvelles gares sont étayées par une analyse complète de données fiables et pertinentes.
5. Une quantité suffisante de renseignements tirés de l'analyse justificative et des données est affichée sur le site Web de Metrolinx pour justifier les décisions concernant les gares proposées.

Annexe 2 : Critères clés utilisés pour peaufiner la liste de gares potentielles

Source des données : Metrolinx

Catégorie	Objectif	Mesure/paramètre
Planification stratégique/ économique	Connectivité et facteurs d'achalandage	Nombre de trajets concernant la nouvelle gare (passagers qui embarquent ou qui débarquent).
		Connexions avec d'autres modes de transport en commun meilleurs, et possibilité d'améliorer le réseau et/ou le service dans le corridor.
		Connexions avec les destinations clés.
	Économies de temps de déplacement	Économies de temps liées à la nouvelle gare.
	Potentiel du marché	Proximité de la nouvelle gare à la future demande du marché.
Financier/ technique	Potentiel de développement	Proximité de la nouvelle gare avec la zone qui présente un potentiel de développement et d'intensification. Mesure dans laquelle la gare pourrait appuyer ce développement.
	Harmonisation des politiques	Harmonisation de la nouvelle gare avec la politique sur le plan de croissance.
	Abordabilité	Coûts prévus de construction de la gare.
	Facilité de construction	Faisabilité et contraintes liées à la nouvelle gare.

Métrolinx – Planification de la construction et de l’infrastructure de TLR

1.0 Résumé

Metrolinx est l’organisme de transport régional responsable de la planification d’un réseau de transport en commun régional intégré dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH), de la supervision des projets d’immobilisations en matière de transport en commun et de l’exploitation des trains et autobus du Réseau GO, de l’Union-Pearson Express et du système de paiement avec la carte PRESTO. Les responsabilités de Metrolinx sont énoncées dans la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi).

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté son premier Plan régional de transport. Il s’agissait d’un plan de 25 ans établissant les priorités, les politiques et les programmes d’un réseau de transport régional dans la RGTH. Parmi ses 15 premières priorités en matière de transport en commun pour les 15 premières années figuraient cinq projets de « transport rapide » qui permettraient aux gens de se déplacer rapidement à bord d’un véhicule qui a un « droit de passage exclusif » (il est interdit aux autres véhicules de circuler sur les voies réservées). La grande capacité de ces véhicules spéciaux et le droit de passage exclusif permettent un déplacement plus « rapide » par rapport notamment aux autobus et tramways traditionnels et il s’agit de véhicules plus petits qui

circulent sur des voies communes avec d’autres véhicules.

Notre audit a porté sur les responsabilités et les travaux de Metrolinx en matière de planification régionale ainsi que sur la surveillance par cet organisme d’un certain nombre de projets d’immobilisations en matière de transport en commun qui ont été désignés comme du « transport léger sur rail » (TLR), soit Eglinton Crosstown, Finch Ouest, Sheppard Est, le transport rapide de Scarborough, Hamilton et Hurontario. Nous nous sommes concentrés sur Eglinton Crosstown, car il s’agissait du seul projet de construction réalisé pendant notre audit.

Nous avons constaté que Metrolinx a engagé environ 436 millions de dollars en coûts irrécupérables et coûts additionnels entre 2009 et 2018 en raison de problèmes liés à l’évolution du processus de planification du transport en commun pour la RGTH et à la façon dont Metrolinx s’acquitte de ses responsabilités. La **figure 1** résume la situation sur la base des projets de TLR sur lesquels notre audit s’est penché :

- *Coûts irrécupérables résultant de changements au projet.* Après l’annonce des projets de TLR ou l’entente à leur sujet, le gouvernement provincial et l’administration municipale ont modifié leurs décisions sur ce qu’il convient de construire et à quel moment le faire, même si des investissements importants avaient déjà été réalisés. Par exemple, la Ville de Toronto a

Figure 1 : Coûts irrécupérables et additionnels des projets de LRT, de 2009 à 2018

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

	(En millions de dollars)
Coûts irrécupérables résultant des changements de projet¹	
Annulation du projet de TR de Scarborough (voir la section 4.1)	75
Retard dans le projet de TLR Sheppard (voir la section 4.1)	50
Total partiel	125
Coûts excédant les valeurs initiales du contrat²	
Règlement relatif au TLR Eglinton Crosstown (voir la section 4.4.2)	237
Modifications au contrat des véhicules TLR (voir la section 4.6.1)	49
Total partiel	286
Coûts additionnels de gestion de contrat	
Coûts de surveillance, d'administration, du plan d'urgence et frais juridiques pour le contrat de véhicule ³ (voir la section 4.6.2)	25
Augmentation potentielle des contrats de consultants en gestion de programme (voir la section 4.5)	s.o. ⁴
Total partiel	25
Total	436

1. Ces coûts ont résulté de problèmes liés au mode de fonctionnement du processus de planification du transport en commun en Ontario. Des projets peuvent être annulés et retardés en raison de décisions du gouvernement provincial et de l'administration municipale. Les investissements réalisés à ce jour n'ont pas donné de résultats.
2. Ces coûts ont découlé de la façon dont Metrolinx s'est acquitté de ses responsabilités. Metrolinx a donc dû faire des dépenses qui n'avaient jamais été prévues.
3. En ce qui concerne le contrat de véhicules, ce sont des frais de surveillance, d'administration, du plan d'urgence et des frais juridiques acquittés par Metrolinx pour gérer la faible réponse des fournisseurs de véhicules TRL aux problèmes de qualité et de calendrier qui préoccupaient Metrolinx.
4. En ce qui concerne les contrats de consultant en gestion de programme, ils peuvent comporter des modifications pour augmenter leurs plafonds parce que des parties importantes de leurs valeurs avaient été dépensées plus tôt dans les contrats.

annulé des décisions antérieures sur le projet de transport en commun de Scarborough a trois reprises, ce qui a fini par entraîner l'annulation pure et simple du projet de TR de Scarborough. De plus, le TLR de Sheppard a été retardé pendant plus de 10 ans par rapport à la date d'achèvement prévue à l'origine.

- *Coûts excédant les valeurs initiales du contrat.* Metrolinx a dû dépenser de l'argent supplémentaire afin que le consortium qui conçoit et construit déjà le TLR Eglinton Crosstown (le consortium DFMA) règle des réclamations et s'engage à terminer le projet d'ici sa date initiale d'achèvement, soit 2021. De plus, Metrolinx a dû négocier des changements au contrat des véhicules légers sur rail avec le fournisseur de véhicules

en raison de la révision des projets et des échéanciers.

- *Coûts supplémentaires de gestion des contrats.* Metrolinx a engagé des coûts supplémentaires de gestion des contrats après avoir soulevé certaines préoccupations au sujet du mauvais rendement des fournisseurs de véhicules sur le plan de la conception. Il a notamment fallu payer des consultants et des avocats pour tenter d'annuler le contrat et de régler le différend. De plus, le taux d'utilisation actuel des consultants en gestion de programme par Metrolinx présente le risque que des fonds supplémentaires soient nécessaires pour achever l'exécution des projets.

En ce qui concerne les travaux de **construction du TLR Eglinton Crosstown**, nous avons constaté ce qui suit au cours de l'audit :

- **Aux termes de l'entente de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, Metrolinx disposait de recours limités pour tenir le consortium DMFA responsable des retards de projet, car le consortium avait attesté que le projet serait terminé à temps.** Le consortium DMFA est composé d'ACS, d'AECON, d'EllisDon et de SNC-Lavalin. Aux termes d'un contrat de DMFA adjugé en juillet 2015, le consortium DMFA devait fournir à Metrolinx un calendrier de travail détaillé sur six mois et le mettre à jour une fois par mois. S'il concluait qu'il serait incapable de respecter la date d'achèvement substantiel, il lui faudrait présenter un rapport indiquant les raisons du retard et un plan d'élimination ou de réduction du retard. Le consortium DMFA a commencé à prendre du retard en 2017. Metrolinx avait le droit, aux termes du contrat de DMFA, de demander des renseignements additionnels au consortium DMFA pour réaliser une évaluation détaillée du calendrier de travail si le consortium DMFA indiquait que l'achèvement du projet serait retardé ou si, de l'avis de Metrolinx, le consortium accusait maintenant beaucoup de retard sur le calendrier de travail; toutefois, Metrolinx ne l'a pas fait parce que le consortium DMFA a fait valoir qu'il pourrait respecter les délais. Le consortium DMFA a continué à soumettre des calendriers et à accumuler les retards en 2017, et Metrolinx a fait part de ses préoccupations à ce sujet, mais le consortium DMFA ne les a pas réglés adéquatement. En décembre 2017, Metrolinx a rencontré des membres de la haute direction du consortium; le consortium continuait alors de certifier qu'il respecterait la date d'achèvement prévue dans le contrat, soit septembre 2021, et a indiqué qu'en février 2018, il fournirait des solutions pour atténuer les retards dans le calendrier. Toutefois, le consortium DFMA a plutôt présenté à Metrolinx, en février 2018, une demande de report de la date d'achèvement du projet à octobre 2022. Il demandait également un dédommagement parce que, semble-t-il, Metrolinx n'aidait pas le consortium DMFA à surmonter ses difficultés d'horaire et de coûts. Le contrat de DMFA conclu avec le consortium ne donne pas à Metrolinx des recours adéquats pour rectifier les retards de projet connus au début du projet; les recours prennent effet seulement lorsque le consortium DMFA a déclaré qu'il ne respecterait pas la date d'achèvement.
- **Le contrat de DMFA n'avait pas transféré toute la responsabilité des risques de retards du projet et de dépassements de coûts au consortium DMFA, comme le démontre le fait que Metrolinx a dû verser 237 millions de dollars au consortium DMFA pour qu'il s'en tienne à la date d'achèvement de septembre 2021.** Dans un projet de DMFA, un consortium du secteur privé reçoit une prime pour assumer les risques de retards du projet et de dépassements de coûts. Toutefois, en vertu du contrat de DMFA relatif au TLR Eglinton Crosstown, la responsabilité de ces risques n'a pas été cédée complètement au consortium DMFA. En août 2018, Metrolinx a réglé la réclamation du consortium DMFA contre elle pour un montant de 237 millions de dollars afin que le consortium DMFA soit tenu par contrat de respecter la date d'achèvement de septembre 2021. De plus, Metrolinx a convenu d'accepter des dates d'exécution ultérieures pour les ponts piétonniers adjacents au pont West Don River actuel et à l'immeuble de l'Armée du Salut.
- **Metrolinx et Infrastructure Ontario ont créé un registre des risques pour négocier le règlement de la réclamation, mais Metrolinx ne disposait pas d'assez de preuves documentées reliant le montant du règlement aux réclamations**

du consortium DFMA justifiées par la responsabilité partielle de Metrolinx à l'égard des retards dans le projet. Nous avons examiné le processus de négociation d'un règlement et avons confirmé que Metrolinx et Infrastructure Ontario se sont servis d'un registre des risques fondé sur leur analyse du contrat de DFMA pour évaluer un montant de règlement. Toutefois, Metrolinx ne pouvait pas nous fournir assez de documents confirmant si elle était ou non en partie responsable des retards dans le projet et prenant en compte cette évaluation dans le montant du règlement. Nous avons également constaté que le consortium DFMA n'avait pas non plus fourni des renseignements qui liaient la responsabilité des retards du projet aux dédommagements en argent, avant ou pendant sa réclamation.

- **L'approbation des conceptions et le calendrier d'exécution du consortium DFMA ont été affectés par la présentation tardive des conceptions par le consortium DFMA et par la mauvaise qualité de conception indiquée par les conseillers techniques de Metrolinx.** Les lacunes dans la conception qui ont été soumises par le consortium DFMA comprenaient des éléments manquants du système (par exemple, l'équipement de signalisation et de détection d'incendie dans les tunnels). En outre, le consortium DMFA avait construit des parties du projet avant de faire approuver la conception globale par des tiers, ce qui a donné lieu à un risque que des modifications imprévues et non optimales soient requises ultérieurement parce que les travaux réalisés ne sont pas conformes au contrat de DMFA (ces modifications sont apportées aux frais du consortium). Les conseillers techniques de Metrolinx ont fait observer que si les problèmes de conception ne sont pas réglés, le TLR Eglinton Crosstown pourrait, à la fin de la construction prévue, ne pas

être entièrement conforme aux exigences contenues dans le contrat de DFMA et/ou ne pas fonctionner adéquatement. Si les éléments du projet sont jugés non conformes, un remaniement sera peut-être nécessaire ou Metrolinx et le consortium DMFA devront peut-être négocier un règlement pour dénouer la situation avant qu'il soit possible d'attester d'un achèvement substantiel.

Au sujet des **services de gestion de programme**, nous avons constaté ce qui suit au cours de l'audit :

- **Metrolinx n'avait pas prévu adéquatement l'ampleur des services de gestion de programme nécessaires.** Il existe un risque important que Metrolinx doive augmenter le plafond de son contrat de consultation avant l'expiration des contrats entre 2020 et 2022. Depuis 2010, Metrolinx a signé trois contrats importants avec une société d'experts-conseils pour fournir des services de gestion de programme pour le TLR et d'autres grands projets. La valeur des contrats totalise 272 millions de dollars. Metrolinx n'avait pas établi officiellement la portée du travail que les consultants devaient effectuer ou les coûts raisonnables de ce travail avant de conclure les contrats. La durée du premier contrat avait été prolongée, son échéance passant de 2015 à 2022, et sa valeur est passée de 44 millions de dollars à 127 millions de dollars entre 2010 et 2017. Plus de la moitié de la somme avait été consacrée aux deux autres contrats deux ans seulement après le début de la période initiale de cinq ans prenant fin en 2020. Metrolinx dispose de l'option de prolonger la durée de ces deux contrats d'au plus cinq ans supplémentaires, soit jusqu'en 2025.
- **Il est possible de mieux optimiser les ressources en présentant des soumissions plus concurrentielles pour des services de consultation.** Les services de consultation d'une valeur de plus de 100 000 \$ qui sont

obtenus au moyen d'un contrat autonome devraient faire l'objet d'un régime de concurrence; toutefois, les travaux de consultation attribués à des sous-consultants en vertu du contrat du consultant principal ne sont pas visés par cette exigence, et ce, peu importe le montant. Nous avons constaté un certain nombre de cas dans lesquels Métrolinx a demandé que certains sous-consultants soient affectés à la prestation de services de consultation pendant un certain nombre d'années. Par exemple, de 2014 à 2018, Métrolinx a versé 21 millions de dollars à un cabinet de sous-consultants pour appuyer l'administration des contrats, la production de rapports et l'établissement du calendrier des projets du TLR. Dans ces cas, Métrolinx ne pouvait pas fournir de documents illustrant pourquoi elle n'a pas envisagé l'approvisionnement concurrentiel, ce qui aurait pu entraîner l'obtention des services à un coût potentiellement inférieur, compte tenu de l'occasion offerte à d'autres fournisseurs compétents d'obtenir le travail. De plus, même si Métrolinx demande expressément que les sous-consultants soient ajoutés au contrat, elle verse au consultant principal des honoraires pour gérer le travail des sous-consultants. Compte tenu de la fréquence à laquelle on a eu recours aux sous-consultants et de l'argent versé à certains d'entre eux, il aurait pu être plus rentable pour Métrolinx d'avoir soumis elle-même ces services à un régime concurrentiel.

- **Métrolinx a confié à la société d'experts-conseils environ 1,5 million de dollars de travaux qui ne se rapportaient pas aux projets précisés dans les contrats.** Par exemple, Métrolinx a dépensé environ 1,2 million de dollars en contrats portant sur des services de gestion de projet non reliés pour le service express Union-Pearson, et environ 367 000 \$ pour la prestation de

conseils sur la réorganisation du groupe des projets d'immobilisations de Métrolinx.

- **Au moment de notre audit, les employés de Métrolinx qui supervisaient les consultants ne s'étaient pas assurés adéquatement que les consultants avaient accompli leur travail pour justifier les heures imputées sur leurs factures.** Les factures des consultants ne sont examinées que par les administrateurs de contrats pour vérifier les exigences de base (par exemple, que le bon taux a été facturé pour le type de consultant qui a soumis la facture). Le personnel qui supervise le travail des consultants n'examinait pas adéquatement les factures pour déterminer si les heures facturées étaient raisonnables pour le travail exécuté.
- **Métrolinx n'a pas remédié au rendement insatisfaisant de la société d'experts-conseils en temps opportun.** En 2017, Métrolinx avait travaillé avec la société d'experts-conseils depuis sept ans et n'avait pas encore évalué officiellement son rendement. À l'automne 2017, Métrolinx a constaté que la société d'experts-conseils n'obtenait pas des résultats satisfaisants et a dû travailler avec la société pour tenter de régler les problèmes. Ce n'est qu'une fois notre audit terminé, en août 2018, que Métrolinx a réalisé sa première évaluation officielle de la société. Les problèmes auxquels Métrolinx a fait face auraient pu être réglés plus tôt si le rendement des consultants avait été correctement évalué et si des mesures avaient été prises pour corriger les résultats insatisfaisants.

Au sujet de l'achat de véhicules, nous avons constaté au cours de l'audit que :

- **Métrolinx s'est engagée à acheter des véhicules TLR et à respecter des dates de livraison sans avoir de clauses contractuelles adéquates couvrant la possibilité que les plans changent.** En 2010, Métrolinx a signé un contrat avec

Bombardier pour obtenir 182 véhicules légers sur rail pour les projets de TLR de Toronto, le tout devant débuter en 2013. Une étude commandée en 2009 par Metrolinx a permis de cerner plusieurs incertitudes au sujet des spécifications des véhicules qui pourraient causer des retards. Ces incertitudes (comme la question de savoir si les véhicules seraient des véhicules à « plancher bas », sans marches entre l'entrée et la cabine, la taille des véhicules, et la technologie à utiliser) ont été réglées et les spécifications ont fait l'objet d'une entente avant la signature du contrat portant sur le véhicule. Toutefois, l'approvisionnement en véhicules a été achevé avant que les principaux contrats de DMFA sur la conception et la construction des projets de TLR aient été mis en place. Les dispositions sur l'approvisionnement en véhicules ne traitaient pas adéquatement de la possibilité de changements aux plans de projet qui modifieraient quand et comment de nombreux véhicules seraient nécessaires.

- **Les modifications contractuelles résultant de changements apportés aux orientations gouvernementales coûtent à Metrolinx environ 49 millions de dollars.** Les projets de TLR de Toronto ont considérablement changé après la signature du contrat avec Bombardier. Le nombre de véhicules nécessaires a été modifié et les dates auxquelles les véhicules devaient être livrés ont été repoussées. Par conséquent, Metrolinx a dû négocier longuement avec Bombardier pour reporter la livraison initiale des véhicules de 2013 à 2017, (et par la suite à 2018) et réduire le nombre de véhicules de 182 à 76. Metrolinx a versé 19 millions de dollars à Bombardier pour les coûts associés à la perturbation du calendrier. Après la réduction du nombre de véhicules, le nouveau total de 76 véhicules a coûté 30 millions de dollars de plus que le prix prévu aux termes du contrat initial.

- **La réaction tardive de Bombardier face aux problèmes de qualité et de retard a coûté environ 25 millions de dollars à Metrolinx.** Après que Metrolinx ait achevé ses négociations avec Bombardier pour réviser le calendrier de livraison des véhicules, il s'inquiétait des progrès réalisés par Bombardier dans la conception de ces véhicules. En octobre 2014, le directeur général de l'époque de Metrolinx a indiqué par écrit à Bombardier que « nous perdons confiance dans la capacité de Bombardier à livrer des véhicules prêts à mettre en service sans apporter de grand changement à la démarche adoptée ». Il a cité divers problèmes, comme des pièces « hors dimension, réparées et manifestement sans la qualité nécessaire pour répondre à la fiabilité et à la durée de vie requise » pour les véhicules. Metrolinx a dépensé 25 millions de dollars en frais de surveillance, d'administration, de plan d'urgence et de services juridiques pour gérer la situation.

Conclusion globale

La capacité de Metrolinx de planifier et réaliser de façon rentable un système de transport intégré a été affectée par les changements demandés aux plans par l'administration municipale et le gouvernement provincial, ce qui a entraîné des retards dans le projet et des coûts superflus. En outre, Metrolinx assumait les risques financiers liés à l'achat de véhicules légers sur rail sans que des contrats de construction aient été conclus.

Le TLR Eglinton Crosstown est le seul projet de train léger sur rail actuellement en construction. Il est construit au moyen du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), dans le cadre duquel les risques sont transférés au secteur privé. Toutefois, en vertu du contrat conclu avec le consortium DMFA, Metrolinx conservait une certaine responsabilité du risque que le projet ne soit pas exécuté à temps

et dans les limites du budget. À mi-chemin de ce projet, Métrolinx a réglé une réclamation avec le consortium DMFA, en utilisant la moitié de son fonds de prévoyance pour continuer à s'assurer que le projet soit réalisé à temps. Métrolinx ne disposait pas d'assez de preuves documentées reliant le montant du règlement aux réclamations du consortium DFMA justifiées par la responsabilité partielle de Métrolinx à l'égard des retards dans le projet.

En outre, Métrolinx a donné à contrat des services de consultation en gestion de programmes (dont certains se rapportent à Eglinton Crosstown) sans documenter quel travail est censé être achevé et le coût estimatif du travail. Des améliorations peuvent être apportées à la surveillance et à l'examen faits par Métrolinx des travaux de consultation effectués.

Le présent rapport renferme 16 recommandations et 33 mesures à prendre.

RÉPONSE GLOBALE DE METROLINX

Le programme de train léger sur rail (TLR) de Métrolinx comprend les plus grands projets d'infrastructure de transport au pays. Les recommandations de la vérificatrice générale appuieront la réalisation de solutions de qualité, rentables et opportunes en matière de transport en commun dans la région.

Les mesures prises par Métrolinx depuis le milieu de 2018 qui ont trait aux recommandations comprennent l'élaboration de meilleurs conseils sur les analyses de rentabilisation et une gouvernance accrue pendant la durée des projets, l'évaluation de nos consultants en gestion de programme au moyen du système de gestion du rendement des fournisseurs et d'un programme d'évaluation, et la mise en oeuvre de procédures améliorées d'examen et d'approbation des factures pour nos consultants de programme.

Le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)

doit être utilisé à des fins d'approvisionnement et d'exécution de grands projets complexes sur les transports en commun. Il convient d'étudier et d'améliorer constamment les recours prévus aux contrats de DMFA afin que les organismes provinciaux puissent s'en servir pour mieux gérer ces contrats.

Métrolinx règle les réclamations liées à la portée et au calendrier qui sont présentées pendant les projets de construction. Nous le faisons en nous conformant au processus de règlement des différends énoncé dans les ententes de projet et à la pratique juridique standard. Pour quantifier la responsabilité de la province, nous avons recours à une approche des meilleures pratiques de l'industrie qui est utilisée pour attribuer les probabilités et les valeurs à chaque réclamation, et nous avons collaboré avec un tiers indépendant dans la réclamation relative au TLR Eglinton Crosstown. Nous sommes conscients que le règlement présente une certaine valeur pour les contribuables et la province.

Métrolinx a adopté l'approche d'une équipe d'exécution intégrée de gestion et de supervision des projets de TLR, qui a recours à des consultants en services de gestion de programme pour gérer la construction des projets. Ainsi, Métrolinx est en mesure de répondre aux demandes de son programme d'immobilisations tout en tenant compte des besoins en ressources à venir. Nous avons également mis en oeuvre des améliorations à la surveillance contractuelle de nos consultants.

Outre les mesures qui précèdent, nous élaborerons des plans d'action détaillés avec échéanciers pour donner suite complètement aux recommandations du rapport.

2.0 Contexte

2.1 La nécessité d'assurer la planification des transports

La région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) comprend deux municipalités à palier unique (Toronto et Hamilton), quatre municipalités régionales (Durham, Halton, Peel et York) et 24 municipalités locales. Il s'agit de l'une des régions dont la croissance est la plus rapide en Amérique du Nord. Sa population devrait progresser de 41 % de 2016 à 2041, passant de 7,2 millions d'habitants à 10,1 millions.

On prévoit qu'un quart de la nouvelle hausse démographique et un cinquième de la croissance des déplacements en transport en commun auront lieu dans des régions où les déplacements sont exercés en majorité par des automobilistes et des chauffeurs d'autres véhicules sur les routes. Dans ces régions, seulement 4 % des déplacements pendant la période de pointe du matin sont effectués en transport en commun. L'augmentation de la congestion routière qui en découle suscitera des défis pour la mobilité des personnes et des marchandises.

Une étude de Metrolinx réalisée en 2006 précise que les coûts de la congestion routière dans la RGTH s'élèvent à 3,3 milliards de dollars par année aux navetteurs. Ces coûts découlent des retards dans les déplacements, des répercussions environnementales, de l'augmentation des coûts des véhicules et de la probabilité accrue de collisions. La même étude estime à 2,7 milliards de dollars le coût économique annuel supplémentaire pour les travailleurs bloqués dans la circulation et les transports en commun dont le temps passé sur la route est moins productif. Pour l'horizon 2031, ces coûts pour les navetteurs et l'économie de la RGTH devraient s'élever à 7,8 milliards et à 7,2 milliards de dollars par année, d'où la nécessité et l'importance de la planification du transport en commun.

2.2 Rôle et responsabilités de Metrolinx

Metrolinx est un organisme du gouvernement de l'Ontario chargé de la planification des transports dans la RGTH et dans la zone de service du Réseau GO à l'extérieur de la RGTH. Metrolinx a vu le jour suite à l'adoption de la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto*, qui se nomme maintenant la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi).

Selon l'alinéa 5(1)a) de la Loi, Metrolinx doit faire preuve de leadership dans la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau de transport intégré dans la RGTH.

Pour s'acquitter de son rôle de chef de file dans la planification du réseau, Metrolinx a publié son premier plan régional de transport en 2008, intitulé *Le Grand Projet*. Metrolinx souligne que le Plan consiste à :

- tenir compte de tous les modes de transport (par exemple, le transport en commun ordinaire, le transport rapide, l'autobus, le transport léger sur rail et le transport lourd sur rail, ainsi que les déplacements en véhicule sur les routes et les autoroutes);
- utiliser des systèmes de transport « intelligents » (c'est-à-dire équiper les infrastructures de transport et les véhicules de technologies de l'information et des communications qui rendent les déplacements plus efficaces);
- intégrer les réseaux de transport en commun locaux entre eux et avec le Réseau GO;
- à réduire la congestion et les temps de déplacement et de diminuer les émissions liées au transport qui contribuent au smog et aux gaz à effet de serre.

En vertu de la Loi, le réseau de transport lui-même doit :

- respecter les politiques de transport de la province et des municipalités ainsi que leurs plans de croissance respectifs;

- soutenir une qualité de vie élevée, un environnement durable et une économie forte, prospère et compétitive.

Le Grand Projet a cerné 15 grandes priorités en matière de transport en commun à mettre en œuvre au cours des 15 premières années, comme on l'indique à l'**annexe 1**.

Aux termes de la Loi, Metrolinx doit mettre à jour son Plan régional de transport au moins tous les 10 ans. En 2018, Metrolinx a publié la mise à jour intitulée *Plan régional de transport 2041*. Tout comme *Le Grand Projet*, le *Plan régional de transport 2041* avait pour objectif de construire des voies de transport en commun rapide plus fréquentes afin de répondre aux besoins d'un plus grand nombre de personnes grâce à un service de transport rapide, fréquent et fiable.

2.2.1 Différents modes de transport en commun

Le transport en commun peut être ordinaire ou rapide. Le transport en commun rapide permet le déplacement des navetteurs dans des véhicules à grande capacité sur des voies où, pour au moins une partie du trajet, les véhicules ont un droit de passage exclusif – l'accès est interdit sur ces voies réservées aux piétons et aux véhicules non liés au transport en commun. La grande capacité et le droit de passage exclusif rendent ce transport plus « rapide » que le transport comme les autobus et tramways traditionnels, qui sont des véhicules plus petits en comparaison et qui circulent sur des voies à trafic mixte qui sont partagées avec d'autres véhicules. Comme autre caractéristique qui assure une plus grande rapidité de ce transport, mentionnons la « priorité de signalisation » aux intersections : les feux verts sont plus longs et les feux rouges sont plus courts pour les véhicules de transport en commun.

Les métros et le transport lourd sur rail qui possèdent un total droit de passage exclusif constituent le mode de transport en commun le plus rapide.

La **figure 2** résume les caractéristiques des différents modes de transport en commun.

2.3 Les cinq projets de train léger sur rail

2.3.1 L'intention initiale du *Grand Projet*

Cinq des priorités du *Grand Projet* qui ont été désignées comme étant des projets liés au transport rapide ont par la suite été financées sous forme de projets de transport léger sur rail (TLR). Trois des projets étaient exploités à Toronto et il s'agissait :

- de construire la ligne de transport en commun rapide d'Eglinton entre l'aéroport Pearson et Scarborough Centre;
- de construire la ligne de transport en commun rapide Finch/Sheppard entre l'aéroport Pearson et Scarborough Centre et Meadowvale Road;
- d'améliorer et de prolonger la ligne de transport en commun rapide de Scarborough.

Deux des projets étaient exploités à l'extérieur de Toronto :

- construire la ligne de transport en commun rapide au centre-ville de Hamilton entre l'Université McMaster et le centre commercial Eastgate;
- construire la ligne de transport en commun rapide de Hurontario entre Port Credit et le centre-ville de Brampton.

2.3.2 Principaux changements et événements

L'**annexe 2** présente un calendrier détaillé des annonces et des décisions concernant les trois projets initiaux de transport en commun rapide à Toronto et les deux projets initiaux de transport en commun rapide à l'extérieur de Toronto. En 2009, l'ensemble des cinq projets se poursuivaient sous forme de TLR. La **figure 3** présente les changements et les événements subséquents relatifs à chacun des projets entre 2010 et 2018.

Figure 2 : Différents modes de transport en commun

Sources des données : présentation de la York Region Rapid Transit Corporation à la quatrième conférence annuelle sur l'infrastructure du transport en commun en milieu urbain de 2018 et Metrolinx

Mode de transport en commun	Trajet parcouru	Capacité ¹	Coûts en capital par kilomètre (en millions de dollars)
Autobus ordinaire	Routes de circulation mixte (c.-à-d. partage de la voie avec d'autres véhicules)	900-3 000	<1
Service d'autobus rapides (SAR) ²	<ul style="list-style-type: none"> Routes de circulation mixte le long des artères ou des autoroutes et/ou Réseau de voies réservées (c.-à-d. les voies où seuls les véhicules de transport en commun sont autorisés à circuler) 	1 200-10 000	40-60
Tramway ³	Voies de circulation mixte avec rail (partage en général de la voie avec d'autres véhicules comme les autobus ordinaires)	1 000-3 250	s.o.
Transport sur rail régional (Réseau GO)	Voies ferrées avec une partie de voies réservées (certaines voies partagées avec des trains de marchandises)	2 200-20 000	s.o.
Transport à voie de guidage automatique (transport rapide à Scarborough) ⁴	Voies ferrées avec voies réservées	3 800-4 500	s.o.
Transport léger sur rail (TLR) ²	Voies ferrées réservées avec : <ul style="list-style-type: none"> usage réservé en partie sur les routes de surface (arrêt habituel pour la circulation aux intersections; et/ou usage réservé en milieu souterrain 	3 100-18 000	60-170
Métro	Voies ferrées avec voies réservées, dans la plupart des cas en milieu souterrain	13 000-30 000	300-500

1. La capacité est exprimée en nombre de passagers que l'on peut transporter à l'heure au-delà d'un point donné dans la direction la plus fréquentée de l'itinéraire. La plage donnée reflète différentes hypothèses sur divers facteurs, dont le nombre de wagons (s'il s'agit d'un train), le temps passé aux arrêts et aux stations et l'espacement entre les arrêts.
2. Le service d'autobus rapides (SAR) et le transport léger sur rail (TLR) sont tous deux des « moyens de transport rapides » dotés des caractéristiques suivantes pour augmenter la vitesse : service à haute fréquence, priorité de signalisation aux intersections (les feux verts sont plus longs et les feux rouges sont plus courts pour les véhicules de transport en commun) et embarquement par toutes les portes (pas seulement la porte avant). Quelques éléments distinguent le SAR du TLR : les véhicules de TLR sont habituellement plus rapides que les véhicules du SAR, et les trajets du TLR comportent moins d'arrêts et de plus longues distances entre eux (généralement de 500 mètres à 1 kilomètre entre les arrêts).
3. De nombreuses voies de tramway de Toronto sont passées de voies à circulation mixte à des voies réservées en partie. À compter de 2014, Toronto a mis en service des tramways légers sur rail à plancher surbaissé afin d'améliorer davantage le service. Cet avantage permet en grande partie au service de tramway de Toronto de se classer comme « transport en commun rapide » comparable au transport léger sur rail (TLR).
4. L'information sur le transport à voie de guidage automatique provient de la Scarborough Rapid Transit Benefits Case de Metrolinx de janvier 2009.

La scission du projet Finch/Sheppard qui est devenu Finch Ouest et Sheppard Est et l'annulation du TLR de Scarborough (Toronto a remplacé le projet par un métro) représentent les deux grands changements. Par conséquent, les trois TLR de Toronto sont : Eglinton, Finch Ouest et Sheppard Est, ainsi que le TLR de Hamilton et le TLR de Hurontario à l'extérieur de Toronto.

En 2009, le gouvernement a demandé à Metrolinx de collaborer avec Infrastructure Ontario pour réaliser les projets à l'aide de l'approche de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA). Veuillez consulter les **annexes 3 et 4** pour obtenir une description de l'approche de DMFA et des enjeux que nous avons

Figure 3 : Grands changements et événements liés aux cinq TLR, septembre 2018

Source des données : Metrolinx

	Eglinton	Finch-Sheppard		Scarborough	Hamilton	Hurontario
2010	L’itinéraire a été raccourci : l’extrémité ouest débute à Weston Road et non à l’aéroport Pearson La date d’achèvement est passée de 2016 à 2020	Projet divisé en deux TLR		La date d’achèvement est passée de 2015 à 2020		
		Finch Ouest La date d’achèvement est passée de 2013 à 2019	Sheppard Est La date d’achèvement est passée de 2013 à 2014			
2011, 2012	Début des travaux de construction du tunnel	La date d’achèvement est passée à 2020	La date d’achèvement est passée à 2021			
2013				Toronto remplace le projet de TLR par un métro*		
2015, 2016	Début des travaux de construction La date d’achèvement est passée à 2021		Mis en attente jusqu’à la fin des travaux de Finch Ouest			Brampton rejette le TLR au centre-ville; on raccourcit le parcours – au nord, le point d’aboutissement est l’avenue Steeles, et non le centre-ville de Brampton
2017						Diffusion de la demande de propositions; début prévu des travaux de construction en 2018
2018		Annnonce du soumissionnaire retenu pour la construction; achèvement prévu en 2023			Diffusion de la demande de propositions; début des travaux prévu en 2019	

* La Ville de Toronto a accepté en 2015 de rembourser à Metrolinx la somme de 74,8 millions de dollars pour les coûts irrécupérables de ce TLR annulé.

relevés au cours de notre audit de 2014 du modèle de DMFA et de son incidence sur les projets de TLR.

La **figure 4** résume l’état actuel des cinq projets de TLR.

2.3.3 Responsabilités de Metrolinx et son rapport avec d’autres grands acteurs

Metrolinx est responsable de la planification et de la réalisation de ces projets. Plus précisément,

Metrolinx est responsable de dresser les estimations des coûts des projets, de proposer des budgets pour les projets pour approbation et d’assurer la gestion des coûts une fois que le budget proposé est approuvé par le Conseil du Trésor de la province. Conformément aux directives du Conseil du Trésor et du ministère des Transports, Metrolinx est également responsable de l’approbation des modalités de propriété, de construction,

Figure 4 : Aperçu et état d'avancement des projets de TLR, septembre 2018

Source des données : Metrolinx et Infrastructure Ontario

Description du projet	État d'avancement	Date de mise en service cible	Le secteur privé doit
Eglinton-Crosstown			
<ul style="list-style-type: none"> Situé le long de l'avenue Eglinton Relie Weston Road à la station Kennedy de la CTT Longueur : 19 km (10 km sous terre) 25 stations et arrêts qui relient ou croisent 54 lignes d'autobus de la CTT, trois stations de métro de la CTT, l'Union-Pearson Express et trois lignes du Réseau GO (Kitchener, Barrie et Stouffville) 	En construction	Fin de 2021	Concevoir, construire, financer et en assurer l'entretien pendant 30 ans (la CTT en assurera l'exploitation)
Finch Ouest			
<ul style="list-style-type: none"> Situé le long de l'avenue Finch Ouest Relie la station Finch Ouest de la CTT et le Collège Humber Longueur : 11 km 	En construction	2023	Concevoir, construire, financer et en assurer l'entretien pendant 30 ans (la CTT en assurera l'exploitation)
Hurontario			
<ul style="list-style-type: none"> Situé le long de la rue Hurontario Relie la station GO de Port Credit à l'avenue Steeles Longueur : 20 km 	Lancement de la demande de propositions, attribution du contrat prévue en 2018	2023	Concevoir, construire, financer et en assurer l'entretien pendant 30 ans
Hamilton			
<ul style="list-style-type: none"> S'étend dans la basse-ville de Hamilton (le long de la rue Main, de la rue King et du chemin Queenston) Relie l'Université McMaster à Eastgate Square Longueur : 14 km 	Lancement de la demande de propositions, attribution du contrat prévue en 2019	2025	Concevoir, construire, financer et en assurer l'entretien pendant 30 ans
Sheppard Est			
<ul style="list-style-type: none"> Situé le long de l'avenue Sheppard Relie la station Don Mills de la CTT à l'avenue Morningside Longueur : 13 km 	s.o. (en attente de l'achèvement de Finch Ouest)	s.o.	s.o.

d'exploitation et d'entretien des nouveaux biens découlant de ces projets.

Depuis que les projets ont été désignés et ont commencé à être mis en œuvre en guise de TLR en 2010, Metrolinx a consacré 3,9 milliards de dollars à des travaux de construction et 959 millions de dollars à l'administration et à la gestion des projets en date de septembre 2018.

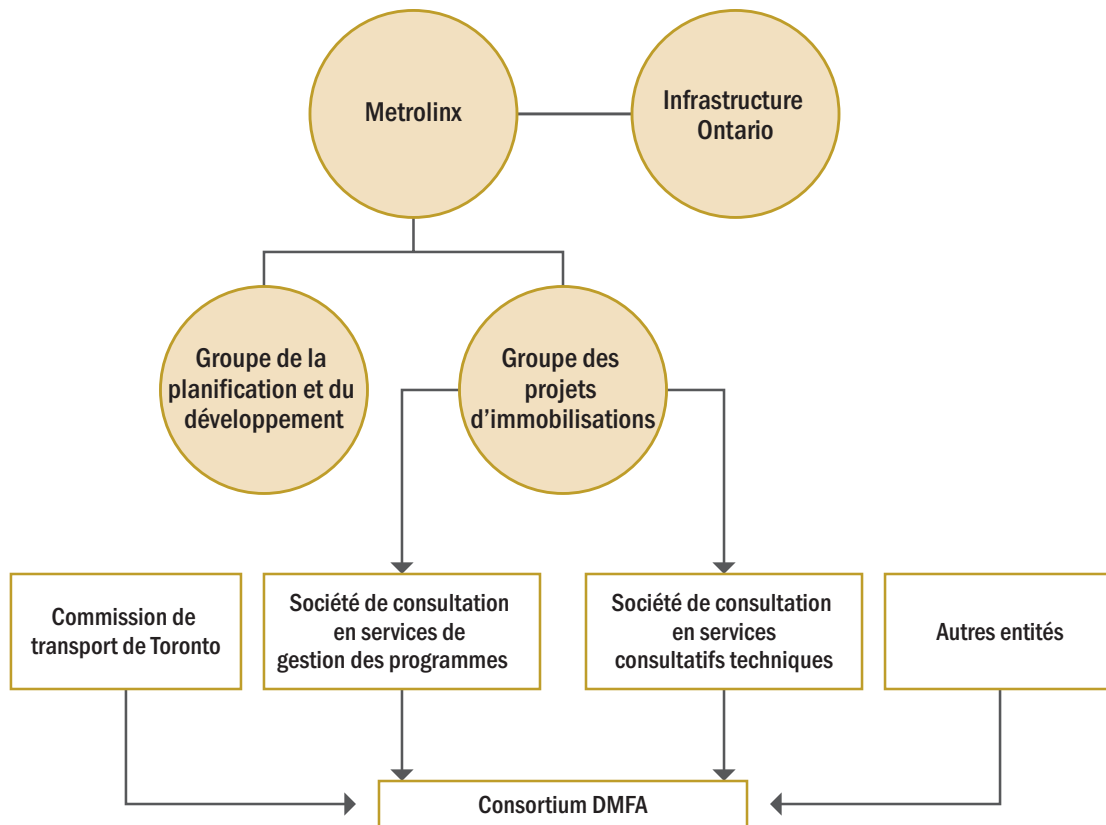
En août 2018, 35 employés de Metrolinx, 14 employés d'Infrastructure Ontario et 50 consultants ont été intégrés aux équipes de projets pour assurer l'exécution des TLR de

Metrolinx, avec le soutien d'autres employés et de consultants d'autres secteurs comme les finances.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, Metrolinx doit collaborer avec un certain nombre d'autres intervenants clés. Puisque le TLR Eglinton Crosstown est le projet le plus avancé, la **figure 5** indique qui sont ces intervenants clés et leurs rapports entre eux et avec Metrolinx.

Figure 5 : Principaux acteurs du projet de TLR Eglinton Crosstown

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



- **Metrolinx** : entreprend la planification du projet et en supervise la réalisation par l'entremise du groupe de la planification et du développement et du groupe des projets d'immobilisations.
- **Infrastructure Ontario** : administre le contrat de DMFA et fournit un soutien juridique.
- **Commission de transport de Toronto** : examine et approuve toutes les conceptions soumises par le consortium DFMA qui l'affectent. Exploitera les véhicules légers sur rail du TLR.
- **Société de consultation en services consultatifs techniques** : examine et approuve toutes les conceptions soumises par le consortium DFMA, et observe et audite les activités de construction.
- **Société de consultation en services de gestion des programmes** : examine l'état d'avancement du projet pour s'assurer que l'on respecte les modalités du contrat.
- **Autres entités** : Le gouvernement de la Ville de Toronto délivre des permis au consortium DFMA conformément aux règlements municipaux. Les entreprises de télécommunications et de services publics collaborent avec le consortium DFMA durant les travaux de construction.
- **Consortium DFMA** : aux termes de son contrat avec Metrolinx, il conçoit et construit le TLR et en assurera l'entretien pendant 30 ans. Il soumet tous les plans de conceptions aux consultants des **Services consultatifs techniques** et soumet à la CTT les plans qui ont une incidence sur ses activités. Il collabore avec les **autres entités** susmentionnées pour obtenir les approbations et les permis nécessaires et faciliter les travaux de construction.

2.4 TLR Eglinton Crosstown

Le TLR Eglinton Crosstown sera formé d'un corridor de 19 kilomètres sur l'avenue Eglinton qui s'étendra de Weston Road à l'ouest jusqu'à la station de métro Kennedy de la TTC à l'est. Le parcours sera sous terre sur une superficie de dix kilomètres. Le TLR comptera 25 stations et arrêts qui relieront 54 parcours d'autobus, 3 stations de métro et diverses voies du Réseau GO. On s'attend à ce que le service

de Crosstown soit jusqu'à 60 % plus rapide que le service d'autobus actuel.

Les travaux de construction de tunnels souterrains ont débuté en 2011. La coentreprise Crosstown Transit Constructors a construit la section ouest (à l'ouest de la rue Yonge), tandis que la coentreprise Aecon Dragados a construit la section est (à l'est de la rue Yonge).

Au cours de ces travaux, Metrolinx, de concert avec Infrastructure Ontario, a lancé un appel

d'offres pour le projet d'Eglinton Crosstown, ce qui comprend une installation d'entretien, des stations, des voies ferrées et l'ensemble des systèmes et composantes connexes. Un processus d'approvisionnement concurrentiel a suivi et un consortium composé d'ACS, d'AECON, d'EllisDon et de SNC-Lavalin a présenté la soumission retenue pour le contrat de DMFA. (Dans le présent rapport, nous désignons ce consortium comme étant le consortium DMFA.) Le contrat a été octroyé au consortium DMFA en juillet 2015.

La responsabilité des tunnels souterrains achevés a été transférée au consortium DMFA : la partie ouest en totalité en avril 2017 et la partie est, à l'exception d'une sous-section, en août 2017.

2.5 Plan de transport régional 2041

Le 8 mars 2018, le conseil d'administration de Metrolinx a approuvé à l'unanimité le Plan de transport régional 2041, qui a succédé au plan de 2008, intitulé *Le Grand Projet*. Le Plan 2041 s'est inspiré de la vision originale du *Grand Projet*, soit de donner accès à des transports en commun rapides, fréquents et fiables et de faciliter l'utilisation des transports en commun ou les déplacements en vélo ou à pied.

Le Plan 2041 reflète les conseils donnés par le conseil d'administration de Metrolinx à la province concernant l'amélioration de la coordination et de l'intégration de tous les modes de transport à la RGTH. Il s'agit d'orienter les mesures de Metrolinx d'ici 2041 et de guider tous les intervenants dans l'établissement des priorités en matière de transport. Toutefois, comme *Le Grand Projet*, il ne lie ni la province ni les municipalités et il n'y a pas d'engagement de financement à long terme pour l'exécution du Plan de 2041.

En outre, Metrolinx n'est pas tenue par la loi d'élaborer un plan sur la façon de mettre en oeuvre son Plan de transport régional.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Metrolinx a mis en place des systèmes et des processus efficaces pour :

- planifier et réaliser le projet d'Eglinton Crosstown et ses autres projets de train léger sur rail d'une manière rentable et au moment opportun;
- évaluer et surveiller les activités et les progrès réalisés dans l'atteinte des produits livrables et des jalons du projet et en rendre compte.

Avant d'entamer notre exercice, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 5**). Nous avons établi ces critères à partir d'un examen des lois, politiques et procédures applicables, et d'études internes et externes. La haute direction de Metrolinx a examiné et approuvé la pertinence de notre objectif d'audit et des critères connexes.

Nous nous sommes concentrés sur les activités de Metrolinx au cours de la période de 9 ans ayant pris fin le 31 mars 2018, et nous avons tenu compte des données et des événements pertinents qui ont suivi cette période.

Nous avons effectué notre audit de novembre 2017 à août 2018. Metrolinx nous a affirmé par écrit qu'au 9 novembre 2018, elle nous avait fourni toute l'information qui, à sa connaissance, pourrait avoir une incidence significative sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre audit a été effectué principalement au siège social de Metrolinx et au bureau du projet d'Eglinton Crosstown. Dans le cadre de notre travail, nous avons interrogé le personnel et les consultants de Metrolinx responsables de la planification et de la mise en oeuvre des projets de transport léger sur rail (TLR). Nous avons examiné l'information pertinente et analysé les données pertinentes depuis l'annonce de ces projets en 2009. Nous nous sommes rendus sur les lieux

d’exploitation du projet d’Eglinton Crosstown pour comprendre l’ampleur des travaux entrepris.

Nous avons interrogé des membres du personnel de la Commission de transport de Toronto (CTT) et obtenu d’eux des renseignements pertinents sur les travaux de construction d’Eglinton Crosstown aux stations de l’échangeur (soit aux stations qui desserviront à la fois le TLR Eglinton Crosstown et une ligne du métro de la CTT).

Nous avons également interrogé des employés d’Infrastructure Ontario et obtenu d’eux des renseignements pertinents sur l’utilisation de l’approche de diversification des modes de financement et d’approvisionnement pour réaliser les projets du TLR.

De plus, nous avons interrogé d’autres personnes au sujet de l’exécution de projets de TLR dans leur administration, notamment du Bureau du vérificateur général de la Ville d’Ottawa, du Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, de Partnerships BC et de la région de Waterloo.

Notre audit présente également un examen des plaintes reçues par l’ombudsman de l’Ontario et des audits réalisés par la Division de l’audit interne de l’Ontario ces cinq dernières années. Nous avons tenu compte de ces éléments dans la détermination de la portée et de l’étendue de notre travail d’audit.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d’appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d’audit et d’assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprenait l’obtention d’un niveau d’assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l’Ontario applique la Norme canadienne de contrôle de qualité, et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d’indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l’Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d’intégrité, d’objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l’audit

4.1 Metrolinx ne s’acquitte pas efficacement de son mandat d’orienter la planification du transport

En vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, Metrolinx a pour mandat d’élaborer et d’adopter un plan de transport pour la RGTH et de planifier, de coordonner et d’établir des priorités pour en assurer la mise en oeuvre. *Le Grand Projet* (premier plan de transport adopté par Metrolinx en 2008) devait servir de plan directeur pour un avenir plus durable en matière de transport afin d’orienter et de diriger le processus décisionnel. Ce plan visait à établir un réseau de transport efficace, intégré et multimodal pour la RGTH.

Toutefois, bien que le plan de transport guide les décisions et les mesures prises par Metrolinx, le gouvernement provincial et les municipalités ne sont pas tenus par la loi de respecter le plan. De plus, le plan de transport n’est pas lié à un financement à long terme et ne sert qu’à déterminer les projets qui devraient être financés pour atteindre les objectifs énoncés dans le plan. C’est au gouvernement provincial et aux municipalités de décider, à leur discrétion, quel projet (le cas échéant) ils veulent financer à même le plan.

Par exemple, comme l’indique le calendrier présenté à l’**annexe 2**, depuis que la province a annoncé le financement des priorités en matière

de transport en commun à Toronto sous forme de projets de TLR en 2009, les circonstances et les décisions concernant ce qui doit être construit sur ces trajets prioritaires ont souvent changé, ce qui a non seulement retardé la mise en œuvre des projets (le réseau de transport que l'on construit n'est pas conçu pour servir les usagers) mais a aussi causé des pertes d'argent qui aurait pu servir à construire le réseau de transport en commun.

L'annulation du projet de transport rapide de Scarborough, par exemple, et le retard du projet de TLR de Sheppard ont coûté 125 millions de dollars :

- **L'annulation du projet de transport rapide de Scarborough a coûté 75 millions de dollars.** En juillet 2013, la Ville de Toronto a décidé d'opter pour un métro afin de remplacer le transport rapide de Scarborough plutôt que de choisir le TLR approuvé. Au moment de l'annulation, Metrolinx avait déjà dépensé environ 75 millions de dollars pour un TLR de Scarborough, ce qui comprend les coûts d'ingénierie préliminaires, les coûts de conception, de gestion et d'administration. La Ville de Toronto a convenu de rembourser ces coûts à Metrolinx, et ce montant sera déduit de la contribution provinciale au projet de métro de Scarborough.
- **Le retard du projet de TLR de Sheppard a engendré des coûts de 50 millions de dollars pour obtenir des services professionnels et il faudra en obtenir d'autres de nouveau.** En juin 2018, Metrolinx avait dépensé 101 millions de dollars de financement provincial pour le TLR de Sheppard Est : 51 millions de dollars pour la préparation du tracé et les travaux d'infrastructure, y compris les niveaux différents pour la ligne GO Stouffville de l'avenue Sheppard, et 50 millions de dollars pour le recours à des services professionnels tels que l'administration du contrat, les premiers travaux de conception et l'arpentage du site. Même si les travaux d'infrastructure profitaient à Metrolinx malgré le retard du

projet, nous avons constaté que le montant de 50 millions de dollars consacré aux services professionnels n'offre que peu d'avantages futurs, puisque les travaux et les services devront probablement être redéployés et acquis de nouveau une fois que le projet est prêt à être réalisé. Cet argent était dépensé à la condition que le projet soit achevé en 2013 comme prévu. Toutefois, le projet a accusé d'importants retards et est maintenant mis en attente jusqu'en 2023.

En 2013, Metrolinx a proposé au gouvernement provincial une stratégie d'investissement par laquelle des fonds annuels seraient injectés régulièrement pour la province ou les municipalités pour appuyer la planification et la mise en œuvre des projets non financés dans le cadre du *Grand Projet*. Cette stratégie visait à établir des ressources réservées au financement de projets prévus de transport en commun. Toutefois, les outils de financement recommandés n'ont pas été établis et le financement des projets de transport en commun continue de relever de la discrétion des gouvernements.

RECOMMANDATION 1

Afin de remplir efficacement son mandat de mettre en œuvre le plan de transport de la RGTH, nous recommandons que Metrolinx envisage d'obtenir l'approbation de la province et des municipalités pour le plan régional de transport et de collaborer avec le gouvernement provincial pour convenir d'un financement à long terme des projets prévus dans le Plan afin de réduire au minimum le risque de retard et d'annulation des projets.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx a collaboré étroitement avec les municipalités et le gouvernement provincial à élaborer le Plan de transport régional 2041. La plupart des municipalités partenaires ont

déjà adopté des résolutions confirmant leur acceptation du Plan.

Le financement durable à long terme contribuerait à la progression de l'exécution du réseau de transport régional. Métrolinx discutera des options de financement à long terme avec le ministère des Transports.

4.2 La province et les municipalités, et non Métrolinx, ont préféré le transport léger sur rail pour cinq projets de transport rapide

En mars 2007, Toronto a annoncé le *Plan de transport léger sur rail de la Ville de Toronto*, proposant sept nouvelles lignes de transport léger sur rail (TLR) dans l'ensemble de la ville. Trois mois plus tard, en juin 2007, le gouvernement de l'Ontario a annoncé l'initiative Transports-Action Ontario 2020 et il s'agit d'un plan visant à construire 52 projets de transport rapide dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH). L'initiative Transports-Action Ontario 2020 comprenait les sept lignes de TLR de Transit City et désignait d'autres projets de transport rapide, notamment les projets de TLR. Ainsi, lorsque Métrolinx a publié son premier Plan régional de transport pour la RGTH en 2008, le gouvernement municipal de Toronto et le gouvernement provincial avaient déjà opté pour le TLR pour bon nombre des projets.

4.2.1 Métrolinx n'a pas entièrement évalué si le TLR représente la meilleure option pour les projets

L'administration municipale de Toronto et le gouvernement provincial ont décidé dès le départ (dans le cadre de *Transit City*) que les projets de transport rapide de Toronto reposeraient sur le TLR. En février 2010, la ville, la province et Métrolinx sont parvenus à un consensus pour aller de l'avant avec les TLR à Toronto grâce à un financement provincial

de 8,15 milliards de dollars. Métrolinx a assuré la planification des projets à partir de ce moment en tant que TLR sans se demander si le TLR représentait la meilleure option.

Métrolinx a déclaré avoir effectué une analyse de haut niveau de l'achalandage des itinéraires ayant prévu que l'achalandage varierait entre 2 700 et 13 700 passagers par heure dans une seule direction, ce qui dépasse la capacité du SAR. C'est pourquoi les analyses de rentabilisation initiales faites par Métrolinx en 2009 ne comprenaient pas l'analyse comparant le SAR et le TLR. Nous avons toutefois noté que le réseau du SAR mis en oeuvre dans d'autres villes (par exemple, à Ottawa au Canada, à Istanbul en Turquie, au New Jersey aux États-Unis et à Bogota en Colombie) dessert de 7 300 à 40 000 passagers par heure.

En 2014, Métrolinx a effectué d'autres analyses pour mettre à jour les analyses de rentabilisation de quatre des projets de TLR, soit Finch Ouest, Sheppard Est, Hurontario et Hamilton (une mise à jour d'Eglinton Crosstown a été effectuée en 2012, et il n'y a eu aucune mise à jour du TR de Scarborough, car il avait été annulé en faveur du métro). Les analyses comprenaient l'évaluation de l'option du SAR pour l'ensemble, sauf le projet Hurontario. Métrolinx a établi que les besoins en capacité à long terme étaient trop élevés pour le SAR.

Nous avons constaté que, malgré le fait que les analyses provisoires ont clairement démontré la nécessité d'approfondir la pertinence d'aller de l'avant avec l'option du TLR pour trois des quatre projets, Métrolinx n'a rien fait pour donner suite aux résultats de son analyse. Il a indiqué qu'il avait discuté de ces résultats avec le ministère des Transports au cours de diverses réunions, mais il n'a pas été en mesure de préciser les renseignements qui ont été échangés à ces réunions.

En ce qui concerne les itinéraires de transport en commun rapide de Finch Ouest et Sheppard Est, Métrolinx a analysé les options (SAR, TLR, métro ou métro léger surélevé/aérotrain) et conclu qu'un TLR améliorerait la fiabilité, réduirait l'encombrement et procurerait une

expérience plus confortable pour les passagers, mais qu'il serait possible d'obtenir ces avantages à un degré similaire et à moindre coût avec le SAR. Les rapports mentionnaient également qu'il conviendrait de procéder à une autre analyse et à une étude de l'investissement requis pour le SAR au vu des itinéraires, et que le service de TRL actuellement prévu pourrait ne pas permettre de réaliser des économies de temps importantes pour les passagers, notamment ceux qui font de courts trajets.

Toutefois, Metrolinx a également fait remarquer que les coûts irrécupérables déjà investis dans ces projets et les risques potentiels d'atteinte à la réputation de Metrolinx en raison des changements dans les décisions d'investissement à cette étape-ci devraient être attentivement pris en considération. Les analyses de rentabilisation indiquent que ces mises à jour constituent un « bilan de santé » de la portée et de la technologie en place des projets et qu'elles s'inscrivent dans un processus de diligence raisonnable qui s'impose pour un investissement public de cette ampleur (environ 1 milliard de dollars). Metrolinx a ajouté qu'il pourrait tirer des leçons de la nouvelle étude même s'il n'y a pas eu de changements au projet.

De même, en ce qui concerne le TLR de Hamilton, son évaluation de l'option du SAR concluait que le SAR est l'option d'investissement la plus rentable dans un scénario d'intensification moyenne de l'aménagement, quoique le TLR comporte une plus grande capacité à long terme et constituerait la meilleure option dans un scénario d'aménagement à plus forte intensité. Le succès relatif du TLR et du SAR est fonction du niveau d'intensification de l'aménagement prévu dans le corridor. Tandis que l'option du TLR a été mise à l'essai dans tous les scénarios d'aménagement, l'option du SAR a été vérifiée seulement dans le scénario d'intensification moyenne.

À la lumière de cette conclusion, Metrolinx a recommandé à la fin de 2014 qu'une analyse de rentabilisation intermédiaire, tenant compte du contexte qui évolue et des options de rechange, soit

effectuée avant de déterminer les investissements à prendre. Toutefois, Metrolinx n'a effectué aucune autre analyse avant que la province ne s'engage à financer le TLR en mai 2015.

Les résultats de ces analyses ont fait l'objet de discussions internes avec le directeur général de l'époque à la fin de 2014. Cependant, Metrolinx n'a pas donné suite à ses conclusions pour alors évaluer d'un œil critique s'il assurait la planification et la construction de projets de transport en commun qui répondraient le mieux aux besoins de la région.

RECOMMANDATION 2

Afin de veiller à ce que les futurs projets de transport en commun répondent aux besoins de la façon la plus économique possible et que l'argent dépensé soit optimisé, nous recommandons que Metrolinx :

- évalue objectivement les données probantes afin de recommander les projets et les options qui répondent le mieux aux besoins cernés en matière de transport des Ontariens (par exemple, l'achalandage);
- effectue ces analyses en temps opportun pour mieux conseiller les décideurs avant que des investissements importants soient faits dans les projets.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Les conseils concernant les analyses de rentabilisation de Metrolinx établissent des normes d'évaluation de la preuve pour s'assurer que les projets de transports en commun à venir répondent aux besoins de transport de façon rentable. L'analyse financière et économique contenue dans les analyses de rentabilisation vérifie et confirme l'optimisation des ressources. Metrolinx publiera ses conseils complets sur l'analyse de rentabilisation (premier volume) au printemps 2019.

Le processus de gouvernance de projet de Metrolinx exige que des analyses de

rentabilisation de plus en plus détaillées pour chaque projet soient élaborées et approuvées avant la prochaine étape d'élaboration du projet. Le conseil d'administration de Metrolinx a approuvé ce processus en décembre 2017. Il a été mis en oeuvre en mars 2018. Metrolinx publiera une procédure de soutien pour clarifier la façon dont les processus décisionnels sont éclairés par des analyses de rentabilisation pendant le cycle de vie du projet.

4.3 Le Plan de transport régional 2041 de Metrolinx est dépourvu de plans d'action

4.3.1 Aucun échéancier n'est prévu pour le rétablissement de la connectivité régionale en raison de la réduction de la portée du projet

L'un des objectifs de planification de Metrolinx porte sur la connectivité régionale. Dans son plan de transport régional, Metrolinx doit envisager un réseau où les différents modes de transport se rejoignent de façon harmonieuse et en recommande l'application aux décideurs. Toutefois, les changements apportés à la suite de décisions des gouvernements provinciaux et des administrations municipales ont eu pour effet de réduire la connectivité du réseau, et le plan ne prévoit pas d'échéancier pour rétablir les connexions perdues.

La vision initiale des projets de TLR consistait à relier les grands carrefours et les centres d'emploi. Deux liens clés ont été perdus en février 2010, lorsque le financement provincial a été établi à 8,15 milliards de dollars. La province, Metrolinx, la Ville de Toronto et la CTT se sont entendues pour raccourcir le tracé de deux lignes :

- Au sujet de l'Eglinton Crosstown, la liaison avec l'aéroport international Pearson a été supprimée, de sorte que le point le plus à l'ouest du trajet se terminera à Weston Road. On a donc modifié la vision initiale de Metrolinx au sujet de ce TLR reliant l'aéroport, l'un des plus importants centres

d'emploi de la RGTH, à la station de métro Kennedy, un important carrefour de liaison.

La Ville de Toronto dirige maintenant la planification de l'extension de l'Eglinton Crosstown vers l'ouest jusqu'à l'aéroport et vers l'est jusqu'à Malvern. Le rôle de Metrolinx consiste à fournir du soutien lorsque la ville en fait la demande et à coordonner la planification du tronçon à l'extérieur de Toronto. Par exemple, il mettra à jour les prévisions d'achalandage et l'analyse de rentabilisation dont l'information a été produite en 2016 concernant le prolongement jusqu'à l'aéroport.

- Au sujet du TLR Finch/Sheppard, la liaison entre les stations de métro Finch Ouest et Don Mills a été supprimée, de sorte que la ligne continue prévue au départ s'est transformée en deux TLR distincts qui ne sont pas reliés entre eux.

Une troisième connexion a été rejetée lorsque le conseil municipal de Brampton a voté en octobre 2015 contre le tracé du TLR Hurontario qui traverse la Main Street. Le projet Hurontario visait à relier la station Port Credit du Réseau GO au centre-ville de Brampton par Mississauga. Le tracé du TLR se terminera désormais à l'avenue Steeles sans être relié à la ligne Kitchener à la station de Brampton du Réseau GO.

Ces changements ont forcé Metrolinx à mettre en oeuvre son plan à la pièce. Le Plan de transport régional 2041 publié en 2018 ne prévoit pas d'échéancier pour la remise en état des liaisons, de sorte que l'on ne sait pas quand ni même si ces projets atteindront leur plein potentiel pour desservir les usagers du transport en commun.

4.3.2 Il n'existe aucun plan d'action pour assurer l'exécution des projets dans le cadre du Plan de transport régional 2041

Le Plan de transport régional 2041 représente une mise à jour du premier plan de transport de Metrolinx de 2008. Il met l'accent sur les priorités et les projets qui ont été reportés du plan de 2008 et cerne d'autres projets que l'on pourrait réaliser

d'ici 2041 pour améliorer le transport en commun. Bien qu'il détermine là où se situent les besoins de la RGTH en matière de transport en commun, il ne dresse pas le classement des besoins et ne propose pas de plan de mise en oeuvre pour y donner suite.

En mars 2018, après la diffusion du Plan de transport régional 2041, Metrolinx a publié le document intitulé Réalisations. Il vise à amorcer une discussion entre les intervenants sur les mesures à prendre pour mettre en oeuvre le Plan de 2041. Toutefois, cette discussion se limite à ce qu'il faut faire, sans proposer de plan pour savoir quand des mesures précises doivent être prises.

Metrolinx nous a informés qu'il continuera de collaborer avec les intervenants pour planifier la mise en oeuvre du Plan de transport régional 2041 en organisant des tables rondes régionales. Ces réunions permettent de réunir les directeurs municipaux et les directeurs généraux de la RGTH. Metrolinx rendra compte de ces réunions et d'autres activités de planification dans ses plans stratégiques quinquennaux et ses plans d'activités annuels.

Metrolinx n'a pas établi d'ordre de priorité des projets dans le Plan de 2041. Metrolinx a d'abord élaboré un cadre de priorisation de projet en 2010 puis l'a mis à jour en 2015. Ce cadre a été utilisé pour classer les projets non financés dans le Plan de 2008 – *Le Grand Projet* – et pour offrir des conseils au gouvernement provincial. Toutefois, il n'a pas été utilisé depuis 2015. On l'a notamment écarté parce que le financement réservé au transport en commun que Metrolinx a proposé en 2013 n'a pas été adopté. Metrolinx avait proposé que le gouvernement provincial adopte une loi pour mettre en place un volet de financement régulier pour le transport en commun (par exemple une partie de la TVH et des frais à acquitter pour utiliser les autoroutes, mais aucun des volets de financement n'a été adopté.)

Metrolinx nous a informés qu'il mettra à jour le cadre d'établissement des priorités au cours de la mise en oeuvre du *Plan de transport régional 2041*.

RECOMMANDATION 3

Afin de mieux faire planifier et réaliser les projets de transport en commun afin d'en optimiser les avantages pour l'ensemble de la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH), nous recommandons à Metrolinx :

- de dresser un plan d'action pour cerner les besoins croissants en matière de connectivité du réseau de transport régional de la RGTH dans son ensemble et y donner suite, étant donné que les liaisons précédemment prévues ont été écartées en raison des changements apportés aux plans des projets de transport léger sur rail;
- de mettre à jour son cadre d'établissement des priorités pour orienter l'exécution des projets définis dans le Plan de transport régional 2041;
- d'élaborer et de proposer une stratégie de financement pour approbation par la province et les administrations municipales;
- d'élaborer un plan d'action assorti de calendriers d'exécution liés à la stratégie de financement;
- de faire rapport publiquement de son statut au sujet du respect de son plan d'action.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Le Plan de transport régional 2041 est un plan directeur de création d'un réseau de transport en commun intégré à couches qui expose la connectivité régionale complète.

Metrolinx élabore un cadre d'établissement des priorités pour les projets définis dans le Plan de transport régional 2041. Le cadre tiendra compte des besoins de connectivité et mettra l'accent sur la réalisation de connexions de réseau. Metrolinx met en place ce cadre d'établissement des priorités de concert avec des municipalités dans le contexte d'une table ronde régionale, un organisme de gouvernance constitué des

responsables de chaque municipalité régionale, de Métrolinx et de la province.

Une fois le financement confirmé, Métrolinx collaborera étroitement avec la province de l'Ontario pour élaborer un plan d'action et en faire rapport publiquement.

4.4 Métrolinx doit mieux gérer les risques dans le projet de TLR Eglinton Crosstown

Le budget du TLR Eglinton Crosstown totalise environ 11,3 milliards de dollars et le fonds de prévoyance se chiffre à 672 millions de dollars. Le budget comprend les coûts du contrat de DMFA (signé en juillet 2015) pour assurer la conception, les travaux de construction et le financement du projet et l'entretien du TLR pendant 30 ans. Outre les coûts du contrat de DMFA, mentionnons les coûts de construction du tunnel, d'acquisition de biens et de véhicules légers sur rail et les services professionnels (surtout les consultants).

La **figure 6** présente la ventilation du budget et les dépenses engagées en date de septembre 2018.

4.4.1 Métrolinx disposait de recours limités pour tenir le consortium DMFA responsable des retards de projet, car le consortium avait attesté que le projet serait terminé à temps

Lorsque Métrolinx a octroyé le contrat au consortium DMFA en 2015, il s'attendait à ce que le consortium achève le TLR Eglinton Crosstown d'ici septembre 2021. Aux termes du contrat, le consortium DMFA est responsable de terminer le projet à cette date en respectant le budget. Toutefois, le contrat de DMFA ne confère pas à Métrolinx des recours forts si le consortium DMFA prend du retard tout en continuant à affirmer qu'il finira le projet à temps.

Aux termes du contrat de DMFA, le consortium DMFA doit fournir à Métrolinx un calendrier de travail détaillé sur une période de six mois et le mettre à jour chaque mois. S'il conclut qu'il est incapable de respecter la date d'achèvement substantiel, il doit présenter un rapport indiquant les raisons du retard et un plan d'élimination ou de réduction du retard.

Le consortium DMFA a commencé à prendre du retard en 2017. Métrolinx avait le droit, aux

Figure 6 : Budget consacré au projet TLR Eglinton et montants dépensés jusqu'en septembre 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Métrolinx

	Budget ¹	Ajustements au budget	Budget révisé	Montant dépensé
Construction - DFMA ²	5 544	316	5 860	2 956
Entretien - DFMA	3 560	–	3 560	0
Total partiel	9 104	316	9 420	2 956
Travaux de construction du tunnel	710	3	713	687
Acquisition de terrains	256	–	256	245
Véhicules légers sur rail	388	–	388	214
Services professionnels ³	652	114	766	672
Total partiel	2 006	117	2 123	1 818
Urgence ^{2,4}	672	(262)	410	0
Total	11 782⁵	171	11 953	4 774

1. Les chiffres du budget sont tirés d'une présentation au Conseil du Trésor de 2013 et du contrat de DMFA de 2015.

2. Métrolinx a réaffecté 316 millions de dollars constitués de 262 millions de dollars du budget de réserve dans le budget de construction pour le règlement de la réclamation (237 millions de dollars) et les écarts dans la construction (25 millions de dollars) plus 54 millions de dollars d'un autre groupe dans les projets d'immobilisations.

3. Métrolinx a affecté une partie des travaux d'un autre groupe des projets d'immobilisations au projet Crosstown et entend utiliser les 114 millions de dollars pour payer l'excédent budgétaire de 20 millions de dollars en services professionnels.

4. Le rajustement de 262 millions de dollars au budget de construction pour le règlement (237 millions de dollars) et les variations (25 millions de dollars).

5. Ce total ne comprend pas la TVH non récupérable de 254 millions de dollars.

termes du contrat de DMFA, de demander des renseignements additionnels au consortium DMFA pour réaliser une évaluation détaillée du calendrier de travail si le consortium DMFA indiquait que l'achèvement du projet serait retardé ou si, de l'avis de Metrolinx, le consortium accusait maintenant beaucoup de retard sur le calendrier de travail; toutefois, Metrolinx ne l'a pas fait parce que le consortium DMFA a fait valoir qu'il pourrait respecter les délais. Le consortium DMFA a continué à soumettre des calendriers et à accumuler les retards en 2017, et Metrolinx a fait part de ses préoccupations à ce sujet (comme le montre la **figure 7**), mais le consortium DMFA ne les a pas réglés adéquatement.

En décembre 2017, Metrolinx a rencontré des membres de la haute direction du consortium; le consortium continuait alors de certifier qu'il respecterait la date d'achèvement prévue dans le contrat, soit septembre 2021, et a indiqué qu'en février 2018, il fournirait des solutions pour atténuer les retards dans le calendrier. Toutefois, le consortium DFMA a plutôt présenté à Metrolinx, en février 2018, une demande de report de la date d'achèvement du projet à octobre 2022. La réclamation présentée demandait également un dédommagement parce que Metrolinx aurait dû redoubler d'efforts pour épauler le consortium DMFA lorsque, par exemple, à son avis, la Ville de Toronto a tardé à lui accorder des permis et que les experts techniques de Metrolinx et de la CTT ont rejeté à plusieurs reprises les plans de conception inacceptables du consortium DMFA.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux contrôler le risque que les projets de DMFA ne soient pas achevés à temps et dans les limites du budget, nous recommandons qu'Infrastructure Ontario élabore des outils et des recours à intégrer dans les contrats de DMFA dans le but de reconnaître les premières indications de retards dans le projet.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario (IO) s'engage à améliorer constamment ses processus et ses outils, notamment en intégrant les leçons retenues des projets antérieurs pour intensifier le développement et l'exécution des projets à venir.

Par exemple, IO a mis en oeuvre des exigences accrues relatives au calendrier de rapport d'après les leçons retenues pendant la construction du projet de TLR Eglinton. Ces exigences donnent à IO et à ses partenaires (Metrolinx dans le présent cas) la capacité de demander davantage de contributions aux calendriers de construction et permet de détecter plus rapidement les retards possibles dans le projet. Ces exigences rehaussent également l'obligation des consortiums de déclarer leurs plans et leurs stratégies pour atténuer les effets des retards possibles de projet. Ces exigences ont déjà été appliquées au projet de TLR Finch Ouest et seront intégrées dans de futurs projets de TLR.

En outre, dans le cadre du programme sur le rendement des fournisseurs d'IO applicables aux contrats de DFMA (instauré en 2017), des entrepreneurs en construction peuvent se voir imputer des infractions qui ont des répercussions sur leur pointage d'approvisionnement futur si des plans et calendriers de rectification satisfaisants ne sont pas réalisés conformément aux exigences de l'entente de projet.

Nous continuerons à chercher d'autres façons de renforcer davantage les exigences relatives au calendrier et des mesures additionnelles de rapport sur les calendriers, et nous ajouterons ces mesures aux contrats de DFMA le cas échéant. Les exigences additionnelles pourraient comprendre la présentation de rapports sur un indice de rentabilité et de calendriers en fonction des ressources devant être inclus au besoin, l'attribution à IO et à Metrolinx de la capacité

Figure 7 : Échéancier des événements et projets retardés

Source des données : Metrolinx

Date	Description de la mesure/ de l'événement
Juillet 2015	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx et Infrastructure Ontario concluent un contrat de DMFA d'un montant de 9,1 milliards de dollars pour la réalisation du TLR Eglinton Crosstown d'ici septembre 2021.
Décembre 2016	<ul style="list-style-type: none"> Les conseillers techniques de Metrolinx indiquent à la haute direction de Metrolinx que le consortium DMFA prend du retard.
Janvier 2017	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx communique une lettre au consortium DMFA lui demandant de s'occuper du retard dans le calendrier et fournit un calendrier mis à jour d'exécution du projet à temps conformément au contrat de DMFA.
Mars 2017	<ul style="list-style-type: none"> Le consortium DMFA fournit un calendrier mis à jour et indique qu'il est encore en mesure de respecter la date initiale d'achèvement substantiel.
Juin 2017	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx informe le consortium DFMA du non-respect du calendrier mis à jour et qu'il doit redoubler d'efforts pour remédier aux retards.
Juillet 2017	<ul style="list-style-type: none"> Le consortium DFMA fournit un calendrier mis à jour qui repousse la date d'achèvement du projet de huit semaines (prévue pour novembre 2021 au lieu de septembre 2021). Le consortium DFMA indique à Metrolinx que les retards sont attribuables à divers facteurs : la Ville de Toronto a tardé à approuver les permis; des problèmes sont survenus au sujet de l'entente entre le Canadien Pacifique et Metrolinx; Toronto Hydro et des entreprises de télécommunications ont demandé à modifier les plans de conception.
Septembre 2017	<ul style="list-style-type: none"> Les conseillers techniques de Metrolinx recommandent un examen détaillé des motifs invoqués par le consortium DMFA pour justifier les retards et des mesures qui peuvent être prises.
Octobre 2017	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx envoie une lettre au consortium DMFA pour corriger les lacunes du calendrier relativement au chemin critique du projet.
Novembre 2017	<ul style="list-style-type: none"> Les conseillers techniques de Metrolinx mentionnent officiellement à la haute direction de Metrolinx que le consortium DMFA n'est pas parvenu à présenter des plans de conception complets et entièrement coordonnés en temps opportun.
Décembre 2017	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx transmet une autre lettre au consortium DMFA pour lui demander de régler les problèmes de retard et de rencontrer les dirigeants du consortium DMFA. Lors de la réunion tenue le 15 décembre 2017, le consortium DMFA convient que le calendrier suscite des préoccupations et qu'il y donnera suite à la prochaine mise à jour du calendrier qui sera présentée en février 2018.
Février 2018	<ul style="list-style-type: none"> Le consortium DFMA fournit un calendrier mis à jour qui repousse la date d'achèvement d'un an (prévue pour octobre 2022 au lieu de septembre 2021). Le consortium DFMA dépose un avis de retard visant Metrolinx comme le prévoient les modalités du contrat de DFMA. Il demande une prolongation d'un an et une indemnité, alléguant que Metrolinx n'a pas respecté ses obligations et n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour faciliter le processus d'approbation des plans de conception (en particulier l'approbation du plan de conception par la CTT) et d'obtention des permis municipaux.
Mars 2018	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx réfute les allégations du consortium DFMA et lui demande de se conformer au contrat de DFMA en lui précisant de justifier les raisons du retard, de lui fournir un plan de redressement et de mettre à jour le calendrier des travaux pour éliminer ou réduire le retard.
Juillet 2018	<ul style="list-style-type: none"> Le consortium DFMA dépose un avis d'action devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour demander une indemnisation pour l'augmentation des coûts, les dommages et les frais engagés, et une prolongation d'un an pour terminer le projet.
Août 2018	<ul style="list-style-type: none"> Les conseillers techniques de Metrolinx réitèrent les préoccupations mentionnées à Metrolinx dans leur communication de novembre 2017 et disent que si ces problèmes ne sont pas réglés, le TLR Eglinton Crosstown, une fois achevé, ne sera peut-être pas conforme aux exigences du contrat de DFMA. Metrolinx demande à la cour de surseoir à toute réclamation du consortium DMFA concernant des retards jusqu'à ce que le projet soit terminé dans une large mesure. Metrolinx et le consortium DMFA règlent la question de réclamation pour 237 millions de dollars en plus des autres concessions décrites à la section 4.4.2.

de prévoir avec plus de certitude quels secteurs pourraient faire l'objet de retards avant qu'un consortium dépose une réclamation.

4.4.2 Le règlement pour imposer au consortium DMFA de respecter la date d'achèvement prévue au contrat a engendré des coûts de 237 millions de dollars pour Metrolinx

Dans un projet de DMFA, un consortium du secteur privé reçoit une prime pour assumer la plupart des risques de retards du projet et de dépassements de coûts. Dans le contrat de DMFA sur le TLR Eglinton Crosstown, la responsabilité de certains risques n'a pas été entièrement transférée au consortium DMFA, et Metrolinx a fini par régler la réclamation contre lui sur la base de son analyse de la répartition des risques dans le contrat.

Metrolinx a d'abord réfuté la demande en indiquant que le consortium DMFA n'a pas expliqué ni soutenu les événements ou circonstances en particulier qui pourraient lui accorder le droit de demander une indemnisation pour les coûts imposés en raison des retards. Metrolinx a également constaté que malgré les retards du consortium DMFA, il certifiait jusqu'en décembre 2017 qu'il respecterait la date d'achèvement du projet prévue au contrat, soit septembre 2021, en dépit de retards d'exécution d'environ 13 semaines constatés par Metrolinx.

En août 2018, Metrolinx a réglé la réclamation pour 237 millions de dollars en utilisant une partie du fonds de prévoyance du projet (compris dans l'approbation par le Conseil du Trésor d'environ 12 milliards de dollars pour ce projet). De plus, Metrolinx a convenu d'accepter des dates d'exécution ultérieures pour les ponts piétonniers adjacents au pont West Don River actuel et à l'immeuble de l'Armée du Salut. Quant au montant de 237 millions de dollars, une somme de 100 millions de dollars est prévue en guise d'incitatif et d'encouragement à accélérer les travaux sous réserve d'une disposition de

récupération si le projet n'est pas achevé en grande partie par le consortium DMFA au plus tard le 29 septembre 2021. En retour, le consortium DMFA s'est engagé à faire table rase de toutes les réclamations connues ou qui devraient être connues au moment du règlement. Bien que ce soit censé protéger Metrolinx des réclamations actuelles et futures pendant la construction, nous ne pourrions déterminer si cette disposition est conservée tant que la construction n'est pas achevée.

Dans le cadre de la décision du gouvernement d'utiliser l'approche de DMFA pour ce projet, Metrolinx, de concert avec Infrastructure Ontario, a effectué une évaluation de l'optimisation des ressources (OR) qui précise les nombreux risques (comme les retards visant les permis et la contamination) auxquels le projet pourrait être exposé. Dans son entente avec le consortium DMFA, cet organisme a conservé la responsabilité de certains de ces risques, mais non pas la totalité. Lorsque l'évaluation de l'optimisation des ressources a été effectuée (avant la signature du contrat), Metrolinx et Infrastructure Ontario ont déterminé que Metrolinx continuait à assumer des risques d'une valeur d'environ 563 millions de dollars. Quand nous avons revu cette évaluation à la lumière de la réclamation, nous avons établi, avec la contribution d'Infrastructure Ontario, qu'une proportion d'environ 66 millions de dollars de ces risques pourrait être liée à des facteurs désignés dans la réclamation avant l'adjudication du contrat. Nous avons confirmé les 66 millions de dollars auprès d'Infrastructure Ontario. Cependant, la somme du règlement excédait ce montant.

Dans la réclamation, le consortium DMFA a établi dans quels secteurs des retards étaient survenus et a tenu Metrolinx responsable de ces retards. Toutefois, la réclamation n'appuyait pas la position du consortium DMFA selon laquelle Metrolinx était responsable des retards. Par exemple, dans le cas des retards relatifs aux plans de conception, elle ne fournissait pas de preuves de la façon dont elle s'est assurée qu'elle respectait les normes de conception de la CTT. De plus, Metrolinx

a constaté que le consortium DMFA n'avait pas suivi les procédures appropriées dans les cas de retards, notamment la présentation de renseignements sur chacun des retards lorsqu'il s'est produit, afin de permettre à Metrolinx de faire enquête sur les problèmes liés aux retards, de surveiller les progrès du consortium DMFA et de prendre des mesures au besoin. Metrolinx a convenu du montant d'un règlement qui représente une portion de l'exposition estimative totale au risque, mais n'a pas demandé au consortium DMFA de documentation à l'appui du montant de la réclamation.

Nous avons examiné le processus de négociation d'un règlement et avons confirmé que Metrolinx et Infrastructure Ontario se sont servis d'un registre des risques fondé sur leur analyse du contrat de DFMA pour évaluer un montant de règlement. Nous avons constaté que Metrolinx ne disposait pas d'assez de preuves documentées reliant le montant du règlement au moment où il a été établi que les retards lui incombait.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, il est entendu qu'en vertu d'un contrat de DMFA, un entrepreneur du secteur privé (le consortium DMFA dans le cas qui nous occupe) a la responsabilité de gérer la plupart des risques liés à l'exécution d'un projet à temps et dans les limites du budget. En convenant de régler la réclamation en utilisant une partie de son fonds de prévoyance du projet, Metrolinx acceptait la responsabilité partagée qu'Eglinton Crosstown soit achevé à temps et en respectant le budget.

RECOMMANDATION 5

Afin que le consortium DMFA soit tenu responsable de respecter les exigences du contrat de DMFA selon lesquelles le projet de transport léger sur rail Eglinton Crosstown devait être exécuté à temps et dans les limites du budget, nous recommandons à Metrolinx :

- de prendre rapidement des mesures dès qu'il a connaissance de retards et de tenir le consortium DMFA responsable de l'exigence

contractuelle par la présentation de plans d'action pour éliminer ou réduire les retards;

- de valider correctement toutes les réclamations futures et de n'acquiescer que les coûts jugés de sa responsabilité;
- dans les cas futurs de présentation à l'encontre de Metrolinx :
 - documenter son analyse qui relie les allégations contenues dans la réclamation à ce qui est effectivement survenu et obtenir des preuves pour étayer la réclamation, avant d'entreprendre des négociations avec le demandeur;
 - documenter l'analyse et le soutien liés à tous les aspects du règlement conclu.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Le modèle de DMFA utilisé par Metrolinx pour le TLR Eglinton Crosstown prévoit des outils de responsabilisation différents de ceux qui s'appliqueraient à un contrat de construction traditionnel. Si le consortium DMFA n'exécute pas un projet certifié de façon autonome comme étant conforme d'ici la date d'achèvement substantiel, il fait face à des conséquences financières considérables, dont la retenue d'un versement substantiel d'une valeur de centaines de millions de dollars. En contrepartie des risques assumés, le consortium bénéficie d'une marge de manœuvre importante dans l'utilisation de moyens et de méthodes de son choix pour achever le projet d'ici cette date, dont le pouvoir discrétionnaire d'établir et de modifier son propre calendrier de travail détaillé, qui peut prévoir un délai d'exécution de certaines tâches et l'accélération d'autres tâches. Le consortium, en ayant pleinement connaissance de ces modalités, a fourni la date d'achèvement substantiel fixe du 29 septembre 2021.

Metrolinx continuera à tenir le consortium DMFA responsable des retards. De

plus, Metrolinx collaborera avec Infrastructure Ontario dans le cadre d'acquisitions futures pour passer en revue certaines modalités contractuelles afin de renforcer les recours qui s'offrent dans les cas de retards, de réclamations et de différends.

Le règlement conclu avec le consortium atténue le risque de réclamations futures. Si d'autres réclamations devaient être présentées, Metrolinx veillera à ce que le processus d'examen des réclamations qui relie les allégations aux détails observés sur le terrain soit documenté minutieusement.

RECOMMANDATION 6

Afin que les parties aux contrats du DMFA du secteur public et du secteur privé sachent de quoi il en retourne et comprennent bien la responsabilité partagée entre elles quant aux risques, nous recommandons qu'Infrastructure Ontario veille à ce que les contrats de DMFA soient rédigés de façon à refléter le plus grand transfert de risque pouvant être réalisé vers le secteur privé ayant été établi dans l'évaluation initiale de l'optimisation des ressources qui justifie le recours à la DMFA dans le cadre du projet.

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Infrastructure Ontario (IO) revoit constamment la rédaction de ses contrats, dont les contrats de DMFA, afin de s'assurer que la répartition des risques dans le contrat maximise l'optimisation des ressources et que les risques sont établis clairement en proportion de la partie la mieux placée pour les gérer. Par exemple, depuis la signature de l'entente sur le projet de TLR Eglinton, IO a clarifié le texte de l'entente type du projet de TLR pour mieux énoncer les risques financiers liés à la contamination de site et aux installations inconnues ou mal situées.

Le processus d'examen qui s'applique à la rédaction de contrats d'IO met en balance la

rétroaction commerciale et les leçons retenues des projets avec les évaluations des risques de l'industrie afin que les risques soient partagés ou assumés par la partie la plus en mesure de gérer le risque s'il y a lieu.

IO continuera à chercher d'autres façons de gérer et d'atténuer les risques assumés par le secteur public.

4.4.3 Metrolinx ne gère pas efficacement les retards et les risques découlant d'une mauvaise conception et des travaux de construction précipités

Comme l'indique la **figure 5**, les membres du personnel de Metrolinx et d'Infrastructure Ontario, de concert avec les consultants en gestion de programme, les conseillers techniques et d'autres entités (la CTT, la Ville de Toronto et les sociétés de services publics), examinent les plans de conception qui leur sont soumis par le consortium DMFA pour veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux spécifications. Les conseillers techniques de Metrolinx fournissent également une expertise technique, observent et vérifient les travaux de construction du consortium DMFA et produisent des rapports mensuels soulignant les secteurs à risque du projet. De plus, le personnel de Metrolinx produit un rapport mensuel distinct soulignant les progrès, la conformité et les risques associés au projet.

Le personnel de Metrolinx et les conseillers techniques ont mentionné dans leurs rapports que, dans de nombreux cas, le consortium DMFA n'a pas réussi à fournir des plans de conception complets, entièrement coordonnés ou en temps opportun. Les conseillers techniques ont officiellement transmis ces préoccupations à Metrolinx en novembre 2017 et en août 2018. Les conseillers techniques ont fait observer que si ces problèmes ne sont pas réglés, le TLR Eglinton Crosstown pourrait, à la fin de la construction prévue, ne pas être entièrement conforme aux exigences contenues dans le contrat de DFMA et/ou ne pas fonctionner adéquatement. Si

les éléments du projet sont jugés non conformes, un remaniement sera peut-être nécessaire ou Métrolinx et le consortium DMFA devront peut-être négocier un règlement pour dénouer la situation avant qu'il soit possible d'attester d'un achèvement substantiel.

Métrolinx dispose d'outils contractuels limités pour tenir le consortium DMFA responsable de fournir des plans de conception complets et entièrement coordonnés. Métrolinx a participé à la résolution des problèmes relevés lors des examens des plans de conception en discutant avec le consortium DMFA, en faisant le suivi des problèmes ou en demandant une nouvelle présentation. Métrolinx peut combler les lacunes du processus, comme les retards ou la documentation incomplète dans les nouvelles présentations des plans de conception, en produisant un rapport de non-conformité.

Il s'agit de rapports qui précisent comment le consortium DMFA ne satisfait pas aux exigences. Aux termes du contrat de DMFA, Métrolinx peut également déduire les amendes des paiements versés au consortium DMFA s'il relève des cas répétés où le consortium DMFA ne satisfait pas aux exigences (un manquement autodéclaré par le consortium DMFA ne donne pas lieu à une réduction du montant du paiement). En avril 2018, Métrolinx nous avait fait savoir qu'il avait publié un seul rapport de non-conformité en raison de problèmes de conception et n'avait imposé aucune amende.

L'examen des plans de conception soumis par le consortium DMFA a permis de relever les problèmes suivants :

- **Les plans de conception soumis pour examen sont incomplets et il manque des détails techniques.** Nous avons constaté, en date de septembre 2018, que sur les 2 655 plans soumis, 1 663 (63 %) présentaient des problèmes exigeant que le consortium DMFA soumette des plans à nouveau (pour 254 ou 10 % des plans) ou fournisse des précisions indiquant comment il entend régler un problème relevé (pour

les 1 409 autres, soit 53 % des plans). Par exemple, les détails manquants et les lacunes dans la conception visent notamment des éléments du système, comme l'équipement de signalisation et de détection d'incendie dans les tunnels. Les conseillers techniques ont fait remarquer que si les plans n'intègrent pas correctement ces éléments, ces derniers pourraient finir par être installés sur des surfaces. Ce n'est pas ce qu'exige le contrat de DMFA, il ne s'agit pas de l'emplacement idéal, et cela peut entraîner des retards si des travaux supplémentaires sont nécessaires, par exemple pour reprendre les travaux terminés afin d'intégrer correctement les éléments. En septembre 2018, Métrolinx n'avait pas accepté les plans du consortium DMFA dans ce cas-ci.

- **Les plans de conception ne sont pas présentés dans un ordre logique ou sont trop fragmentés.** Afin d'accélérer les travaux de construction du projet, le consortium DMFA a soumis des plans partiels à Métrolinx pour examen. Toutefois, les conseillers techniques ont constaté que les présentations sont parfois soumises dans un ordre illogique ou sont trop fragmentées. Ce problème a nécessité des examens supplémentaires inefficaces, qui sont menés sans que tous les renseignements requis aient été fournis. En outre, le consortium DMFA a soumis certains plans de stations avant de soumettre les plans des travaux d'excavation et de stabilisation (travaux visant à soutenir temporairement ou à renforcer les structures qui risquent de s'effondrer pendant la construction), ce qui précède les travaux de construction des stations. Le consortium DMFA a également soumis des plans de conception de stations avant de fournir un registre complet des dangers, de sorte que les conseillers techniques ne peuvent pas évaluer si les plans de conception des stations sont sûrs ni si le risque de dangers peut être contrôlé.

De plus, la CTT exige que les plans soient conformes et qu'elle puisse les approuver pour tous les travaux de construction à moins de 60 mètres de la propriété de la CTT. Selon l'interprétation de la CTT concernant les stations de correspondance (Kennedy, Cedarvale et Eglinton), le consortium DMFA devait soumettre une quinzaine de plans de conception. Cependant, le consortium DMFA a soumis plus de 60 plans initiaux pour la station Kennedy, 50 plans pour Cedarvale et 70 plans pour Eglinton et il a dû soumettre à nouveau plus de 100 plans pour Kennedy, 50 pour Cedarvale et 100 pour Eglinton. Ces nouvelles soumissions de plans en vue d'un examen plus approfondi ont contribué à retarder les projets et à en accroître les coûts. Par exemple, le consortium DMFA a soumis des plans partiels pour les travaux de conduites principales d'eau, d'incendie et d'installations sanitaires pour la station Cedarvale et il s'est occupé de l'installation des éléments nécessaires pour ces parties de la station. Toutefois, les plans de ces pièces ne correspondaient pas à la conception globale de la station pour les services publics et les services mécaniques. Par conséquent, la conception dans son ensemble doit prévoir l'ajout de dispositifs anti-refoulement redondants (dispositifs pour limiter le débit d'eau afin d'empêcher l'équipement d'être affecté) que le consortium DMFA n'avait pas prévu au départ. Le plan de conception dans son ensemble était également en conflit avec les plans de la CTT pour l'installation de son propre équipement d'entretien. Le consortium DMFA a présenté de nouveau la conception globale à six reprises mais en septembre 2018, la CTT ne l'avait pas approuvée parce qu'elle n'était toujours pas conforme à ses exigences.

- **Début des travaux de construction avant la fin de l'examen des plans de conception.** Les conseillers techniques de Metrolinx ont

fait remarquer que le début des travaux de construction avant l'examen des plans de conception peut occasionner la non-conformité des travaux, ce qui pourrait ne pas tenir compte de la fonctionnalité requise ou ne pas respecter les engagements du contrat de DMFA. Des exemples de cas où le consortium DMFA a entamé les travaux de construction avant la fin de l'examen des plans de conception comprennent les travaux préparatoires qui ont précédé l'achèvement des plans de conception de la gare, ainsi que la construction de la plateforme de transfert des installations d'entretien et d'entreposage, qui a précédé la démonstration que la conception est viable et acceptable pour l'exploitant (la CTT). Dans un cas comme dans l'autre, le consortium est allé de l'avant avec la construction avant l'examen final de la conception par Metrolinx. En réaction à cette situation, Metrolinx collabore avec ses conseillers techniques pour établir et comprendre les risques liés au consortium DMFA qui choisit de procéder à la construction avant la réalisation de l'examen des conceptions finales.

RECOMMANDATION 7

Pour rectifier les problèmes de plan de conception et de contenu qui surviennent afin qu'il n'y ait pas de retards induits dans l'avenir et pour que le projet de train léger Eglinton Crosstown soit construit conformément aux exigences convenues, nous recommandons que Metrolinx collabore avec le consortium DMFA pour :

- résoudre rapidement les problèmes relevés par les conseillers techniques de Metrolinx et la CTT concernant les plans de conception qui ne répondent pas aux exigences et aux spécifications du projet;
- réduire au minimum le nombre de conceptions partielles présentées afin de faciliter l'examen et l'approbation de la

conception par les conseillers techniques de Metrolinx et la CTT.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx continuera de collaborer avec le consortium DMFA pour lui souligner les problèmes relevés par son équipe de projet. Metrolinx établira clairement qu'il faut régler ces problèmes dans le cadre du processus par lequel le consortium DMFA exécute un projet qui soit conforme aux exigences du projet et certifié comme tel par un certificateur indépendant.

Comme le permet l'entente de projet, Metrolinx continuera à inciter le consortium DMFA à présenter ses plans d'une taille et d'une séquence qui maximisent le processus de conception et conservent les ressources de toutes les parties. Dans le cas précis d'une construction se trouvant à proximité des biens de la CTT, Metrolinx continuera à appliquer les dispositions particulières sur l'examen et l'approbation de la conception qui faisaient partie du contrat de DMFA.

4.4.4 Metrolinx a sous-estimé les coûts des services d'autobus supplémentaires

Le projet de TLR Eglinton a causé et continuera de causer des interruptions de service à la CTT; Metrolinx a accepté de payer à la CTT les frais d'exploitation supplémentaires engagés par la CTT en raison de ces interruptions, tel que prévu dans le budget du projet. Ces coûts supplémentaires s'expliquent par le fait que la CTT doit utiliser les autobus sur d'autres itinéraires pendant les travaux de construction du TLR.

Metrolinx n'a pas consulté la CTT lorsque l'on a établi au départ ces coûts à 19 millions de dollars en décembre 2014. Ce budget initial a été épuisé. En août 2016, Metrolinx a demandé à la CTT de lui fournir une estimation pour le reste des travaux du

projet. Selon les projections de la CTT, les coûts se chiffrent à 72,5 millions de dollars.

En octobre 2016, la CTT a fait parvenir à Metrolinx une lettre expliquant l'estimation des coûts et la ventilation des coûts par année de 2017 à 2021. En décembre 2016, la CTT a fourni à Metrolinx un rapport détaillé soulignant les services supplémentaires qui doivent être offerts dans tous les secteurs touchés par les travaux de construction du TLR.

RECOMMANDATION 8

Afin d'appuyer une budgétisation précise et transparente des coûts de tous les projets de transport en commun, nous recommandons que Metrolinx consulte les intervenants visés sur les estimations de coûts dans le cadre du processus d'établissement du budget et des mécanismes de surveillance des coûts.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx collabore avec des partenaires locaux des transports en commun afin de veiller à ce que les répercussions soient atténuées en proportion. Bien que l'option retenue par la CTT dans cette situation était l'augmentation des activités de ses autobus pour maintenir les niveaux de service actuels, ici ou ailleurs, il vaut la peine d'envisager d'autres options dont les coûts, les avantages, les répercussions sur le client et la faisabilité varient.

Pour donner suite à cette recommandation, Metrolinx élaborera une politique qui s'attaque au problème des perturbations pour les fournisseurs de services de transports en commun municipaux afin de se doter et de doter les intervenants de plus de certitude sur la question.

4.5 Une mauvaise planification a conduit Metrolinx à sous-estimer les coûts des services d'autobus supplémentaires

Depuis 2010, Metrolinx a signé trois contrats importants avec une entreprise pour fournir des services de gestion de programme pour le TLR et d'autres grands projets. La **figure 8** résume les contrats. La valeur des contrats totalise 272 millions de dollars.

La **figure 9** précise les services que l'entreprise fournit en vertu des trois contrats et les montants facturés pour ces services en date de juin 2018.

4.5.1 Metrolinx ne peut étayer les montants contractuels par une évaluation des travaux prévus et des coûts des travaux qui devraient être engagés

Metrolinx a d'abord passé un contrat avec une entreprise à la suite d'un appel d'offres concurrentiel en 2010. Comme le montre la **figure 8**, cette entreprise devait superviser la mise en oeuvre et la gestion des projets de TLR Eglinton Crosstown, Finch Ouest, Sheppard Est et Scarborough, ainsi que d'un projet de services d'autobus rapides (SAR) dans la région de York.

Nous avons constaté que Metrolinx a chargé une société d'experts-conseils de fournir des

services de gestion de programme pour les projets de TLR sans documents suffisamment explicatifs pour démontrer qu'il avait évalué l'ampleur des services nécessaires en regard du niveau et du type de ressources nécessaires pour exécuter les projets. Le marché a été conclu et la valeur du contrat initial a été établie sous la direction du vice-président de l'époque responsable de la mise en oeuvre des projets en fonction de son expérience antérieure des projets de transport en commun acquise aux États-Unis. Il s'agissait d'un contrat axé sur les tâches dont la limite supérieure s'élevait à 44 millions de dollars, c'est-à-dire qu'il était entendu que le contrat était fondé sur le remboursement des travaux réels demandés par Metrolinx et exécutés par le consultant à la satisfaction de Metrolinx. Metrolinx n'a donné aucune garantie ni pris aucun engagement quant à la quantité minimale ou maximale de travail qu'il confierait au consultant aux termes du contrat. La durée du contrat initial était de cinq ans, et le contrat comportait une option de prolongation de cinq autres années. Le plafond de 44 millions de dollars couvrait seulement les services lors des 5 premières années.

Toutefois, en juin 2014, Metrolinx était en voie d'utiliser la totalité des 44 millions de dollars prévus au contrat. Tel qu'indiqué dans la

Figure 8 : Trois contrats conclus avec une entreprise pour obtenir des « services de gestion de programme »

Source des données : Metrolinx

	Contrat n° 1	Contrat n° 2	Contrat n° 3	Total
Projets visés	<ul style="list-style-type: none"> TLR Eglinton Crosstown TLR Finch Ouest TLR Sheppard Est Transport en commun rapide de Scarborough SAR York Viva 	<ul style="list-style-type: none"> TLR Hurontario TLR Hamilton Programme d'Infrastructure autobus Réseau GO 	<ul style="list-style-type: none"> Projets d'électrification des corridors du Réseau GO dans le cadre du programme de transport rapide sur rail régional 	
Durée du contrat	2010–2022	2016–2020*	2015–2020*	
Valeur du contrat (en millions de dollars)	127	40	105	272
Valeur du contrat dépensée en date de juin 2018 (en millions de dollars)	103 (81 %)	24 (59 %)	73 (70 %)	200 (74 %)

* Metrolinx a l'option de prolonger le contrat jusqu'en 2025.

Figure 9 : Services fournis et montants facturés pour les trois contrats

Source des données : Metrolinx

Grand secteur de services	Description	Exemples de postes	Montants facturés en date de juin 2018 (en millions de dollars)
Gestion de programme et contrôles	<ul style="list-style-type: none"> Collabore à l'élaboration et à l'exécution de la portée, du calendrier et du budget des projets, y compris la gestion des risques, les estimations des coûts, l'établissement du calendrier et l'administration du système. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordonnateurs des horaires principaux Estimateurs principaux Responsables du contrôle des documents 	102
Soutien du Groupe de gestion de programme	<ul style="list-style-type: none"> Rend compte des activités et des finances du projet et veille à l'uniformité des rapports. Produit ou met à jour les documents de gestion des projets et des programmes, comme les plans, les processus et les procédures de mise en oeuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestionnaires de programme Gestionnaire de l'interface Spécialiste de la gouvernance 	35
Conformité	<ul style="list-style-type: none"> Veille à ce que les mesures de conformité et de sécurité soient conformes aux règlements municipaux, provinciaux et fédéraux et s'assure que les ententes sont mises à jour et respectées. 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien de la conformité technique – coordonnateurs de la qualité Gestionnaires adjoints de la conformité Coordonnateurs d'assurance de la sécurité 	16
Supervision de l'administration des contrats	<ul style="list-style-type: none"> Administre le système de gestion électronique des documents de Metrolinx et les contrôles continus des documents pour appuyer Metrolinx et les intervenants, et assure la surveillance de la gestion des documents à Metrolinx. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsables du contrôle des documents Administrateurs principaux des contrats Gestionnaire des demandes de réclamation 	16
Services de gestion du Programme des véhicules légers sur rail et de règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> Appuie le processus d'approvisionnement de véhicules légers sur rail de Bombardier et d'Alstom et le processus de règlement des différends. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingénieurs des véhicules du transport en commun Gestionnaires des véhicules et des systèmes Gestionnaires adjoints des systèmes 	8
Soutien au processus d'approvisionnement PPP/DMFA	<ul style="list-style-type: none"> Offre des conseils et du soutien dans le cadre de l'élaboration des ententes de DMFA et veille à une bonne harmonisation avec les autres ententes. 	<ul style="list-style-type: none"> Spécialistes PPP/DMFA Coordonnateurs PPP/DMFA Responsable PPP/DMFA 	6
Autre	<ul style="list-style-type: none"> Services de gestion de programme pour l'Union-Pearson Express. Fonctions supplémentaires de contrôle des documents. Services consultatifs pour l'acquisition d'un opérateur dans le cadre du programme de transport rapide sur rail régional. 		17
Total			200

figure 8, le contrat avait pour but de couvrir les services de consultant pour cinq grands projets de transport en commun, mais seulement deux avaient été entrepris (le TLR Eglinton Crosstown était à l'étape de l'approvisionnement et le SAR York Viva était en construction et géré par la York Region Rapid Transit Corporation). Le processus d'approvisionnement des TLR de Finch Ouest et de Sheppard Est n'avait pas débuté, et le projet de transport rapide de Scarborough avait été annulé. Metrolinx a expliqué qu'il a dépensé le montant initialement prévu au contrat plus rapidement que prévu en raison des coûts supplémentaires engagés lorsque la CTT s'est retirée de la gestion quotidienne des projets de TLR au milieu de 2012. Quand nous avons tenté de confirmer la nature et le caractère raisonnable de ces coûts supplémentaires, Metrolinx ne pouvait nous fournir de preuves détaillées établissant ce qui avait été fait pour justifier le paiement des coûts supplémentaires.

En 2014, le contrat a été élargi et 75 millions de dollars ont été ajoutés au plafond contractuel pour couvrir les coûts afférents. Le plafond a de nouveau été augmenté de 8 millions de dollars en 2017 pour couvrir d'autres travaux liés à des véhicules légers sur rail. Dans l'ensemble, la valeur du contrat a presque triplé à la suite de deux modifications pour ajouter 83 millions de dollars au montant initial de 44 millions de dollars et le contrat a été prolongé jusqu'en 2022. Metrolinx n'a pas lancé de nouvel appel d'offres pour ces prolongations, car il privilégiait la continuité des fournisseurs et estimait qu'à ce stade-là, l'embauche d'une société d'experts-conseils potentiellement nouvelle pouvait entraîner des retards. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, seulement deux projets avaient franchi l'étape de la planification. Le moment aurait été propice pour permettre à Metrolinx d'évaluer le travail qui restait à faire et d'envisager d'autres solutions que de demander à des consultants d'effectuer tout le travail. Autrement dit, il aurait pu déterminer s'il valait mieux regrouper du personnel interne, du personnel temporaire contractuel et/ou des

consultants pour effectuer le travail de façon plus efficace, plus rapide ou plus rentable. Metrolinx nous a fait savoir qu'il a évalué la planification de l'effectif pour déterminer la configuration des ressources internes et de consultation, mais il n'a pu établir clairement comment ces travaux ont mené à un montant de 75 millions de dollars aux fins de la prolongation.

De même, pour les deux autres contrats adjugés à la même entreprise, que l'on présente à la **figure 8** comme étant le contrat n° 2 et le contrat n° 3, évalués à 145 millions de dollars, visant la prestation de services de gestion de programme pour d'autres projets d'immobilisations, Metrolinx n'avait pas évalué en détail l'ampleur des travaux requis ni leurs coûts. Un peu plus de deux ans après le début des contrats, Metrolinx a dépensé plus de la moitié de la valeur des contrats, comme l'indique la **figure 8**. D'après les tendances antérieures en matière de dépenses pour les services de gestion de programme, les coûts excéderont probablement les valeurs actuelles des contrats, ce qui fait que des modifications devront être apportées pour augmenter les montants des contrats et que des fonds additionnels seront nécessaires au cours des années à venir pour la réalisation des projets.

RECOMMANDATION 9

Afin de veiller à obtenir l'optimisation des ressources des services à contrat, nous recommandons à Metrolinx :

- d'évaluer si le recours actuel à des consultants en leur qualité actuelle est justifié et, le cas échéant, rajuster le tir pour diminuer la dépendance envers une société d'experts-conseils;
- d'établir la portée des travaux et le budget avant de retenir les services de consultants et d'utiliser l'information qui en découle pour évaluer les propositions des soumissionnaires;
- de mener un processus de demande de propositions en vue de l'approvisionnement en services de gestion de programmes définis;

- d'évaluer s'il est plus de mise de lancer un nouvel appel d'offres et de documenter l'information avant de prolonger un contrat.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx évaluera comment utiliser la gestion de programme et les sociétés de génie (dont divers sous-consultants) pour remplir les rôles en ingénierie du propriétaire qui sont essentiels pour exécuter efficacement les programmes d'immobilisations. L'étendue de l'expertise internationale nécessaire pour mettre en oeuvre ces grands programmes d'immobilisations complexes est vaste, et la réussite du programme requiert les connaissances très spécialisées des ingénieurs et d'autres experts techniques. Metrolinx évaluera régulièrement la répartition optimale de la responsabilité entre les ressources internes et à contrat. Au cours des derniers mois, Metrolinx a évalué le recours à sa société actuelle d'experts-conseils dans ses capacités actuelles dans les trois contrats, qui ont tous été adjugés sur une base concurrentielle entre 2010 et 2016. Cette évaluation recommandera un amalgame de personnel interne, de personnel contractuel temporaire et/ou de consultants pouvant réaliser de façon optimale le programme d'immobilisations.

Dans le cadre de cette évaluation, Metrolinx déterminera sa stratégie future de contrats de services de gestion de programme, qui se penchera notamment sur la question de savoir s'il convient de les prolonger. Metrolinx accepte d'évaluer s'il est plus de mise de lancer un nouvel appel d'offres et de documenter l'information. La portée des travaux et le budget lié à ceux-ci seront établis clairement dans tous les contrats et ces éléments serviront à évaluer les propositions de soumissionnaires futurs.

4.5.2 Il est possible de mieux optimiser les ressources en présentant des soumissions plus concurrentielles pour des services de consultation

En vertu des contrats, la société peut sous-traiter le travail à d'autres sociétés afin qu'elles le fassent en son nom. En ce qui concerne les contrats 2 et 3, la société a déterminé les sous-consultants qui font partie de son équipe de soumissions. La société a sous-traité des travaux d'une valeur de 59 millions de dollars, ce qui représente 30 % du total des paiements aux termes des trois contrats conclus au cours des sept dernières années.

Bien que le recours à des sous-consultants constitue une pratique commune dans l'industrie, lorsque Metrolinx demande leurs services, il devrait garder à l'esprit sa politique d'approvisionnement, qui exige un approvisionnement concurrentiel des services d'une valeur de plus de 100 000 \$. Cet approvisionnement concurrentiel offre à Metrolinx la possibilité d'obtenir des services à moindre coût et offre également des possibilités à d'autres fournisseurs qualifiés; toutefois, nous reconnaissons qu'il faut en outre s'assurer que les nouveaux fournisseurs ayant franchi le processus concurrentiel cadrent bien avec le consultant principal. Nous avons constaté que dans certains cas, Metrolinx a expressément demandé à la société de recruter des sous-consultants et a eu régulièrement recours à certains d'entre eux au fil des ans. Dans ces cas, Metrolinx ne pouvait pas fournir de documents illustrant pourquoi il n'a pas envisagé l'approvisionnement concurrentiel. Comme Metrolinx fait une utilisation répandue des sous-consultants, il ne se conforme peut-être pas à l'esprit de sa politique sur l'approvisionnement, aux termes de laquelle un appel d'offres concurrentiel est nécessaire pour donner à d'autres sociétés d'experts-conseils qualifiés l'occasion de soumissionner et pour accroître la probabilité d'obtenir leurs services à plus faible coût.

Par exemple :

- Entre octobre 2015 et juin 2018, Metrolinx a versé environ 7,9 millions de dollars pour qu'un cabinet de sous-consultants fournisse divers services, y compris des conseils sur la fonctionnalité et les compétences requises pour une mine de données d'ingénierie et de conception technique; élaborer des procédures pour la gestion du calendrier, la gestion de la qualité, le contrôle des documents et d'autres fonctions de gestion des contrats; appuyer le processus de diversification des modes de financement et d'approvisionnement des projets.
- Entre août 2013 et juin 2018, Metrolinx a versé environ 7,4 millions de dollars pour un autre cabinet de sous-consultants pour la prestation de conseils notamment sur les propositions d'ingénierie et de conception, les estimations des coûts des projets et l'atténuation des risques. Ce sous-consultant a initialement été recruté pour travailler pendant 9 mois au coût de 50 000 \$. Toutefois, les services du cabinet ont continué à être retenus pour les trois contrats.
- Entre octobre 2014 et juin 2018, Metrolinx a versé environ 21 millions de dollars pour un autre cabinet de sous-consultants pour appuyer l'administration des contrats, la production de rapports et l'établissement du calendrier des projets du TLR. Metrolinx a expressément demandé l'ajout de ce sous-consultant au contrat du cabinet de consultants principal. Metrolinx a fait remarquer que ce sous-consultant devait être inclus dans le plan de travail annuel du cabinet de consultants principal parce qu'un contrat distinct que Metrolinx avait conclu avec le sous-consultant arrivait à échéance. Metrolinx nous a fait savoir qu'il estimait que les services pourraient être fournis plus efficacement si ce cabinet était recruté comme sous-consultant plutôt que comme partie à un contrat distinct conclu directement avec Metrolinx. Toutefois, comme ce cabinet

collaborait déjà étroitement avec Metrolinx, il n'était peut-être pas nécessaire que ce cabinet devienne un sous-consultant du cabinet principal.

Le cabinet principal facture aussi à Metrolinx une majoration de 2,5 % pour les frais des sous-consultants pour assurer l'administration des ententes avec eux. Metrolinx a constaté que l'utilisation de majorations est conforme aux normes de l'industrie. Compte tenu de la fréquence à laquelle on a eu recours aux sous-consultants et de l'argent versé à certains d'entre eux, il aurait pu être plus rentable pour Metrolinx d'obtenir ces services en régime de concurrence que de conclure un marché comme cela a été fait. En juin 2018, Metrolinx avait versé au cabinet principal environ 1,4 million de dollars en frais de majoration.

De plus, nous avons constaté que Metrolinx a confié aux consultants, dans le cadre des contrats, des travaux qui ne se rapportent pas aux projets précisés dans les contrats. Ces services auraient dû faire l'objet d'un processus d'approvisionnement distinct. Par exemple :

- De 2011 à 2013, Metrolinx a dépensé environ 1,2 million de dollars pour des services provisoires de gestion de programme pour l'Union-Pearson Express, un projet sans lien, tandis que l'approvisionnement était en cours pour obtenir les services d'un consultant permanent en gestion de programme.
- En février 2018, Metrolinx a dépensé environ 367 000 \$ pour obtenir les conseils d'un consultant sous-traitant portant sur la réorganisation du groupe de Metrolinx qui assure la gestion des projets d'immobilisations.

RECOMMANDATION 10

Pour assurer de façon rentable une planification et l'acquisition et la gestion des services de consultation, nous recommandons à Metrolinx :

- d'évaluer minutieusement la nature des exigences relatives aux travaux en vertu

de ces contrats afin de déterminer si un approvisionnement distinct conforme à sa politique est justifié;

- de revoir les tarifs des sous-consultants pour s'assurer qu'ils sont raisonnables;
- de documenter son examen et son approbation du fait que les paiements sont effectués seulement pour les travaux qui s'inscrivent dans la portée du contrat.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte ces recommandations.

Les services de sous-consultants sont toujours retenus dans les grands projets d'immobilisations de Metrolinx généralement aux termes d'un contrat donné par le consultant principal pour fournir une multitude de compétences techniques et de connaissances spécialisées.

Metrolinx évaluera et examinera la portée et la nature des services de consultation requis pour déterminer quelles sont les ressources appropriées pour exécuter les travaux. Metrolinx veillera à ce que les demandes de travaux s'inscrivent dans la portée du contrat principal et soient bien attribuées (c'est-à-dire affectées à des sous-consultants en vertu du contrat principal ou soumises à un processus concurrentiel, selon le cas).

Dans les cas où l'on a recours à des sous-consultants, Metrolinx examinera les tarifs pour s'assurer qu'ils sont raisonnables.

Metrolinx a récemment amélioré ses pratiques d'examen des facturations concernant les contrats de services de gestion de programme, en affectant l'examen des factures et des feuilles de temps aux membres du personnel directement responsables des travaux des consultants. Metrolinx veillera à ce que tous les montants facturés portent seulement sur les travaux définis dans les contrats principaux.

4.5.3 Les paiements effectués et les travaux demandés en vertu des contrats ne sont pas conformes aux pratiques exemplaires

En vertu des contrats, le cabinet et Metrolinx doivent convenir annuellement d'un plan de travail annuel, avant de procéder à des travaux. Metrolinx peut également demander au cabinet d'effectuer des travaux qui débordent du plan de travail. Comme nous l'avons mentionné à la section 4.5.2, il a fallu effectuer le paiement de biens et de services qui ne sont pas liés aux contrats. Dans la présente section, nous relevons les secteurs où les pratiques exemplaires ne sont pas respectées dans le cadre du processus de demande de travail de Metrolinx. Par exemple :

- **Les travaux n'ont pas été approuvés avant d'être entrepris.** Dans plusieurs cas, nous avons constaté que Metrolinx avait émis des demandes pour obtenir des travaux de sous-consultants qu'ils avaient déjà amorcés ou même terminés. En outre, Metrolinx a révisé une demande de travaux le 14 septembre 2017 pour des travaux que le sous-consultant avait exécutés entre le 1^{er} avril 2017 et le 30 septembre 2017. Dans un autre exemple, Metrolinx a émis une demande de travaux le 17 décembre 2015 pour des services effectués par le sous-consultant entre août 2015 et octobre 2015.
- **Les travaux demandés sont imprécis quant aux produits livrables.** Metrolinx ne précise pas toujours la portée ni la justification des travaux dans ses demandes de travail. La demande de travail peut être aussi vague que de fournir des services de soutien requis dans un domaine particulier. Le travail accompli varie de la participation à des réunions jusqu'à la formulation de commentaires sur différents sujets à la demande de Metrolinx. Dans les cas où Metrolinx fait appel à un sous-consultant pour le conseiller, il n'y a pas de produits livrables physiques. Il est possible

de surveiller le travail effectué seulement en faisant un suivi du temps consacré par le sous-consultant aux principaux produits livrables et en évaluant son rendement.

Toutefois, comme nous l'avons mentionné à la **section 4.5.5**, Metrolinx ne l'a pas fait adéquatement.

- **Il n'existait pas de limites d'approbation des dépenses avant décembre 2017.**

Metrolinx a une politique qui définit les limites d'approbation pour la signature de nouveaux contrats, mais jusqu'en décembre 2017, il n'avait pas de politique sur les limites d'autorisation de dépenses en vertu des contrats après leur approbation. Aux termes de la politique de Metrolinx applicable aux nouveaux contrats, un directeur, par exemple, pourrait approuver un nouveau contrat seulement si sa valeur s'établissait à moins de 250 000 \$, mais le même directeur pourrait autoriser des dépenses de quelque montant que ce soit relatives à des demandes de travaux en vertu d'un contrat approuvé existant. Ainsi, par exemple, aux termes des contrats de consultation, en 2011, un directeur a approuvé une demande de travaux en vue de l'achat d'un outil de gestion des coûts de près de 750 000 \$; en 2016, un directeur a approuvé des travaux d'administration de contrats de 1,2 million de dollars et des services de soutien comptable des projets au niveau principal pour la somme de 1,1 million de dollars; et en 2017, un directeur a approuvé une demande de travaux pour l'élaboration des procédures de travail pour les projets d'électrification du train régional express de l'ordre de 595 000 \$. En décembre 2017, des modifications ont été apportées à la politique sur la signature d'un nouveau contrat en vertu desquelles les personnes occupant un rang hiérarchique moins élevé que le chef des immobilisations doivent respecter le même plafond en dollars lorsqu'ils approuvent des travaux dans le

cadre des contrats existants que celui qu'ils doivent respecter lorsqu'ils signent de nouveaux contrats.

RECOMMANDATION 11

Pour améliorer la responsabilité des paiements effectués et des travaux demandés en vertu des contrats, nous recommandons que Metrolinx établisse des processus rigoureux qui :

- exposent explicitement tous les produits livrables dans le cadre des demandes de travaux avant que les demandes soient officiellement approuvées;
- exigent que l'approbation formelle des demandes de travaux soit documentée avant le début des travaux;
- permettent de surveiller la conformité à la nouvelle politique sur les limites d'approbation des dépenses.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte ces recommandations.

Metrolinx a mis en oeuvre une nouvelle politique sur les travaux aux termes des contrats approuvés en 2017. Metrolinx surveillera la conformité à cette politique. Metrolinx met également en oeuvre des processus plus rigoureux sur les demandes de travaux qui s'harmonisent aux nouveaux processus d'examen des feuilles de temps qui donneront suite à cette recommandation.

Le fournisseur de services de gestion de programme et ses sous-consultants forment une équipe intégrée aux membres du personnel de Metrolinx et d'Infrastructure Ontario et à ce titre, certaines demandes de travaux seront générales et ne seront pas comprises dans les produits livrables explicitement détaillés. Pour ces cas, Metrolinx élaborera des lignes directrices à l'intention de son personnel sur le niveau requis de détails dans les demandes de travaux, et surveillera la conformité.

4.5.4 Les paiements effectués et les travaux demandés aux termes des contrats ne respectaient pas les pratiques exemplaires

Aux termes des trois contrats de consultation décrits à la **figure 8**, Métrolinx dressait la liste des tâches que le consultant doit exécuter et celui-ci s'en sert pour fournir à Métrolinx un plan de travail annuel détaillé. Il faut au moins y indiquer une description des services ou des travaux à exécuter; un devis détaillé pour l'exécution de la tâche, y compris les heures estimatives pour chaque poste de l'équipe de projet qui exécutera les services ou les travaux requis; un calendrier indiquant les principaux jalons et produits livrables; les exigences de services spécialisés ou de sous-consultants; tout autre renseignement dont Métrolinx pourrait avoir besoin. Le plan de travail annuel représente la portée des travaux de l'année.

Toutefois, nous avons constaté que seul le premier plan de travail annuel pour le contrat initial, allant du 10 août 2010 au 31 mars 2011, contenait ces détails. Les plans de travail annuels subséquents ne les contenaient pas. Ils décrivaient plutôt les tâches à accomplir sans répartition des heures prévues au budget et des coûts par personne ni dates de début et de fin.

Métrolinx n'examinait pas adéquatement le caractère raisonnable des frais imputés sur les factures des consultants

Les contrats exigent que les consultants soumettent des factures et un rapport d'étape sur le plan de travail annuel tous les mois. Jusqu'en 2012, lorsque les projets de TLR sont passés de la CTT à Métrolinx au moment même où les efforts se sont intensifiés, les factures mensuelles comprenaient des feuilles de temps. Métrolinx a cessé d'exiger ce niveau de précision sauf sur demande expresse. On a alors invoqué que le personnel de Métrolinx superviserait le travail des consultants de façon continue, de sorte qu'un résumé des heures du consultant et

du personnel accompagnant les factures serait suffisant pour remplacer les feuilles de temps.

Cependant, nous avons constaté que les administrateurs des contrats qui examinent les factures mensuelles aux fins de paiement n'étaient pas directement responsables de la supervision du travail des consultants. La personne de qui relève directement le consultant ne vérifie pas si ce dernier a effectué le travail de façon satisfaisante et si les heures facturées pour le travail sont raisonnables.

L'examen des factures par les administrateurs de contrats est limité et consiste principalement à vérifier le respect des modalités du contrat et à s'assurer que les montants respectent les budgets approuvés.

Le contrat prévoit une clause d'audit selon laquelle Métrolinx peut demander des documents, y compris des données de comptabilisation du temps et des documents connexes, mais Métrolinx n'a jamais exercé ce droit.

Lors de notre examen des rapports d'étape mensuels, nous n'avons trouvé qu'une description de haut niveau des tâches exécutées (par exemple, fournir un soutien, entamer des discussions pour améliorer les rapports et la surveillance, participer aux réunions et collaborer à l'élaboration et à la mise au point des documents). On ne précise pas les ressources utilisées pour les tâches ni le moment où chaque tâche est censée être accomplie.

Au cours de notre audit, Métrolinx a amélioré son examen des factures. Depuis la facture de juin 2018, le personnel de Métrolinx qui supervise directement le travail du consultant doit examiner et approuver les factures aux fins de paiement.

RECOMMANDATION 12

Pour assurer une surveillance efficace du travail effectué par les consultants, nous recommandons que :

- Métrolinx applique l'exigence que les plans de travail annuels comportent des renseignements complets sur les estimations de temps, les principaux jalons et les produits livrables;

- les membres du personnel de Metrolinx qui supervisent directement le travail des consultants vérifient les factures par rapport aux exigences spécifiques des plans de travail annuels détaillés et évaluent le caractère raisonnable des heures facturées avant l'approbation des paiements.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx reconfirmera auprès du cabinet de consultants qu'il s'attend à ce que les plans de travail annuels et le mandat renferment des renseignements suffisants sur le calendrier d'exécution, des jalons et des produits livrables, s'il y a lieu, et soient conformes aux objectifs stratégiques et au plan annuel des immobilisations approuvé par Metrolinx.

Une restructuration récente du groupe des projets d'immobilisations de Metrolinx a réparti les employés du cabinet de consultants de façon à ce que plusieurs directeurs soient responsables de la surveillance quotidienne de leur rendement. Metrolinx a mis en oeuvre un processus révisé d'examen des factures à compter de la facture de juin 2018.

En ce qui concerne les plans de travail annuels ou le mandat qui incluent un produit livrable en plus des services, les employés de Metrolinx qui supervisent directement le consultant vérifieront les factures en les comparant aux exigences spécifiques du plan de travail annuel détaillé ou de la demande de travaux et s'assureront que les heures facturées sont raisonnables avant l'approbation du paiement.

4.5.5 Metrolinx n'a pas remédié au rendement insatisfaisant des consultants en temps opportun

Metrolinx n'a pas évalué officiellement la qualité des services fournis par le cabinet de consultants avant de majorer la valeur du premier contrat et

d'en prolonger la durée en plus de lui octroyer deux autres contrats importants. La première augmentation dans le contrat initial effectué en 2014 était de 75 millions de dollars et la seconde hausse, en 2017, était de 8 millions de dollars supplémentaires.

Sans évaluation en temps opportun de la qualité des services fournis par le cabinet de consultants, Metrolinx ne peut savoir si le cabinet répond aux exigences de Metrolinx. Par exemple, l'une des premières exigences prévue au contrat initial était, pour le consultant, de mettre au point et de maintenir un système exhaustif de rapports sur les coûts de programme et un échéancier principal de programme au moyen d'un logiciel désigné. Entre 2010 et 2014, Metrolinx avait dépensé environ un million de dollars dans le cadre du contrat pour l'acquisition et la mise en oeuvre d'outils de gestion de projet permettant de suivre les coûts ainsi que les échéanciers et de gérer les risques. Toutefois, il ne pouvait être établi que les consultants avaient fait le travail nécessaire pour s'assurer que les outils répondent complètement aux besoins de Metrolinx, et aucune évaluation formelle du cabinet de consultants n'avait été menée par Metrolinx. En l'absence de la réalisation d'évaluations formelles comme telles, Metrolinx a dépensé environ 67 000 \$ en décembre 2017 dans le cadre d'un autre contrat (le contrat 3 à la **figure 8**) pour charger un cabinet de sous-consultants d'évaluer les outils et de cerner les besoins non comblés. Son évaluation indique que les outils n'étaient pas utilisés de façon uniforme dans tous les projets d'immobilisations; qu'il n'y avait pas de lien clair avec les sources de données pour étoffer les données des outils; que les outils étaient dépourvus de système pour mener des activités de gestion de la sécurité et de la qualité; que la plupart des données doivent être préparées manuellement pour les rapports, augmentant le risque de données imprécises, et que les gestionnaires des projets n'étaient pas imputables des données contenues dans les rapports de projet.

Vers la même période (automne 2017), un membre de la haute direction de Metrolinx a fait remarquer que le cabinet de consultants n'offrait pas un rendement satisfaisant à Metrolinx et que l'on tente d'y remédier activement. Metrolinx nous a affirmé qu'il collaborait avec le cabinet de consultants afin d'adopter plusieurs changements dans les mois qui ont suivi cette observation, et qu'il avait résolu en grande partie ces problèmes. Il s'agissait notamment d'assurer la réorganisation de l'équipe de programme, de modifier la façon dont le cabinet de consultants fournit les services et fait rapport à Metrolinx, d'obliger le cabinet à préparer un rapport mensuel sur l'exécution des immobilisations et d'apporter des ajouts et des changements sélectifs au personnel du cabinet.

En 2015, Metrolinx a mis en place des dispositions officielles sur l'examen du rendement des fournisseurs. La première évaluation formelle du cabinet de consultants en vertu de ces dispositions s'est produite au milieu de 2018. Metrolinx a attribué au cabinet de consultants une cote « bon » dans l'évaluation, mais il a fait observer qu'il manquait du leadership nécessaire dans de nombreux secteurs; on avait accordé une attention particulière au respect de l'exigence de présentation de rapport aux membres de la haute direction plutôt qu'au soutien accordé aux équipes d'exécution, et il manquait parfois de coordination entre les secteurs.

RECOMMANDATION 13

Pour aider Metrolinx à tenir ses cabinets de consultants responsables des services de haute qualité dispensés en temps opportun, nous recommandons que Metrolinx élabore et englobe dans tous ses contrats des dispositions pour régler et atténuer en temps opportun les problèmes qui découlent d'un mauvais rendement des entrepreneurs.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx examinera les contrats des services de gestion de programme et déterminera si d'autres dispositions sont requises ou nécessaires pour corriger le mauvais rendement des entrepreneurs.

4.6 Metrolinx a fait rapidement l'acquisition de véhicules sans tenir pleinement compte du risque que les plans puissent changer

En août 2009, Metrolinx a commandé une étude pour lui permettre de déterminer s'il faut acheter des véhicules aux termes d'un contrat de la CTT avec Bombardier ou amorcer un nouveau processus d'approvisionnement en véhicules pour appuyer la mise en oeuvre des quatre projets de TLR à Toronto : LRT Sheppard Est, LRT Finch Ouest, LRT Scarborough et LRT Eglinton Crosstown. L'étude, achevée en octobre 2009, cerne plusieurs incertitudes au sujet des projets qui accusaient déjà des retards, et ces retards pourraient se poursuivre. Parmi les incertitudes relevées :

- on ne sait pas encore si tous les véhicules auraient un plancher surbaissé dans leur intégralité (sans marche entre l'entrée et la cabine);
- quel serait le meilleur diamètre des tunnels;
- les particularités de la technologie à utiliser;
- comment relever les défis techniques des lignes de TLR qui traversent les lignes de train du Réseau GO, les lignes de métro de la CTT et les lignes d'autobus de la CTT.

Jusqu'à ce que ces problèmes soient résolus, les calendriers étaient incertains et sujets à changement. (En septembre 2009, le calendrier des travaux de construction de l'infrastructure accusait déjà un retard de six mois.)

Bien que les incertitudes au sujet des spécifications sur les véhicules, comme l'exigence d'un plancher surbaissé, les dimensions des véhicules, ainsi que

la technologie devant être utilisée étaient réglées avant la signature du contrat sur les véhicules, l'approvisionnement en vue des principaux contrats de DMFA pour la conception et la construction des lignes de TLR n'avait pas encore commencé lors de la signature du contrat sur les véhicules.

En juin 2010, Metrolinx a signé un contrat de 870,5 millions de dollars avec Bombardier pour la conception, la production et la livraison de 182 véhicules légers sur rail, la livraison devant débuter en 2013 pour le TLR Sheppard Est. Metrolinx a signé le contrat avant que les principaux contrats de DMFA sur la conception et la construction des projets de TLR aient été mis en place.

La date à laquelle les véhicules seraient nécessaires avait changé avant la signature officielle du contrat en juin 2010 en raison de modifications au calendrier des projets apportées par le gouvernement de l'Ontario.

Quelques mois avant la signature du contrat, le gouvernement de l'Ontario a demandé dans son budget de mars 2010 que Metrolinx modifie les plans de projet de manière à diminuer les fonds requis de la province pour les projets de LTR au cours des cinq premières années. Cette mesure a repoussé les dates auxquelles les véhicules seraient nécessaires. La **figure 10** présente les nouvelles dates de livraison de Metrolinx prévues pour les différents projets dans la colonne « En 2010 » à la suite de la demande du gouvernement de l'Ontario.

Parmi les autres changements qui ont eu une incidence sur le calendrier des besoins en véhicules, mentionnons la modification par les gouvernements

des décisions concernant les projets à construire pour la Ville de Toronto en 2011 et 2012 comme l'illustre l'**annexe 2**, ainsi que les enjeux liés à la qualité et au calendrier chez Bombardier, que l'on approfondit à la **section 4.6.2**.

Malgré le fait que les principaux contrats de DMFA n'aient pas été mis en place pour la conception et la construction des projets de TLR, Metrolinx a passé un contrat pour les véhicules avec Bombardier en juin 2010 sans dispositions contractuelles adéquates pour faire face au risque de changements aux plans.

4.6.1 La modification du contrat avec Bombardier a coûté environ 49 millions de dollars à Metrolinx

En raison des décisions du gouvernement provincial et de l'administration municipale qui ont mené à de nouvelles dates d'achèvement des projets de TLR et de l'annulation du TLR de Scarborough, Metrolinx a dû négocier en profondeur avec Bombardier pour modifier le contrat. En 2012, il a négocié le report de la livraison initiale des véhicules de 2013 à 2017 (et il y a eu un autre report subséquent de livraison à 2018). On a également réduit le nombre de véhicules de 182 à 76 en raison de l'annulation du TLR de Scarborough et des préoccupations concernant la capacité de Bombardier de fournir les véhicules prévus au contrat (voir la **section 4.6.2** pour obtenir des précisions). Ces développements signifiaient que Metrolinx a engagé les coûts suivants :

- **Coûts de 19 millions de dollars pour reporter la date de livraison.** En mars

Figure 10 : Modifications du plan lorsqu'il faudrait obtenir les véhicules

Source des données : Metrolinx

Projet et véhicules	En 2009	En 2010	En 2012	En 2018
Eglinton Crosstown (76)	2016	2020	2020	Septembre 2021
Finch Ouest (23)	2013	2019	2020	Octobre 2023
Sheppard Est (35)	2013	2014	2021	s.o. ¹
Scarborough (48)	2015	2020	2020	s.o. ²

1. En 2015, le TLR Sheppard Est a été mis en attente jusqu'à l'achèvement du TLR Finch Ouest.

2. Le TLR de Scarborough a été annulé en 2013.

2013, Metrolinx et Bombardier ont convenu du calendrier de livraison révisé pour tenir compte des plans modifiés de Toronto, et ont conclu un règlement final en août 2014. Il prévoyait notamment que Metrolinx devait effectuer un versement préalable de 65 millions de dollars aux termes du contrat couvrant la période de 9 ans s'étalant d'avril 2013 à novembre 2021. Cela s'est traduit par des intérêts générés d'environ 16 millions de dollars pour Bombardier pendant cette période de 9 ans, ce qui représente les coûts assumés par Metrolinx pour modifier le contrat. De plus, Metrolinx a dû verser à Bombardier 3 millions de dollars en frais d'interruption du calendrier, ce qui porte à environ 19 millions de dollars les coûts pour Metrolinx de la modification de la date de livraison.

- **Coûts de 30 millions de dollars pour réduire le nombre de véhicules.** En décembre 2017, dans le cadre d'un règlement que l'on approfondit dans la section suivante, Metrolinx et Bombardier ont convenu de réduire le nombre de véhicules. Aux termes de ce règlement, les 76 véhicules coûteraient à Metrolinx 30 millions de dollars de plus que leur prix indiqué dans le contrat initial. Le prix indiqué au contrat initial pour seulement 76 des 182 véhicules aurait été de 443 millions de dollars en dollars actuels (392 millions en dollars de 2010s), ou environ 5,8 millions de dollars par véhicule, mais il est maintenant évalué à 473 millions de dollars, soit quelque 6,2 millions de dollars par véhicule.

Les achats de véhicules faits séparément par Metrolinx pour chaque projet (par opposition à l'achat des véhicules par des consortiums DMFA qui concevront et construiront les projets de LTR) signifient que Metrolinx assume tous les risques liés à l'achat de véhicules.

RECOMMANDATION 14

Afin de s'assurer que les futurs projets de transport en commun seront réalisés de la façon la plus harmonieuse et la plus rentable possible, nous recommandons que, pour chaque projet, Metrolinx produise un plan détaillé et intégré qui définit les besoins du projet en matière d'infrastructure et de véhicules et règle adéquatement les incertitudes qui entourent le projet avant de dresser le calendrier et d'amorcer le processus d'approvisionnement.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Les leçons retenues de l'expérience du véhicule léger sur rail de Toronto ont éclairé la décision de Metrolinx de transférer d'autres responsabilités d'interface de véhicule au consortium DMFA. Ce changement de responsabilité dans le contrat de DMFA et dans la portée est un processus que Metrolinx adoptera pour des projets à venir, dont le consortium du projet éventuel de TLR Hurontario, ainsi que pour la portée du consortium DMFA pour le TLR Hamilton et les acquisitions majeures dans les couloirs pour l'expansion ferroviaire du Réseau GO.

4.6.2 La réaction tardive de Bombardier face aux problèmes de qualité et de retard a coûté environ 25 millions de dollars à Metrolinx

Après que Metrolinx ait achevé ses négociations avec Bombardier et apporté une modification en août 2014 pour réviser le calendrier de livraison des véhicules, il s'est dit inquiet des progrès réalisés par Bombardier dans la conception de ces véhicules.

En octobre 2014, le PDG de l'époque de Metrolinx a indiqué dans une note transmise à Bombardier que « nous perdons confiance dans la capacité de Bombardier à livrer des véhicules prêts à la mise en service sans modifier grandement

la démarche adoptée ». Il a mentionné les préoccupations soulevées par Metrolinx lors de l'inspection du programme de conception et de construction de Bombardier. Parmi les problèmes relevés, il y avait des pièces « hors dimension, réparées et manifestement sans la qualité nécessaire pour répondre à la fiabilité et à la durée de vie prévue » des véhicules, ainsi qu'un manque général de préparation du personnel de Bombardier aux inspections de Metrolinx.

En 2015, Bombardier n'a pas respecté son échéance pour fournir un véhicule pilote fonctionnel à des fins de mise à l'essai en raison de problèmes de qualité et de fabrication. Ce n'est qu'à la fin de 2017, soit deux ans après l'échéance initiale, que les véhicules pilotes étaient prêts pour la mise à l'essai.

Les problèmes et les retards se poursuivant, Metrolinx a tenté d'annuler le contrat en 2016. Il a émis à Bombardier un avis de défaut en juillet 2016 et un avis d'intention de résilier le contrat en octobre 2016. Dans sa réponse présentée en février 2017, Bombardier a déposé une déclaration devant le tribunal contestant l'avis de défaut, dans laquelle elle fait valoir que les problèmes et les retards étaient imputables à la modification de la portée, des échéanciers et des qualifications techniques pour les véhicules effectuée par Metrolinx.

En avril 2017, le tribunal a ordonné aux deux parties d'entreprendre un processus de règlement du différend, devant débuter au début de 2018. Metrolinx et Bombardier ont conclu une entente avant d'entamer ce processus. Le règlement de décembre 2017 prévoit la réduction du nombre de véhicules de 182 à 76, le report du calendrier de livraison à compter de novembre 2018 (pour le TLR Eglinton Crosstown) et l'augmentation des dommages-intérêts déterminés par contrat que Bombardier devra verser si elle ne livre pas les véhicules à temps pour le TLR Eglinton Crosstown.

En juin 2018, Metrolinx avait engagé environ 25 millions de dollars pour assumer des coûts externes (pour retenir les services de consultants et d'avocats), comme le montre la **figure 11**.

Figure 11 : Coûts externes engagés par Metrolinx à des fins de surveillance et de négociation avec Bombardier, septembre 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Metrolinx

Coûts	Montant
Surveillance et administration	9,0
Plan d'urgence	10,3
Services juridiques externes	5,6
Total	24,9

Remarque : Metrolinx n'a pas fourni d'estimations de coûts des ressources internes.

RECOMMANDATION 15

Pour inciter les fournisseurs à respecter leurs engagements prévus au contrat, nous recommandons à Metrolinx d'ajouter des dispositions dans les contrats afin de le protéger contre l'engagement de coûts additionnels en raison de retards.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation.

Metrolinx, de concert avec Infrastructure Ontario, effectuera un examen des dispositions de contrat dans tous les prochains approvisionnements pour s'assurer que des recours suffisants en cas de retards et coûts soient intégrés.

4.6.3 Metrolinx s'expose à de nouveaux risques par l'acquisition de véhicules supplémentaires

Lorsque le tribunal a ordonné à Metrolinx de régler le différend avec Bombardier en avril 2017, Metrolinx n'était pas convaincu que Bombardier pouvait respecter l'échéancier prévu pour le TLR Eglinton Crosstown (maintenant fixé à 2021). Ainsi, en mai 2017, un mois après l'ordonnance du tribunal, Metrolinx a acquis 60 véhicules auprès d'un deuxième fournisseur unique, Alstom, au montant de 530 millions de dollars; 43 étaient

destinés à Eglinton Crosstown et 17 à Finch Ouest. Si Bombardier respecte l’échéancier d’Eglinton Crosstown, les 43 véhicules d’Alstom seront utilisés pour le TLR Hurontario.

L’entente conclue par Metrolinx avec Bombardier en décembre 2017 signifie que les véhicules d’Alstom ne seront pas nécessaires pour le TLR Eglinton Crosstown. Comme le précise le plan d’urgence de Metrolinx, ils seront plutôt utilisés pour le TLR Hurontario.

Cela va à l’encontre du plan initial de Metrolinx visant à ce que le soumissionnaire retenu pour le contrat du projet Hurontario assume la responsabilité d’acquérir et de gérer la livraison des véhicules légers sur rail Hurontario.

De plus, le processus d’approvisionnement avec Alstom signifie maintenant que la CTT devra exploiter deux types de véhicules sur les TLR – soit Bombardier pour Eglinton Crosstown et Alstom pour Finch Ouest. La CTT n’a pas encore déterminé les coûts supplémentaires que cette situation engendrera. Ses coûts d’exploitation pourraient augmenter en raison de la nécessité d’offrir deux programmes de formation différents et d’assurer la tenue de deux différents bassins de conducteurs.

La CTT nous a informés que Metrolinx pourrait atténuer ces augmentations de coûts possibles en collaborant avec le consortium DMFA et le soumissionnaire retenu pour le TLR Finch Ouest afin de concevoir des systèmes, des voies, des panneaux de signalisation et des aiguillages communs pour les deux TLR. Cela aiderait la CTT à élaborer un programme de formation à base commune qui donnerait aux opérateurs les qualifications requises pour les deux types de véhicule plutôt que de nécessiter l’élaboration de deux programmes de formation distincts.

RECOMMANDATION 16

Afin de gérer efficacement les risques et les coûts accrus liés à l’acquisition de véhicules par Metrolinx auprès du deuxième fournisseur, soit Alstom, nous recommandons à Metrolinx :

- d’évaluer les avantages et les coûts du transfert de la responsabilité de la gestion de la livraison des véhicules légers sur rail Hurontario au soumissionnaire retenu pour le contrat de DMFA Hurontario;
- de collaborer avec la Commission de transport de Toronto pour gérer les coûts d’exploitation de deux types de véhicules sur ses lignes de transport léger sur rail.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx est en train de procéder au transfert de responsabilités importantes de gestion de la livraison des véhicules légers sur rail Hurontario au soumissionnaire retenu pour le contrat de DMFA. Metrolinx a évalué les avantages et les risques des autres approches d’approvisionnement en véhicules, et dans ses négociations avec Alstom, le fournisseur de véhicules, a obtenu des modalités de contrat pour le transfert du contrat de véhicule aux soumissionnaires de projet.

Metrolinx collaborera avec la CTT pour finaliser les ententes d’exploitation et les coûts des TLR de Toronto.

Annexe 1 : Principales priorités en matière de transport en commun dans le Plan de transport régional de 2008

Source des données : Le Grand Projet : Transformer les transports dans la région du grand Toronto et de Hamilton, 2008

No	Les principales priorités en matière de transport en commun au cours des 15 premières années
1	Un train rapide sur la ligne Lakeshore entre Hamilton et Oshawa
2	La ligne de transport en commun rapide au centre-ville de Hamilton entre l'Université McMaster et le centre commercial Eastgate
3	La ligne de transport en commun rapide sur la rue Dundas à Halton et à Peel
4	Le Transitway de l'autoroute 403 entre le centre-ville de Mississauga et Renforth Gateway
5	Le transport en commun rapide de Hurontario entre Port Credit et le centre-ville de Brampton
6	Le service AcceleRide sur la rue Queen à Brampton
7	Une liaison ferroviaire entre la station Union et l'aéroport Pearson
8	Le service VIVA sur la route 7 et la rue Yonge dans la région de York
9	Le prolongement du métro Spadina vers le Vaughan Corporate Centre
10	L'augmentation de la capacité du métro Yonge et son prolongement jusqu'à Richmond Hill
11	La ligne de transport en commun rapide d'Eglinton entre l'aéroport Pearson et Scarborough Centre
12	La ligne de transport en commun rapide de Finch-Sheppard de l'aéroport Pearson à Scarborough Centre et à Meadowvale Road
13	L'amélioration et le prolongement de la ligne de transport en commun rapide de Scarborough
14	Un service de transport en commun rapide le long de la route 2 à Durham
15	L'amélioration des services ferroviaires actuels du Réseau Go et le prolongement du service ferroviaire du Réseau Go jusqu'à Bowmanville

Remarque : Les priorités ne sont pas classées par ordre de priorité, mais simplement par ordre géographique, d'ouest en est. Les priorités qui ont par la suite été financées dans le cadre des projets de TLR figurent en caractères gras.

Annexe 2 : Calendrier des principales annonces/décisions visant cinq projets de transport en commun rapide

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

Date	Annonce/décision
Projets de transport en commun rapide à Toronto	
16 mars 2007	<ul style="list-style-type: none"> La Ville de Toronto et le président de la CTT font l'annonce du <i>Toronto Transit City Light Rail Plan</i>. Ce plan propose sept nouvelles lignes de transport léger sur rail (TLR) dans tout Toronto : chemin Don Mills, Eglinton-Crosstown, Finch Ouest, Jane Street, Scarborough-Malvern, Sheppard Est et Waterfront Ouest.
13 juin 2007	<ul style="list-style-type: none"> La CTT approuve le plan de travail pour la gestion de projet du transport en commun de la ville [Remarque : Au milieu de 2012, la CTT se retirera de la gestion de projet des TLR.]
15 juin 2007	<ul style="list-style-type: none"> La province de l'Ontario annonce Transports-Action 2020, soit un plan de 17,5 milliards de dollars pour financer 52 projets de transport en commun rapide dans la RGTH (y compris les 7 TLR du plan Transit City) au cours des 12 prochaines années. La province confie à Metrolinx la supervision de Transports-Action 2020 dans le cadre de son plan de transport régional qui est diffusé en 2008.
28 novembre 2008	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil d'administration de Metrolinx adopte son premier Plan de transport régional – <i>Le Grand Projet : Transformer les transports dans la région du grand Toronto et de Hamilton</i>. Le Plan présente une feuille de route pour mettre en oeuvre 52 projets de transport en commun rapide d'ici 2020. Voici les grandes priorités en matière de transport en commun au cours des 15 premières années prévues dans le Plan : <ul style="list-style-type: none"> construire la ligne de transport en commun rapide d'Eglinton entre l'aéroport Pearson et Scarborough Centre; construire la ligne de transport en commun rapide de Finch-Sheppard de l'aéroport Pearson à Scarborough Centre et à Meadowvale Road; assurer l'amélioration et le prolongement de la ligne de transport en commun rapide de Scarborough.
1 ^{er} avril 2009	<ul style="list-style-type: none"> La province annonce un financement de 8,6 milliards de dollars pour : <ul style="list-style-type: none"> les trois priorités du TLR à Toronto (7,2 milliards de dollars); un service d'autobus rapides (SAR) dans la région de York (1,4 milliard de dollars).
15 mai 2009	<ul style="list-style-type: none"> La province annonce un financement conjoint de 950 millions de dollars avec le gouvernement fédéral pour financer le tronçon Sheppard de la ligne de TLR Finch-Sheppard, ce qui porte le financement du programme de TLR de Toronto à 8,15 milliards de dollars.
4 juin 2009	<ul style="list-style-type: none"> Le sous-ministre des Transports informe le directeur municipal de Toronto que les projets de TLR seront réalisés selon le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement.
Février 2010	<ul style="list-style-type: none"> La province, Metrolinx, la Ville de Toronto et la CTT s'entendent pour raccourcir les lignes du TLR parce que le coût avait été évalué à 10,5 milliards de dollars, alors que le financement fédéral et provincial a été fixé à 8,15 milliards de dollars : <ul style="list-style-type: none"> TLR Finch/Sheppard – éliminer la liaison entre la future station de métro Finch Ouest et la station de métro Don Mills, divisant ainsi ce TLR en deux TLR plus courts, soit Finch Ouest et Sheppard Est. TLR Eglinton – éliminer la liaison à l'aéroport international Pearson et terminer le terminus ouest de Weston Road.
25 mars 2010	<ul style="list-style-type: none"> La province annonce que, pour gérer les dépenses, elle collaborera avec Metrolinx à la construction progressive des TLR, ce qui retardera les travaux de certains d'entre eux.

Date	Annnonce/décision
19 mai 2010	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil d'administration de Metrolinx autorise Metrolinx à réviser les dates d'achèvement des TLR : <ul style="list-style-type: none"> Sheppard Est de 2013 à 2014 Finch Ouest de 2013 à 2019 Scarborough de 2015 à 2020 Eglinton de 2016 à 2020
13 juin 2010	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx et Bombardier concluent un contrat officiel pour la conception, la production et la fourniture d'un maximum de 182 véhicules légers sur rail d'une valeur de 870,5 millions de dollars (en dollars de 2010) pour les TLR de Toronto.
Décembre 2010	<ul style="list-style-type: none"> La Ville de Toronto annonce qu'elle annulera les TLR et se concentrera sur la planification des métros.
31 mars 2011	<ul style="list-style-type: none"> Le maire de Toronto, le ministre des Transports et le président de Metrolinx signent un protocole d'entente pour un plan de transport en commun révisé : <ul style="list-style-type: none"> Metrolinx est responsable des travaux à Eglinton-Scarborough Crosstown : métro de Jane/Black Creek à la station Kennedy, puis un projet de transport en commun rapide vers le centre-ville de Scarborough; Toronto est responsable du prolongement du métro Sheppard : de l'ouest jusqu'à la station Downsview et de l'est jusqu'au centre-ville de Scarborough, et prolongement du service d'autobus sur l'avenue Finch.
8 février 2012	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil municipal de Toronto remplace le plan du 31 mars 2011 par le plan du 19 mai 2010 de Metrolinx.
25 avril 2012	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil d'administration de Metrolinx approuve l'affectation d'un financement provincial de 8,4 milliards de dollars à quatre TLR, en vertu du plan du 19 mai 2010, et l'on apporte certaines révisions au calendrier des projets.
29 juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> La province approuve le plan de transport en commun de Metrolinx avec de nouveaux échéanciers : Eglinton, Scarborough et Finch Ouest devraient être terminés d'ici 2020 et Sheppard Est, d'ici 2021.
3 octobre 2012	<ul style="list-style-type: none"> La CTT et Metrolinx conviennent en principe que la CTT exploitera les TLR en vertu d'une entente qu'ils prépareront conjointement.
28 novembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx, la Ville de Toronto et la CTT signent une entente-cadre pour la mise en oeuvre des TLR.
16 juillet 2013	<ul style="list-style-type: none"> Le conseil municipal de Toronto confirme son appui à la construction d'un métro à Scarborough plutôt que d'un TLR et autorise le directeur municipal à modifier l'entente-cadre en conséquence. Contribution provinciale au transport en commun de Scarborough : 1,8 milliard de dollars (en dollars de 2010).
19 février 2015	<ul style="list-style-type: none"> La Ville de Toronto accepte de rembourser à Metrolinx 74,8 millions de dollars pour ses coûts irrécupérables sur le TLR de Scarborough qui n'existe plus.
27 avril 2015	<ul style="list-style-type: none"> Le TLR Sheppard Est est mis en attente jusqu'à l'achèvement du TLR Finch Ouest.
3 novembre 2015	<ul style="list-style-type: none"> Metrolinx et Infrastructure Ontario annoncent la signature d'un contrat de DMFA pour la réalisation du TLR Eglinton Crosstown d'ici septembre 2021.
3 mars 2016	<ul style="list-style-type: none"> Le début des travaux de construction du TLR Eglinton Crosstown et l'échéancier d'achèvement sont prévus en 2021 aux termes du contrat (les travaux de construction du tunnel ont commencé à l'été 2011).
7 mai 2018	<ul style="list-style-type: none"> Annnonce du soumissionnaire retenu pour la construction du TLR Finch Ouest, dont l'achèvement est prévu en 2023.

Date	Annnonce/décision
Projets de transport en commun rapide à l'extérieur de Toronto	
15 juin 2007	<ul style="list-style-type: none"> • La province de l'Ontario annonce Transports-Action 2020, un plan de 17,5 milliards de dollars pour financer 52 projets de transport en commun rapide dans la RGTH au cours des 12 prochaines années. • Les projets comprennent une ligne de transport léger sur rail Hurontario et la ligne de transport en commun rapide de Hamilton. • La province confie à Metrolinx la supervision de Transports-Action 2020 dans le cadre de son plan de transport régional qui est diffusé en 2008.
28 novembre 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Le conseil d'administration de Metrolinx adopte son premier Plan de transport régional – <i>Le Grand Projet : Transformer les transports dans la région du grand Toronto et de Hamilton</i>. • Le Plan présente une feuille de route pour mettre en oeuvre 52 projets de transport en commun rapide d'ici 2020. • Voici les grandes priorités en matière de transport en commun au cours des 15 premières années prévues dans le Plan : <ul style="list-style-type: none"> • construire un système de transport en commun rapide au centre-ville de Hamilton, de l'Université McMaster à Eastgate Square; • construire un réseau de transport en commun rapide Hurontario entre la station GO de Port Credit et le centre-ville de Brampton.
21 avril 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Le TLR Hurontario obtient un engagement financier de 1,4 milliard de dollars (en dollars de 2014) de la province.
26 mai 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement provincial annonce un engagement pouvant atteindre 1 milliard de dollars au titre des coûts en capital d'une ligne de TLR de Hamilton dont la portée a été révisée et qui s'étend de l'Université McMaster au centre-ville de Hamilton jusqu'à Queenston Circle (et qui devrait être prolongée jusqu'à Estgate Square).
28 octobre 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Brampton rejette le tracé du TLR par la rue Main, raccourcissant ainsi le TLR Hurontario de la station GO de Port Credit à l'avenue Steeles.
8 mars 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Hamilton et Metrolinx signent un protocole d'entente pour une ligne de TLR de 1 milliard de dollars.
6 juillet 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Les conseils municipaux de Mississauga et de Brampton approuvent un protocole d'entente pour le TLR Hurontario entre leurs villes respectives et Metrolinx.
17 août 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure Ontario et Metrolinx lancent une demande de propositions pour le TLR Hurontario et on prévoit attribuer le contrat en 2018.
12 avril 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructure Ontario et Metrolinx lancent une demande de propositions pour le TLR Hamilton et on prévoit attribuer le contrat en 2019.

Annexe 3 : Projets axés sur la diversification des modes de financement et d'approvisionnement

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

Les fondements de l'approche de DMFA

Dans le cadre de l'approche de DMFA, une entité du secteur public (un ministère, un organisme ou une organisation du secteur public élargi, comme un hôpital ou un collège; dans ce cas-ci Metrolinx) parraine un projet. Le promoteur établit la portée, le budget et le but du projet. Une entreprise du secteur privé est engagée par contrat pour financer et réaliser principalement des travaux de construction. Dans certains cas, l'entreprise du secteur privé sera également responsable de l'entretien ou de l'exploitation d'un projet pendant 30 ans après la fin des travaux.

En règle générale, le promoteur du projet ne paie à l'entreprise du secteur privé le prix prévu au contrat pour le projet que lorsque celui-ci est pratiquement terminé. Toutefois, Infrastructure Ontario permet l'utilisation de paiements progressifs au contrat afin de réduire les coûts de financement à long terme. Autrement dit, puisque les entreprises du secteur privé assument des taux d'intérêt plus élevés pour financer le projet que le secteur public, les paiements progressifs réduisent le montant que l'entreprise du secteur privé doit emprunter et assumer pour un taux d'intérêt plus élevé.

L'optimisation des ressources doit être démontrée pour justifier le recours à la DMFA

Dans le cadre de *Bâtir de meilleures vies* (plan d'infrastructure à long terme de l'Ontario), l'optimisation des ressources est un principe important pour déterminer s'il faut réaliser des projets selon le modèle de DMFA. Pour que le Conseil du Trésor approuve le financement des projets de DMFA, il faut qu'Infrastructure Ontario démontre que l'utilisation du modèle de DMFA permet d'obtenir un bon rapport qualité-prix.

Une analyse de l'optimisation des ressources (OR) compare les coûts estimatifs du projet du secteur public exécutant le projet avec le coût estimatif de l'exécution du même projet selon les mêmes spécifications à l'aide du modèle de DMFA. Les coûts estimatifs du modèle de DMFA doivent être inférieurs aux coûts estimatifs de l'exécution par le secteur public au titre de l'optimisation des ressources à démontrer et pour la réalisation du projet en tenant compte de la DMFA.

Notre audit de 2014 a permis de cerner des problèmes liés à l'approche de DMFA; les problèmes persistent pour les projets de TLR

Notre bureau a effectué un audit de l'approche de DMFA en 2014 et a relevé des problèmes liés au modèle d'évaluation de l'optimisation des ressources utilisé par Infrastructure Ontario. Les mêmes problèmes se posent pour les évaluations d'optimisation des ressources qu'Infrastructure Ontario, en collaboration avec Metrolinx, a entreprises pour les quatre projets de TLR. Ces problèmes sont décrits à l'**annexe 4**.

Nous continuons d'appuyer nos recommandations de 2014. Infrastructure Ontario devrait réviser sa méthode d'évaluation de l'optimisation des ressources afin de s'assurer que toutes les hypothèses sur lesquelles elle est fondée sont bien étayées et justifiées. De plus, les leçons tirées de l'expérience acquise lorsque les entreprises du secteur privé exécutent des projets de DMFA dans les délais et les budgets prévus devraient servir à améliorer le modèle de prestation du secteur public, de sorte que les projets d'infrastructure financés par le gouvernement soient réalisés au coût le moins élevé possible.

Annexe 4 : Enjeux cernés dans l'audit sur la DMFA de 2014 et les répercussions sur les projets de TLR

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

Enjeu

Les principales hypothèses retenues par Infrastructure Ontario (IO) pour attribuer les coûts aux risques :

- ne sont pas étayées par des données empiriques;
- sont difficiles à vérifier, car elles s'appuient sur le jugement professionnel et l'expérience de conseillers externes.

Par exemple, IO a utilisé un échantillon d'études qui indique que les projets exécutés par le secteur public entraîneraient des dépassements de coûts de 18 % à 47 %, tandis que les projets de DMFA susciteraient des dépassements de coûts pouvant atteindre seulement 12 % et l'expérience en Ontario se rapproche davantage de 5 %.

Les coûts d'exécution des projets à l'aide de la DMFA sont plus élevés que ceux de l'exécution assurée par le secteur public. Ces coûts plus élevés s'expliquent principalement par le fait que les entreprises du secteur privé font face à des coûts de financement plus élevés que dans le secteur public. IO compense ces coûts supérieurs par des estimations élevées du coût du risque lié à l'exécution des projets par le secteur public. Par conséquent, l'évaluation de la DMFA est positive en matière d'optimisation des ressources.

IO prévoit que le risque que les projets ne soient pas menés à bien à temps et dans les limites du budget est environ cinq fois plus élevé si l'exécution est assurée par le secteur public par rapport au modèle de DMFA.

En raison des hypothèses d'IO, aucune évaluation de l'optimisation des ressources effectuée par IO depuis 2006 n'affiche de résultat négatif pour la DMFA.

État et répercussions sur l'évaluation de l'optimisation des ressources des projets de TLR

Pour le TLR Eglinton Crosstown, IO a prévu un risque de dépassement de coûts de 29 % si l'exécution était assurée par le secteur public et un risque de dépassement de coûts de 2,5 % selon le modèle de DMFA. Il n'existe aucune donnée probante pour justifier les estimations d'un pourcentage peu élevé, soit 2,5 %, pour le modèle de DMFA.

Selon les évaluations en matière d'optimisation des ressources, les coûts des quatre projets de TLR s'élèveront à 14,8 milliards de dollars au titre de la DMFA et à 12,7 milliards de dollars si l'exécution est assurée par le secteur public (la différence de 2,1 milliards de dollars est principalement attribuable aux coûts de financement plus élevés du secteur privé). Les coûts plus élevés au titre de la DMFA sont compensés par un montant estimé de 5,8 milliards de dollars visant les risques liés à l'exécution par le secteur public, d'où une évaluation positive en matière d'optimisation des ressources de 3,7 milliards de dollars pour assurer la DMFA.

Pour les projets de TLR, IO prévoit que le coût de ces risques est d'environ 5 milliards de dollars pour le secteur public et d'à peine 1 milliard de dollars au titre de la DMFA.

Aucune des évaluations de l'optimisation des ressources des projets de TLR n'est négative pour la DMFA.

Enjeu

Deux risques présentent une part importante de l'écart entre la valeur des risques retenus au titre de la DMFA par rapport à l'exécution par le secteur public. Il s'agit :

- du risque que l'entretien des biens acquis à la suite de l'exécution par le secteur public ne soit pas assuré, de même que les biens acquis dans le cadre de la DMFA;
- du risque que, dans le cadre de l'exécution par le secteur public, les approbations internes du gouvernement soient retardées, ce qui repousserait le lancement des appels d'offres (un risque qui n'est pas prévu dans la DMFA).

État et répercussions sur l'évaluation de l'optimisation des ressources des projets de TLR

À la suite de notre audit de 2014, IO a mis à jour son approche d'évaluation de l'optimisation des ressources, ce qui réduit ainsi l'écart entre la DMFA et l'exécution par le secteur public pour les deux risques.

Toutefois, en 2015, IO a effectué une autre mise à jour de l'approche d'évaluation de l'optimisation des ressources qui compense l'écart moindre : IO suppose que si un entrepreneur du secteur privé conçoit et construit un projet, il apportera une valeur ajoutée grâce à des idées novatrices au détriment du secteur public. IO quantifie ce facteur d'innovation à 12 % des coûts de construction. Cette supposition s'appuie sur deux rapports qui font valoir que les approches axées sur l'innovation en matière de conception et de construction valent entre 10 % et 15 % de réduction de coûts.

Pour les projets de TLR, cela a permis d'ajouter une valeur de 997 millions de dollars pour la DMFA. Voici les deux inquiétudes que suscite ce facteur d'innovation :

- Les deux rapports qui ont été utilisés sont fondés sur des sondages et des entrevues auprès de participants de l'industrie. L'un d'eux compare également la soumission retenue et les offres non retenues pour dresser un échantillon de projets antérieurs d'IO afin de justifier l'ajout des avantages de l'innovation au modèle de DMFA. Les rapports ne présentaient aucune mesure d'innovations réelles des projets antérieurs.
- Outre ces deux rapports, IO a étudié son propre portefeuille de projets pour déterminer la valeur de l'innovation et a calculé une réduction des coûts de l'ordre de 7 % à 12 %. Toutefois, ce portefeuille ne comprenait aucun projet de TLR. On ignore si l'innovation est prise en compte dans les projets de TLR de la même manière qu'elle pourrait l'être, par exemple, pour les projets en milieu hospitalier.

Annexe 5 : Critères d'audit

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

1. Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et les exigences en matière de reddition de comptes sont établies pour assurer un processus efficace d'établissement des priorités des projets, fondé sur des critères solides qui tiennent compte des besoins économiques, environnementaux et sociaux.
2. Des analyses de rentabilisation détaillées énoncent clairement les objectifs et les avantages des projets, ainsi qu'un calendrier d'achèvement des projets. Des processus sont en place pour assurer et évaluer l'exhaustivité et la fiabilité des estimations de coûts et des autres renseignements utilisés pour appuyer la prise de décisions concernant les projets.
3. Des processus d'approvisionnement concurrentiels, équitables et transparents sont respectés pour l'attribution des contrats, y compris les contrats de DMFA, les contrats de véhicules légers sur rail, l'acquisition de biens et les contrats des services de consultants et de conseillers pour appuyer l'exécution des projets par Métrolinx. Les coûts et les avantages des solutions de rechange réalisables en matière d'approvisionnement font l'objet d'une évaluation approfondie.
4. Les contrats contiennent des dispositions visant à s'assurer que les travaux sont exécutés en temps opportun, conformément aux pratiques exemplaires en matière de gestion de projet. Par exemple, les dispositions prévoient établir un lien entre les paiements contractuels et les réalisations précisées dans le contrat ainsi que les mécanismes appropriés de règlement des différends.
5. Les procédures et les processus de surveillance sont exécutés par des personnes qualifiées afin de s'assurer que les entrepreneurs se conforment aux exigences de rendement et de responsabilisation énoncées dans les ententes et les contrats de projet. Les cas de non-conformité et de rendement insatisfaisant sont bien documentés et traités en temps opportun pour s'assurer que les projets sont menés à bien comme prévu.
6. Les échéanciers et les coûts de projet sont établis, surveillés et comparés aux résultats réels, et les résultats sont communiqués à intervalles réguliers. Au besoin, des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont relevés.

1.0 Résumé

L'imagerie médicale diagnostique comprend l'utilisation de services d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et de tomographie par ordinateur (TDM) pour fournir aux médecins des données importantes qui leur permettent de poser un diagnostic et de surveiller l'état des patients. De tels examens menés en temps opportun, qui sont de qualité et qui sont médicalement nécessaires peuvent aider les médecins à poser un diagnostic exact et à traiter de nombreuses maladies tôt après leur apparition et ultimement, ils peuvent contribuer à de meilleurs résultats en matière de santé pour les patients.

Étant donné les nouveautés technologiques qui permettent d'élargir la gamme des utilisations médicales et des maladies pouvant être diagnostiquées, le nombre d'examens d'IRM s'est accru de 17 % et celui des examens de TDM de plus de 30 % au cours des cinq années jusqu'en 2017-2018, exception faite des cas très urgents (la collecte de données sur les urgences n'était pas obligatoire avant 2015).

Par l'entremise des 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé de la surveillance du financement et du rendement des services d'IRM et

de TDM en Ontario. Parmi les 137 hôpitaux publics que comptaient l'Ontario en avril 2018, 78 étaient dotés d'au moins un appareil d'IRM ou de TDM.

L'accès rapide aux services d'IRM et de TDM est au cœur de la Stratégie ontarienne de réduction des temps d'attente. Aux fins du triage des patients, les radiologistes doivent utiliser les quatre niveaux et les cibles de temps d'attente pour chacun établis par le Ministère : cas très urgent (dans les 24 heures), cas urgent (dans les deux jours), cas moins urgent (dans les 10 jours) et cas non urgent (dans les 28 jours). Ces cibles sont fixées pour le 90^e percentile; autrement dit, 90 % des patients de chaque catégorie devraient subir leur examen dans les temps d'attente ciblés à compter de la date de réception de leur demande. En bref, au plus 10 % des patients devraient avoir des temps d'attente plus longs.

Durant notre audit, nous avons constaté que dans l'ensemble, les temps d'attente des patients nécessitant un examen d'IRM ou de TDM étaient les plus brefs par rapport à ceux de cinq provinces pour lesquelles des données sur les temps d'attente au 90^e percentile étaient accessibles (il n'existe pas d'information publique pour la Colombie-Britannique ni le Québec). Toutefois, pour beaucoup d'Ontariens qui avaient besoin d'un examen, les temps d'attente ont été significativement longs par rapport aux temps ciblés par le Ministère. Nous avons également constaté que si les appareils d'IRM et de TDM existants

avaient été utilisés pendant un plus grand nombre d'heures, les patients auraient été plus nombreux à pouvoir être examinés et les temps d'attente auraient diminué. Notre audit a également relevé des possibilités de gains d'efficacité et de meilleure utilisation des ressources qui pourraient contribuer à la réduction des temps d'attente pour les examens d'IRM et de TDM. Certaines de nos constatations particulières s'appliquent aux deux types d'examens, tandis que d'autres sont propres à chacun.

Services d'IRM

En 2017-2018, 108 appareils d'IRM dans 52 hôpitaux ont permis de faire plus de 835 600 examens. Au cours de cet exercice, le Ministère a versé à ces hôpitaux 157 millions de dollars ainsi qu'un paiement ponctuel supplémentaire de 7,3 millions qui allait devoir être utilisé expressément pour les services d'IRM. Les hôpitaux peuvent également utiliser à leur discrétion des fonds provenant de leur budget général (financement forfaitaire annuel du Ministère) ou d'autres sources pour offrir davantage de services d'IRM.

- **Pour 65 % des patients classés aux niveaux de priorité moins urgent et non urgent, les temps d'attente ont été plus longs que les temps ciblés par le Ministère pour les services d'IRM.** Les hôpitaux de la province ont été généralement en mesure de fournir des services en temps opportun aux patients des niveaux de priorité très urgent et urgent, mais n'ont pas pu le faire pour les patients des niveaux moins urgent ou non urgent. Il est quand même important que ces patients des niveaux moins urgent ou non urgent obtiennent eux aussi des services en temps opportun. De longs temps d'attente retardent le diagnostic et le traitement et peuvent avoir des répercussions sur la qualité de vie des patients, comme leur capacité de retourner au travail, à l'école ou à leurs activités courantes. Dans certains cas, la longue attente peut entraîner une détérioration de l'état du patient.

Chez les patients de niveau très urgent, seulement 5 % ont attendu plus longtemps que le temps ciblé de 24 heures. Chez les patients de niveau urgent, 17 % ont attendu jusqu'à cinq jours de plus que le temps ciblé de deux jours. Les patients des niveaux moins urgent et non urgent ont représenté 91 % de tous les examens d'IRM effectués en 2017-2018. Dans l'ensemble, seulement 35 % des patients des niveaux moins urgent et non urgent (et non pas la proportion visée de 90 %) ont eu leur examen d'IRM dans les temps d'attente ciblés par le Ministère, soit 10 jours et 28 jours respectivement. Pour les autres patients (soit 65 %, plutôt que la proportion ciblée de 10 %), les temps d'attente ont été plus longs que les temps ciblés (voir la figure 7).

- **Les temps d'attente pour les examens d'IRM varient selon le lieu de résidence du patient dans la province.** Les écarts dans les temps d'attente étaient particulièrement importants pour les patients classés au niveau non urgent. Selon le lieu de résidence du patient et la demande de services d'IRM dans un RLISS donné, les temps d'attente sont plus brefs ou plus longs que dans d'autres RLISS. Le Ministère n'a pas analysé les causes des grandes variations dans les temps d'attente entre les RLISS.

En 2017-2018, dans le RLISS affichant les temps d'attente les plus longs, 90 % des patients de niveau non urgent avaient attendu jusqu'à 203 jours, par rapport à 63 jours dans le RLISS ayant les temps d'attente les plus brefs.

- **Les patients ont des temps d'attente inutilement longs alors que les appareils d'IRM et de TDM ne sont pas utilisés assez longtemps, en dépit de leur capacité.** Nous avons constaté que des appareils d'IRM auraient pu être utilisés davantage, ce qui aurait permis de réduire les temps d'attente, mais que faute des ressources financières

nécessaires, les hôpitaux n'étaient pas en mesure d'accroître les heures d'utilisation des appareils. Si la totalité des 108 appareils d'IRM en Ontario avait été utilisée 16 heures par jour, 7 jours par semaine, les hôpitaux auraient pu surpasser les cibles de temps d'attente du Ministère.

En 2017-2018, les 108 appareils d'IRM n'ont été utilisés en moyenne qu'à 56 % de leur capacité maximale (qui est de 24 heures par jour, 7 jours par semaine). Nous avons estimé à environ 34 millions de dollars les coûts supplémentaires qui permettraient de respecter les cibles ministérielles d'ici la fin de l'exercice 2018-2019, en supposant que les hôpitaux utilisent les appareils pendant 132 197 heures de plus qu'en 2017-2018 à un taux horaire de 260 \$.

- **Les rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas sont coûteux, mais ni le Ministère ni les hôpitaux n'en connaissent les causes.** Lorsque des patients ne se présentent pas à leur rendez-vous ou l'annulent le jour même, les appareils d'imagerie peuvent rester inutilisés si les hôpitaux ne trouvent pas rapidement un autre patient pour remplacer celui qui ne s'est pas présenté. L'absence de systèmes de communication conviviaux dans les hôpitaux que les patients pourraient utiliser pour confirmer qu'ils ont été informés de leur rendez-vous, notamment des systèmes de courriel et de messagerie texte, est l'une des raisons qui expliquent les rendez-vous manqués. Nous avons aussi constaté qu'aucun des quatre hôpitaux dans lesquels nous avons mené l'audit ne faisait de suivi systématique des causes des rendez-vous manqués.

Les taux de rendez-vous manqués pour un examen d'IRM dans les hôpitaux de l'Ontario variaient de 0,1 % à 13,4 %. En 2017-2018, les hôpitaux ont déclaré un total de 48 320 rendez-vous manqués pour un examen d'IRM. Selon nos estimations, cela représente des coûts

d'environ 6,2 millions de dollars pour les hôpitaux, coûts qui sont essentiellement liés au personnel.

Examens de TDM

En 2017-2018, 165 appareils de TDM dans 78 hôpitaux ont servi à faire près de 1,8 million d'examens. Au cours de cet exercice, le Ministère a accordé 9 millions de dollars à ces hôpitaux, expressément pour les services de TDM. Les hôpitaux utilisent davantage leur budget général pour assurer les services de TDM – les 9 millions de dollars sont fournis à titre de financement additionnel.

- **Pour 33 % des patients des niveaux moins urgent ou non urgent qui attendaient un examen de TDM, les temps d'attente ont été plus longs que les temps ciblés par le Ministère.** Dans l'ensemble, les hôpitaux de la province étaient en mesure de fournir des services en temps opportun aux patients des niveaux de priorité très urgent et urgent, mais non pas à ceux des niveaux moins urgent ou non urgent.

Moins de 1 % des patients de niveau très urgent ont dépassé le temps d'attente cible de 24 heures, et 4 % des patients de niveau urgent ont attendu jusqu'à 4 jours de plus que la cible de 2 jours. Les patients des niveaux moins urgent et non urgent représentaient 49 % de tous les examens de TDM effectués en 2017-2018. Seulement 67 % des patients des niveaux moins urgent et non urgent (et non pas la proportion ciblée de 90 %) ont eu leur examen d'IRM dans les temps d'attente ciblés par le Ministère, soit 10 jours et 28 jours respectivement. Pour les autres patients (soit 33 %, plutôt que la proportion ciblée de 10 %), les temps d'attente ont été plus longs (voir la **figure 9**).

- **Les temps d'attente pour les examens de TDM varient selon le lieu de résidence du patient dans la province.** C'est pour les patients classés au niveau non urgent que

les écarts dans les temps d'attente étaient les plus importants. Selon le lieu de résidence du patient et la demande de services de TDM dans un RLISS donné, les temps d'attente sont plus longs ou plus courts que dans d'autres RLISS. Le Ministère n'a pas analysé les causes des grandes variations dans les temps d'attente entre les RLISS.

En 2017-2018, dans le RLISS affichant les temps d'attente les plus longs, 90 % des patients de niveau non urgent avaient attendu jusqu'à 127 jours, par rapport à 27 jours dans le RLISS ayant les temps d'attente les plus brefs.

- **Les patients ont des temps d'attente inutilement longs alors que les appareils de TDM ne sont pas utilisés assez longtemps, en dépit de leur capacité.**

Nous avons constaté que des appareils de TDM auraient pu être utilisés davantage, ce qui aurait permis de réduire les temps d'attente, mais les hôpitaux n'avaient pas les moyens financiers d'accroître les heures d'utilisation des appareils.

En moyenne, les 165 appareils de TDM n'ont été utilisés qu'à environ 37 % de leur capacité maximale en 2017-2018, malgré les longs temps d'attente. Action Cancer Ontario n'a pas de modèle de prévision pour déterminer le nombre d'heures nécessaires pour atteindre les temps d'attente ciblés par le Ministère pour les examens de TDM.

- **Les rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas sont coûteux, mais ni le Ministère ni les hôpitaux n'en connaissent pas les causes.** L'absence de systèmes de communication conviviaux dans les hôpitaux que les patients pourraient utiliser pour confirmer qu'ils ont été informés de leur rendez-vous, notamment des systèmes de courriel et de messagerie texte, est l'une des raisons qui expliquent les rendez-vous manqués. Nous avons constaté qu'aucun des quatre hôpitaux dans lesquels nous avons

mené l'audit ne faisait de suivi systématique des raisons des rendez-vous manqués.

Les taux des rendez-vous manqués pour un examen de TDM dans les hôpitaux de l'Ontario varient de 0,6 % à 13 %. En 2017-2018, les hôpitaux ont déclaré un total de 57 916 rendez-vous manqués pour des examens de TDM, mais ils ont été en mesure de trouver aisément d'autres patients pour remplacer ceux qui ne s'étaient pas présentés.

Services d'IRM et de TDM

- **Le Ministère n'est pas en mesure de justifier les méthodes de financement des examens d'IRM et de TDM, qui n'ont pas été modifiées depuis plus de 10 ans.** Le Ministère n'a pas passé en revue sa méthode de financement des IRM ni des TDM et n'a pas non plus intégré à cette méthode les données sur le coût réel par examen déclarées par les hôpitaux, sur la demande et sur la capacité dans chaque hôpital ni sur la complexité des examens dont les patients ont besoin.
- **Il n'y a pas d'évaluation obligatoire des résultats des IRM et des TDM par des pairs dans les hôpitaux ontariens.** L'absence de programme d'évaluation par les pairs entraîne pour les patients et les hôpitaux un risque d'interprétation erronée des images d'IRM et de TDM et/ou un mauvais diagnostic de l'état d'un patient. En 2013, un examen des travaux d'un radiologue dans un établissement de Trillium Health Partners a révélé des problèmes liés à plus de 640 TDM, dont certains concernaient des cancers non diagnostiqués. Le Ministère a demandé à l'organisme Qualité des services de santé Ontario (QSSO) de diriger la mise en place d'un programme provincial d'évaluation par des médecins pairs dans tous les établissements qui fournissent des services d'imagerie médicale. Mais les progrès sont lents.

- **Les hôpitaux n'effectuent pas systématiquement d'évaluation ou de suivi pour déterminer si toutes les demandes d'examen d'IRM ou de TDM étaient cliniquement nécessaires.** Il est essentiel d'effectuer un suivi du nombre d'examens inutiles ou inappropriés, car ces examens n'améliorent pas la santé du patient et nécessitent des ressources qui pourraient autrement servir à aider les patients qui ont besoin de tels examens. Dans les quatre hôpitaux visés par notre travail d'audit, il incombe aux radiologistes de l'hôpital de déterminer le niveau de priorité de chaque demande d'examen et de rejeter celles qui sont jugées inappropriées. Or, aucun de ces hôpitaux ne consigne le nombre de demandes inappropriées refusées.

Établissements de santé autonomes

Depuis 2003, le Ministère a conclu des ententes de fourniture de services d'IRM et de TDM avec sept établissements de santé autonomes (ESA). Ces services, surtout des examens moins urgents ou non urgents, sont assurés par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario, de sorte que les patients n'ont rien à déboursier. Ces ESA, qui disposent collectivement de six appareils d'IRM et deux appareils de TDM, ont réalisé environ 48 000 examens d'IRM et 11 320 de TDM à l'extérieur du milieu hospitalier.

- **Les ententes conclues entre le Ministère et ESA ne comprennent pas de taux horaires normalisés ni de mesures du rendement à l'égard des temps d'attente.** Aux termes de la *Loi de 1990 sur les établissements de santé autonomes*, le Ministère est responsable de l'octroi de permis aux ESA ainsi que de leur financement et de la coordination des évaluations d'assurance de la qualité. Nous avons constaté qu'on ne s'attend pas à ce que les ESA respectent des critères de rendement comme des cibles pour les temps d'attente.

En outre, les taux horaires varient : le coût d'un même examen d'IRM peut varier dans des proportions atteignant 175 % entre deux ESA différents et le coût d'un même examen de TDM peut varier dans des proportions atteignant 280 % entre deux ESA. Le Ministère ignore le coût réel d'un examen effectué à l'extérieur des hôpitaux et il ne peut donc pas déterminer si les taux actuellement accordés aux ESA sont raisonnables.

Conclusion globale

Notre audit nous a permis de conclure que ce ne sont pas tous les patients ayant besoin d'un examen d'IRM et/ou de TDM qui ont reçu un service rapide et équitable, en particulier les patients classés aux niveaux de priorité moins urgent et non urgent. Même si les temps d'attente en Ontario étaient les plus courts pour les patients ayant besoin d'un examen d'IRM et/ou de TDM par rapport aux temps d'attente dans cinq autres provinces pour lesquelles des données semblables étaient publiées, les hôpitaux de l'Ontario ne respectent pas les cibles de temps d'attente fixées par le Ministère. Les temps d'attente avant d'obtenir un examen d'IRM ou de TDM variaient selon le lieu de résidence des patients.

Nous avons également conclu que les services d'IRM et de TDM ne sont pas fournis selon un bon rapport coût-efficacité. Le Ministère n'a pas passé en revue les taux horaires qu'il verse aux hôpitaux pour les IRM ni sa méthode de financement des services d'IRM ou de TDM depuis plus de dix ans. Il n'a pas non plus intégré à sa méthode de financement des données sur le coût par examen, la demande et la capacité de chaque hôpital ni la complexité des examens dont les patients ont besoin. En outre, les taux horaires que le Ministère verse aux sept ESA varient grandement alors que les services d'examen sont semblables.

Les hôpitaux dans lesquels nous nous sommes rendus avaient adopté des politiques et des procédures d'évaluation pour assurer la sécurité des patients pendant les examens d'IRM. Les

radiologistes dans les hôpitaux veillaient également à ce que les patients soient exposés à une dose de rayonnement minimale pendant les examens de TDM et à ce que ceux-ci donnent des images claires en conformité des normes applicables. Toutefois, les hôpitaux n'effectuent pas systématiquement d'évaluation ou de suivi pour déterminer si toutes les demandes d'examen d'IRM ou de TDM étaient cliniquement nécessaires.

Selon notre audit, même si les temps d'attente sont évalués, mesurés et communiqués au public à intervalles réguliers, il serait possible de fournir des renseignements plus utiles et plus complets aux patients et à leurs médecins, afin de les aider à prendre des décisions éclairées au sujet des endroits où aiguiller les patients pour que les examens se fassent le plus rapidement possible.

Le présent rapport contient 13 recommandations préconisant 33 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Reconnaissant le rôle important que l'IRM et la TDM jouent dans le diagnostic et le traitement des maladies, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est déterminé à travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les hôpitaux et Action Cancer Ontario (ACO) à l'amélioration continue de la qualité en matière de coût-efficacité, de sécurité, de pertinence, d'efficacité, de répartition équitable et de renforcement des capacités pour assurer des services d'IRM et de TDM de grande qualité et qui sont offerts en temps opportun à l'ensemble des Ontariens et des Ontariennes. Nous remercions la vérificatrice générale de nous avoir fait part du fruit de ses réflexions et de ses recommandations.

L'audit met en lumière plusieurs domaines dans lesquels le Ministère renforcera les efforts et les initiatives actuels à des fins d'évaluation, d'examen et d'amélioration. Cela comprend

des améliorations au chapitre des horaires d'utilisation des appareils, de la pertinence des aiguillages et de la façon dont le Ministère finance l'exploitation des IRM et des TDM. Le Ministère va continuer de travailler étroitement avec ACO, les RLISS, les hôpitaux et d'autres partenaires du système pour veiller à ce que les Ontariens et les Ontariennes continuent d'avoir accès à des services d'IRM et de TDM de grande qualité.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu des services d'IRM et de TDM

L'imagerie médicale diagnostique comprend l'utilisation de services d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et de tomodensitométrie (TDM) pour fournir aux médecins des données importantes qui leur permettent de poser un diagnostic et de surveiller l'état de santé des patients. Plusieurs raisons peuvent justifier le recours à l'imagerie médicale : dépister des maladies chez des patients à risque, atténuer l'incertitude concernant un diagnostic, aider à la prise de décisions sur le choix des soins, évaluer les traitements et/ou guider une opération ou une autre intervention. De tels examens menés en temps opportun, de qualité et médicalement nécessaires peuvent aider les médecins à poser un diagnostic exact et à traiter de nombreuses maladies tôt après leur apparition et ultimement contribuer à de meilleurs résultats en matière de santé pour les patients.

Les services d'IRM et de TDM sont offerts aux patients qui en font la demande par l'entremise de leur médecin. Avant de faire une demande, un patient peut consulter son médecin sur le choix de l'hôpital ou de l'établissement de santé autonome (ESA) en fonction de divers critères, comme l'emplacement le plus proche, les temps d'attente,

la longueur du déplacement qu'est prêt à faire le patient et la possibilité de coordonner l'examen avec d'autres tests ou consultations. Le médecin traitant prépare la demande et l'envoie au service d'imagerie médicale d'un hôpital ou d'un ESA. Avant qu'un rendez-vous soit fixé pour le patient, un radiologiste évalue la demande, détermine le type d'examen et attribue un niveau de priorité au cas : très urgent, urgent, moins urgent et non urgent. Le personnel responsable de la planification des rendez-vous inscrit ensuite le patient au calendrier des examens d'IRM ou de TDM, selon le type d'examen requis (partie du corps visée et autres exigences afin d'obtenir des images claires et utilisables).

À l'arrivée du patient à l'hôpital ou à l'ESA, le personnel doit passer en revue avec lui les procédures de sécurité avant l'examen. La suite du processus prévoit d'autres étapes pour l'examen du patient, l'étude des images et la production d'un rapport sur les constatations cliniques reposant sur les images. Ce rapport est ensuite envoyé au médecin traitant. L'**annexe 1** illustre les principales étapes du processus que doit suivre un patient, de la première consultation avec son médecin jusqu'à l'obtention des résultats de l'examen. L'**annexe 2** énumère certains des points communs entre les examens d'IRM et de TDM et leurs différences.

2.2 Services d'IRM

L'imagerie par résonance magnétique (IRM) est une technique d'imagerie médicale utilisée pour visualiser, à l'aide des champs magnétiques, des structures internes détaillées. L'IRM fournit des images en trois dimensions des organes du corps; elle est particulièrement utile pour donner des images de tissus mous comme les ligaments, tendons, organes et tumeurs. Elle peut également fournir d'excellentes images de la tête, de la colonne vertébrale, des muscles et des articulations.

2.2.1 Principales statistiques sur la réalisation des examens d'IRM

Sur une période de cinq ans (de 2013-2014 à 2017-2018), le nombre total d'examens d'IRM effectués dans les hôpitaux de l'Ontario a augmenté de 17 %, passant de 702 047 à 824 805. (Cette tendance ne tient pas compte des examens très urgents, car il n'y avait pas d'obligation en 2013-2014 et en 2014-2015 de recueillir des données provinciales sur ces examens. En 2017-2018, les examens très urgents ne représentaient que 1 % de tous les examens d'IRM.) Les progrès en technologie d'imagerie incitent les médecins à faire de plus en plus souvent appel à l'IRM pour établir un diagnostic sur l'état de patients, par exemple pour diagnostiquer des incidents cardiaques, le dépistage d'un cancer et l'examen de femmes à risque élevé de cancer du sein. Il y a également une hausse de la demande d'examens de suivi pour évaluer la progression ou la rémission de maladies.

La **figure 1** montre le nombre d'examens d'IRM réalisés de 2013-2014 à 2017-2018. Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne les examens effectués pendant l'exercice 2017-2018 :

- 69 % des examens d'IRM ont été réalisés pour des patients de 18 à 65 ans; la plupart des cas étaient non urgents.
- La majorité des examens d'IRM visait la tête (31 % du total), la colonne vertébrale (25 %) et les extrémités, c'est-à-dire les membres (24 %). Les 20 % restants visaient d'autres parties du corps, soit l'abdomen, le bassin, les seins et le cou.

2.2.2 Financement des examens d'IRM

Le Ministère verse chaque année un paiement forfaitaire (le « budget général ») à chaque hôpital, en fonction des dépenses antérieures et de l'inflation. Il accorde également un financement supplémentaire pour divers programmes, y compris les activités liées aux examens d'IRM. En mars

Figure 1 : Nombre d'examen d'IRM effectués dans les hôpitaux, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Action Cancer Ontario

Niveau de priorité	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (%) entre	% du total
						2013-2014 et 2017-2018	2017-2018
Urgent	46 109	50 333	55 951	59 976	63 741	38	8
Moins urgent	93 190	97 330	104 966	110 861	116 706	25	14
Non urgent	562 748	587 752	606 468	637 127	644 358	15	77
Total, autres que très urgent	702 047	735 415	767 385	807 964	824 805	17	99
Très urgent*	s.o.	s.o.	10 267	11 298	10 843	s.o.	1
Total	s.o.	s.o.	777 652	819 262	835 648	s.o.	100

* La collecte de données sur les temps d'attente pour les examens très urgents n'était pas une exigence pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. Action Cancer Ontario n'a pas pour mandat de valider les données sur les temps d'attente ni sur le nombre d'examen très urgents recueillies depuis 2015-2016, car les temps d'attente pour ces examens ne sont pas publiés.

2018, on recensait 108 appareils d'IRM dans 52 des 137 hôpitaux de l'Ontario. En 2017-2018, le Ministère a versé à ces hôpitaux 157 millions de dollars pour l'utilisation de ces appareils; cette somme était la même lors des deux exercices précédents. Cela représente une hausse de 3 % par rapport à 2013-2014, exercice au cours duquel les hôpitaux avaient reçu 152 millions de dollars. Le Ministère a accordé aux hôpitaux un financement ponctuel de 7,3 millions de dollars en 2017-2018 et de 6,9 millions de dollars en 2018-2019; ces sommes devaient servir expressément au dépistage et/ou au diagnostic du cancer du sein dans les cas urgents ou moins urgents et les cas présentant des risques élevés.

Étant donné que le Ministère n'accorde pas de financement d'immobilisations distinct pour les appareils d'IRM, il n'existe pas de plan provincial d'immobilisations pour ces appareils. Le Ministère ne verse aucun financement d'immobilisations pour les appareils d'IRM, mais il finance l'utilisation des appareils en se fondant essentiellement sur des taux horaires préétablis, comme le décrit la **section 4.5**. Pour acheter ou remplacer un appareil, les hôpitaux utilisent une part de leur budget interne d'immobilisations et/ou des fonds provenant de campagnes de financement locales. Le financement d'immobilisations pour les appareils

d'IRM est décrit à la **section 4.7.2**. L'**annexe 3** montre la répartition des 108 appareils d'IRM entre les 52 hôpitaux qui en sont dotés ainsi que les temps d'attente à chaque hôpital en 2017-2018.

2.3 Services de TDM

La tomodensitométrie (TDM) utilise les photons radiographiques pour produire de multiples images qui sont ensuite numériquement reconstruites. L'appareil de TDM se compose d'un tube à rayons X et de détecteurs. Le tube produit un faisceau de rayons X qui traverse le corps du patient et le processus d'imagerie regroupe l'ensemble des images prises par les rayons X à divers angles. L'ordinateur de l'appareil crée ensuite des images transversales du corps. L'utilisation de la TDM est particulièrement efficace pour la tête, les os et les parties du corps où il y a beaucoup de mouvement, comme le thorax et l'abdomen. Comme nous le mentionnons à la **section 2.2**, la TDM est généralement utilisée pour examiner les mêmes parties du corps que celles qui feraient l'objet d'un examen d'IRM.

2.3.1 Principales statistiques sur la réalisation d'examen de TDM

Sur une période de cinq ans (de 2013-2014 à 2017-2018), le nombre total d'examens de TDM réalisés dans les hôpitaux de l'Ontario a augmenté de 31 %, passant de 939 258 à 1 234 131. (Cette tendance ne tient pas compte des examens très urgents, car il n'y avait pas d'obligation en 2013-2014 et en 2014-2015 de recueillir des données provinciales sur ces examens. En 2017-2018, les TDM très urgents représentaient 31 % du total des examens de TDM.) La province a ainsi constaté une hausse des demandes d'examen de TDM présentées par des spécialistes aux fins de l'évaluation de l'état initial de cellules possiblement cancéreuses chez un patient ou de l'état d'avancement de la maladie ainsi que du nombre d'examens de suivi pour les patients qui doivent faire l'objet d'une surveillance pour évaluer l'évolution ou la rémission d'une maladie.

La **figure 2** montre le nombre d'examens de TDM réalisés. Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne les examens effectués au cours de l'exercice 2017-2018 :

- Un nombre égal d'examens a été réalisé pour des patients de 18 à 65 ans et pour des patients de plus de 65 ans, à tous les niveaux de priorité.

- 81 % des examens visaient l'abdomen (30 % du total); le cerveau (28 %) et le thorax (23 %); les 19 % restants visaient d'autres parties du corps comme la tête et le cou, la colonne vertébrale et le bassin.

2.3.2 Financement des examens de TDM

Chaque année, le Ministère verse un paiement forfaitaire (le « budget général ») à chaque hôpital, en fonction des dépenses antérieures et de l'inflation. Il accorde également un financement supplémentaire pour divers programmes, y compris les activités liées aux examens de TDM. En mars 2018, on recensait 165 appareils de TDM dans 78 hôpitaux de l'Ontario; traditionnellement, le Ministère versait chaque année à ces hôpitaux un financement supplémentaire d'environ 9 millions de dollars pour l'utilisation des appareils. Le Ministère considère cette somme comme un financement supplémentaire, car il s'attend à ce que les hôpitaux financent l'utilisation de leurs appareils de TDM à même leur budget général. L'**annexe 4** montre la répartition des 165 appareils de TDM dans les 78 hôpitaux en Ontario ainsi que les temps d'attente à chaque hôpital en 2017-2018.

Figure 2 : Nombre d'examens de TDM effectués dans les hôpitaux, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Action Cancer Ontario

Niveau de priorité	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Variation (%) entre	
						2013-2014 et 2017-2018	% du total 2017-2018
Urgent	228 786	256 316	283 810	343 888	365 120	60	20
Moins urgent	254 033	266 425	267 192	289 990	313 604	23	18
Non urgent	456 439	473 133	507 562	544 465	555 407	22	31
Total, autres que très urgent	939 258	995 874	1 058 564	1 178 343	1 234 131	31	69
Très urgent*	s.o.	s.o.	341 496	495 604	556 131	s.o.	31
Total	s.o.	s.o.	1 400 060	1 673 947	1 790 262	s.o.	100

* La collecte de données sur les temps d'attente pour les examens très urgents n'était pas une exigence pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015. Action Cancer Ontario n'a pas pour mandat de valider les données sur les temps d'attente ni sur le nombre d'examens très urgents recueillies depuis 2015-2016, car les temps d'attente pour ces examens ne sont pas publiés.

2.4 Cibles de temps d'attente

Le Ministère définit ainsi un temps d'attente : « la période entre la date où l'hôpital reçoit la demande du médecin pour un examen d'IRM ou de TDM et la date de l'examen lui-même ». L'**annexe 1** fournit un diagramme du processus suivi par le patient, y compris le temps d'attente.

Afin d'établir un ordre de priorité pour l'accès aux services d'IRM et de TDM, le Ministère s'est inspiré des conseils d'experts cliniciens pour classer les patients en quatre niveaux : très urgent (niveau de priorité 1), urgent (niveau de priorité 2), moins urgent (niveau de priorité 3) et non urgent (niveau de priorité 4). Les radiologistes des hôpitaux utilisent ces catégories pour faire le triage et le classement des patients en fonction de l'urgence de l'examen.

En 2005-2006, dans le cadre de la Stratégie ontarienne de réduction des temps d'attente, le Ministère s'est inspiré des conseils d'experts cliniciens pour établir des cibles de temps d'attente pour la prestation des services d'IRM et de TDM à chaque niveau de priorité; ces temps d'attente sont présentés à la **figure 3**. La cible du Ministère vise le 90^e percentile. En d'autres mots, 90 % des patients devraient avoir leur examen dans le délai cible

fixé par le Ministère et au plus 10 % des patients devraient attendre plus longtemps.

Les hôpitaux sont tenus de saisir et de déclarer régulièrement à Action Cancer Ontario (ACO) leurs données sur les examens d'IRM et de TDM réalisés pour les patients adultes et pédiatriques. Jusqu'en décembre 2017, ces données sur les temps d'attente des hôpitaux pour les examens d'IRM et de TDM étaient publiées sur le site Web du Ministère. Elles sont maintenant publiées sur le site Web de Qualité des services de santé Ontario.

Les temps d'attente publiquement déclarés sur le site Web de Qualité des services de santé Ontario reposent sur la durée moyenne du temps d'attente mesurée ainsi que sur le pourcentage d'examens réalisés dans le délai ciblé par le Ministère et ce, pour chaque niveau de priorité individuellement et pour l'ensemble des niveaux de priorité combinés. L'**annexe 5** décrit les diverses méthodes utilisées par Action Cancer Ontario pour mesurer les temps d'attente et explique les avantages et les inconvénients de ces méthodes. L'annexe explique en outre la méthode de mesure des temps d'attente en temps réel décrite à la **section 4.6**. Étant donné que les cibles du Ministère visent le 90^e percentile, nous avons retenu cette mesure pour présenter les temps d'attente dans notre rapport d'audit.

Figure 3 : Définition des niveaux de priorité* et cibles de temps d'attente de la province pour les services d'IRM et de TDM en Ontario

Source : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Niveau de priorité des patients	Description clinique <i>Toute affection qui, si elle n'était pas diagnostiquée et traitée, entraînerait :</i>	Type de patient	Cible provinciale de temps d'attente
Très urgent (priorité 1)	une morbidité grave ou le décès p. ex. compression de la moelle épinière	Patients des services d'urgence, patients hospitalisés	Dans les 24 heures
Urgent (priorité 2)	une détérioration considérable p. ex. abcès épidual présumé	Patients des services d'urgence, patients hospitalisés et patients en consultation externe de niveau très urgent	Dans les 2 jours
Moins urgent (priorité 3)	une détérioration modérée p. ex. stadification du cancer	Patients en consultation externe de niveau urgent	Dans les 10 jours
Non urgent (priorité 4)	une détérioration légère p. ex. étourdissements chroniques/ détérioration de l'ouïe	Patients en consultation externe	Dans les 28 jours

* Les niveaux de priorité et les cibles de temps d'attente pour les services d'imagerie diagnostique en Ontario sont établis par des experts cliniciens de partout dans la province et servent à orienter les décisions sur le traitement et à gérer l'accès et les résultats pour les patients.

2.5 Principaux intervenants du secteur de l'imagerie médicale

Voici les principaux intervenants du secteur de l'imagerie médicale en Ontario.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

La planification de la capacité, l'élaboration des politiques, la surveillance du financement des activités et le rendement des services d'examen d'IRM et de TDM en Ontario incombent au Ministère. Celui-ci assure leadership et direction dans le cadre des initiatives opérationnelles et stratégiques ainsi que par le biais de ses responsabilités à l'égard des hôpitaux de la province. Le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) sont signataires de l'entente de responsabilisation entre le Ministère et les RLISS, qui décrit les responsabilités de chaque partie. Le Ministère assure la surveillance législative de la conformité des hôpitaux à la *Loi de 1990 sur la protection contre les rayons X* et à d'autres lois. La Loi de 1990 porte sur la supervision de l'utilisation d'équipement d'imagerie médicale, y compris les appareils à rayons X et les appareils de TDM, mais non les appareils d'IRM, car ceux-ci n'entraînent pas d'exposition à la radiation. En août 2018, la *Loi de 2017 sur la surveillance des établissements de santé et des instruments de santé*, qui élargit le mandat du Ministère en matière de surveillance des examens d'IRM, avait été adoptée, mais elle n'était pas encore en vigueur au moment où nous avons mené notre audit. De plus, le Ministère avait autorisé sept établissements de santé autonomes à fournir des services d'IRM et de TDM aux termes de la *Loi de 1990 sur les établissements de santé autonomes*, sur laquelle nous reviendrons à la **section 4.12**.

Réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS)

Les RLISS ont la responsabilité de transférer du Ministère aux hôpitaux le financement général ainsi que le financement propre aux examens d'IRM et de TDM dans leur région respective. Ils examinent les analyses de rentabilisation et les présentent au Ministère pour que celui-ci approuve le financement de nouveaux appareils dans les hôpitaux. Les RLISS assurent la surveillance des données sur les temps d'attente et l'efficacité des hôpitaux. Ils concluent avec les hôpitaux de leur région des ententes sur la responsabilisation en matière de services hospitaliers qui décrivent les responsabilités de chaque partie.

Action Cancer Ontario (ACO)

ACO est un organisme provincial dont le mandat prévoit notamment la collecte et la publication de données sur les temps d'attente et l'efficacité visant les services d'IRM et de TDM. Le comité consultatif sur l'imagerie diagnostique de l'organisme propose des moyens de régler les problèmes de temps d'attente et oriente la stratégie et les priorités du programme. ACO valide les données fournies par les hôpitaux avant de fournir l'information à Qualité des services de santé Ontario aux fins de déclaration publique.

Hôpitaux de l'Ontario

Il incombe aux hôpitaux d'acquérir et de gérer leurs appareils d'IRM et de TDM, de fixer des rendez-vous ainsi que de gérer et de fournir des services sécuritaires d'imagerie dans le cadre de leurs activités courantes. Les radiologistes qui travaillent dans les hôpitaux classent les patients qui leur sont aiguillés entre les divers niveaux de priorité et interprètent les résultats d'imagerie et les transmettent aux médecins traitants. Les hôpitaux sont tenus de remettre régulièrement à Action Cancer Ontario des données pertinentes sur les temps d'attente et autres éléments liés à l'efficacité, comme les taux de rendez-vous auxquels les patients ne se sont pas présentés (voir la **section 4.9**).

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit avait comme objectif de déterminer si les hôpitaux de l'Ontario, qui collaborent avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), Action Cancer Ontario (ACO) et leur réseau local d'intégration des services de santé (RLISS), sont dotés de politiques et de procédures pour :

- veiller à ce que les services d'imagerie par résonance magnétique (IRM) et de tomodensitométrie (TDM) soient fournis en temps opportun et de façon sécuritaire, équitable, pertinente et économique afin de répondre aux besoins des Ontariens et conformément aux normes, lignes directrices cliniques et lois pertinentes;
- évaluer et publier périodiquement des données sur les résultats et l'efficacité des services d'IRM et de TDM offerts pour répondre aux besoins cliniques des patients.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Nous avons établi ces critères après avoir examiné les lois, les politiques et les procédures applicables ainsi que des études internes et externes. Des cadres supérieurs du Ministère, d'Action Cancer Ontario, des quatre hôpitaux dans lesquels nous avons mené des travaux d'audit détaillés (Hôpital d'Ottawa, Horizon Santé-Nord, Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton et Mackenzie Health) ainsi que leur RLISS respectif (Champlain, Nord-Est, Hamilton Niagara Haldimand Brant et Centre) ont passé en revue notre objectif et nos critères connexes, qui sont énumérés à l'**annexe 6**, et leur ont donné leur aval.

Nous avons mené notre travail d'audit de janvier à juillet 2018, essentiellement auprès d'ACO et des quatre hôpitaux susmentionnés. Le Ministère et ACO nous ont confirmé par écrit qu'au 9 novembre 2018, ils nous avaient fourni tous

les renseignements dont ils ont connaissance qui pourraient avoir une incidence importante sur les conclusions du présent rapport. Nous avons eu des entrevues avec des cadres supérieurs et des membres compétents du personnel et examiné les documents pertinents du Ministère, d'ACO, des quatre hôpitaux et de leur RLISS respectif.

Afin de mieux comprendre les défis particuliers que doivent relever d'autres hôpitaux pour assurer la prestation des services d'IRM et de TDM, nous avons aussi visité cinq autres hôpitaux (voir les **annexes 3 et 4**), interviewé leurs cadres supérieurs et recueilli des renseignements pertinents. Pour choisir ces hôpitaux, nous avons utilisé divers facteurs, y compris les temps d'attente, le nombre d'appareils et leur âge, le nombre d'examen réalisés, l'emplacement géographique, le type d'hôpital et d'autres observations faites au cours de notre audit qui nous ont incités à pousser plus loin notre examen.

En général, notre examen des dossiers a porté sur les 3 à 5 dernières années, mais nous avons analysé certaines tendances sur 10 ans. Nous avons examiné des études pertinentes menées en Ontario ainsi que dans d'autres provinces canadiennes et d'autres pays.

Nous avons également examiné des renseignements pertinents fournis par le Ministère sur les sept établissements de santé autonomes (décrits à la **section 4.9**) qui reçoivent des fonds de la province pour fournir des services d'IRM et/ou de TDM en Ontario.

Nous avons parlé à des représentants de groupes d'intervenants, notamment Qualité des services de santé Ontario, l'Ontario Association of Radiologists et l'Association canadienne des radiologues, afin de connaître leurs points de vue sur l'imagerie diagnostique et en particulier sur les services d'IRM et de TDM.

Nous avons retenu les services d'un conseiller spécialisé ayant de l'expérience et une expertise médicale afin qu'il évalue l'efficacité des services financés par le gouvernement, comme ceux d'IRM et de TDM.

Nous n'avons pas pris en compte les travaux des services d'audit interne, car ceux-ci n'ont pas mené de travaux récents sur les services d'IRM et de TDM.

Enfin, nous avons pris en considération les questions pertinentes soulevées dans notre audit de 2006 « Hôpitaux – Gestion et utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique » et « Hôpitaux – Administration de l'équipement médical »; dans notre audit de 2012, « Établissements de santé autonomes »; et dans notre audit de 2017, « Services de traitement du cancer ».

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux *Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe* applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela a consisté notamment à obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la *Norme canadienne de contrôle qualité*, de sorte qu'il a recours un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et de diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Non-respect des cibles de temps d'attente du Ministère pour les patients de niveau moins urgent et non urgent : 65 % des patients des services d'IRM et 33 % de ceux des services de TDM ont attendu longtemps pour leur examen

Selon notre audit, même si les hôpitaux de l'Ontario étaient généralement en mesure de fournir des services en temps opportun aux patients nécessitant un examen d'IRM ou de TDM très urgents ou urgents, cela n'est pas le cas pour les patients des niveaux moins urgent et non urgent. Le temps d'attente cible du Ministère pour un examen très urgent est de 24 heures et de 48 heures pour les cas urgents. Pour les niveaux moins urgent et non urgent, les délais cibles sont respectivement de 10 jours et de 28 jours.

Le Ministère a fixé sa cible pour le 90^e percentile. En d'autres mots, 90 % des patients devraient avoir leur examen au cours de la période ciblée et au plus 10 % des patients devraient attendre plus longtemps. Cela dit, pour les patients de niveau moins urgent et non urgent, un taux nettement plus élevé que 10 % des patients ont attendu plus de 10 jours ou de 28 jours, selon les statistiques compilées par Action Cancer Ontario.

- **Examens d'IRM :** Seulement 5 % des patients de niveau très urgent ont attendu plus de 24 heures et seulement 17 % des patients de niveau urgent ont attendu jusqu'à 5 jours de plus que la cible de 48 heures. Les patients des niveaux moins urgent et non urgent représentaient 91 % de tous les examens d'IRM effectués en 2017-2018. Dans l'ensemble, seulement 35 % (par rapport à la proportion visée de 90 %) des patients de niveau moins urgent et non urgent ont subi leur examen d'IRM dans le temps d'attente

ciblé par le Ministère, soit respectivement 10 jours et 28 jours. Les 65 % restants (par rapport à la proportion visée de 10 %) ont attendu plus longtemps que la période ciblée. (voir la figure 7).

- **Examens de TDM :** Parmi les patients de niveau très urgent, moins de 1 % d'entre eux ont attendu plus de 24 heures, tandis que 4 % des patients de niveau urgent ont attendu jusqu'à 4 jours de plus que la cible de 48 heures. Examens d'IRM : Seulement 5 % des patients de niveau très urgent ont attendu plus de 24 heures et seulement 17 % des patients de niveau urgent ont attendu plus de 48 heures. Les patients des niveaux moins urgent et non urgent représentaient environ 49 % de tous les examens de TDM effectués en 2017-2018. Seulement 67 % de ces patients (par rapport à la proportion visée de 90 %) ont subi leur examen de TDM dans le temps d'attente ciblé par le Ministère, soit respectivement 10 jours et 28 jours. Les 33 % restants (par rapport à la proportion visée de 10 %) ont attendu plus longtemps (voir la figure 9).

Lors de nos visites dans les hôpitaux, nous avons constaté que des anomalies dans le système de liste d'attente exerçaient une grande influence sur le pourcentage de patients ayant leur examen dans le temps d'attente cible (en particulier les patients du niveau non urgent). Par exemple, lorsque des patients annulaient un rendez-vous qui leur avait été fixé, il arrivait souvent que d'autres patients sur la liste d'attente passent en tête de file et aient leur examen plus tôt, même si un bon nombre d'entre eux n'étaient pas classés à un niveau plus urgent.

Selon les membres du personnel à qui nous avons parlé de ce problème particulier dans trois des quatre hôpitaux qui déclaraient par ailleurs des temps d'attente élevés, ces patients représentent un fort pourcentage de patients ayant eu leur examen dans les temps d'attente ciblés. Par conséquent, le pourcentage de patients ayant eu leur examen au cours de la période cible (28 jours pour les patients

de niveau non urgent) déclaré par ces hôpitaux faussait les calculs de la moyenne et au 90^e percentile publiés par le Ministère. À la section 4.6, nous examinons des méthodes de déclaration qui seraient plus pertinentes et plus utiles.

Même si ces patients sont classés à un niveau moins urgent par les radiologistes, les longs temps d'attente retardent le diagnostic et le traitement et cela peut se répercuter sur leur qualité de vie (report de leur retour au travail ou à l'école, par exemple). Dans certains cas, ce retard peut entraîner une détérioration de l'état de santé d'un patient et des coûts supplémentaires pour le système de soins de santé. Voici quelques constatations de notre audit :

- Au début de l'année 2018, un patient a envoyé une lettre à la ministre de la Santé et des Soins de longue durée de l'époque pour décrire sa situation et les conséquences du retard pour fixer un rendez-vous. Comme son état a été déterminé non urgent, le patient a été inscrit sur une longue liste d'attente pendant sept mois. Or, durant cette longue période, le patient a été hospitalisé pour une chirurgie qui, selon lui [*traduction*] « était nécessaire pour un problème qui aurait pu être repéré lors de l'examen de TDM. J'ai passé deux mois à l'hôpital et au moins trois équipes médicales se sont occupées de moi (je ne suis toujours pas rétabli). Imaginez les coûts pour les contribuables, sans compter les méfaits pour moi. Selon mon chirurgien, j'étais sur le point de perdre une jambe. Tout cela aurait pu être évité, si le rendez-vous pour l'examen par imagerie médicale avait été fixé en temps opportun... »
- Autre exemple : un neurologue ayant une grande expérience du secteur de la santé a soulevé des préoccupations à l'égard des problèmes généraux liés au temps d'attente.
 - [*traduction*] « Pour les analyses usuelles [les examens non urgents], nous avons de très longs délais [...] Pour certaines demandes d'IRM, nous avons eu des temps

d'attente de plus six mois pour certaines analyses usuelles. Même si celles-ci ne sont pas urgentes, ce retard suscite de l'anxiété chez les patients pendant une longue période. Et même si le neurologue ne croit pas que ce soit un cas de tumeur ou de sclérose en plaques, le patient pourrait – et va sans doute – angoisser en permanence à ce sujet pendant plus de six mois. »

- « Un autre problème est le fait que certaines pathologies qui sont finalement diagnostiquées auraient pu être mieux traitées plus tôt. Par exemple, un examen par imagerie pour un cas de démence pourrait sembler usuel, mais si une importante pathologie vasculaire est décelée, des mesures plus urgentes de prévention des accidents vasculaires cérébraux pourraient être justifiées. Si une tumeur est décelée, il aurait probablement été mieux de la traiter six mois plus tôt. »
- « Les temps d'attente occasionnent des pertes et cela me préoccupe aussi. Par exemple, si l'attente pour une IRM est très longue, un examen de TDM provisoire pourrait être demandé pour vérifier qu'il n'y a pas de pathologie majeure. Cependant, comme l'IRM sera quand même nécessaire, il faut utiliser des ressources supplémentaires. »

Bon nombre de médecins et d'employés des hôpitaux que nous avons interviewés partagent ces points de vue.

Les longues périodes d'attente suscitent de l'incertitude dans le système de soins de santé de l'Ontario. L'attente pour avoir un examen par imagerie crée un goulot d'étranglement dans le parcours médical du patient, car il faut souvent attendre les résultats de l'examen et leur interprétation avant de pouvoir décider des soins à dispenser. Le système de soins de santé de l'Ontario est un système complexe formé de nombreuses composantes interreliées; sans prévisibilité, comment planifier les interventions et répartir plus efficacement les ressources?

4.1.1 Une comparaison entre l'Ontario et cinq autres provinces a révélé que c'est en Ontario que les temps d'attente sont les moins longs

Même si les temps d'attente des patients de l'Ontario pour les services d'IRM et de TDM dépassaient les cibles, ils étaient les moins longs par rapport à ceux des cinq autres provinces pour lesquelles des données récentes sur le 90^e percentile étaient publiées. Les **figures 4 et 5** présentent les données compilées par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) concernant la période d'avril à septembre 2016 et la même période en 2017. (Comme il n'y a pas de données communiquées au public pour la Colombie-Britannique ou le Québec, les rapports de l'ICIS ne portent pas sur ces deux provinces.)

En outre, l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé a fait remarquer que l'Ontario a exécuté en 2017 un nombre relativement élevé d'examen d'IRM et de TDM par tranche de 1 000 personnes, comparativement aux autres provinces du Canada, comme le précise l'**annexe 7**. Nous avons également noté que l'Ontario a fixé des cibles de temps d'attente plus ambitieuses et possiblement plus difficiles à atteindre que celles d'autres provinces et de l'Association canadienne des radiologues, qui sont décrites à l'**annexe 8**.

Figure 4 : Comparaison des temps d'attente dans certaines provinces pour des examens d'IRM, avril à septembre 2016 et avril à septembre 2017

Source : Institut canadien d'information sur la santé

Province	Temps d'attente (en jours)	
	Avril à septembre 2016	Avril à septembre 2017
Ontario	99	96
Saskatchewan	208	174
Manitoba	176	205
Î.-P.-É.	181	231
Nouvelle-Écosse	203	241
Alberta	242	277

Remarques:

- Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen d'IRM.
- Les provinces mentionnées sont celles pour lesquelles des données comparables étaient disponibles.

Figure 5 : Comparaison des temps d'attente dans certaines provinces pour des examens de TDM, avril à septembre 2016 et avril à septembre 2017

Source : Institut canadien d'information sur la santé

Province	Temps d'attente (en jours)	
	Avril à septembre 2016	Avril à septembre 2017
Ontario	41	35
Saskatchewan	46	49
Manitoba	61	55
Î.-P.-É.	77	92
Nouvelle-Écosse	92	110
Alberta	71	113

Remarques:

- Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen de TDM.
- Les provinces mentionnées sont celles pour lesquelles des données comparables étaient disponibles.

4.1.2 IRM : bon nombre de patients ont attendu longtemps pour les examens de niveau moins urgent ou non urgent

En 2017-2018, les examens de niveau moins urgent et non urgent représentaient 91 % du volume total d'IRM. Cette même année, 61 % des patients de niveau moins urgent ont eu leur examen dans le temps d'attente ciblé (10 jours); 29 % ont attendu de 11 à 34 jours; et 10 % ont attendu plus de 34 jours.

Les patients de niveau non urgent sont ceux qui ont eu la plus longue période d'attente pour leur examen d'IRM. La **figure 6** présente les temps

d'attente de ces patients en 2017-2018 ainsi que le nombre et le pourcentage de patients et leur temps d'attente, en jours.

Étant donné que le Ministère fixe sa cible pour le 90^e percentile, nous avons évalué ses progrès par rapport à cet objectif. La **figure 7** montre la tendance des temps d'attente pour le 90^e percentile au cours des cinq dernières années à l'égard des demandes d'IRM des niveaux moins urgent et non urgent. Les données sont comparées aux cibles de temps d'attente établies par la province et à celles qui sont recommandées par l'Association canadienne des radiologistes.

Nous avons constaté que chaque année, le nombre d'examens effectués par les hôpitaux étaient régulièrement inférieur au nombre de demandes. Cela crée par conséquent un arriéré croissant de demandes en attente; celles-ci se sont accrues de 63 %, passant d'un total de 85 021 le 1^{er} avril 2014 à 138 197 le 1^{er} avril 2018, ce qui donne lieu aux longs temps d'attente. De nombreux facteurs expliquent cet arriéré croissant :

- Les progrès technologiques de l'équipement d'imagerie ont poussé à la hausse la demande d'examens. Les médecins se fient de plus en plus à l'IRM pour établir un diagnostic d'incidents cardiaques, fournir des soins aux patients cancéreux et faire un dépistage auprès des femmes à risque élevé de cancer du sein.
- Le nombre croissant d'examens de suivi pour les patients nécessitant une surveillance

Figure 6 : Temps d'attente des patients classés au niveau non urgent pour un examen d'IRM, 2017-2018

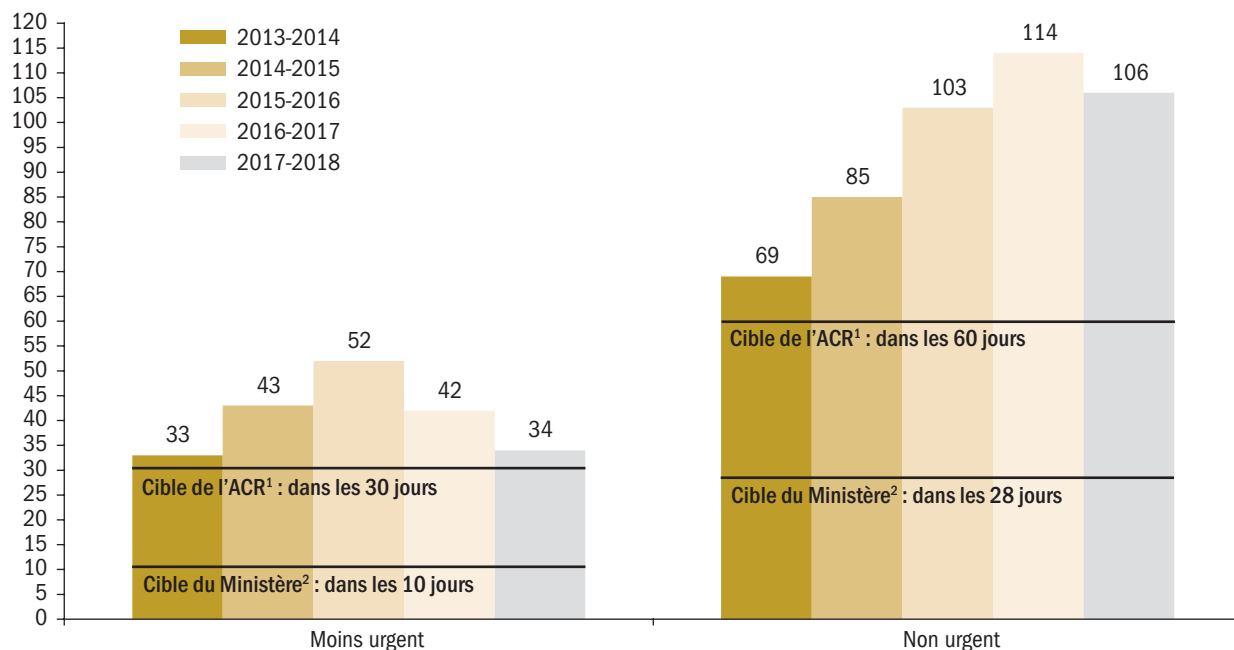
Source des données : Action Cancer Ontario

	Temps d'attente ciblé (en jours)	Temps d'attente supérieur à la cible (en jours)				Total
	0-28	29-60	61-90	91-150	151-240+	
Nbre d'examens effectués*	171 099	203 044	108 733	60 775	18 790	562 441
(%)	30	36	19	11	4	100

* Ce nombre ne tient pas compte des examens de suivi de certains patients.

Figure 7 : Temps d'attente des patients classés aux niveaux moins urgent et non urgent pour un examen d'IRM, de 2013-2014 à 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario



1. Cible recommandée par l'Association canadienne des radiologistes (ACR)

2. Les temps d'attente du Ministère se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 9 patients sur 10 ont attendu leur examen d'IRM.

continue de la progression ou de la rémission d'une maladie (comme le cancer) accroît aussi le nombre de demandes d'examen de suivi reçues chaque année. Ainsi, de 2013-2014 à 2017-2018, ce nombre a grimpé de 46 %, par rapport à seulement 14 % pour les examens initiaux ou ponctuels et les autres types d'examen par imagerie.

- L'équipement d'imagerie n'est pas utilisé au maximum de sa capacité pour répondre à la demande des patients (ce sujet est abordé à la **section 4.4**).

En 2017-2018, le Ministère a accordé aux hôpitaux un financement ponctuel additionnel de 7,3 millions de dollars qui a permis de réduire les temps d'attente pour un examen d'IRM pour les cas urgents ou moins urgents, un diagnostic de cancer et les cas présentant des risques élevés parmi les patients du Programme ontarien de dépistage du cancer du sein et ce, dans des proportions allant de 20 % à 32 % (soit entre 1 jour et plus de 42 jours).

4.1.3 TDM : certains patients de niveau moins urgent et non urgent ont de longues périodes d'attente

À l'instar des examens d'IRM, le Ministère fixe sa cible au 90^e percentile pour les examens de TDM. Cela signifie que 90 % des patients devraient avoir leur TDM dans les 10 jours (niveau moins urgent) et dans les 28 jours (niveau non urgent). Au plus 10 % des patients devraient attendre plus longtemps.

Nous avons constaté que les temps d'attente des patients ayant besoin d'un examen de TDM étaient moins longs que pour ceux qui doivent subir un examen d'IRM. La principale raison de cet état de fait : il faut nettement moins de temps pour réaliser un examen de TDM qu'un examen d'IRM. Celui-ci peut prendre de 20 à 60 minutes, alors qu'il ne faut que quelques minutes pour une TDM.

En outre, les examens de TDM sont souvent effectués dans des situations d'urgence pour examiner rapidement des patients qui pourraient avoir des blessures internes ou d'autres types

de traumatismes. En raison de leur rapidité d'exécution, ces examens contribuent à sauver des vies, car ils révèlent souvent des blessures et/ou des saignements internes. Ces patients sont classés au niveau de priorité le plus élevé et ont leur examen dans la cible de 24 heures fixée par le Ministère. Cela explique en partie pourquoi les patients de niveau moins urgent et non urgent constituaient seulement 49 % du total des demandes d'examen de TDM en 2017-2018, par rapport à 91 % pour les demandes d'IRM.

Les patients de niveau non urgent ont attendu le plus longtemps pour leur examen de TDM. Nous présentons à la **figure 8** le nombre et le pourcentage d'examens effectués sur ces patients en 2017-2018 ainsi que les temps d'attente en jours.

Étant donné que le Ministère fixe sa cible au 90^e percentile, nous avons aussi évalué ses progrès, en indiquant la tendance en matière de temps d'attente pour les patients des niveaux moins urgent et non urgent. La **figure 9** montre la tendance en matière de temps d'attente des

Figure 8 : Temps d'attente des patients classés au niveau non urgent pour un examen de TDM, 2017-2018

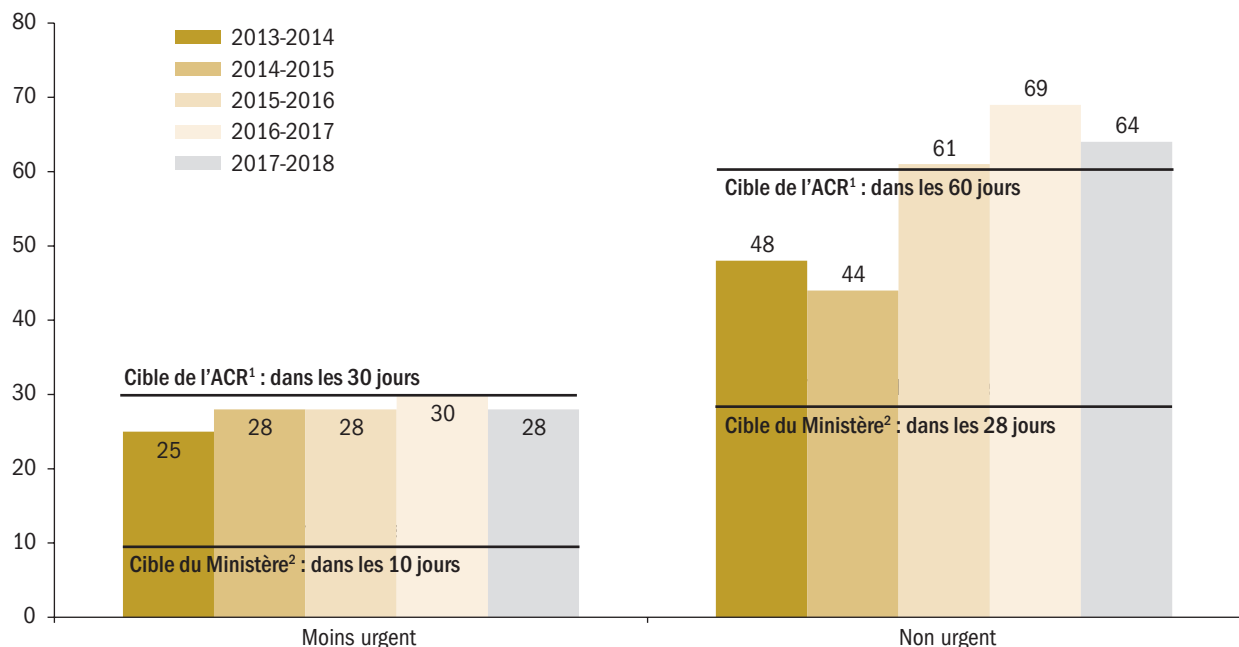
Source des données : Action Cancer Ontario

	Temps d'attente ciblé (en jours)	Temps d'attente supérieur à la cible (en jours)				Total
	0-28	29-60	61-90	91-150	151-240+	
Nbre d'examens effectués*	259 099	76 308	23 540	12 488	6 139	377 574
(%)	69	20	6	3	2	100

* Ce nombre ne tient pas compte des examens de suivi de certains patients.

Figure 9 : Temps d'attente des patients classés aux niveaux semi-urgent et non urgent pour un examen de TDM, de 2013-2014 à 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario



1. Cible recommandée par l'Association canadienne des radiologues (ACR)

2. Les temps d'attente du Ministère se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 9 patients sur 10 ont attendu leur examen de TDM

examens de TDM pour ces patients au cours des cinq dernières années. Les données sont comparées aux cibles de temps d'attente établies par la province et à celles qui sont recommandées par l'Association canadienne des radiologistes.

Les raisons des longs temps d'attente sont semblables pour les examens de TDM et pour les examens d'IRM : l'arriéré de patients en attente de leur examen, la hausse croissante de la demande découlant des progrès de la technologie et des capacités des appareils ainsi que la hausse du nombre d'examen de suivi pour les patients nécessitant une surveillance continue.

Dans les sections suivantes, nous examinons divers problèmes liés au temps d'attente, selon différentes perspectives.

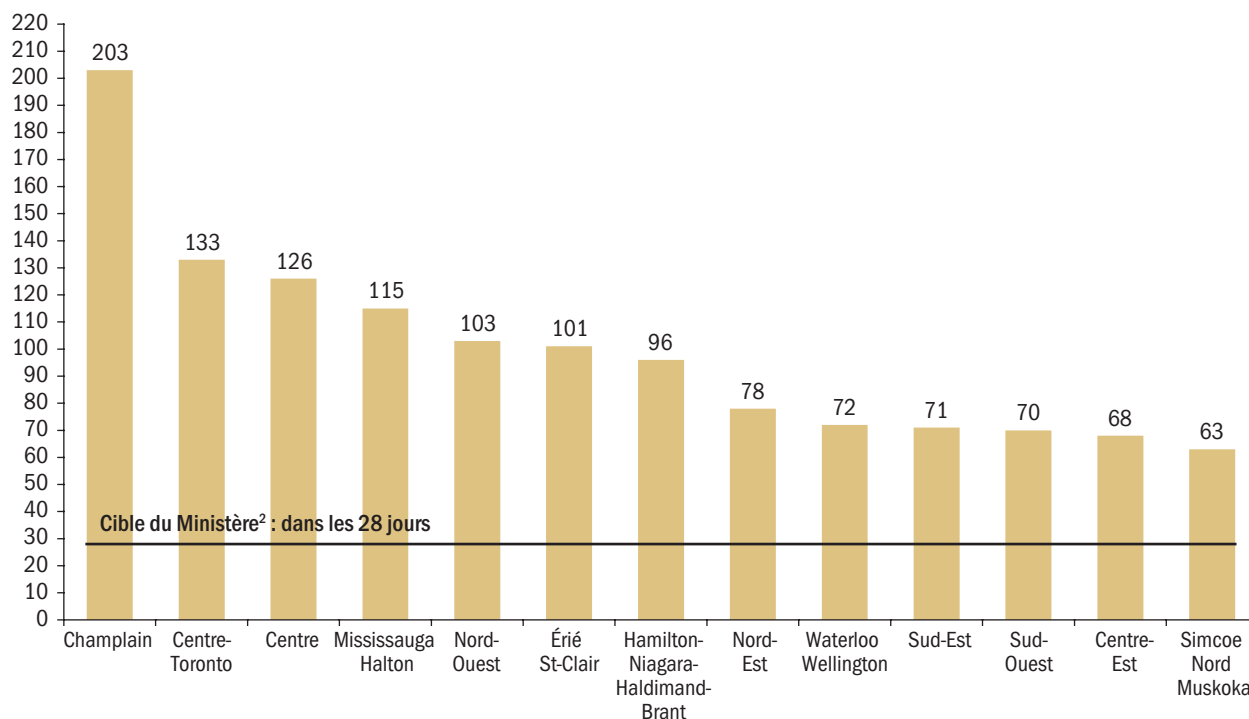
4.2 Les temps d'attente pour les examens d'imagerie varient selon le lieu de résidence des patients

D'après notre audit, les temps d'attente pour obtenir un examen d'IRM ou de TDM varient beaucoup selon le lieu de résidence des patients et l'écart est plus prononcé pour les patients de niveau moins urgent. La **figure 10** montre les temps d'attente en 2017-2018 pour un examen d'IRM des patients de niveau non urgent par RLISS et la **figure 11** montre les temps d'attente correspondant pour les examens de TDM.

Action Cancer Ontario recueille des données sur les temps d'attente par RLISS, notamment le nombre total et le type d'examen effectués, le type d'hôpital, le recours aux services par des patients de l'extérieur du RLISS, le nombre d'appareils d'IRM et/ou de TDM et la durée d'utilisation des appareils.

Figure 10 : Temps d'attente des patients classés au niveau non urgent pour un examen d'IRM selon le réseau local d'intégration des services de santé (RLISS)¹, 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario

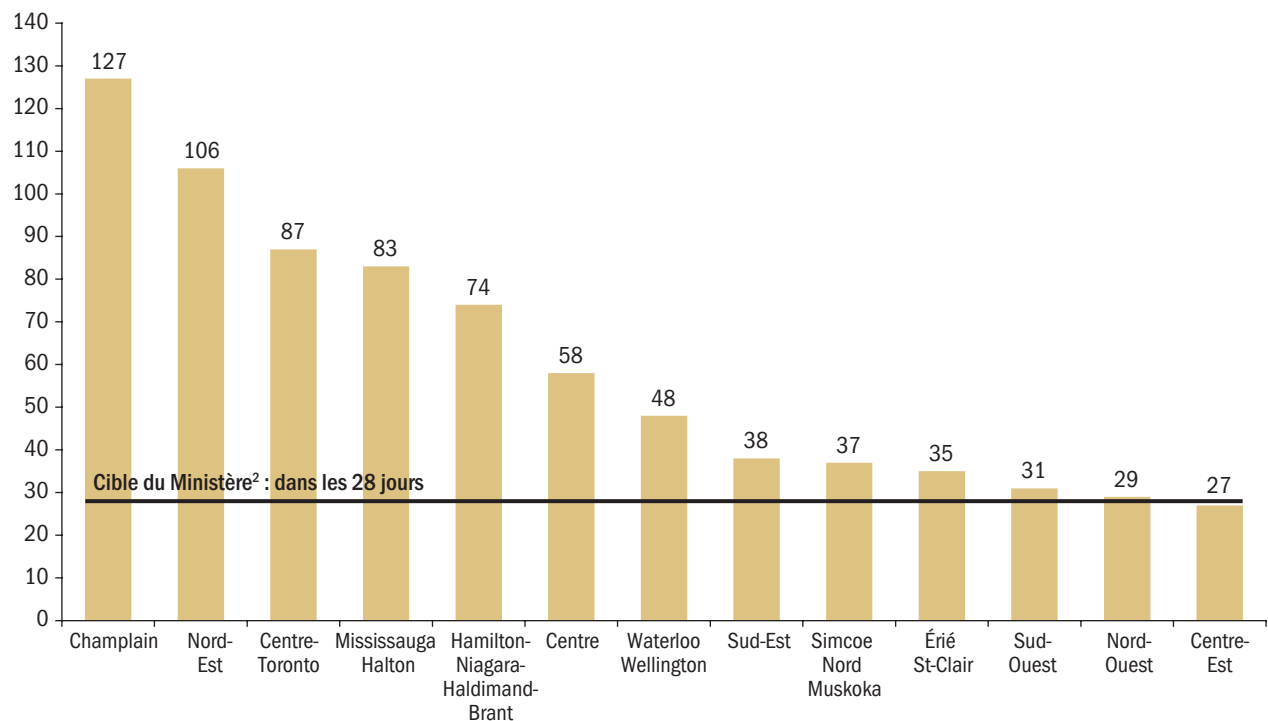


1. Le RLISS du Centre-Ouest compte un hôpital qui exploite quatre appareils d'IRM. Les données de cet hôpital comportaient un grand nombre d'inexactitudes en raison d'un problème dans la mise en oeuvre du système. Ces renseignements n'ont donc pas été publiés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et sont exclus de la présente figure.

2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen d'IRM.

Figure 11 : Temps d'attente des patients classés au niveau non urgent pour un examen de TDM selon le réseau local d'intégration des services de santé (RLISS)¹, 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario



1. Le RLISS du Centre-Ouest compte deux hôpitaux dont l'un exploite six appareils de TDM. Les données de cet hôpital présentent un grand nombre d'inexactitudes en raison d'un problème dans la mise en oeuvre du système. Ces renseignements n'ont donc pas été publiés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et sont exclus de la présente figure.
2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen de TDM.

Cela dit, le Ministère n'a pas utilisé ces données pour analyser les raisons des variations majeures des temps d'attente parmi les RLISS qui pourraient entraîner un parcours inéquitable dans le système de soins de santé pour les patients selon la région.

4.2.1 Examens d'IRM

Nous avons constaté que par rapport à l'ensemble des RLISS, les RLISS de Champlain, du Centre-Toronto et du Centre ont des temps d'attente relativement élevés pour les patients de niveau non urgent qui attendent un examen d'IRM. Ces trois RLISS doivent composer avec des problèmes particuliers qui allongent leurs temps d'attente.

- Le RLISS de Champlain est au quatrième rang en Ontario en termes de population desservie (environ 1,3 million de personnes

en juillet 2017). Exception faite du Réseau universitaire de santé, l'Hôpital d'Ottawa du RLISS de Champlain est le plus grand hôpital d'enseignement ou hôpital universitaire de la province et il effectue le plus grand nombre d'examens d'IRM (environ 36 000 en 2017-2018); il s'agit en outre du seul hôpital d'enseignement de ce RLISS qui effectue des examens d'imagerie complexes. Les deux autres hôpitaux d'enseignement du RLISS de Champlain desservent des populations particulières : les patients pédiatriques au Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario et les patients francophones à l'hôpital Montfort. Sans compter ces deux établissements, l'hôpital d'enseignement le plus près est le Centre des sciences de la santé de Kingston, du RLISS du Sud-Est, à

une distance de 195 kilomètres. Les temps d'attente à l'Hôpital d'Ottawa expliquent l'allongement des temps d'attente généraux pour le RLISS de Champlain. La **section 4.3** se penche en détail sur les temps d'attente dans les hôpitaux d'enseignement.

- Dans les hôpitaux du RLISS du Centre-Toronto, 58 % des patients provenaient d'hôpitaux de l'extérieur du territoire du RLISS. Notons en particulier que l'Hôpital Sunnybrook et le Réseau universitaire de santé offrent des services spécialisés d'IRM à des patients de l'ensemble de la province. L'Hôpital Sunnybrook est le plus grand centre de soins intensifs réunis dans le même site en Ontario et l'un des plus importants centres régionaux pour les traumatismes et les services d'oncologie. Le Réseau universitaire de santé est un centre de recherches reconnu qui reçoit des demandes de médecins pour des examens d'IRM visant des cas complexes et spécialisés.
- Le RLISS du Centre dessert le plus grand bassin de population de la province, soit environ 1,9 million de personnes (juillet 2017). De plus, 28 % de ses patients proviennent de l'extérieur du territoire du RLISS.

Le RLISS de Simcoe Nord Muskoka, qui vient à l'avant-dernier rang au chapitre de la densité de population dans la province, affiche les délais d'attente les plus courts pour les examens d'IRM.

4.2.2 Examens de TDM

En ce qui concerne les examens de TDM, nous avons constaté que les RLISS de Champlain, du Nord-Est et du Centre-Toronto affichent des temps d'attente relativement plus longs pour les patients de niveau non urgent que les autres RLISS. Les raisons expliquant cette situation sont semblables à celles qui ont été présentées à la section précédente pour les examens d'IRM. De plus, le RLISS du Nord-Est compte un seul hôpital d'enseignement qui effectue 35 % de

tous les examens de TDM de niveaux très urgent et urgent, ce qui contribue à allonger les temps d'attente généraux pour ce RLISS. À la demande du Ministère, ACO a effectué en 2017 une analyse pour déterminer s'il fallait d'autres appareils de TDM dans les RLISS du Nord-Est et du Nord-Ouest; l'organisme a recommandé trois régions qui pourraient bénéficier d'un appareil mobile de TDM pour desservir les patients qui doivent parcourir plus de 100 kilomètres pour subir un examen. En août 2018, le Ministère n'avait encore pris aucune décision sur l'installation d'un nouvel appareil dans ces régions.

RECOMMANDATION 1

Pour que les patients aient un accès équitable aux services d'IRM et de TDM partout dans la province, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue de durée de travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les hôpitaux pour :

- analyser les grandes variations des temps d'attente entre les RLISS et en déterminer les causes :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM;
- et prendre les mesures nécessaires pour réduire les iniquités au chapitre des temps d'attente dans la province :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée appuie cette recommandation et il va travailler avec les RLISS, les hôpitaux et des experts cliniciens pour déterminer les causes des variations locales et régionales dans les temps d'attente des services d'IRM et de TDM et prendre les mesures nécessaires à l'égard de toute iniquité.

4.3 Les patients des hôpitaux d'enseignement attendent nettement plus longtemps pour un examen d'imagerie que ceux des hôpitaux communautaires

Les patients de niveau moins urgent ou non urgent devaient attendre nettement plus longtemps leur examen dans un hôpital d'enseignement que les patients des hôpitaux communautaires. La **figure 12** montre les temps d'attente d'un examen d'IRM pour les patients de niveau moins urgent ou non urgent des hôpitaux d'enseignement par rapport aux patients des hôpitaux communautaires; la **figure 13** montre ces données pour les examens de TDM. Voici certaines des raisons expliquant la durée de l'attente dans les hôpitaux d'enseignement :

- Les médecins traitants ou les patients eux-mêmes peuvent privilégier la tenue d'un examen et l'interprétation de ses résultats dans un hôpital d'enseignement, car la perception est que les soins sont de qualité supérieure

dans ces hôpitaux, même pour les cas moins urgents ou non urgents. Les radiologistes des quatre hôpitaux où nous avons mené notre audit analysent et interprètent surtout les examens d'imagerie effectués dans leur hôpital. Nous n'avons toutefois pas constaté de problèmes majeurs liés aux radiologistes des hôpitaux d'enseignement qui assurent l'analyse et l'interprétation d'examens effectués dans d'autres hôpitaux, si cela donne des gains d'efficacité.

- Les hôpitaux d'enseignement possèdent l'expertise nécessaire pour faire les examens d'imagerie, les interpréter et établir un diagnostic concernant les cas complexes et spécialisés. C'est pourquoi ils reçoivent un nombre élevé de demandes. Les examens complexes, en particulier les examens d'IRM (spécialisés selon la partie du corps) qui sont une spécialité des hôpitaux d'enseignement exigent plus de temps à réaliser, ce qui laisse moins de temps et de ressources pour les

Figure 12 : Temps d'attente des patients classés aux niveaux moins urgent et non urgent pour un examen d'IRM dans les hôpitaux d'enseignement et les hôpitaux communautaires¹, 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario

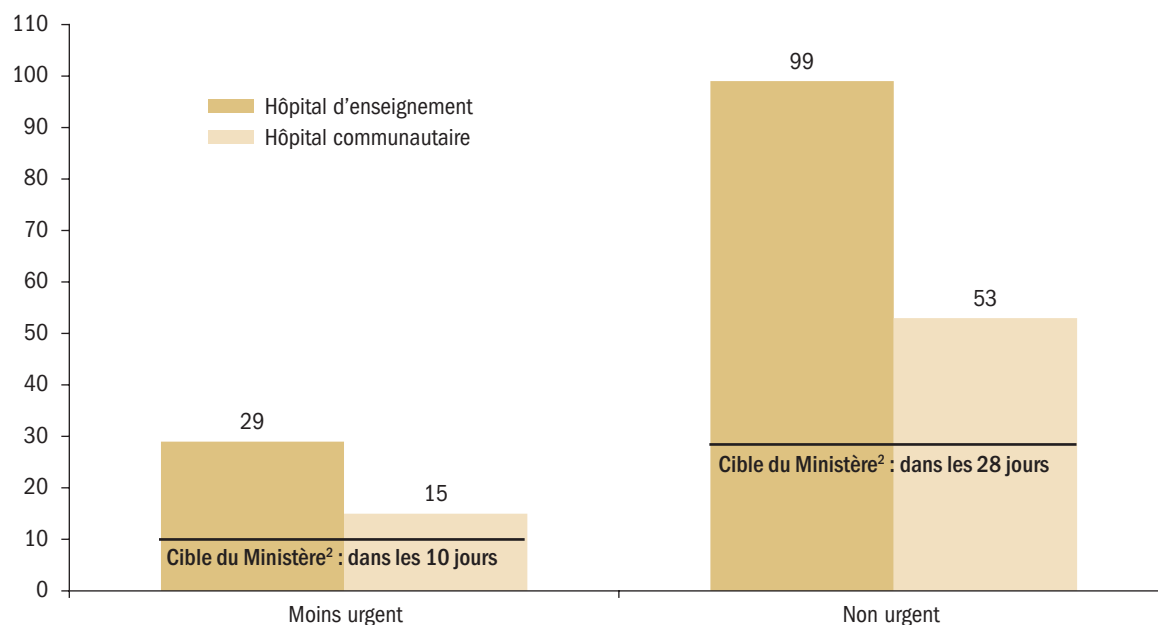


1. Parmi les hôpitaux qui ont des appareils d'IRM, 18 sont des hôpitaux d'enseignement et 34 des hôpitaux communautaires.

2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen d'IRM.

Figure 13 : Temps d'attente des patients classés aux niveaux moins urgent et non urgent pour un examen de TDM dans les hôpitaux d'enseignement et les hôpitaux communautaires¹, 2017-2018 (en jours)

Source des données : Action Cancer Ontario



1. Parmi les hôpitaux qui ont des appareils de TDM, 18 sont des hôpitaux d'enseignement et 60 des hôpitaux communautaires.

2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen de TDM.

examens moins complexes. On entend par examens complexes les examens pour les patients de niveau très urgent ou urgent et/ou les patients hospitalisés, les patients qui ont besoin d'une anesthésie générale avant l'examen, ou les examens dont la réalisation devrait prendre plus de 60 minutes. Par conséquent, les autres patients qui ont un rendez-vous pour un examen peuvent se retrouver sur une longue liste d'attente. Nous avons comparé les pourcentages d'examens complexes effectués dans les hôpitaux d'enseignement et les hôpitaux communautaires : les premiers en effectuent deux fois plus que les seconds.

- Les hôpitaux d'enseignement effectuent en moyenne deux fois plus d'examens de TDM très urgents que les hôpitaux communautaires (11 000 examens par rapport à 6 000). Compte tenu de ce grand nombre d'examens, les appareils sont moins disponibles pour les patients des autres

niveaux de priorité et donc les temps d'attente sont plus longs pour ces personnes. En 2017-2018, les examens de TDM très urgents représentaient 30 % du total des examens.

L'Ontario n'impose aucune restriction aux patients sur le lieu de réalisation d'un examen. De même, la province n'a aucune norme ou ensemble de pratiques cohérentes pour le traitement et la répartition entre hôpitaux des demandes d'examen d'IRM ou de TDM faites par les médecins, en particulier pour les cas moins urgents et non urgents. Ces cas sont donc souvent dirigés vers les hôpitaux d'enseignement et les patients y sont classés au niveau de faible priorité et attendent nettement plus longtemps pour leur examen. À l'inverse, certains médecins dirigent leurs patients vers un hôpital communautaire, où les temps d'attente sont plus courts et l'examen peut être effectué plus rapidement que dans un hôpital d'enseignement. Un spécialiste a cependant souligné que cela pourrait entraîner un risque si les examens complexes ne sont pas interprétés par des

médecins spécialistes ayant l'expertise nécessaire et ceux-ci se trouvent généralement dans les hôpitaux d'enseignement.

Nous avons appris que les hôpitaux du RLISS de Champlain travaillent avec les responsables du réseau pour établir un système central de répartition des demandes d'examen par imagerie afin de répartir équitablement les demandes entre les hôpitaux. On prévoit mettre en place le système à l'automne 2019. Ce système vise à répartir les cas non urgents entre les hôpitaux d'un RLISS donné, ce qui réduirait les longs temps d'attente dans certains hôpitaux de ce RLISS. Le RLISS de Waterloo Wellington travaille aussi à un système électronique de répartition des demandes.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer un accès rapide et équitable aux services d'IRM et de TDM pour les cas moins urgents et non urgents, nous recommandons que les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les hôpitaux continuent de collaborer pour :

- offrir aux médecins traitants et aux patients l'option de faire réaliser les examens d'imagerie dans les hôpitaux affichant les plus courts temps d'attente et de faire interpréter les résultats sous la direction de radiologistes et de médecins spécialistes d'hôpitaux d'enseignement, au besoin,
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM;
- le cas échéant, répartir les demandes entre les hôpitaux d'enseignement et les hôpitaux communautaires d'un RLISS au moyen d'un outil efficace comme un processus centralisé de traitement et de répartition des demandes :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM.

RÉPONSE DES RLISS

Les RLISS reconnaissent l'avantage de la rationalisation des processus d'aiguillage et s'engagent à travailler avec les hôpitaux et les médecins afin d'explorer des solutions, par exemple centraliser les admissions, proposer des options de rechange en matière d'aiguillage et/ou élaborer des outils communs. Les RLISS reconnaissent qu'il conviendrait de coordonner de telles stratégies avec d'autres initiatives pour améliorer plus efficacement les temps d'attente. Les stratégies qui seront explorées pourront varier d'une région à l'autre dans la province en fonction des différences dans les caractéristiques de la population, les facteurs géographiques et les ressources cliniques et financières de chaque RLISS.

4.4 Les patients attendent inutilement longtemps pour un examen, car l'utilisation des appareils n'est pas optimale malgré la capacité existante

Nous avons constaté que les appareils d'IRM et de TDM existants pourraient être utilisés pendant un plus grand nombre d'heures chaque semaine, ce qui permettrait de réduire les temps d'attente. Or, les hôpitaux n'avaient pas les ressources financières nécessaires pour augmenter les heures d'utilisation des appareils afin de répondre à la demande.

En 2005, le groupe ministériel d'experts sur les services d'IRM et de TDM a indiqué que ces appareils devraient respecter des normes d'efficacité et être utilisés davantage pour réduire les coûts fixes par examen. Le groupe a recommandé une norme minimale d'utilisation des appareils pendant 16 heures par jour, 7 jours par semaine. Nous avons constaté que si les 108 appareils d'IRM et les 165 appareils de TDM de la province étaient utilisés conformément à cette recommandation, les hôpitaux auraient pu surpasser les cibles de temps d'attente du Ministère, comme on le verra dans les **sections 4.4.1 et 4.4.2.**

4.4.1 Examens d'IRM

De 2013-2014 à 2017-2018, le financement annuel consacré par le Ministère au fonctionnement des appareils d'IRM a augmenté d'environ de 3 %, passant de 152 à 157 millions de dollars. Le personnel de deux des quatre hôpitaux où nous avons mené l'audit nous a indiqué qu'une partie du budget général de leur hôpital était consacré au fonctionnement accru des appareils d'IRM, mais ce ne sont pas tous les hôpitaux avec lesquels nous avons communiqué qui avaient trouvé les fonds nécessaires pour faire de même.

En 2017-2018, le Ministère a financé 473 000 heures d'utilisation des appareils d'IRM dans les hôpitaux de l'Ontario. Le financement repose sur un barème 385 \$ de l'heure pour la première tranche de 2 080 heures et de 260 \$ l'heure par la suite. Le Ministère a également accordé un financement ponctuel pour financer 28 000 heures de plus, pour un total de 501 000 heures de fonctionnement. Les hôpitaux, quant à eux, ont utilisé leurs appareils pendant un total de 523 511 heures, soit 22 511 heures au-delà des heures financées par le Ministère. Malgré ces heures supplémentaires d'utilisation, les appareils ont été souvent utilisés à seulement 56 % de leur capacité maximale.

Selon notre audit, alors qu'un bon nombre d'hôpitaux n'utilisaient pas leurs appareils d'IRM de façon optimale, quelques autres y parvenaient presque. Nous avons ainsi noté qu'au cours de l'exercice 2017-2018, sur le nombre total de 108 appareils d'IRM, 69 % (75 appareils) avaient été utilisés moins de 16 heures par jour, 7 jours par semaine; 29 % (31 appareils) l'avaient été entre 16 et 23 heures par jour, 7 jours par semaine; et les 2 % restants (2 appareils) avaient été utilisés plus de 23 heures par jour, 7 jours par semaine. Par exemple, l'un des quatre hôpitaux où nous avons fait notre audit affichait de longs temps d'attente (134 jours pour les patients de niveau non urgent), mais n'utilisait ses appareils d'IRM que 11 heures

par jour, 6 jours par semaine, ce qui représentait 39 % de sa capacité maximale.

Nous avons également constaté que pour réaliser 90 % des examens en respectant la cible de temps d'attente du Ministère à la fin de l'exercice 2017-2018 et éliminer l'arriéré des exercices précédents, les hôpitaux auraient dû utiliser leurs appareils d'IRM pendant 585 273 heures en tout, soit 514 579 heures pour les demandes reçues pendant l'année et 70 694 heures de plus pour éliminer l'arriéré des demandes antérieures à 2017-2018. Or, les hôpitaux ont assuré 61 762 heures de moins que le nombre nécessaire.

Compte tenu de l'incapacité des hôpitaux d'éliminer l'arriéré actuel et d'atteindre les cibles de temps d'attente du Ministère pour l'exercice 2017-2018, Action Cancer Ontario prévoit qu'au prochain exercice, les hôpitaux devraient utiliser leurs appareils d'IRM pendant 655 708 heures en tout, soit 576 288 heures pour répondre à toutes les demandes reçues pendant l'exercice et 79 420 heures de plus pour répondre aux demandes antérieures à 2018-2019. Ce total de 655 708 heures correspond à un financement supplémentaire de 34 millions de dollars en financement (au taux de 260 \$ de l'heure) pour 132 197 heures (655 708 moins 523 511) en supposant que les hôpitaux utilisent leurs appareils d'IRM pendant le même nombre d'heures en 2018-2019 qu'en 2017-2018. Au moment de notre audit, le Ministère ne prévoyait pas accroître le financement accordé aux hôpitaux.

4.4.2 Examens de TDM

En moyenne, les 165 appareils de TDM ont été utilisés pendant plus de 530 000 heures en 2017-2018, ce qui représente approximativement 37 % de leur capacité maximale. ACO ne dispose pas de modèle de prévision pour estimer le nombre d'heures nécessaires pour atteindre la cible de temps d'attente du Ministère pour 90 % des patients aiguillés pour un examen de TDM, comme c'était

le cas pour les examens d'IRM (voir la section précédente).

RECOMMANDATION 3

Afin que les appareils actuels d'IRM et de TDM soient mieux utilisés et que les temps se réduisent, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de travailler avec Action Cancer Ontario et les hôpitaux pour :

- déterminer si la capacité actuellement inutilisée des hôpitaux peut être exploitée pour éliminer l'arriéré des demandes d'examens des années précédentes et de l'année en cours :
 - pour les appareils d'IRM,
 - pour les appareils de TDM;
- dresser un plan d'action détaillé pour mieux utiliser les appareils actuels afin de réduire les temps d'attente :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée appuie cette recommandation et il va travailler avec Action Cancer Ontario, les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux pour déterminer la capacité des appareils et dresser un plan d'action visant à mieux exploiter cette capacité pour s'attaquer au problème des temps d'attente, compte tenu des écarts entre les régions.

4.5 Le Ministère est incapable de justifier la méthode de financement des examens d'imagerie, inchangée depuis plus de 10 ans

Nous avons constaté que les taux horaires établis par le Ministère pour les services d'IRM et de TDM n'ont pas été modifiés depuis plus de

10 ans. Le Ministère n'a pas officiellement révisé ou modifié ces taux horaires depuis 2006. Nous avons constaté que même si les hôpitaux déclarent des données qui permettraient au Ministère de calculer le coût moyen par examen d'imagerie, celui-ci n'a utilisé ni ces renseignements ni d'autres éléments comme la demande, la capacité et la complexité des examens, pour analyser et évaluer la pertinence des taux horaires.

4.5.1 Le Ministère n'est pas en mesure de justifier son financement par appareil d'IRM

Le Ministère n'a pas été en mesure de justifier la pertinence du financement accordé pour chaque appareil d'IRM. En 2006, il a normalisé sa formule de financement en accordant 385 \$ l'heure pour la première tranche de 2 080 heures d'utilisation d'un appareil puis 260 \$ de l'heure par la suite. Or, nous avons constaté que le Ministère accorde à environ 20 % des appareils d'IRM (22 sur 108) un financement qui correspond au taux horaire de 385 \$ pendant une période de 3 120 à 4 160 heures, Le Ministère n'a pas rajusté le financement de ces 22 appareils, ce qui se traduit par un financement annuel plus élevé qui varie de 130 000 \$ à 260 000 \$ par appareil depuis ce temps.

En outre, nous avons appris que des hôpitaux déclarent des données sur les coûts qui démontrent que le coût moyen par examen d'IRM a diminué de 143 \$ en 2013-2014 à 128 \$ en 2017-2018. Le coût par examen varie d'un hôpital à l'autre en raison de divers facteurs, comme le type d'examens et de patients et le temps nécessaire pour effectuer chaque examen. En outre, nous avons appris que des hôpitaux déclarent des données sur les coûts qui démontrent que le coût moyen par examen d'IRM a diminué, passant de 143 \$ en 2013-2014 à 128 \$ en 2017-2018. Le coût par examen varie d'un hôpital à l'autre en raison de divers facteurs, comme le type d'examens et de patients et le temps nécessaire pour effectuer chaque examen. Compte tenu de ces facteurs, le nombre moyen d'examens effectués en une heure diffère aussi entre hôpitaux. Par exemple,

si on utilise un appareil d'IRM pour faire 1,6 examen à l'heure en moyenne (ce qui est la moyenne provinciale signalée par ACO), le coût de 128 \$ par examen correspond à 205 \$ par heure d'utilisation de l'appareil. Or, le Ministère n'a pas utilisé ces données pour analyser et évaluer la pertinence des taux horaires actuels de 385 \$ pour la première tranche de 2 080 heures et de 260 \$ pour les heures d'utilisation au-delà de 2 080 heures.

Alors que le Ministre a consenti un financement ministériel ponctuel de 7,3 millions de dollars en 2017-2018 et de 6,9 millions en 2018-2019 en fonction de la demande prévue par les RLISS, son affectation annuelle de 157 millions de dollars aux hôpitaux repose essentiellement sur le nombre d'heures antérieures d'utilisation de chaque appareil. Cette répartition du financement annuel ne tient pas compte des principales caractéristiques suivantes de chaque hôpital :

- La demande d'examens dans chaque hôpital : le nombre de demandes d'IRM reçues ainsi que la composition démographique régionale et les besoins de la population varient d'un hôpital à l'autre.
- La complexité et les types d'examens effectués : la réalisation ou l'interprétation de certains examens exigent plus de temps. Par exemple, un examen nécessitant l'utilisation d'un produit de contraste prend en moyenne 40 minutes et la présence d'au moins deux technologues, alors que d'autres examens se font en moyenne en 20 minutes et avec un seul technologue. (Le produit de contraste est une substance chimique appelée Gadolinium qu'on injecte au patient afin d'obtenir de meilleures images pour certains types d'examens par imagerie.) Les examens cardiaques sont également de nature complexe et exigent eux aussi beaucoup plus de temps que les autres examens.
- La capacité non exploitée des appareils d'IRM dans l'hôpital : la répartition du financement entre les hôpitaux ne tient pas compte des heures de fonctionnement disponibles dans

chaque hôpital, établies selon le nombre d'appareils utilisés. Nous avons constaté que ni le Ministère ni les RLISS ne font de suivi systématique de la capacité disponible dans chaque hôpital tout au long de l'année pour répartir les fonds entre les hôpitaux de manière optimale. Par exemple, nous avons appris qu'un hôpital ne pouvait utiliser les fonds supplémentaires reçus du RLISS, car son appareil d'IRM fonctionne déjà au maximum de sa capacité et ne peut pas faire plus d'examens.

Les temps d'attente s'allongent lorsque les hôpitaux qui affichent une forte demande d'examens ne sont pas financés en fonction du coût réel pour répondre à la demande et lorsque les hôpitaux qui disposent d'une capacité manquent de fonds pour l'utiliser. De plus, cette inégalité de financement peut fausser les priorités des hôpitaux, car ils n'ont pas forcément les incitatifs nécessaires pour faire des examens complexes qui exigent davantage de ressources.

4.5.2 Le Ministère n'a pas réexaminé la pertinence de son financement aux hôpitaux pour les examens de TDM depuis plus de 10 ans

Les hôpitaux déclarent des données financières selon lesquelles le coût moyen d'un examen de TDM a diminué, passant de 70 \$ en 2013-2014 à 64 \$ en 2017-2018. Par exemple, si on utilise un appareil de TDM pour faire 2,87 examens à l'heure en moyenne (chiffre estimatif établi en fonction des données recueillies par ACO), le coût de 64 \$ par examen correspond à 181 \$ par heure d'utilisation de l'appareil. Le Ministère n'a cependant pas utilisé ces données, ni d'autres facteurs comme la hausse de la demande de services de TDM, pour analyser et évaluer la pertinence du taux horaire actuel de 250 \$ ni le financement total de 9 millions de dollars versé aux hôpitaux.

RECOMMANDATION 4

Pour que les patients aient un accès équitable aux services d'IRM et de TDM partout dans la province, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée collabore avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour :

- recueillir toutes les données pertinentes sur la demande, la capacité et les types d'examen effectués par chaque hôpital :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM;
- utiliser cette information pour évaluer à intervalles réguliers le caractère raisonnable des taux et des affectations de fonds à chaque hôpital et apporter les modifications nécessaires :
 - pour les services d'IRM,
 - pour les services de TDM.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie cette recommandation et il va travailler avec des partenaires pour déterminer et recueillir des données pertinentes pour les services d'IRM et de TDM et faire un premier examen et des réexamens réguliers des modes de financement existants des services d'IRM et de TDM et apporter les modifications nécessaires. De plus, le Ministère va travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour soutenir une surveillance régulière de l'utilisation afin d'apporter les modifications nécessaires dans le financement.

4.6 Les temps d'attente des patients pour un examen d'IRM ou de TDM dans certains hôpitaux sont plus longs que les temps d'attente déclarés publiquement

Pour comprendre les temps d'attente réels et les comparer aux temps communiqués au public (**section 2.4**), nous avons demandé au personnel de quatre hôpitaux choisis de nous indiquer les dates des rendez-vous fixés aux patients de niveau non urgent et ce, pour déterminer la durée d'attente possible d'un patient après la réception de sa demande d'examen par l'hôpital. Notre analyse révèle que les temps d'attente de ces patients sont plus longs que les temps d'attente déclarés publiquement au sujet des patients aiguillés vers ces hôpitaux pour un examen d'IRM ou de TDM.

Nous avons obtenu les listes d'attente au 12 juillet 2018 (nous avons choisi cette journée afin de pouvoir comparer toutes les listes d'attente au même moment) de trois des quatre hôpitaux où nous avons mené notre audit. En raison de problèmes de qualité des données découlant de la récente mise en oeuvre d'un nouveau système, le quatrième hôpital n'a pas été en mesure de produire de liste d'attente de format semblable aux fins de notre analyse. Une liste d'attente comprend notamment des renseignements sur le patient, la date de la demande d'examen d'IRM ou de TDM et la date du rendez-vous (lorsqu'il est fixé).

Nous avons tiré les constatations suivantes de notre analyse des trois hôpitaux :

- Un hôpital ne donnait pas de date de rendez-vous à plus de 90 % des patients de niveau non urgent qui lui avaient été envoyés et qui attendaient un examen d'IRM et/ou de TDM. Au moment de notre audit, cet hôpital ne donnait pas de date de rendez-vous à ces patients qui lui avaient été aiguillés par leur médecin. Le fait que l'hôpital ne fixe pas de date de rendez-vous pour ces patients, ce qui représente une information cruciale pour les patients et les médecins traitants, n'était pas communiqué au public.

- Un autre hôpital n'avait pas donné de dates de rendez-vous à 45 % des patients de niveau non urgent qui étaient en attente d'un examen d'IRM. Nous avons constaté que cet hôpital ne fixait pas de dates de rendez-vous aux patients de niveau non urgent qui attendaient de subir des examens nécessitant un agent de contraste (qui permet de produire des images plus claires de telle ou telle partie de l'organisme).
- Le troisième hôpital, quant à lui, avait donné des rendez-vous à tous les patients de niveau non urgent qui attendaient un examen d'IRM et/ou de TDM, mais pour plus de 85 % de ces patients, les temps d'attente étaient plus longs que les temps moyens signalés au public.

Une analyse détaillée de cette question est faite à l'**annexe 9**.

Comme nous l'expliquons à l'**annexe 5**, qui énumère les avantages et les inconvénients de cinq mesures (moyenne arithmétique, médiane, 90^e percentile, intervalles et temps d'attente réel), il est important de donner aux patients l'estimation de la durée possible de leur attente qu'ils pourront juger la plus utile. Pour aider les patients et leur médecin à prendre des décisions éclairées sur le diagnostic et le traitement, cette information est cruciale.

Avant décembre 2017, le Ministère communiquait au public les temps d'attente calculés en fonction au 90^e percentile, qui représente la cible qu'il a fixée en fonction des recommandations et des conseils d'experts cliniciens. Depuis, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) publie sur son site Web des données sur le temps d'attente moyen et le pourcentage de patients ayant eu leur examen dans les temps d'attente ciblés du Ministère et ce, pour chaque niveau de priorité individuellement et pour l'ensemble des niveaux de priorité combinés. La raison qui nous a été indiquée pour expliquer ce changement est qu'un sondage auprès des utilisateurs a révélé que les patients et les aidants veulent savoir pendant combien de temps ils pourront attendre (c'est-à-dire quel est le temps d'attente typique ou moyen des patients dans

des situations semblables) et si les soins dispensés aux patients en Ontario le sont en temps opportun. Le sondage a également révélé que ces nouvelles mesures étaient plus faciles à comprendre que les données sur le 90^e percentile.

La mesure selon le 90^e percentile est pertinente pour connaître les progrès du Ministère, mais ni cette mesure ni la moyenne n'indique aux patients la durée probable de l'attente avant leur examen. L'utilité de ces mesures est en outre affaiblie par le pourcentage de patients de niveau non urgent qui ont eu leur examen dans les 28 jours suivant leur demande à cause d'anomalies dans le système (décrites à la **section 4.1**).

Comme nous l'expliquons à la **section 4.1.2** et à la **figure 6**, une autre méthode de déclaration consiste à fournir les temps d'attente selon les intervalles et le pourcentage de patients inscrits sur la liste. L'avantage de cette méthode, c'est qu'elle tient compte de chaque patient qui a subi un examen dans un hôpital; elle donne donc une idée plus complète du nombre de patients précédents qui ont attendu et du nombre de jours d'attente.

Les trois méthodes – les temps d'attente moyens déclarés au public, les cibles de temps d'attente pour le 90^e percentile et les intervalles – reposent toutes sur la durée de l'attente des patients. En d'autres mots, les données reposent sur le rendement antérieur. Plutôt que les méthodes qui font appel à des données sur le rendement antérieur, les hôpitaux pourraient transmettre en temps réel à Action Cancer Ontario des renseignements destinés au public sur les temps d'attente prévus des patients. Le temps d'attente en temps réel rend compte de la date du prochain rendez-vous que pourrait avoir le patient; les calculs pour établir cette date évoluent en fonction de l'étape où en est réellement rendu le patient dans son parcours pour obtenir un examen. Cette méthode permet de fournir des renseignements précis et utiles aux patients et aux médecins et donne au système de soins de santé une idée plus fiable de l'acheminement prévu de patients dans le système.

Pour que les patients utilisent l'information fournie, ils doivent d'abord savoir qu'elle existe. Avec l'aide du personnel hospitalier, nous avons fait un sondage dans les quatre hôpitaux que nous avons visités pour demander aux patients qui s'étaient présentés pour un examen d'IRM ou de TDM au cours de l'un ou l'autre de deux journées de référence s'ils savaient que les temps d'attente des hôpitaux étaient accessibles au public. Nous avons constaté que très peu d'entre eux savent qu'ils peuvent avoir accès à des renseignements sur les temps d'attente :

- **Patients venant passer un examen d'IRM :** Dans l'ensemble, seulement 5 % des patients sondés savaient qu'ils pouvaient obtenir des données sur les temps d'attente dans chaque hôpital. Parmi les 5 % de patients qui connaissaient le site Web de QSSO, 10 % l'avaient consulté et avaient trouvé l'information utile pour planifier leur traitement.
- **Patients venant passer un examen de TDM :** Dans l'ensemble, seulement 3 % des patients sondés savaient qu'ils pouvaient obtenir des données sur les temps d'attente dans chaque hôpital. Parmi les 3 % de patients qui connaissaient le site Web de QSSO, 20 % l'avaient consulté, mais aucun n'avait trouvé l'information utile pour planifier leur traitement.

RECOMMANDATION 5

Pour mieux aider les patients et les médecins à prendre des décisions éclairées, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- d'évaluer les avantages et les inconvénients des diverses méthodes de déclaration des temps d'attente;
- de publier des renseignements complets et pertinents sur les temps d'attente par hôpital, comme le pourcentage de patients qui ont subi leur examen selon divers intervalles de temps d'attente et la première

date à laquelle un patient qui est inscrit sur la liste d'attente d'un hôpital peut s'attendre à subir son examen;

- de collaborer avec d'autres fournisseurs de soins de santé pour mieux faire connaître la disponibilité de l'information sur les temps d'attente publiée sur le site Web de Qualité des services de santé Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie cette recommandation et il va évaluer diverses méthodes pour rendre compte des temps d'attente ainsi que des options pour élargir la collecte de données et améliorer les rapports publics. De plus, le Ministère accueille favorablement la possibilité de sensibiliser davantage le public aux rapports sur les temps d'attente qui sont publiés.

4.7 L'utilisation des appareils d'imagerie ayant dépassé leur durée de vie utile pourrait nuire à la sécurité des patients ainsi qu'à la qualité et à l'efficacité des examens

Pour faire le suivi du moment où les appareils d'IRM et de TDM doivent être remplacés, l'Association canadienne des radiologistes fournit des lignes directrices qui définissent la durée de vie de ces appareils. Selon ces lignes directrices, la durée de vie d'un appareil qui n'a pas fait l'objet de mises à niveau est de 8 à 12 ans, selon le nombre d'heures d'utilisation par année et le nombre d'examen effectués par année. La **figure 14** montre le nombre d'appareils d'IRM et de TDM en Ontario selon leur âge ainsi que le nombre d'entre eux qui n'ont pas fait l'objet de mises à niveau qui avaient dépassé leur durée de vie prévue en mars 2018.

Figure 14 : Nombre et pourcentage d'appareils d'IRM et de TDM qui avaient dépassé leur durée de vie utile prévue*, mars 2018

Source des données : Action Cancer Ontario

	Durée de vie (en années)				Total
	0-4	5-8	9-12	13-20	
Appareils d'IRM					
Nombre selon la durée de vie	20	35	26	27	108
% selon la durée de vie	19	32	24	25	100
Nombre ayant dépassé leur durée de vie utile prévue	0	0	23	27	50
% des appareils d'IRM ayant dépassé leur durée de vie utile prévue					46
Appareils de TDM					
Nombre selon la durée de vie	66	38	37	24	165
% selon la durée de vie	40	23	22	15	100
Nombre ayant dépassé leur durée de vie utile prévue	0	2	23	24	49
% des appareils d'IRM ayant dépassé leur durée de vie utile prévue					30

* Selon les lignes directrices de l'Association canadienne des radiologistes, la durée de vie prévue d'un appareil d'IRM ou de TDM varie de 8 à 12 ans, en supposant qu'aucune mise à niveau n'a été faite. La durée de vie dépend du nombre d'heures d'utilisation par année et du nombre d'examen effectués au cours d'une année.

4.7.1 Quarante-neuf appareils de TDM en Ontario (30 %) ont dépassé leur durée de vie prévue

Les radiologistes que nous avons interrogés lors de notre audit ont mis en lumière sur la valeur clinique des examens de TDM. Toutefois, les répercussions possibles des appareils vieillissants sur la sécurité des patients sont préoccupantes. Selon notre audit, en mars 2018, 49 des 165 appareils de TDM dans les hôpitaux, soit 30 % du total, avaient dépassé leur durée de vie utile selon les lignes directrices de l'Association canadienne des radiologistes. Action Cancer Ontario fait le suivi de l'âge de chaque appareil de TDM pour le compte du Ministère, mais l'organisme ignore combien de ces 49 appareils ont été mis à niveau, ce qui pourrait prolonger leur durée de vie ou réduire les doses de rayonnement.

Le Ministère ne finance pas directement l'acquisition d'appareils de TDM. Ce sont plutôt les hôpitaux qui financent cet achat à même leur budget d'immobilisations ou/et au moyen des fonds recueillis par la fondation de l'hôpital. Par conséquent, il incombe aux hôpitaux de remplacer les appareils de TDM à la fin de leur vie utile.

Les appareils de TDM dont la durée de vie utile est dépassée sont plus susceptibles de produire des images de qualité inférieure que les appareils plus récents et plus technologiquement avancés. Les appareils plus récents effectuent en outre les examens plus rapidement. Les appareils vieillissants tombent plus souvent en panne et exigent plus d'entretien, ce qui allonge le temps d'attente des patients et oblige ceux-ci à changer la date de leur rendez-vous. Autre problème majeur : les plus vieux appareils de TDM, s'ils ne font pas l'objet de mises à niveau permettant de réduire les doses de rayonnement, peuvent émettre davantage de rayonnement par examen que les appareils plus récents.

Voici nos constatations à la suite de notre travail d'audit dans les quatre hôpitaux.

- Un hôpital a acheté deux appareils de TDM en 2009. L'hôpital a dépensé 300 000 \$ à la fin de 2012 pour les mettre à niveau; l'un des appareils a par la suite été remplacé en 2017. On nous dit que pour un examen des mêmes parties du corps de personnes de taille similaire, la dose de rayonnement du nouvel

appareil est de 20 % à 30 % inférieure à celle de l'appareil plus ancien.

- Un autre hôpital a remplacé à l'automne 2017 ses deux appareils de TDM, âgés d'environ 10 ans. Le radiologiste de l'hôpital nous a dit que pour les examens des mêmes parties du corps de personnes de taille similaire, la dose de rayonnement des nouveaux appareils était de 30 % à 40 % moins élevée.
- Les deux autres hôpitaux utilisent des appareils de TDM âgés de 10 à 12 ans. Un hôpital a investi environ 300 000 \$ pour mettre à niveau deux appareils et ainsi réduire la dose de rayonnement tout en conservant la qualité des examens. L'autre hôpital n'a pas mis ses deux appareils à niveau pour en réduire la dose de rayonnement, mais il a d'autres processus en vigueur pour s'assurer que la dose de rayonnement est aussi faible que possible. L'hôpital nous a signalé qu'il prévoit remplacer l'un des appareils, ce qui pourrait réduire de 20 % à 80 % la dose de rayonnement pour les mêmes parties du corps de personnes de même taille.

RECOMMANDATION 6

Pour que les appareils de TDM puissent produire des images de qualité requise en toute sécurité, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de travailler avec les hôpitaux afin :

- d'établir des lignes directrices provinciales pour aider les hôpitaux à planifier systématiquement le remplacement ou la mise à niveau de leurs appareils de TDM dont la durée de vie utile prévue achève ou est dépassée;
- d'effectuer régulièrement un contrôle et une analyse des répercussions sur la sécurité des patients de l'utilisation d'appareils de TDM dont la durée de vie utile est dépassée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie cette recommandation et il va travailler en partenariat avec les hôpitaux pour recueillir les données nécessaires et déterminer la durée de vie des appareils de TDM. Cela permettrait de signaler les appareils à remplacer plus adéquatement et plus rapidement. Le Ministère va également travailler avec des experts cliniciens pour produire des lignes directrices provinciales, ce qui consistera notamment à examiner des lignes directrices nationales existantes comme celles de l'Association canadienne des radiologistes.

4.7.2 Cinquante appareils d'IRM en Ontario (46 %) ont dépassé leur durée de vie utile

La qualité et l'efficacité des examens qui sont réalisés au moyen d'appareils d'IRM vieillissants posent des problèmes. Nous avons constaté qu'en mars 2018, sur les 108 appareils d'IRM dans les hôpitaux, 50, soit 46 %, avaient dépassé leur durée de vie utile prévue conformément aux lignes directrices de l'Association canadienne des radiologistes. Action Cancer Ontario fait le suivi de l'âge de chaque appareil d'IRM pour le compte du Ministère, mais l'organisme ignore combien de ces 50 appareils ont été mis à niveau, ce qui pourrait prolonger leur durée de vie ou réduire les doses de rayonnement.

À l'instar des appareils de TDM vieillissants, les plus vieux appareils d'IRM posent des problèmes d'efficacité et de qualité.

Étant donné que le Ministère n'accorde pas de financement d'immobilisations distinct pour les appareils d'IRM, il n'existe pas de plan provincial d'immobilisations pour ces appareils. Le Ministère compte plutôt sur chaque hôpital pour se doter d'un processus de planification des immobilisations et déterminer à quel moment et de quelle façon un nouvel appareil d'IRM sera acheté et/ou un vieil appareil remplacé. Lors de nos visites aux hôpitaux,

nous avons appris que le coût d'un appareil d'IRM varie de 1,4 million de dollars à 2,7 millions de dollars, selon le modèle et les fonctions. Les hôpitaux financent leurs achats à même leur budget d'immobilisations et/ou au moyen de fonds recueillis par la communauté locale.

RECOMMANDATION 7

Pour que les appareils d'IRM produisent des images de qualité et fonctionnent efficacement, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de travailler avec les hôpitaux afin :

- d'établir des lignes directrices provinciales pour aider les hôpitaux à planifier systématiquement le remplacement ou la mise à niveau de leurs appareils d'IRM dont la durée prévue de vie utile achève ou est dépassée;
- d'analyser les répercussions de l'utilisation d'appareils d'IRM qui ont dépassé leur durée de vie utile sur divers éléments, comme la qualité et l'efficacité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie cette recommandation, et il va travailler en partenariat avec les hôpitaux pour produire des lignes directrices provinciales visant à rehausser la planification des cycles de vie des appareils d'IRM, notamment celles de l'Association canadienne des radiologistes. Le Ministère va également analyser toute répercussion liée à l'utilisation des appareils au-delà de leur durée de vie prévue.

4.8 Le suivi que les hôpitaux font de la fréquence d'utilisation des appareils de TDM et de leur dose de rayonnement pour chaque patient a été insuffisant

Comme nous l'avons mentionné à la **section 4.7.1**, les radiologistes que nous avons interrogés ont souligné la valeur clinique des examens de TDM, même en tenant compte des préoccupations sur les répercussions du rayonnement émis par l'appareil. Les membres de la profession sont toutefois au fait de ces préoccupations, en particulier en ce qui concerne les patients pédiatriques, qui sont les plus vulnérables aux effets à long terme du rayonnement. Le cancer est le principal risque mentionné qui découle de ce type de rayonnement. Le niveau de risque possible pour un patient donné dépend de la dose de rayonnement qu'il reçoit à chaque examen et la fréquence de ces examens au cours d'une période donnée. En outre, les appareils de TDM vieillissants, s'ils ne sont pas mis à niveau pour réduire la dose de rayonnement, peuvent émettre davantage de rayonnement que les appareils plus récents, comme nous l'expliquons à la **section 4.7.1**.

Nous avons constaté qu'il n'y a en Ontario aucun suivi du niveau d'exposition cumulative au rayonnement pour chaque patient. La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* impose des limites d'exposition au travail de toutes les sources de rayons X, y compris des appareils de TDM, pour les travailleurs, y compris le personnel des hôpitaux. Or, il n'existe aucune exigence législative semblable pour les patients en Ontario. Nous avons également noté que même si les appareils de TDM consignent la dose de rayonnement émise à chaque examen, ni le Ministère ni les quatre hôpitaux où nous avons mené des activités d'audit ne font un suivi de la dose cumulative de chaque patient.

En plus de ces quatre hôpitaux, nous avons découvert que deux hôpitaux utilisent un logiciel pour faire un suivi du niveau cumulatif de rayonnement des examens effectués dans leur établissement, mais ils ne peuvent le faire pour les

examens subis par leurs patients à l'extérieur de leurs installations.

Les très grandes variations entre hôpitaux en matière de doses de rayonnement reçues par les patients qui subissent un examen semblable constituent également un problème de santé. En 2014, l'Hôpital de Toronto a créé un registre des doses de rayonnement afin de faire le suivi des données recueillies à chaque examen de TDM et de comparer les résultats avec ceux de nombreux autres hôpitaux.

Dans le rapport intitulé « Rapport et recommandations sur la modernisation de la *Loi sur la protection contre les rayons X de l'Ontario* » qu'il a publié en 2016, Qualité des services de santé Ontario recommandait la mise en place d'un système de fichier dosimétrique dans les hôpitaux qui serait semblable aux systèmes en place au Royaume-Uni, en Californie et ailleurs. Un tel système permet de consigner les doses de rayonnement que reçoit un patient de tout type d'équipement médical qui émet des rayonnements, y compris les appareils de rayons X et de comparer les données des hôpitaux sur les doses de rayonnement par examen semblable.

RECOMMANDATION 8

Pour minimiser les effets généraux des rayonnements des examens de TDM sur la santé des patients et en particulier celle des patients pédiatriques, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de travailler avec les hôpitaux afin :

- d'évaluer le rapport coût-efficacité d'un fichier dosimétrique des appareils de TDM, qui servirait à faire le suivi et à assurer la surveillance des doses de rayonnement reçues par les patients au cours de leur vie et d'évaluer la faisabilité de la création d'un tel fichier;
- d'utiliser les données de ce fichier pour évaluer l'incidence des variations du rayonnement lors d'examens similaires dans des hôpitaux différents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) appuie cette recommandation. Il va travailler avec les parties prenantes intéressées, y compris les hôpitaux, pour explorer et évaluer la faisabilité que les hôpitaux et les établissements recueillent les données nécessaires et produisent des rapports à leur sujet ainsi que le rapport coût-efficacité de telles mesures.

4.9 La façon dont les hôpitaux fixent les rendez-vous pourrait être améliorée

Action Cancer Ontario recueille divers paramètres de l'efficacité, comme le temps qu'il faut pour obtenir un rendez-vous et le taux des rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas. Notre audit a révélé que les hôpitaux pourraient apporter des améliorations dans les domaines suivants pour maximiser l'utilisation des ressources et améliorer l'expérience des patients.

4.9.1 Les hôpitaux communiquent avec les patients par la poste ou par téléphone pour les informer de leur rendez-vous

Après avoir fixé un rendez-vous pour un patient, l'hôpital communique au médecin et/ou au patient la date, l'heure et les autres détails. Trois des quatre hôpitaux où nous avons effectué du travail d'audit envoient une lettre au patient pour l'informer du rendez-vous qui lui a été fixé. Le quatrième hôpital le fait cette par téléphone. Aucun des quatre hôpitaux n'utilise le courriel ou un autre système automatique qui permet aux patients de confirmer par voie électronique qu'ils ont bien reçu le détail de leurs rendez-vous. En d'autres mots, les hôpitaux ne savent pas avec certitude si tous les patients sont au courant qu'ils ont un rendez-vous.

Ensuite, à titre de rappel et de confirmation du rendez-vous, trois hôpitaux appellent le patient

(appel automatisé ou en personne). Le quatrième hôpital utilise un système téléphonique automatisé ou envoie des textos lorsqu'un numéro de téléphone cellulaire est repéré.

4.9.2 Les rendez-vous manqués parce que les patients ne s'y présentent pas sont coûteux, mais ni le Ministère ni les hôpitaux ne savent pourquoi ils se produisent

Lorsque des patients ne se présentent pas à leur rendez-vous ou l'annulent le jour même, les appareils d'imagerie peuvent rester inutilisés si les hôpitaux ne trouvent pas rapidement un autre patient pour remplacer celui qui ne s'est pas présenté.

Rendez-vous pour un examen d'IRM auxquels les patients ne se sont pas présentés

Dans l'ensemble des hôpitaux, les taux de rendez-vous auxquels les patients ne s'étaient pas présentés pour des examens d'IRM déclarés à Action Cancer Ontario varient de 0,1 % à 13,4 % des rendez-vous fixés en 2017-2018. Pendant cet exercice, les hôpitaux ont signalé un total de 48 320 examens d'IRM auxquels les patients ne se sont pas présentés, ce qui représente le nombre de patients supplémentaires qui auraient pu avoir un examen pendant cette année-là. Nous évaluons à environ 6,2 millions de dollars (48 320 patients à un montant estimatif de 128 \$ par examen) les coûts que représentent pour les hôpitaux ces rendez-vous manqués, des coûts essentiellement liés au personnel. Les représentants des quatre hôpitaux que nous avons examinés lors de notre audit nous ont affirmé qu'il était difficile de réorganiser l'horaire lorsque des patients ne se présentent pas à leur examen d'IRM. Les données d'un hôpital montrent que sur les 24 rendez-vous manqués au cours d'une semaine de référence, il n'avait réussi à remplacer que 3 patients.

Aucun des quatre hôpitaux que nous avons examinés lors de notre audit n'effectue de suivi systématique du taux de confirmation des

rendez-vous. Selon notre contrôle par sondage des données disponibles dans trois des quatre hôpitaux, nous avons conclu qu'entre 25 % à 36 % seulement des patients qui ont reçu un rappel téléphonique avaient confirmé leur rendez-vous la veille de leur examen. Par ailleurs, 50 % des patients qui ont reçu un texto avaient confirmé leur rendez-vous. Le quatrième hôpital n'a fait aucun suivi des taux de confirmation des rendez-vous

Rendez-vous pour un examen de TDM auxquels les patients ne se sont pas présentés

Dans l'ensemble des hôpitaux, les taux de rendez-vous auxquels les patients ne se sont pas présentés pour des examens de TDM signalés à Action Cancer Ontario variaient de 0,6 % à 13 % des rendez-vous fixés en 2017-2018. Pour cet exercice, les hôpitaux ont signalé 57 916 rendez-vous auxquels les patients ne se sont pas présentés pour un examen de TDM; nous avons toutefois noté que les hôpitaux ont été en mesure de trouver sans trop de difficulté d'autres patients pour remplacer ceux qui ne s'étaient pas présentés.

Aucun des quatre hôpitaux que nous avons examinés lors de notre audit n'effectue de suivi systématique du taux de confirmation des rendez-vous. Selon notre contrôle par sondage des données disponibles dans trois des quatre hôpitaux, nous avons conclu que seulement 21 % à 41 % des patients qui ont reçu un rappel téléphonique ont confirmé leur rendez-vous la veille de leur examen. Par ailleurs, 54 % des patients qui ont reçu un texto ont confirmé leur rendez-vous. Le quatrième hôpital n'avait pas de données disponibles pour notre analyse au moment de notre audit.

Déclaration des rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas

Les hôpitaux déclarent régulièrement à Action Cancer Ontario les rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas. Ils ne sont toutefois pas tenus de consigner ni de déclarer le nombre de rendez-vous manqués pour lesquels ils ont

été en mesure de trouver un autre patient pour remplacer celui qui ne s'était pas présenté (comme un patient hospitalisé ou un patient qui attendait aux urgences). De la même façon, les hôpitaux ne font pas de surveillance ou de suivi actif de ces données pour déterminer le nombre d'heures d'inutilisation des appareils.

Action Cancer Ontario transmet aux hôpitaux des rapports sur les taux de rendez-vous manqués pour que les hôpitaux puissent en assurer le suivi à titre de mesure d'efficacité. Selon nous, Action Cancer Ontario pourrait accroître la pertinence de cette mesure en l'accompagnant d'autres données démographiques sur les patients (comme l'âge et le sexe) et le type d'examen, afin de donner aux hôpitaux des renseignements sur les facteurs qui influencent les taux de rendez-vous manqués dans leur population locale de patients. Action Cancer Ontario dispose de ces données, mais ne les fournit qu'aux hôpitaux qui en font la demande.

Lorsque nous avons demandé à Action Cancer Ontario de compiler les taux des rendez-vous manqués selon l'âge des patients, nous avons remarqué qu'en 2017-2018, les patients du groupe des 19 à 29 ans affichaient un taux de rendez-vous manqués plus élevé, soit 12 %, que les autres groupes d'âge. Il pourrait être plus aisé de rejoindre ce groupe d'âge par d'autres moyens ou d'autres technologies de communication, comme les courriels ou les textos.

Nous avons également constaté que les quatre hôpitaux que nous avons examinés lors de notre audit ne font pas de suivi systématique des raisons des rendez-vous manqués. Ainsi, même si les hôpitaux reconnaissent le problème, ils n'en comprennent pas pleinement les causes et ils ne peuvent pas faire grand-chose pour infléchir la tendance. Des membres du personnel hospitalier ont mentionné que plus le jour du rendez-vous est lointain, plus les patients ont tendance à l'oublier. C'est pourquoi un hôpital fixe un rendez-vous seulement un mois avant la première date disponible. Nous avons cependant constaté

que cela entraîne d'autres répercussions pour les patients, comme on le voit à la **section 4.9.3**.

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer l'efficacité des mécanismes utilisés pour fixer et planifier des rendez-vous pour des examens d'IRM et de TDM et réduire les rendez-vous manqués, nous recommandons aux hôpitaux :

- de faire un suivi formel des raisons pour lesquelles les patients ne se présentent pas aux rendez-vous et d'élaborer des stratégies pour réduire la fréquence des rendez-vous manqués;
- de faire le suivi des taux de confirmation afin d'évaluer l'efficacité des systèmes actuels d'avis et de rappel et ainsi déterminer s'il y a lieu de recourir à une technologie plus conviviale, comme un avis de confirmation envoyé automatiquement par courriel ou texto.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux conviennent de la nécessité de mettre en place des processus efficaces et efficaces pour réduire le nombre de rendez-vous manqués et déterminer des pratiques exemplaires en matière d'utilisation des ressources. Les hôpitaux reconnaissent qu'il est important d'adopter des mesures ou des processus pour informer les patients de leurs responsabilités et ainsi obtenir de meilleurs résultats lorsqu'il s'agit d'éviter que les patients manquent leurs rendez-vous.

Les hôpitaux sont disposés à collaborer et ils vont évaluer régulièrement l'efficacité de leurs processus visant à éviter que les patients manquent leurs rendez-vous en faisant un suivi des raisons des rendez-vous manqués et des caractéristiques démographiques des patients. Ces suivis vont permettre aux hôpitaux de définir des pratiques exemplaires stratégiques qui comprendraient le recours à de nouvelles technologies et à de nouveaux procédés

pour améliorer les résultats. Les hôpitaux vont travailler avec leurs départements des technologies de l'information ainsi qu'avec le Bureau des communications et le Bureau de la protection de la vie privée pour trouver des technologies qui peuvent permettre de mieux communiquer avec les patients par l'entremise de diverses technologies conviviales, comme les courriels, les textos, les envois postaux automatiques ou les systèmes de réponse vocale interactive.

Les hôpitaux conviennent que les rendez-vous auxquels les patients ne se présentent pas ont des répercussions négatives sur les activités, l'accès et la prise en charge des patients et qu'ils peuvent être la cause de pertes de revenus et de l'allongement des temps d'attente. Pour relever ces défis, les hôpitaux doivent continuer de chercher de meilleures occasions de réduire les taux de rendez-vous manqués. Des examens réguliers offrent de telles possibilités ainsi qu'une collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé pour se familiariser avec les pratiques exemplaires d'autres hôpitaux.

4.9.3 Dans certains hôpitaux, de nombreux patients attendent qu'un rendez-vous leur soit fixé pour un examen d'IRM

En 2017-2018, alors que les planificateurs des hôpitaux étaient en mesure de fixer des rendez-vous pour les patients de niveau urgent et moins urgent dans les 2 jours de la réception de la demande, ils ont mis en moyenne 18 jours civils avant de fixer un rendez-vous pour les patients de niveau non urgent et informer ceux-ci de la date et de l'heure de leur rendez-vous. Cette période moyenne de 18 jours civils est deux fois plus longue que celle de 7 jours civils recommandée par Action Cancer Ontario.

Trois des 4 hôpitaux dans lesquels nous avons effectué notre travail d'audit avaient un grand nombre de patients qui attendaient qu'on leur

fixe un rendez-vous pour un examen d'IRM; leurs délais étaient de 15, de 28 et 197 jours en moyenne lorsqu'il s'agissait de fixer un rendez-vous pour un examen de niveau non urgent en 2017-2018. L'hôpital ayant le plus gros arriéré nous a expliqué qu'il fixe des rendez-vous avec ces patients environ un mois avant la première date disponible, plutôt que dès que possible, afin de réduire au maximum le nombre de changements de date des rendez-vous pendant la longue période d'attente. Or, cela intensifie l'anxiété des patients, qui doivent attendre plus longtemps pour connaître les détails et le moment de leur rendez-vous. Cela a également une incidence sur leur capacité de planifier leur traitement avec leur médecin. Ces trois hôpitaux ont affirmé manquer de ressources, y compris de personnel, pour fixer les rendez-vous en temps opportun.

RECOMMANDATION 10

Afin de faire en sorte que les patients connaissent dès que possible la date de leur rendez-vous pour l'examen d'IRM, nous recommandons aux hôpitaux de mettre en place un processus efficace de suivi des demandes d'examen reçues et de fixer des rendez-vous en temps opportun.

RÉPONSE DES HÔPITAUX

Les hôpitaux reconnaissent l'importance d'informer les patients de leurs rendez-vous rapidement et de faire un suivi des demandes d'examen d'IRM qui leur sont soumises. Les hôpitaux tentent généralement d'informer rapidement les patients de la date de leurs rendez-vous. Toutefois, il arrive à l'occasion que la capacité de faire les examens demandés cause problème. Un hôpital qui avait un arriéré important lorsqu'il s'agissait d'informer les patients de la date de leur rendez-vous en temps opportun travaille actuellement avec le fournisseur de son nouveau système d'information sur les soins de santé pour adopter des stratégies de notification qui

permettraient de confirmer les rendez-vous des patients ou, lorsqu'un problème de capacité surgit, qui confirmerait que l'hôpital a bien reçu la demande d'examen et qui indiquerait le temps d'attente prévu.

4.10 Le programme provincial d'évaluation par les pairs n'est pas obligatoire dans tous les hôpitaux de l'Ontario

L'Association canadienne des radiologistes décrit l'évaluation par les pairs comme un processus d'autoréglementation d'une profession ou d'évaluation par des personnes compétentes du domaine visé. L'évaluation par les pairs contribue au respect des normes, à l'amélioration du rendement et à la crédibilité de la profession. L'Association canadienne des radiologistes recommande que le programme général d'assurance de la qualité d'un service de radiologie intègre des évaluations par les pairs afin d'améliorer l'uniformité et l'exactitude des services de radiologie et donc la qualité des soins donnés aux patients.

Malgré cette recommandation, ce ne sont pas tous les hôpitaux de l'Ontario offrant des services d'IRM et/ou de TDM qui sont dotés d'un programme officiel d'évaluation par les pairs. En 2013, un examen externe du travail d'un radiologiste de Trillium Health Partners a relevé des erreurs d'interprétation dans 645 examens de TDM effectués pendant une année, dont certains affichaient des cancers non détectés. En décembre 2013, la ministre de la Santé et des Soins de longue durée a demandé qu'en collaboration avec les partenaires du secteur de la santé, Qualité des services de santé Ontario (QSSO) « dirige la mise en place d'un programme provincial d'examen par les pairs médecins dans tous les établissements où des services d'imagerie diagnostique sont offerts, y compris des clichés mammaires et des tomodensitogrammes ».

Le rapport de 2016 intitulé « Évaluation par les pairs : Une initiative de qualité en matière

d'imagerie diagnostique pour l'Ontario » décrit dans les grandes lignes un plan de mise en oeuvre d'un programme provincial d'évaluation par les pairs. Les recommandations du rapport à l'égard d'un tel programme obligatoire précisait que celui-ci devrait être intégré, fondé sur des normes, uniforme, axé sur l'apprentissage et la formation, tenu de rendre des comptes et durable. En juin 2018, QSSO a produit une trousse d'outils pour faciliter la mise en oeuvre de programmes d'examen par les pairs à l'intention des radiologistes de 5 hôpitaux communautaires et se propose d'élargir ce programme pilote à 14 hôpitaux d'ici la fin de 2018-2019. Selon QSSO, le Ministère n'a pas indiqué qu'il s'attendait à ce que ce programme soit obligatoire dans les hôpitaux et que lui-même n'est pas habilité à « exiger » que tous les hôpitaux y participent.

Le Ministère n'a toujours pas de liste complète des hôpitaux qui offrent des services d'imagerie diagnostique et ont un programme d'évaluation par les pairs. En 2014, lorsque l'Association des hôpitaux de l'Ontario a mené une enquête auprès des 155 hôpitaux de l'Ontario, seulement 85 ont répondu à une question au sujet de l'existence d'un programme d'évaluation par les pairs et 41 d'entre eux ont affirmé avoir un tel programme dans leur service d'imagerie diagnostique.

Trois des quatre hôpitaux dans lesquels nous avons mené notre travail d'audit sont dotés d'un programme d'évaluation par les pairs pour revoir les examens d'IRM et de TDM et les rapports connexes du radiologiste. Le quatrième hôpital avait mené plusieurs essais d'évaluation par les pairs, mais n'en faisait pas de façon régulière.

Dans le cadre d'une évaluation par les pairs, un collègue passe en revue un échantillon des examens effectués par le radiologiste et compare les résultats avec ses propres conclusions aux rapports rédigés par le radiologiste. Ce processus permet d'évaluer le produit ultime du travail du radiologiste; une telle évaluation du rendement en exercice est difficile à faire dans bien d'autres spécialités médicales. Les évaluations par les pairs donnent

donc aux radiologistes et aux hôpitaux la possibilité d'accroître l'assurance de la qualité, tout en préservant la valeur de l'expertise du radiologiste.

RECOMMANDATION 11

Pour favoriser l'amélioration de la qualité des diagnostics dans les hôpitaux de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée collabore avec Qualité des services de santé Ontario pour clarifier les attentes et les délais que les hôpitaux doivent respecter pour mettre en place un programme formel d'évaluations régulières par les pairs des résultats des hôpitaux en matière de diagnostic.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée appuie cette recommandation et il va continuer de travailler avec Qualité des services de santé Ontario à la mise en oeuvre d'un programme formel d'évaluations régulières par les pairs des résultats des hôpitaux en matière de diagnostic.

Pour y parvenir et pour établir une base permettant de définir des attentes appropriées et des délais de mise en oeuvre, le Ministère et Qualité des services de santé Ontario vont continuer de demander les avis des hôpitaux et de groupes d'experts cliniciens.

4.11 Les hôpitaux n'ont pas évalué systématiquement la nécessité clinique de toutes les demandes d'examens d'IRM et de TDM

Lors de notre audit, nous avons interrogé des représentants d'organismes de recherche et de groupes d'intervenants, y compris l'Ontario Association of Radiologists. Selon ces personnes, les demandes d'examen par imagerie inappropriées (non cliniquement nécessaires) représentent de 2 % à 12 % des demandes.

L'Association canadienne des radiologistes admet que la pertinence de la réalisation d'un examen d'IRM ou de TDM repose sur la présence de données probantes fondées sur des indications cliniques à l'appui de la demande d'examen. On juge inapproprié un examen peu susceptible d'améliorer les résultats pour le patient. Le recours inapproprié aux examens par imagerie exerce des pressions financières inutiles sur le système de soins de santé et allonge le temps d'attente pour les patients qui ont réellement besoin de ces examens. Les patients s'exposent également à des risques lorsqu'ils subissent des examens qui pourraient être inutiles. Il arrive parfois que des radiologistes fassent des découvertes fortuites (des résultats qui n'avaient pas été prévus par le médecin traitant). Bon nombre de ces découvertes n'ont pas de conséquences majeures, mais elles peuvent quand même entraîner d'autres examens par imagerie et vérifications et être une source d'anxiété pour le patient. Dans certains cas, l'enquête menée à la suite d'une telle découverte peut nécessiter des procédures médicales invasives.

Les recherches universitaires sur l'imagerie médicale ont révélé que les demandes d'examens inappropriés constituent un problème pour le système de soins de santé. Selon une récente recension canadienne d'études sur le problème des examens d'IRM, le nombre de demandes inappropriées varie de 2 % à 28,5 %, selon la partie du corps visée, l'âge et le lieu de résidence du patient ainsi que la conception de l'étude. Une étude canadienne publiée en 2018 portait sur environ 1 000 examens d'IRM pour diverses parties du corps ainsi que sur les raisons des demandes indiquées sur les formulaires envoyés par les médecins. L'étude a évalué chaque examen par rapport aux lignes directrices pour les examens d'imagerie publiée par l'Association canadienne des radiologues. Selon l'étude, de 6 % à 12 % des examens étaient inappropriés.

Selon les radiologistes du RLISS de Champlain, le pourcentage d'examens inappropriés s'établit entre 5 % à 15 %. Dans les quatre hôpitaux où

nous avons effectué notre travail d'audit, le radiologiste principal ou les autres radiologistes sont chargés de déterminer le niveau de priorité de chaque demande reçue et de rejeter celles qui sont jugées inappropriées, ou de demander des précisions au médecin traitant au sujet de la nécessité de l'examen. Or, aucun de ces hôpitaux ne consigne le nombre de demandes rejetées parce qu'elles sont inappropriées.

Les radiologistes que nous avons interrogés reconnaissent que le risque que la demande d'examen ne soit pas pertinente dépend de la partie du corps visé et de l'âge du patient, en particulier s'il n'y a pas d'autres indicateurs cliniques ou de « signaux d'alerte ». Par exemple, un médecin ne devrait pas demander systématiquement des examens par imagerie pour les patients qui souffrent uniquement de douleurs au bas du dos, sauf s'il soupçonne de graves problèmes cliniques sous-jacents. De même, une douleur chronique à un genou chez des patients de plus de 55 ans n'est pas nécessairement une indication clinique qu'un examen d'IRM ou de TDM s'impose.

À l'appui de ce consensus, le RLISS de Waterloo Wellington a effectué en 2017 une étude de cas démontrant que sur 650 patients de plus de 55 ans souffrant de douleurs au genou, 221 avaient subi un examen d'IRM. L'examen de ces dossiers a révélé que 77 % de ces 221 examens étaient inappropriés. Un système d'aiguillage électronique inspiré de ces travaux qui comprend un outil d'aide aux décisions a permis de réduire de 12 % le nombre d'examens d'IRM inappropriés.

Afin de limiter le nombre de demandes d'examens inappropriés, l'Association canadienne de radiologistes a publié en 2012 des *Lignes directrices relatives aux demandes d'examen en radiologie* à titre de ressource pour les médecins. L'Association cherchait ainsi à aider les médecins à prendre des décisions, sans toutefois restreindre le rôle du médecin dans le processus de prise de décisions concernant les études d'imagerie à demander.

Les hôpitaux qui offrent des services d'imagerie diagnostique se sont également penchés sur la

question d'offrir une aide semblable à la prise de décisions cliniques à l'intention des médecins qui font des demandes d'examen. Ainsi, le système centralisé de réception des demandes du RLISS de Champlain (décrit à la **section 4.3**) intégrera des outils d'aide à la prise de décisions et des cheminements cliniques pour orienter les médecins dans leurs activités de demandes d'examen afin d'améliorer la pertinence de celles-ci. Des hôpitaux aux États-Unis utilisent un outil d'aide clinique à cette fin.

RECOMMANDATION 12

Pour que les demandes d'examens d'IRM et de TDM répondent davantage à une nécessité clinique, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux afin :

- de concevoir des outils efficaces, comme des formulaires de demande normalisés avec des listes de contrôle pertinentes pour réduire le nombre de demandes inappropriées;
- de s'assurer que les radiologistes dans les hôpitaux évaluent les demandes d'IRM et de TDM et en fassent le suivi et mettent de place des pratiques permettant d'améliorer le respect des lignes directrices pertinentes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée appuie cette recommandation et il va travailler avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, les hôpitaux et des experts cliniciens pour produire et mettre en oeuvre des outils et des pratiques exemplaires ayant pour objet de minimiser le nombre d'aiguillages inappropriés en vue d'examens d'IRM ou de TDM. Le Programme des établissements de santé autonomes va consulter des partenaires et des titulaires de licences de premier plan pour examiner de quelle façon ces recommandations pourraient être mises en oeuvre.

4.12 Les ententes du Ministère avec les établissements de santé autonomes ne prévoient pas de taux horaires normalisés ni de mesures du rendement

Notre audit nous a permis de constater qu'il n'y a pas de taux horaires normalisés ni de mesures du rendement relatives aux temps d'attente pour les examens d'IRM autant que pour les examens de TDM dans les ententes du Ministère avec les établissements de santé autonomes, comme on le verra de façon plus détaillée dans les **sections 4.12.1** et **4.12.2**.

En outre, le Ministère n'a pas comparé les pratiques de fourniture de services similaires des ESA et des hôpitaux afin de cerner les éléments, comme les taux horaires et l'évaluation par les pairs, qui doivent être améliorés. Par exemple, tous les ESA titulaires d'un permis aux termes de la *Loi sur les établissements de santé autonomes* doivent effectuer régulièrement une évaluation par les pairs, alors qu'un programme officiel d'évaluation par les pairs n'est pas encore intégralement implanté dans les hôpitaux de la province, comme il en a été question à la **section 4.10**.

Les ESA sont des organismes à but lucratif ou sans but lucratif établis dans des collectivités partout en Ontario. Ils fournissent sans frais certains services de soins de santé, comme les examens d'IRM et de TDM aux patients couverts par le Régime d'assurance-santé de l'Ontario. Ces établissements ont comme raison d'être d'élargir l'accès aux services de soins de santé à la population ontarienne hors du réseau des hôpitaux. En vertu de la Loi, le Ministère est responsable de la délivrance de permis, du financement et de la coordination des évaluations de l'assurance de la qualité des ESA.

Pour recevoir des fonds aux termes de la Loi, les titulaires de permis d'ESA doivent conclure une entente avec le Ministère afin d'établir leur budget annuel et de fournir des rapports mensuels qui décrivent en détail le nombre d'heures de service à assurer. Pour recevoir des fonds aux termes de

la Loi, le titulaire de permis d'ESA doit conclure une entente avec le Ministère afin d'établir son budget annuel et fournir des rapports mensuels qui décrivent en détail le nombre d'heures de service à assurer. Le processus de rapprochement de fin d'exercice se fonde sur les heures réelles de fourniture de services, les types de services fournis et les heures d'ouverture quotidiennes. Le Ministère peut recouvrer tout paiement en trop.

Au cours des trois exercices de 2015-2016 à 2017-2018, le Ministère a versé aux 7 ESA un total annuel moyen de 8,6 millions de dollars pour les services d'IRM et de 2,6 millions pour les services de TDM. Avec leurs 6 appareils d'IRM et leurs 2 appareils de TDM, les ESA ont effectué environ 48 000 examens d'IRM et 11 320 de TDM en 2017-2018. Ces résultats excluent les examens effectués au moyen de deux autres appareils de TDM au sujet desquels Action Cancer Ontario n'avait reçu aucune donnée au moment de notre audit.

4.12.1 Examens d'IRM

Trois titulaires de permis représentant cinq ESA utilisent en tout six appareils d'IRM. L'**annexe 10** fournit une liste de ces ESA et des données correspondantes sur les temps d'attente. Nous avons relevé les problèmes suivants :

- Les taux horaires que le Ministère avait convenus avec ces ESA variaient sensiblement : il peut y avoir un écart allant jusqu'à 175 % dans les taux d'un examen d'IRM semblable entre deux ESA. Ces taux ont été fixés en 2003 en réponse aux soumissions retenues après un appel de propositions lancé par le Ministère pour la fourniture de services d'IRM, conformément à la Loi. Le Ministère paie ces mêmes taux en 2018. Comme il ne connaît pas le coût réel par examen effectué à l'extérieur des hôpitaux, le Ministère ne sait pas si les taux actuels sont raisonnables ou non.

- En vertu des ententes actuelles, les cinq ESA sont tenus de fournir à Action Cancer Ontario des données sur les temps d'attente. Ces ententes n'obligent cependant pas les ESA à atteindre les cibles de temps d'attente fixées pour les hôpitaux de l'Ontario. En 2017-2018, aucun de ces ESA n'a atteint la cible de 28 jours pour les temps d'attente dans la province.

4.12.2 Examens de TDM

Trois titulaires de permis représentant quatre ESA utilisent quatre appareils de TDM à divers endroits dans la province (se reporter à l'**annexe 10**).

Nous avons cerné des problèmes semblables aux problèmes décrits à la **section 4.12.1** :

- Les taux horaires que le Ministère avait convenus avec ces ESA variaient : il peut y avoir un écart allant jusqu'à 280 % dans les taux d'un examen de TDM semblable entre deux ESA. Ces taux ont été fixés en 2003 en réponse aux soumissions retenues après l'appel de propositions dont il a été question à la **section 4.12.1**. Le Ministère paie encore les mêmes taux en 2018. Encore ici, comme il ne connaît pas le coût réel des examens effectués à l'extérieur des hôpitaux, le Ministère ne sait pas si les taux actuels sont raisonnables ou non.
- À l'heure actuelle, les ententes de deux des quatre ESA seulement prévoient que les ESA sont tenus de fournir à Action Cancer Ontario des données sur les temps d'attente, mais ne stipulent pas qu'ils doivent atteindre des cibles en la matière. En 2018-2019, le Ministère a commencé à financer deux autres ESA pour qu'ils se dotent de la capacité nécessaire afin de déclarer eux aussi leurs temps d'attente.

RECOMMANDATION 13

Pour que les paiements visant les services d'IRM et de TDM qui sont versés aux établissements de santé autonomes (ESA) présentent un bon rapport coût-efficacité, nous recommandons au ministère de la Santé et des Soins de longue durée :

- de passer en revue les taux horaires actuels accordés pour les services fournis par chaque ESA et de déterminer si ces taux sont appropriés, en tenant compte des types d'examen, du coût par examen et du nombre de services fournis par chaque ESA;
- d'établir des mesures du rendement, comme des cibles de temps d'attente et de les intégrer aux futures ententes avec tous les ESA.

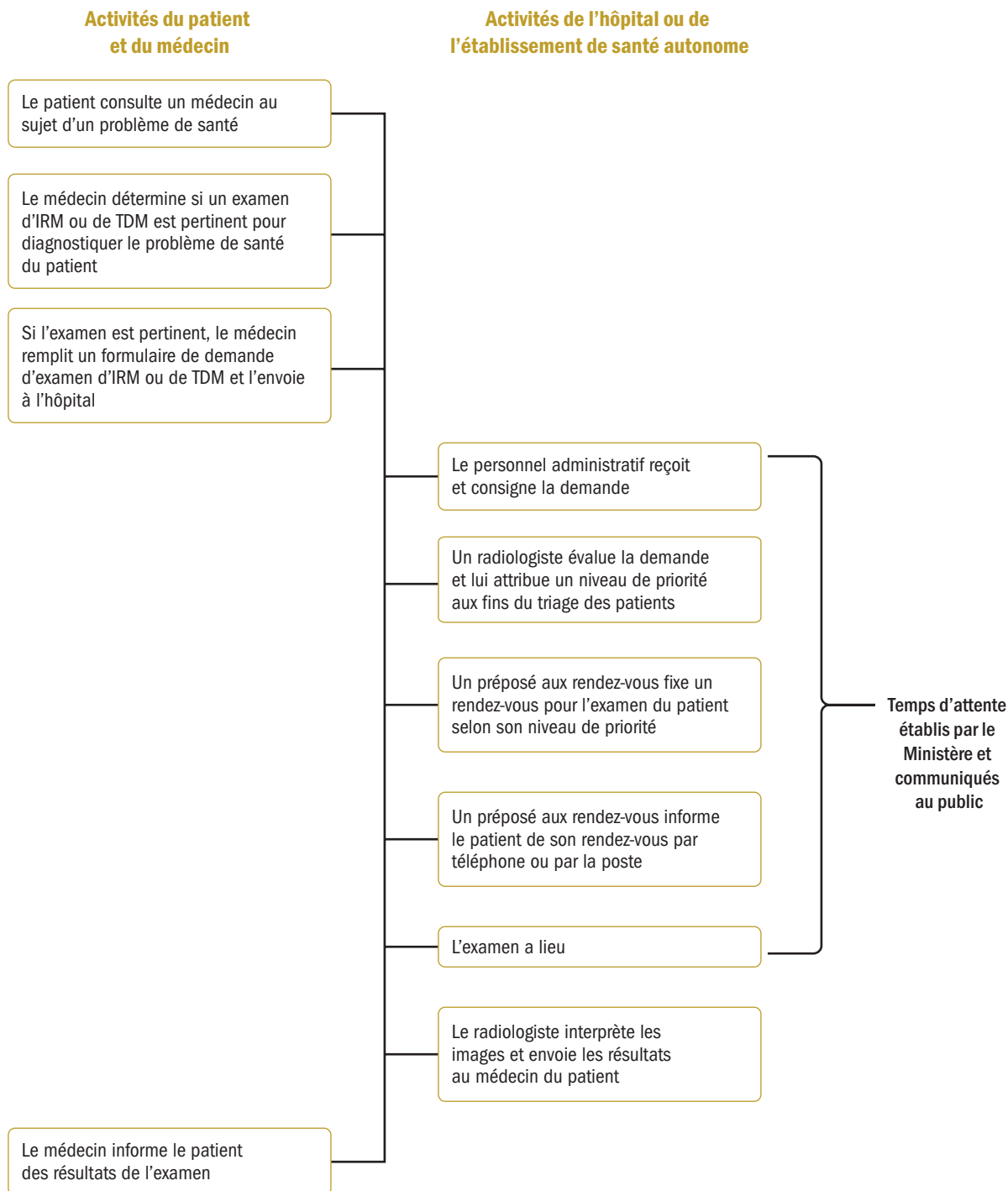
RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) va entreprendre un examen des taux horaires payés pour les services d'IRM et de TDM ainsi qu'un examen des accords de financement par paiement de transfert avec les établissements autonomes pour envisager les éléments suivants :

- la façon de mettre en place une démarche uniforme, claire et reposant sur des éléments probants pour le calcul des taux versés aux établissements pour la fourniture de services d'examen d'IRM et de TDM;
- un rajustement possible des barèmes actuels des taux versés aux établissements pour les examens d'IRM et de TDM en fonction de cette démarche;
- l'analyse et l'intégration des mesures de rendement applicables, y compris des cibles en matière de temps d'attente, associées à la fourniture des services.

Annexe 1 : Parcours du patient pour subir un examen d'IRM ou de TDM et temps d'attente selon la définition du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère)

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



Annexe 2 : Ce qu'il faut savoir au sujet des appareils d'IRM et de TDM

Source des données : ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Appareil d'IRM	Appareil de TDM
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> Utilise un champ magnétique et des ondes radioélectriques pour saisir des images de l'intérieur du corps 	<ul style="list-style-type: none"> Combine une série de clichés radiographiques pris à divers angles et utilise un ordinateur pour créer des coupes transversales de diverses parties du corps
Utilisation idéale	<ul style="list-style-type: none"> Tissus mous (p. ex. ligaments, tendons, organes, tumeurs) Os et parties du corps qui bougent beaucoup (p. ex. thorax et abdomen) 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation fréquente pour le suivi de patients cancéreux
Durée de l'examen	<ul style="list-style-type: none"> De 20 minutes à plus de 60 minutes 	<ul style="list-style-type: none"> Quelques minutes
Sécurité du patient	<ul style="list-style-type: none"> Ne produit aucun rayonnement Parce qu'elle fonctionne grâce à des aimants puissants, l'IRM peut ne pas être sécuritaire pour les personnes qui ont des pièces de métal dans leur organisme, comme des stimulateurs cardiaques ou des plaques/vis en métal Des précautions supplémentaires doivent être prises pour les patients qui ont des implants médicaux Le patient ou son mandataire doit répondre à toutes les questions du protocole de sécurité avant de subir l'examen 	<ul style="list-style-type: none"> Les patients sont exposés au rayonnement chaque fois qu'un cliché est pris Les patients ayant des pièces de métal dans leur organisme peuvent passer un examen de TDM
Confort du patient	<ul style="list-style-type: none"> Indolore; inconfort possible en cas de claustrophobie Selon la durée de l'examen, le patient doit rester immobile pendant une longue période, ce qui peut être difficile Très bruyants, mais des bouchons pour les oreilles sont fournis aux patients pour atténuer le bruit dans la mesure du possible 	<ul style="list-style-type: none"> Indolore; inconfort possible en cas de claustrophobie

Annexe 3 : Nombre d'appareils d'IRM¹ et temps d'attente dans les hôpitaux de l'Ontario, mars 2018

Source des données : Action Cancer Ontario

Hôpital	Genre d'hôpital	Nombre d'appareils	Temps d'attente des patients de niveau non urgent, au 90e percentile ² , 2017-2018 (en jours)
RLISS du Centre			
Hôpital Humber River	Hôpital communautaire	2	142
Centre des sciences de la santé Mackenzie ³	Hôpital communautaire	2	134
Hôpital général de North York	Hôpital d'enseignement	2	134
Hôpital de Markham-Stouffville	Hôpital communautaire	2	76
Centre régional de santé Southlake	Hôpital communautaire	2	62
RLISS du Centre-Est			
Hôpital Scarborough and Rouge	Hôpital communautaire	3	88
Centre de santé Lakeridge ⁴	Hôpital communautaire	3	66
Centre régional de santé de Peterborough	Hôpital communautaire	1	53
Hôpital Ross Memorial	Hôpital communautaire	1	50
Hôpital Northumberland Hills	Hôpital communautaire	1	25
RLISS du Centre-Ouest			
Système de santé William Osler ⁵	Hôpital communautaire	4	Non déclaré
RLISS de Champlain			
Hôpital d'Ottawa ³	Hôpital d'enseignement	4	249
Hôpital communautaire de Cornwall	Hôpital communautaire	1	122
Hôpital Montfort	Hôpital d'enseignement	2	116
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa	Hôpital d'enseignement	1	88
Hôpital Queensway Carleton	Hôpital communautaire	2	81
Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario / Centre de traitement pour enfants d'Ottawa	Hôpital d'enseignement	2	63
Hôpital régional de Pembroke	Hôpital communautaire	1	42
RLISS d'Érié St-Clair			
Hôpital régional de Windsor	Hôpital communautaire	2	119
St. Joseph's Health Services Association of Chatham	Hôpital communautaire	1	61
Bluewater Health	Hôpital communautaire	1	28
RLISS de Hamilton-Niagara-Haldimand-Brant			
Système de santé de Niagara ⁴	Hôpital communautaire	2	117
Système de soins de santé communautaires de Brant	Hôpital communautaire	1	91
Hamilton Health Sciences Corp.	Hôpital d'enseignement	5	90
Hôpital Joseph Brant	Hôpital communautaire	1	82
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton ^{3,5}	Hôpital d'enseignement	4	Non déclaré
RLISS de Mississauga Halton			
Trillium Health Partners	Hôpital communautaire	4	127
Halton Healthcare Services	Hôpital communautaire	4	66

Hôpital	Genre d'hôpital	Nombre d'appareils	Temps d'attente des patients de niveau non urgent, au 90e percentile ² , 2017-2018 (en jours)
RLISS du Nord-Est			
Horizon Santé-Nord ³	Hôpital d'enseignement	1	119
Centre régional de santé de North Bay	Hôpital communautaire	1	71
Hôpital de Timmins et du district	Hôpital communautaire	1	66
Hôpital de Sault-Sainte-Marie	Hôpital communautaire	1	57
RLISS de Simcoe Nord Muskoka			
Centre régional de santé Royal Victoria	Hôpital communautaire	2	64
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia	Hôpital communautaire	1	56
RLISS du Nord-Ouest			
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay	Hôpital d'enseignement	3	103
RLISS du Sud-Est			
Centre des sciences de la santé de Kingston	Hôpital d'enseignement	1	136
Association des soins de santé de Quinte	Hôpital communautaire	1	39
RLISS du Sud-Ouest			
Centre des sciences de la santé de London	Hôpital d'enseignement	4	158
Services de santé de Grey Bruce	Hôpital communautaire	1	59
St. Joseph's Health Care London	Hôpital d'enseignement	3	55
Hôpital général de Woodstock	Hôpital communautaire	1	44
Hôpital général de Stratford	Hôpital communautaire	1	40
RLISS du Centre-Toronto			
Centre Sunnybrook des sciences de la santé ⁴	Hôpital d'enseignement	3	284
Hospital for Sick Children ⁴	Hôpital d'enseignement	4	174
Réseau de la santé Sinai	Hôpital d'enseignement	2	139
Réseau universitaire de santé ⁴	Hôpital d'enseignement	7	128
Hôpital St. Michael - Centre de santé St-Joseph de Toronto	Hôpital d'enseignement	4	119
Hôpital Women's College	Hôpital d'enseignement	1	75
Réseau de la santé de Toronto-Est	Hôpital communautaire	1	70
RLISS de Waterloo Wellington			
Hôpital Memorial de Cambridge	Hôpital communautaire	1	80
Hôpital de Grand River	Hôpital communautaire	1	66
Hôpital général de Guelph	Hôpital communautaire	1	65
Nombre total d'appareils d'IRM		108	

1. Exclusion faite des appareils utilisés strictement pour la recherche.
2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen d'IRM.
3. Hôpitaux dans lesquels nous avons mené des activités d'audit détaillées.
4. Hôpitaux que nous avons visités et où nous avons rencontré des représentants de la direction.
5. En raison de problèmes qui se sont posés au moment de la mise en oeuvre d'un système, les données de ces hôpitaux comprennent un grand nombre d'inexactitudes et ne sont donc pas publiées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ni incluses dans la présente annexe.

Annexe 4 : Nombre d'appareils de TDM¹ et temps d'attente dans les hôpitaux de l'Ontario, mars 2018

Source des données : Action Cancer Ontario

Hôpital	Genre d'hôpital	Nombre d'appareils	Temps d'attente des patients de niveau non urgent, au 90e percentile ² , 2017-2018 (en jours)
RLISS du Centre			
Centre des sciences de la santé Mackenzie ³	Hôpital communautaire	2	152
Hôpital Humber River	Hôpital communautaire	4	55
Centre régional de santé Southlake	Hôpital communautaire	2	53
Hôpital général de North York	Hôpital d'enseignement	3	50
Hôpital de Markham-Stouffville	Hôpital communautaire	3	34
Hôpital Stevenson Memorial d'Alliston	Hôpital communautaire	1	30
RLISS du Centre-Est			
Centre régional de santé de Peterborough	Hôpital communautaire	2	35
Hôpital Ross Memorial	Hôpital communautaire	1	27
Centre de santé Lakeridge ⁴	Hôpital communautaire	4	26
Hôpital Scarborough and Rouge	Hôpital communautaire	5	25
Hôpital Northumberland Hills	Hôpital communautaire	1	22
Hôpital Memorial de Campbellford	Hôpital communautaire	1	13
RLISS du Centre-Ouest			
Centre de soins de santé Headwaters	Hôpital communautaire	1	34
Système de santé William Osler ⁵	Hôpital communautaire	6	Non déclaré
RLISS de Champlain			
Hôpital d'Ottawa ³	Hôpital d'enseignement	6	234
Hôpital Montfort	Hôpital d'enseignement	2	117
Hôpital Queensway Carleton	Hôpital communautaire	2	106
Hôpital Memorial du district de Winchester	Hôpital communautaire	1	103
Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario/ Centre de traitement pour enfants d'Ottawa	Hôpital d'enseignement	1	95
Hôpital régional de Pembroke	Hôpital communautaire	1	43
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa	Hôpital d'enseignement	1	32
Hôpital Victoria de Renfrew	Hôpital communautaire	1	32
Hôpital général de Hawkesbury et du district	Hôpital communautaire	1	16
Hôpital communautaire de Cornwall	Hôpital communautaire	1	16
RLISS d'Érie St. Clair			
Bluewater Health	Hôpital communautaire	2	41
St. Joseph's Health Services Association of Chatham	Hôpital communautaire	1	40
Hôpital régional de Windsor	Hôpital communautaire	3	31
Centre de soins de santé Erie Shores	Hôpital communautaire	1	14

Hôpital	Genre d'hôpital	Nombre d'appareils	Temps d'attente des patients de niveau non urgent, au 90e percentile ² , 2017-2018 (en jours)
RLISS de Hamilton-Niagara-Haldimand-Brant			
Hamilton Health Sciences Corp.	Hôpital d'enseignement	6	76
Système de soins de santé communautaires de Brant	Hôpital communautaire	1	48
Hôpital général de Norfolk	Hôpital communautaire	1	29
Hôpital Joseph Brant	Hôpital communautaire	2	26
Hôpital War Memorial de Haldimand	Hôpital communautaire	1	22
Système de santé de Niagara ⁴	Hôpital communautaire	4	21
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton ^{3,5}	Hôpital d'enseignement	2	Non déclaré
RLISS de Mississauga Halton			
Trillium Health Partners	Hôpital communautaire	5	93
Halton Healthcare Services	Hôpital communautaire	4	27
RLISS du Nord-Est			
Horizon Santé-Nord ³	Hôpital d'enseignement	2	199
Hôpital de Timmins et du district	Hôpital communautaire	1	70
Hôpital de Sault-Sainte-Marie	Hôpital communautaire	2	68
Centre régional de santé de North Bay	Hôpital communautaire	2	56
Hôpital Temiskaming	Hôpital communautaire	1	30
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound	Hôpital communautaire	1	20
RLISS de Simcoe Nord Muskoka			
Muskoka Algonquin Healthcare	Hôpital communautaire	1	45
Centre régional de santé Royal Victoria	Hôpital communautaire	2	42
Hôpital général de la baie Georgienne	Hôpital communautaire	1	27
Hôpital General and Marine de Collingwood	Hôpital communautaire	1	21
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia	Hôpital communautaire	1	19
RLISS du Nord-Ouest			
Centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay	Hôpital d'enseignement	2	32
Centre de santé Meno-Ya-Win de Sioux Lookout	Hôpital communautaire	1	22
Hôpital du district du lac des Bois	Hôpital communautaire	1	18
Riverside Health Care Facilities Inc.	Hôpital communautaire	1	16
RLISS du Sud-Est			
Centre des sciences de la santé de Kingston	Hôpital d'enseignement	3	52
Association des soins de santé de Quinte	Hôpital communautaire	2	28
Hôpital général de Brockville	Hôpital communautaire	1	28
Hôpital du district de Perth et de Smiths Falls	Hôpital communautaire	1	19

Hôpital	Genre d'hôpital	Nombre d'appareils	Temps d'attente des patients de niveau non urgent, au 90e percentile ² , 2017-2018 (en jours)
RLISS du Sud-Ouest			
Centre des sciences de la santé de London	Hôpital d'enseignement	4	70
St. Joseph's Health Care London	Hôpital d'enseignement	2	35
Hôpital général de St. Thomas-Elgin	Hôpital communautaire	1	29
Hôpital général de Stratford	Hôpital communautaire	1	27
Services de santé de Grey Bruce	Hôpital communautaire	1	27
Hôpital général de Woodstock	Hôpital communautaire	1	25
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg	Hôpital communautaire	1	25
South Bruce Grey Health Centre	Hôpital communautaire	1	21
Hôpital général de Strathroy-Middlesex	Hôpital communautaire	1	12
Hôpital Alexandra Marine and General	Hôpital communautaire	1	12
RLISS du Centre-Toronto			
Centre Sunnybrook des sciences de la santé ⁴	Hôpital d'enseignement	4	173
Hôpital St. Michael – Centre de santé St-Joseph de Toronto	Hôpital d'enseignement	5	92
Réseau de la santé de Toronto-Est	Hôpital communautaire	2	92
Hôpital Women's College	Hôpital d'enseignement	1	84
Réseau de la santé Sinaï	Hôpital d'enseignement	4	83
Réseau universitaire de santé ⁴	Hôpital d'enseignement	14	64
Hospital for Sick Children ⁴	Hôpital d'enseignement	2	56
RLISS de Waterloo Wellington			
Hôpital général St. Mary	Hôpital communautaire	1	58
Hôpital de Grand River	Hôpital communautaire	2	37
Hôpital général de Guelph	Hôpital communautaire	1	35
Hôpital Memorial de Cambridge	Hôpital communautaire	1	28
Hôpital communautaire Groves Memorial	Hôpital communautaire	1	27
Nombre total d'appareils de TDM		165	

1. Exclusion faite des appareils utilisés strictement pour la recherche.
2. Les temps d'attente se définissent comme étant la durée maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen de TDM.
3. Hôpitaux dans lesquels nous avons mené des activités d'audit détaillées.
4. Hôpitaux que nous avons visités et où nous avons rencontré des représentants de la direction.
5. En raison de problèmes qui se sont posés au moment de la mise en oeuvre d'un système, les données de ces hôpitaux comprennent un grand nombre d'inexactitudes et ne sont donc pas publiées par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ni incluses dans la présente annexe.

Annexe 5 : Comparaison des méthodes de déclaration des temps d'attente

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

Méthode de calcul des temps	Définition	Avantages	Inconvénients
Rendement antérieur (données compilées par Action Cancer Ontario)			
Moyenne	La moyenne d'une série de valeurs ou de quantités. Il s'agit d'une moyenne arithmétique. On la calcule en additionnant toutes les valeurs puis en divisant le chiffre obtenu par le nombre de valeurs.	Elle est pertinente pour des données dont la distribution est normale. Il s'agit de la mesure statistique la plus souvent utilisée et la plus facile à comprendre.	Les valeurs extrêmes l'influencent. En d'autres mots, la moyenne arithmétique calculée change s'il y a des temps d'attente très courts ou très longs, peu importe l'expérience de la majorité des patients inscrits sur la liste. En réalité, la moyenne arithmétique ne montre pas la distribution totale des temps d'attente; elle fausse donc la représentation des temps d'attente réels des patients.
Médiane ou 50 ^e percentile	La médiane correspond à la valeur qui se situe au centre d'une liste de valeurs classées par ordre. Il s'agit d'une moyenne de position. On la calcule en classant les valeurs par ordre ascendant ou par ordre descendant pour repérer la valeur qui se trouve précisément au milieu du nouvel ensemble de valeurs ainsi constitué.	Les valeurs extrêmes ne l'influencent pas. La médiane ne change pas même en présence de temps d'attente très courts ou très longs. Elle renseigne sur le nombre de jours d'attente de 50 % des patients avant leur examen d'IRM ou de TDM. Les patients peuvent donc comparer leur temps d'attente à celui d'autres patients de la liste. Ils ont ainsi l'impression que le système est équitable à leur égard.	La médiane ne fournit pas de représentation globale des valeurs extrêmes des temps d'attente, en particulier dans les hôpitaux où les temps d'attente sont longs. La médiane ne permet pas aux patients de savoir quelle sera la durée probable de leur attente.
90 ^e percentile	Le 90 ^e percentile est une mesure utilisée en statistique qui indique la valeur en-dessous de laquelle se trouvent 90 % des observations ou des valeurs d'un ensemble.	Cette mesure met en lumière les 10 % supérieurs des valeurs extrêmes d'un ensemble de données. Dans la perspective des temps d'attente, elle peut donner aux utilisateurs des renseignements utiles sur le nombre maximal de jours que 90 % des patients ont attendu leur examen d'IRM ou de TDM et les aider à évaluer l'efficacité du système. Pour les patients inscrits sur la liste, cette information leur permet de comparer leur expérience à celle des patients qui ont attendu le plus longtemps.	Cette mesure peut être plus difficile à comprendre pour un non-professionnel, à moins qu'il soit précisé clairement qu'il s'agit du temps qu'ont attendu 9 personnes sur 10 avant leur examen. Cette mesure ne permet pas non plus aux patients de connaître la durée probable de leur attente.

Méthode de calcul des temps	Définition	Avantages	Inconvénients
Intervalles des temps d'attente	Les intervalles permettent de classer les patients selon le temps pendant lequel ils ont réellement attendu leur examen d'IRM ou de TDM à l'intérieur d'un intervalle prédéfini et ils indiquent le pourcentage d'examens effectués à l'intérieur de cet intervalle.	Cette mesure représente chaque patient qui a eu un examen dans un hôpital donné. Elle donne donc une idée plus complète du nombre de patients qui ont attendu auparavant et de la durée de leur attente.	Le calcul de cette mesure peut prendre plus de temps.
Rendement en temps réel (Action Cancer Ontario ne compile pas ces données)			
Temps d'attente en temps réel	Le temps d'attente en temps réel correspond à la prochaine date disponible pour un rendez-vous en vue d'examen d'IRM ou de TDM.	Alors que les autres mesures mentionnées reposent sur les temps d'attente antérieurs (les temps d'attente des patients qui ont déjà passé leur examen), celle-ci fournit aux patients inscrits sur la liste d'attente des renseignements précis sur la durée probable du temps pendant lequel ils attendront leur examen.	Cette mesure est propre à chaque hôpital, et des ressources supplémentaires pourraient être nécessaires pour compiler les données à l'échelle de la province.

Annexe 6 : Critères d'audit

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

1. Des processus efficaces de gouvernance et de planification sont en vigueur pour veiller à ce que la capacité, la répartition et l'utilisation des appareils d'IRM et de TDM répondent aux besoins cliniques des patients à l'échelle de la province.
2. Des procédures et des mesures de coordination efficaces entre les fournisseurs de services sont en vigueur pour faire en sorte que les patients aient un accès rapide et équitable aux services d'IRM et/ou de TDM quand c'est nécessaire.
3. Des politiques, procédures et lignes directrices cliniques fondées sur des éléments probants sont en vigueur et respectées, pour que la demande et l'offre de services d'IRM et TDM soient appropriées.
4. Les appareils d'IRM et de TDM sont achetés, utilisés et entretenus de façon économique, sécuritaire et adéquate.
5. Des processus efficaces sont en vigueur pour assurer au moment opportun le signalement et le suivi des résultats des examens des patients et l'accès à ces résultats.
6. Des mesures et cibles de rendement sont établies, suivies et comparées aux résultats réels. Elles sont également communiquées au public pour que les résultats attendus soient obtenus et que des mesures correctives soient prises rapidement lorsque des problèmes sont cernés.
7. Des données financières et opérationnelles sont recueillies pour fournir des renseignements exacts, complets et en temps opportun afin d'orienter la prise de décisions par la direction, d'établir des comparaisons avec les pratiques exemplaires d'autres administrations et de faciliter la gestion du rendement.

Annexe 7 : Dénombrement des appareils d'IRM et de TDM au Canada et nombre d'examen effectués, de janvier à décembre 2017

Source : Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé

Province/territoire	Population (au 1 ^{er} juillet 2017)	N ^{bre} d'appareils	N ^{bre} d'examen	N ^{bre} d'examen par tranche de 1 000 personnes
Appareils d'IRM				
Île-du-Prince-Édouard	149 790	1	4 279	28,6
Colombie-Britannique	4 789 221	46	173 678	36,3
Saskatchewan	1 161 365	10	44 461	38,3
Terre-Neuve-et-Labrador	528 683	5	20 990	39,7
Alberta	4 291 980	41	192 375	44,8
Québec	8 371 498	107	380 357	45,4
Nouvelle-Écosse	953 173	12	47 490	49,8
Yukon	37 808	1	2 200	58,2
Manitoba	1 332 629	12	77 735	58,3
Nouveau-Brunswick	757 641	11	44 592	58,9
Ontario	14 135 610	120	866 953	61,3
Territoires du Nord-Ouest	44 381	0	s.o.	s.o.
Nunavut	37 462	0	s.o.	s.o.
Canada	36 591 241	366	1 855 110	51,0
Appareils de TDM				
Nunavut	37 462	1	2 000	53,4
Yukon	37 808	1	3 500	92,6
Alberta	4 291 980	56	405 332	94,4
Île-du-Prince-Édouard	149 790	2	15 811	105,6
Territoires du Nord-Ouest	44 381	1	4 695	105,8
Saskatchewan	1 161 365	15	128 415	110,6
Manitoba	1 332 629	23	186 197	139,7
Colombie-Britannique	4 789 221	66	695 248	145,2
Québec	8 371 498	163	1 350 792	161,4
Nouvelle-Écosse	953 173	18	155 099	162,7
Ontario	14 135 610	184	2 430 739	172,0
Terre-Neuve et Labrador	528 683	16	90 985	172,1
Nouveau-Brunswick	757 641	15	142 294	187,8
Canada	36 591 241	561	5 611 107	153,0

Annexe 8 : Comparaison des cibles de temps d'attente d'un examen d'IRM ou de TDM dans diverses administrations et recommandations de l'Association canadienne des radiologistes

Source : sites Web des ministères provinciaux de la Santé et Association canadienne des radiologistes

Administration/ Catégorie	Très urgent	Urgent	Moins urgent	Non urgent	Mesure du temps d'attente
Ontario	Dans les 24 heures	Dans les 2 jours	Dans les 10 jours	Dans les 28 jours	Entre la date de réception de la demande d'examen et la date de l'examen
Alberta	Non précisé	Dans les 7 jours	Dans les 30 jours	IRM : dans les 90 jours TDM : dans les 60 jours	Entre la date où le patient et le spécialiste décident qu'une procédure ou un test diagnostique est nécessaire et la date de la procédure ou du test
Î.-P.-É	Dans les 48 heures	Dans les 14 jours	Dans les 28 jours	IRM : dans les 84 jours TDM : dans les 56 jours	Entre la date de réception de la demande d'examen et la date de l'examen
Saskatchewan	Dans les 24 heures	2 à 7 jours	8 à 30 jours	31 à 90 jours	Entre la date de la demande d'intervention et la date de l'intervention
Association canadienne des radiologistes	Dans les 24 heures	Dans les 7 jours	Dans les 30 jours	Dans les 60 jours	Entre la date de réception d'un renvoi pour examen médical et la date de l'examen

Remarque : En Ontario et en Saskatchewan, la cible de temps d'attente correspond à la période maximale pendant laquelle 90 % des patients ont attendu leur examen. À noter que d'autres provinces ne publient pas cette mesure des temps d'attente.

Annexe 9 : Analyse des temps d'attente en temps réel des patients qui attendaient un examen d'IRM ou de TDM dans trois hôpitaux, juillet 2018

Source des données : trois des quatre hôpitaux pour lesquels des données étaient disponibles

Hôpital	A	B	C
Patients qui attendent un examen d'IRM			
(a) Temps d'attente moyen en jours pour les patients de niveau non urgent; information communiquée au public	193	72	92
(b) Nombre de patients inscrits sur la liste d'attente de l'hôpital	8 230	2 305	3 944
(c) Nombre de patients de niveau non urgent inscrits sur la liste d'attente de l'hôpital	7 508 [91 % de (b)]	2 103 [91 % de (b)]	3 816 [97 % de (b)]
(d) Nombre de patients de niveau non urgent à qui une date de rendez-vous n'a pas été fixée	6 872 [92 % de (c)]	954 [45 % de (c)]	0
Nombre de patients qui attendent depuis plus longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a)	2 106 [31 % de (d)]	310 [32 % de (d)]	0
Nombre de patients qui attendent depuis moins longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a)	4 766 [69 % de (d)]	644 [68 % de (d)]	0
(e) Nombre de patients de niveau non urgent à qui une date de rendez-vous a été fixée	636 [8 % de (c)]	1 149 [55 % de (c)]	3 816 [100 % de (c)]
Nombre de patients qui attendent depuis plus longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a) pour l'examen dont la date a été fixée	625 [98 % de (e)]	423 [37 % de (e)]	3 315 [87 % de (e)]
Nombre de patients qui attendent depuis moins longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a) pour l'examen dont la date a été fixée	11 [2 % de (e)]	726 [63 % de (e)]	501 [13 % de (e)]
Patients qui attendent un examen de TDM			
(a) Temps d'attente moyen en jours pour les patients de niveau non urgent; information communiquée au public	156	116	59
(b) Nombre de patients inscrits sur la liste d'attente de l'hôpital	5 842	2 945	1 304
(c) Nombre de patients de niveau non urgent inscrits sur la liste d'attente de l'hôpital	4 659 [80 % de (b)]	2 434 [83 % de (b)]	1 123 [86 % de (b)]
(d) Nombre de patients de niveau non urgent à qui une date de rendez-vous n'a pas été fixée	4 499 [97 % de (c)]	390 [16 % de (c)]	0
Nombre de patients qui attendent depuis plus longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a)	2 087 [46 % de (d)]	82 [21 % de (d)]	0
Nombre de patients qui attendent depuis moins longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a)	2 412 [54 % de (d)]	308 [79 % de (d)]	0
(e) Nombre de patients de niveau non urgent à qui une date de rendez-vous a été fixée	160 [3 % de (c)]	2 044 [84 % de (c)]	1 123 [100 % de (c)]
Nombre de patients qui attendent depuis plus longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a) pour l'examen dont la date a été fixée	129 [81 % de (e)]	1 604 [78 % de (e)]	968 [86 % de (e)]
Nombre de patients qui attendent depuis moins longtemps que le temps moyen communiqué au public en (a) pour l'examen dont la date a été fixée	31 [19 % de (e)]	440 [22 % de (e)]	155 [14 % de (e)]

Remarque : Lorsqu'un hôpital reçoit un formulaire de demande d'examen d'IRM ou de TDM de la part du médecin traitant du patient, le radiologiste le classe à la lumière de l'information qu'il renferme. Le radiologiste établit pour chaque patient un niveau de priorité et évalue ensuite pour chacun le type d'examen qu'il conviendrait de faire. L'hôpital fixe ensuite un rendez-vous selon cette classification des patients. La présente annexe ne tient pas compte des patients en attente d'un examen de suivi.

Annexe 10 : Nombre d'appareils d'IRM et de TDM et temps d'attente selon l'établissement de santé autonome, mars 2018

Source des données : Action Cancer Ontario

Établissements de santé autonomes (ESA)	N ^{bre} d'appareils	RLISS	Patients au niveau non urgent : temps d'attente en 2017-2018 (nombre de jours au 90 ^e percentile)
ESA utilisant des appareils d'IRM			
KMH MRI and Healthcare Centres – Thornhill	1	Centre	104
Kingston MRI	2	Sud-Est	93
Oxford Advanced Imaging Inc. – Mississauga	1	Mississauga Halton	88
Oxford Advanced Imaging Inc. – Ajax	1	Centre-Est	64
KMH MRI and Healthcare Centres – Kitchener	1	Waterloo Wellington	58
Total	6		
ESA utilisant des appareils de TDM			
Oxford Advanced Imaging Inc. – Mississauga	1	Mississauga Halton	17
Oxford Advanced Imaging Inc. – Ajax	1	Centre-Est	9
Superior Imaging	1	Nord-Ouest	Non déclaré*
Huntsville CT Clinic	1	Simcoe Nord Muskoka	Non déclaré*
Total	4		

* Les données sur les temps d'attente seront déclarées après la mise en place d'un système d'information, qui était en cours au moment de notre audit.

Bureau du Tuteur et curateur public

1.0 Résumé

Le mandat principal du Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) est de protéger les droits et les biens des personnes qui ne peuvent se protéger elles-mêmes. Le Tuteur public gère les finances d'environ 12 000 personnes qui avaient été jugées mentalement incapables, pour diverses raisons, de le faire pour elles-mêmes. Le Bureau est également le tuteur à la personne d'environ 30 clients incapables de gérer leurs soins personnels, comme les soins de santé, le logement et l'alimentation. Enfin, le Bureau administre également la succession des Ontariens qui sont décédés sans laisser de testament ou sans désigner d'exécuteur testamentaire apte à s'acquitter de cette fonction.

Le 31 mars 2018, le Bureau du Tuteur public comptait 388 employés à temps plein, dont 89 % exécutent des fonctions directement ou indirectement liées à la gestion des biens de personnes incapables, ou à l'administration de la succession de personnes décédées. En 2017-2018, le gouvernement de l'Ontario a consacré 40 millions de dollars au financement du Tuteur public; celui-ci a quant à lui facturé 31 millions de dollars en honoraires, essentiellement à ses clients.

Notre audit a révélé que le Tuteur public n'a pas veillé à protéger les intérêts des clients dont il

avait la tutelle et des héritiers des successions dont il est responsable. Bien que le Tuteur public ait établi des politiques et des systèmes d'information pour appuyer la gestion des cas de tutelle et de succession, nous avons relevé des faiblesses importantes dans leur utilisation qui ont été insuffisamment corrigées. Par exemple, nous avons constaté que le personnel ne désigne pas et ne protège pas systématiquement les biens des clients sous tutelle en temps opportun, et que les biens des clients sous tutelle ne sont pas systématiquement suivis dans le système de gestion des cas du Tuteur public. Il y a un risque de perte ou de détournement des biens des clients en raison des faibles contrôles internes. Nous avons également constaté que la direction ne dispose pas de rapports utiles produits par ce système qui pourraient servir aux cadres supérieurs pour bien surveiller de nombreux secteurs d'activité. Ces faiblesses accroissent le risque de difficultés et de pertes financières pour les clients et les héritiers des successions.

Le Tuteur public investit les fonds de ses clients dans divers produits de placement en suivant les politiques de placement élaborées à l'interne. Notre audit a révélé que les planificateurs financiers du Tuteur public suivent ces politiques pour déterminer comment investir les fonds des clients. Toutefois, ces politiques ne maximisent pas nécessairement les flux monétaires futurs des clients – la majorité des fonds des clients sont investis dans des produits de placement à

faible rendement et à faible risque, qui ont généré environ 2 % d'intérêt depuis 2014-2015. De plus, ces politiques n'ont jamais été examinées par les experts financiers dont le Tuteur public a retenu les services pour obtenir des conseils en matière de placement.

Dans le domaine de l'administration successorale, nous avons constaté que le Tuteur public s'attend à ce que son personnel soit en mesure de détecter les pièces d'identité frauduleuses lorsqu'elles sont présentées par ceux qui prétendent être les héritiers des successions. Toutefois, il ne donne pas à son personnel de la formation sur la façon de déceler les faux documents. En 2010, le Bureau du Tuteur et curateur public de l'Alberta a découvert qu'un de ses employés avait utilisé une pièce d'identité frauduleuse pour détourner 122 000 \$ de fonds d'un dossier successoral. Même si le personnel du ministère des Transports de l'Ontario nous a informés qu'il a observé une utilisation croissante de documents frauduleux à ServiceOntario – ce qui l'a amené à donner de la formation au personnel de ServiceOntario et à d'autres employés du gouvernement sur les méthodes de détection de tels documents –, le Tuteur public n'a jamais donné une formation semblable à son propre personnel, même s'il administre des millions de dollars au nom d'autres personnes.

Nos constatations les plus importantes sont les suivantes :

Services de tutelle pour les adultes incapables

- **Selon les données du Tuteur public, à peine 7 à 15 % des 12 000 clients sous tutelle ont reçu une visite au cours de chacune des cinq dernières années.** Le Tuteur public n'exige pas que son personnel visite les personnes dont il gère les biens. Même si le personnel doit effectuer des visites initiales lorsque des personnes deviennent sous tutelle, ces visites ne sont pas effectuées dans bien des cas en raison des nombreuses exemptions que le Tuteur public autorise.

Notre échantillon de clients révèle que la moitié d'entre eux n'avaient jamais reçu de visite depuis qu'ils étaient sous tutelle, soit 28 ans dans certains cas.

- **Les plans financiers élaborés pour les clients ne tiennent pas compte de renseignements actuels, complets et exacts sur la santé.** Bien que les planificateurs financiers du Tuteur public soient tenus par la politique de tenir compte de l'information sur la santé d'un client lorsqu'ils préparent un plan pour ses investissements et ses flux monétaires pour les années à venir, nous avons constaté que l'information sur la santé qu'ils utilisent n'était pas documentée. Cela concorde avec les constatations de notre audit de 2004.
- **Le personnel juridique a omis d'intervenir dans plusieurs affaires juridiques urgentes pour des clients, en raison de faiblesses du système de gestion des cas.** Ainsi, le Tuteur public a engagé sa responsabilité pour un montant estimatif de cinq millions de dollars pour couvrir les indemnités d'accident à la suite d'accidents de la route et de dommages aux clients.
- **Le personnel du Tuteur public a relevé des erreurs d'opérations financières totalisant plus d'un million de dollars entre avril 2015 et mars 2018.** Environ la moitié de la valeur des erreurs détectées par le personnel du Tuteur public était liée à des occasions manquées de percevoir des revenus comme des prestations d'invalidité et des prestations d'assurance-maladie complémentaires pour leurs clients. Ces erreurs particulières ont été relevées, mais d'autres pourraient passer inaperçues, en raison de divers risques systémiques (comme le besoin d'une formation accrue du personnel et l'amélioration du système de gestion des cas) qui ont rendu possibles ces erreurs.

- **Une relation commerciale non officialisée avec une maison de vente aux enchères.** Le Tuteur public paie des honoraires à une maison de vente aux enchères au nom de clients pour qui celle-ci évalue et vend leurs biens, mais il n'a pas conclu d'entente officielle avec cette entreprise depuis le début de leur relation d'affaires dans les années 1980. De plus, le Tuteur public n'a pas lancé de processus concurrentiel pour obtenir ces services.
- **De nombreux professionnels de la collectivité, comme les travailleurs sociaux et les ergothérapeutes (évaluateurs), effectuent encore des évaluations de la capacité de possibles clients malgré les préoccupations répétées au sujet de la qualité de leurs évaluations.** Le Bureau d'évaluation de la capacité (le Bureau), qui relève du Tuteur et curateur public, offre de la formation et tient à jour une liste de professionnels en soins de santé qui évaluent la capacité de possibles clients à gérer les biens. Les cas des personnes déclarées incapables de gérer leurs biens deviennent des clients du Tuteur public. Le Bureau n'a renvoyé aucun cas aux ordres professionnels auxquels les évaluateurs appartiennent et n'a retiré aucun évaluateur de la liste provinciale qu'il maintient, même si l'examen de la qualité du Bureau (effectué par des consultants externes) a révélé des faiblesses dans les évaluations de près de la moitié des évaluateurs contrôlés en 2016 et en 2017. Les responsables de cas du Tuteur public qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils estimaient que certains de leurs clients étaient capables de gérer leurs propres finances; la Commission du consentement et de la capacité avait infirmé plus de 80 % des cas qu'elle avait entendus où les évaluateurs communautaires avaient insuffisamment prouvé des cas d'incapacité en 2016-2017 et 2017-2018.

Administration des successions

- **Le Tuteur public n'a pas identifié les héritiers ni distribué les biens des successions qu'il gère à l'intérieur du délai de 10 ans, ce qui laisse environ 28 millions de dollars provenant d'environ 260 cas de succession à payer à la Couronne.** Plusieurs facteurs sous le contrôle du Tuteur public ont contribué aux retards dans la distribution des biens aux héritiers. Par exemple, le personnel de l'administration des successions n'a pas pu retrouver invariablement les coordonnées des membres de la famille dans environ la moitié des cas de succession qu'il a gérés et où la personne décédée était auparavant sous tutelle. Cela s'explique par le fait que les intervenants n'ont pas toujours obtenu ni documenté ces renseignements lorsque ces personnes étaient encore vivantes, ce qui a retardé l'identification des héritiers lorsque ces personnes sont décédées. En outre, le personnel n'a pas fait de suivi dans plus de 600 dossiers de succession ouverts sans activité depuis trois ans, et le système informatique du Tuteur public ne signale pas les cas pour lesquels des mesures de suivi sont nécessaires.

Système de gestion des cas

- **Les systèmes de gestion des cas du Tuteur public ne soutiennent pas efficacement les activités quotidiennes de son personnel.** Le personnel du Tuteur public a formulé des suggestions pour améliorer les fonctions et les capacités de production de rapports du système de gestion des cas. Cependant, nous avons noté dans notre audit que plus de 200 des changements suggérés n'avaient pas encore été mis en œuvre, même si certaines de ces demandes dataient de cinq ans. En outre, le système ne produit pas de rapports signalant l'accès non autorisé au système, lequel contient des renseignements de nature délicate sur la santé et les finances des clients.

Honoraires

- **Les honoraires sont demeurés inchangés depuis 2004.** Le Tuteur public perçoit des honoraires auprès des clients et des successions dont il gère les cas, comme le permet la *Loi sur le tuteur et curateur public*. Ces honoraires sont fondés soit sur un pourcentage de la valeur monétaire des biens de la personne, soit sur le nombre d'heures consacrées à la prestation des services. Nous avons constaté que, bien que l'Ontario exige des honoraires plus élevés que le Manitoba pour l'examen des demandes d'autres provinces qui demandent à remplacer le Tuteur public en tant que tuteur de clients existants, dans l'ensemble, l'Ontario perçoit moins d'honoraires que les autres provinces.

Le présent rapport contient 16 recommandations, dont 30 mesures de suivi, pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion générale

Notre audit a conclu que le Tuteur public ne pouvait pas démontrer pleinement qu'il avait protégé les intérêts financiers des adultes frappés d'incapacité mentale sous sa tutelle. Nous avons constaté que les lacunes des systèmes et des procédures de contrôle interne du Tuteur public exposent les biens qu'il gère à des risques de perte ou de détournement de fonds. Il y a eu des cas où il n'a pas perçu de prestations au nom des clients en temps opportun, ce qui a entraîné un manque à gagner et où il a retardé la prise de mesures dans des affaires judiciaires urgentes, entraînant des pertes financières.

Nous avons également conclu que le Tuteur public investit les fonds conformément à ses politiques internes. Toutefois, ces règles de placement du Tuteur public n'ont pas été validées par son expert-conseil externe en placements ni par le groupe nommé par le gouvernement pour le conseiller en matière de placements stratégiques. Les règles actuelles risquent d'être trop restrictives et de

limiter le rendement pour certaines personnes sous tutelle.

Nous avons également conclu que le Tuteur public n'avait pas de contrôles internes efficaces à l'appui de l'administration rapide et exacte de la succession des personnes décédées.

Nous avons également constaté que même si le Tuteur public fait rapport au ministre du Procureur général de son rendement sur la rapidité de prestation de services de tutelle aux nouveaux clients, il n'évalue pas d'autres éléments majeurs de ses services et programmes de tutelle, et ne rend compte publiquement d'aucune de ces mesures.

RÉPONSE GLOBALE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) reconnaît la valeur de l'audit détaillé mené par la vérificatrice générale et fait bon accueil aux recommandations formulées sur les moyens d'améliorer les services qu'il fournit aux plus vulnérables résidents de l'Ontario.

Les recommandations formulées dans le présent rapport s'inscrivent dans les objectifs du plan stratégique et du projet de modernisation du Tuteur public, y compris rendre l'accès aux services plus simple et rapide pour les clients; adopter une approche fondée sur les faits pour améliorer l'efficacité de la prestation des services; transformer les processus et outils opérationnels et mieux faire connaître au public les rôles et responsabilités du Bureau.

Le Tuteur public fournit des services essentiels aux Ontariens vulnérables, en protégeant la valeur des biens et la qualité de vie des adultes mentalement incapables lorsqu'il n'y a personne d'autre apte à les aider. Il agit comme décideur de dernier recours en matière de traitements et d'enquêtes sur les allégations de dommages graves pour les adultes mentalement incapables. Le Tuteur public fournit d'autres services à ses clients, notamment recevoir et déposer des revenus, faire des placements,

entretenir et vendre une propriété, faire une demande de prestations, remplir la déclaration de revenus, payer des factures et agir au nom du client dans une procédure judiciaire, le cas échéant. Le Tuteur public administre également la succession des résidents de l'Ontario qui sont décédés sans laisser de testament ou de proches parents connus en Ontario, et il effectue des recherches poussées pour retrouver de possibles héritiers. Il supervise en outre le processus d'évaluation des capacités, assume les fonctions du comptable de la Cour supérieure de justice, et assure la protection des intérêts du public dans les organismes de bienfaisance. Toutes ces fonctions importantes font partie du devoir législatif du gouvernement de protéger les Ontariens vulnérables.

Le Tuteur public s'engage à moderniser et à renforcer ses services afin de réaliser son mandat. Les recommandations formulées dans l'audit appuient cet engagement et aideront le Tuteur public à améliorer les services qui touchent directement la vie de milliers d'Ontariens mentalement incapables qui ne bénéficient d'aucun autre mécanisme de soutien.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu du Bureau du Tuteur et curateur public

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) s'acquitte de nombreuses responsabilités. Son mandat premier est de protéger les intérêts de ceux qui ne peuvent pas le faire eux-mêmes en raison d'une incapacité mentale. La plus grande partie de ce travail concerne les adultes qui sont incapables de gérer leurs biens (y compris leurs finances) lorsqu'il n'y a personne d'autre qui est disposé et apte à être nommé pour s'acquitter de ces responsabilités. Ces personnes sont appelées

des clients sous tutelle. Le Tuteur public administre également la succession des résidents de l'Ontario qui sont décédés sans laisser de testament ou de proche parent en Ontario. Voir l'**annexe 1** pour les principaux services offerts par le Tuteur public.

2.1.1 Structure organisationnelle

Le Tuteur public travaille au sein du ministère du Procureur général (le Ministère). Le gouvernement de l'Ontario finance en partie les activités du Tuteur public, et le personnel du Tuteur public est géré par la fonction des ressources humaines du Ministère. Toutefois, en vertu de la *Loi sur le tuteur et curateur public*, le Tuteur public a le pouvoir d'agir de façon indépendante au nom des adultes qui ont été jugés incapables de gérer leurs propres finances ou soins à la personne, en vertu de son statut juridique de « Personne morale simple ».

Le Tuteur public a des bureaux régionaux à Hamilton, London, Ottawa, Sudbury et Thunder Bay. Son siège social est établi à Toronto, qui est également le bureau régional de Toronto. Au 31 mars 2018, le Tuteur public comptait environ 388 employés équivalents temps plein, dont 89 % exerçaient des fonctions qui ont un lien direct ou indirect avec la gestion des successions et des biens des personnes jugées incapables de gérer leurs biens ou de prendre des décisions concernant les soins personnels (p. ex., où habiter, quoi porter et quoi manger).

2.1.2 Financement, honoraires et autres renseignements financiers

Les activités du Tuteur public sont financées principalement par une affectation annuelle d'environ 40 millions de dollars du gouvernement de l'Ontario (ce qui représente une somme nette de 18 millions de dollars après que le Tuteur public a remis un revenu excédentaire au gouvernement), et des honoraires sont facturés aux clients dont les finances sont gérées par le Tuteur public. En

2017-2018, les revenus tirés des honoraires se sont élevés à environ 31 millions de dollars.

Le Tuteur public reçoit également des revenus de placement de son propre fonds d'administration, qui est investi avec les fonds des personnes sous tutelle. Cette méthode de placement a été mise en œuvre il y a plus de 20 ans pour obtenir un meilleur rendement pour les clients, puisque des capitaux plus élevés permettent généralement d'obtenir un rendement plus élevé. Comme le prévoit un règlement pris en vertu de la *Loi sur le tuteur et curateur public*, le fonds d'administration renferme des revenus d'investissements accumulés sur une vingtaine d'années. Le fonds avait un solde d'environ 122 millions de dollars au 31 mars 2018.

Honoraires facturés pour les services rendus

La *Loi sur le tuteur et curateur public* stipule : « Le tuteur et curateur public peut demander des honoraires pour tous les actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi ou de toute autre loi. »

Les honoraires les plus courants que le Tuteur public facture aux clients sont les honoraires sur les opérations d'indemnisation (3 % sur toutes les opérations) et les honoraires pour des services de prise en charge des soins et de gestion (0,6 % du total des actifs gérés au nom de la personne incapable). En règle générale, le Tuteur public ne facture pas ces honoraires aux bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

2.2 Pouvoir d'agir à titre de tuteur d'une personne incapable

2.2.1 Tutelle relative aux biens

Comme le montre la **figure 1**, au 31 mars 2018, le Tuteur public agissait à titre de tuteur des biens de 12 189 adultes incapables de gérer leurs finances, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2014. Au cours de la période quinquennale allant de 2013-2014 à 2017-2018, l'âge moyen des personnes sous tutelle est demeuré de 60 à 61 ans, et l'actif net moyen par personne sous tutelle a augmenté de 19 %, passant d'environ 48 600 \$ au 31 mars 2014 à près de 58 000 \$ au 31 mars 2018. Près de la moitié des tuteurs ont également reçu des paiements du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées au cours de chacune de ces cinq années.

Parmi les clients dont les biens sont gérés par le Tuteur public au 31 mars 2018, 6 % avaient un actif net de plus de 100 000 \$; 22 % avaient un actif net de 15 000 \$ à 100 000 \$ et 71 % avaient un actif net de moins de 15 000 \$.

Le nombre de cas de clients dont les biens sont gérés sous tutelle a augmenté de façon constante de 2013-2014 à 2017-2018. La **figure 2** illustre la tendance des cas de tutelle relative aux biens nouveaux et fermés entre ces années en vertu des divers pouvoirs qui autorisent le Tuteur public à gérer les biens des adultes incapables. Au cours des cinq dernières années, environ 2 000 nouveaux cas ont été ajoutés chaque année au nombre de cas du Tuteur public, et environ 1 700 dossiers ont été fermés chaque année.

Figure 1 : Nombre, âge moyen et actif net moyen des personnes sous tutelle au 31 mars, 2014 à 2018

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

Au 31 mars	Nombre de personnes sous tutelle	Âge moyen des personnes sous tutelle	Valeur nette moyenne des biens des personnes sous tutelle (\$)
2014	11 341	60,5	48 611
2015	11 540	60,6	51 038
2016	11 754	60,6	52 346
2017	11 971	60,7	55 161
2018	12 189	60,8	57 946
% d'augmentation de 2014 à 2018	7	<1	19

Figure 2 : Tendence des cas de tutelle relative aux biens, nouveaux et fermés, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018
Nombre de personnes sous tutelle au début de l'année (1^{er} avril)	11 041	11 341	11 540	11 754	11 971
Nombre de nouveaux cas ajoutés au cours de l'année pour les raisons suivantes :					
En vertu de la <i>Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui</i> ¹	1 081	1 037	1 088	1 105	1 138
En vertu de la <i>Loi sur la santé mentale</i> ²	885	876	891	771	779
En vertu d'une autre autorité	35	27	31	27	33
Dénombrement en double en raison des limites du système d'information	(10)	(3)	(38)	(4)	(2)
Total	1 991	1 937	1 972	1 899	1 948
Nombre de dossiers fermés au cours de l'année pour les raisons suivantes :					
Décès	(1 081)	(1 031)	(1 088)	(1 093)	(1 149)
La famille, les amis, etc. ont pris la tutelle	(243)	(321)	(294)	(257)	(256)
Un établissement psychiatrique a choisi de mettre fin à son pouvoir en vertu de la <i>Loi sur la santé mentale</i> ²	(214)	(174)	(202)	(197)	(189)
Mise à jour de l'évaluation de la capacité en vertu de la <i>Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui</i> ¹	(29)	(24)	(36)	(29)	(30)
Autre (p. ex., décisions de la Commission du consentement et de la capacité qui modifient le statut d'incapacité du client)	(120)	(189)	(125)	(110)	(106)
Total	(1 687)	(1 739)	(1 745)	(1 686)	(1 730)
Écart attribuable aux limites du système d'information	(4)	1	(13)	4	—
Répartition des clients sous tutelle relative aux biens à la fin de l'année (31 mars) :					
Autorisé en vertu de la <i>Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui</i> ¹	5 557	5 666	5 783	5 986	6 095
Autorisé en vertu de la <i>Loi sur la santé mentale</i> ²	4 990	5 147	5 278	5 387	5 442
Autorisé par d'autres entités (p. ex., nommé par le tribunal)	794	727	693	598	652
Total	11 341	11 540	11 754	11 971	12 189

1. En vertu de la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui*, un évaluateur de la capacité dans la collectivité détermine qu'une personne est incapable de gérer ses finances. L'évaluateur peut aussi, par la suite, réévaluer la capacité d'une personne.

2. En vertu de la *Loi sur la santé mentale*, un médecin dans un établissement psychiatrique désigné détermine qu'une personne est incapable de gérer ses finances. Un médecin peut réévaluer la capacité d'une personne pendant qu'elle est encore hospitalisée dans un établissement psychiatrique. L'établissement psychiatrique est également tenu d'aviser le Tuteur public de poursuivre la tutelle avant que la personne ne reçoive son congé; autrement, la personne sera par défaut jugée apte au moment de son congé.

De nombreux employés et services au sein du Tuteur public exercent diverses fonctions dans la gestion des finances des clients. Ces fonctions comprennent, par exemple, l'identification et la protection des biens, la collecte de revenus ou de prestations et des décaissements, par exemple pour couvrir les frais de subsistance des clients. L'**annexe 2** donne plus de détails sur ces fonctions.

Le Tuteur public investit également les fonds excédentaires des personnes dont il gère les finances

dans des fonds d'investissement qu'il surveille. En vertu des politiques de placements du Tuteur public, le personnel est tenu de respecter la « norme de l'investisseur prudent » selon laquelle le personnel du Tuteur public « agit avec le soin, la compétence, la diligence et le jugement dont un investisseur prudent ferait preuve en faisant des placements ». L'**annexe 3** donne plus de détails sur les fonds d'investissement et la surveillance connexe.

Évaluation de la capacité

Le pouvoir du Tuteur public d'agir à titre de gardien des biens des particuliers peut provenir de plusieurs sources. Dans la plupart des cas, la détermination de l'incapacité d'une personne de gérer ses finances est faite par un médecin dans un établissement psychiatrique ou par un évaluateur de la capacité qualifié dans la collectivité. Au 31 mars 2018 :

- 50 % des cas de biens gérés par le Tuteur public provenaient d'un évaluateur de la collectivité qui a évalué la capacité de ces personnes de gérer leurs finances (comme le permet la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui*) – ces évaluations peuvent être demandées par les personnes elles-mêmes ou d'autres personnes, comme des membres de leur famille ou des employés de banque;
- 45 % des cas étaient des personnes qui avaient été admises dans des établissements psychiatriques et que leur médecin avait jugé incapables de gérer les biens (comme l'exige la *Loi sur la santé mentale*);
- 5 % des cas provenaient d'autres sources, comme un tribunal ordonnant au Tuteur public d'agir en qualité de tuteur d'une personne.

Bureau d'évaluation de la capacité

Le Bureau d'évaluation de la capacité (le Bureau) a été mis sur pied il y a plus de 20 ans pour assurer la formation et l'appui à l'amélioration de la qualité du processus d'évaluation de la capacité tel qu'il est énoncé dans la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui*. Les deux employés du Bureau partagent des locaux à bureaux avec le personnel du Tuteur public, et le responsable du Bureau relève directement du Tuteur et curateur public.

Les professionnels réglementés comme le personnel infirmier et les travailleurs sociaux peuvent présenter une demande au Bureau pour devenir des évaluateurs communautaires. Après avoir reçu la formation offerte par le Bureau et passé un test de compétence à domicile, les candidats retenus sont inclus dans la liste

d'évaluateurs communautaires accessible au public. Les membres du public peuvent choisir un évaluateur communautaire dans cette liste pour effectuer une évaluation de la capacité, au besoin. En 2017, on dénombrait environ 120 évaluateurs communautaires en Ontario.

Le Bureau offre également des cours de recyclage réguliers aux évaluateurs actuels, le plus récent ayant eu lieu au printemps 2017. Une centaine d'évaluateurs communautaires ont assisté à ce séminaire.

Par ailleurs, le Bureau a retenu à forfait les services de deux experts-conseils qui examinent des échantillons d'évaluations de la capacité effectuées par des évaluateurs communautaires afin d'évaluer la qualité des évaluations et d'en faire rapport.

L'**annexe 4** décrit plus en détail le processus d'évaluation de la capacité.

2.2.2 Tutelle relative aux soins personnels

La *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui* enjoint au Tuteur public d'enquêter sur toute allégation selon laquelle une personne est incapable de prendre soin d'elle-même et que des événements indésirables graves se produisent ou peuvent en résulter. La politique du Tuteur public stipule qu'il s'agit ici d'un « risque de subir des conséquences préjudiciables graves par suite de son incapacité ». Ces cas surviennent habituellement à la suite d'allégations d'abus de la part du public, faites au Tuteur public principalement au moyen d'un numéro de téléphone accessible au public, mais aussi par lettre ou courriel. Des membres du personnel du Tuteur public font enquête sur ces allégations pour déterminer si des mesures doivent être prises.

À la suite d'une enquête, si le Tuteur public détermine qu'une personne a besoin de protection, il s'adressera au tribunal pour demander d'être désigné tuteur assurant les soins personnels de cette personne. À ce titre, il lui incombera de prendre des décisions au nom de la personne concernant un ou plusieurs des six domaines suivants : soins de santé,

logement (lieu de résidence), sécurité, nutrition, hygiène et vêtements. Cela peut signifier que le Tuteur public a le pouvoir de retirer la personne d'une situation préjudiciable ou d'empêcher l'accès de tiers qui cherchent à exploiter cette personne.

En vertu de la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui*, le Tuteur public doit s'acquitter de ses obligations avec diligence, avec honnêteté et intégrité et de bonne foi, dans l'intérêt de la personne incapable. Au cours des cinq dernières années, le Tuteur public a assuré la tutelle relative aux soins personnels de 15 à 34 personnes. La **figure 3** montre le nombre de cas de tutelle en matière de soins personnels gérés par le Tuteur public au 31 mars 2018.

2.3 Recherche et distribution des successions et contrôle de la qualité d'héritier

Chaque année, le Tuteur public est nommé par le tribunal à titre de fiduciaire de plus de 200 nouvelles successions. Ces successions sont celles de résidents de l'Ontario qui sont décédés sans laisser de testament ou désigner d'exécuteur testamentaire en Ontario, qui n'ont pas de proches parents en Ontario et qui ont une valeur nette minimale de 10 000 \$.

La principale responsabilité du Tuteur public en ce qui concerne les successions est de répertorier et de garantir les actifs et les passifs de la succession, en utilisant les mêmes processus que pour l'établissement de nouvelles tutelles relatives aux

biens. En mai 2018, le Tuteur public gérait environ 145 millions de dollars d'actifs dans environ 1 400 dossiers de succession.

Le personnel du Tuteur public liquide les actifs nets et cherche les héritiers des successions. Ces processus se déroulent simultanément. Lorsqu'il identifie et localise tous les héritiers d'une succession, le Tuteur public établit une preuve de lignage et de qualité d'héritier. Il veille ensuite à ce que les fonds soient acheminés aux héritiers en temps opportun.

En vertu de la *Loi sur l'administration des successions par la Couronne*, si les héritiers ne peuvent être localisés, les biens peuvent devenir payables à la province 10 ans après la date du décès. En 2017-2018, 516 610 \$ d'actifs non distribués sont tombés en déshérence au profit du gouvernement de l'Ontario. La **figure 4** illustre la tendance sur cinq ans des montants et des cas de déshérence.

L'**annexe 5** donne plus de détails sur le processus d'administration des successions.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit était d'évaluer si le Bureau du Tuteur et curateur public (Tuteur public) disposait de systèmes et de procédures efficaces pour :

- protéger les droits et les intérêts des adultes frappés d'incapacité mentale qui n'ont

Figure 3 : Types et nombre de cas de soins personnels gérés par le Bureau du Tuteur et curateur public, au 31 mars 2018

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

	Nombre de cas
Tous les aspects des soins personnels (c.-à-d. sécurité, logement, santé, vêtements, nutrition, hygiène)	28
Sécurité, logement	2
Sécurité, logement, santé	2
Sécurité, logement, santé, vêtements, nutrition	1
Sécurité, logement, santé, nutrition, hygiène	1
Total	34

Figure 4 : Montant des actifs tombés en déshérence au profit du gouvernement de l'Ontario et nombre de cas de succession connexes, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Bureau du Tuteur et curateur public

	Montants tombés en déshérence au profit de la province (\$)	Nombre de cas de succession
2013-2014	1 112 991	43
2014-2015	1 077 375	46
2015-2016	1 004 715	38
2016-2017	249 025	22
2017-2018	516 610*	7

* Le montant total qui pourrait être radié le 31 mars 2018, selon la *Loi sur l'administration des successions par la Couronne*, était de 28 millions de dollars. Le Tuteur public n'a pas été en mesure de produire des renseignements semblables pour les années antérieures à 2017-2018.

personne qui soit apte à agir en leur nom en s'acquittant de ses obligations fiduciaires à titre de tuteur des biens, enquêter et agir au besoin sur les allégations d'exploitation d'adultes incapables, et investir les biens des clients conformément aux exigences législatives;

- administrer les successions des personnes décédées dans des situations définies par des exigences législatives, par exemple lorsqu'il n'y a pas de fiduciaire testamentaire disponible et disposé à le faire, et distribuer les successions aux héritiers et bénéficiaires légitimes;
- remplir ses mandats fondamentaux en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficacité;
- mesurer l'efficacité de ces services et programmes et en rendre compte publiquement.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons déterminé les critères de vérification que nous utiliserions pour atteindre l'objectif de notre audit. Ces critères ont été établis à la suite d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du Tuteur public a

examiné et accepté la pertinence de l'objectif de notre audit et des critères connexes énumérés à l'annexe 6.

Notre audit a porté sur les programmes et les activités de base du Tuteur public concernant les fonctions de tutelle pour les adultes incapables de 18 ans et plus (pour les biens et les soins personnels) et l'administration des successions. Ces activités comprennent l'évaluation de la capacité, la gestion des finances et des biens, les enquêtes, les services juridiques, ainsi que l'identification et la distribution des biens de succession administrés par le Tuteur public. En ce qui concerne les services juridiques, même si nous nous sommes concentrés principalement sur les services offerts aux adultes incapables, nous avons également examiné la façon dont le Tuteur public agissait à titre de tuteur à l'instance. Il s'agit de cas où le Tuteur public est nommé par le tribunal pour prendre des décisions au nom de personnes qui sont impliquées dans des poursuites, mais qui n'ont pas la capacité suffisante pour donner des instructions appropriées à un avocat ou pour prendre des décisions sur des questions importantes comme un règlement éventuel. Dans bien des cas, le Tuteur public est déjà le tuteur chargé de gérer les biens de la personne.

Nous nous sommes concentrés sur les activités du Tuteur public au cours de la période de trois ans se terminant le 31 mars 2018 et nous avons tenu compte des données et des événements pertinents des 10 dernières années. Nous avons effectué notre audit de janvier à juillet 2018 et obtenu des observations écrites du Tuteur public selon lesquelles, au 9 novembre 2018, il nous a fourni toute l'information dont il disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné les lois, les ententes, les rapports, les lignes directrices et les politiques applicables. Nous avons également examiné les documents et les dossiers pertinents, analysé les données, examiné les contrôles de la technologie de l'information et évalué les risques, et observé les

processus d'acquisition et de liquidation des biens des personnes sous tutelle. De plus, nous avons interrogé le personnel compétent du Tuteur public, de la Division des services aux victimes et aux personnes vulnérables du ministère du Procureur général et du Bureau d'évaluation de la capacité (un bureau indépendant qui relève du Tuteur et curateur public et qui, entre autres fonctions, fournit de la formation et de l'information aux évaluateurs en Ontario) afin de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités pour aider le Tuteur public à fournir des services aux personnes sous tutelle.

De plus, nous avons mené un sondage auprès de tous les responsables de cas du Tuteur public (taux de réponse de 69 %) dont les principales fonctions consistent à veiller à ce que les personnes sous tutelle reçoivent tous les revenus ou avantages auxquels elles ont droit, à déterminer les allocations de dépenses et les besoins en dépenses, et à prendre des dispositions pour l'entretien courant des biens pour celles qui ont des biens immobiliers ou d'autres biens importants. Nous avons également mené un sondage (taux de réponse de 100 %) auprès des planificateurs financiers du Tuteur public qui sont chargés de planifier quand vendre certains actifs des personnes sous tutelle et de déterminer comment investir leurs fonds. Par ailleurs, nous avons sondé tous les établissements psychiatriques de l'Ontario qui offrent des services aux patients hospitalisés (taux de réponse de 70 %) afin de mieux comprendre comment ils examinent la capacité mentale des patients lorsqu'ils sont dans leurs établissements et leur processus de renvoi des patients vers le Tuteur public en vertu de la *Loi sur la santé mentale*.

Nous avons mené nos travaux principalement au bureau de l'administration centrale du Tuteur public à Toronto. Nous avons visité et exécuté des procédures de vérification sur certains aspects de l'audit dans deux des quatre bureaux régionaux de Hamilton et d'Ottawa, afin de nous assurer que certaines fonctions sont exécutées de façon uniforme dans toute la province.

Nous nous sommes réunis ou avons parlé avec des représentants du Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts, du Bureau des obligations familiales et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour comprendre les exigences et les pratiques exemplaires du gouvernement en matière de conflits d'intérêts; avec des représentants du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires pour mieux comprendre les enfants en transition vers l'âge adulte qui peuvent avoir besoin d'une évaluation de leurs capacités; et avec des représentants du ministère des Transports pour comprendre ses processus de formation à l'intention du personnel afin de détecter les documents d'identification potentiellement frauduleux.

Nous avons interviewé le conseiller en placements externe avec lequel le Tuteur public avait conclu un contrat pour recevoir des conseils d'expert sur le rendement des placements, ainsi qu'un représentant du Comité consultatif de l'investissement du Tuteur et curateur public, un comité de membres nommés publiquement par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur le tuteur et curateur public*, pour nous aider à mieux comprendre comment le Tuteur public gère les actifs de placement.

Nous avons fait des recherches sur la façon dont d'autres provinces exploitent leurs bureaux de tuteurs et curateurs publics et nous avons discuté avec des représentants de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba et du Québec afin de cerner les points à améliorer en Ontario.

Pour obtenir des points de vue sur les évaluations de la capacité, nous avons rencontré des représentants de la Commission du consentement et de la capacité et nous avons discuté avec des représentants d'ordres professionnels représentant des personnes qui peuvent être qualifiées pour devenir des évaluateurs de la capacité (évaluateurs communautaires) en Ontario, notamment l'Ordre des ergothérapeutes de l'Ontario, l'Ordre des travailleurs sociaux et des techniciens en travail

social de l'Ontario, l'Ordre des psychologues de l'Ontario, l'Ordre des infirmiers et infirmières de l'Ontario et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

Nous avons rencontré des intervenants de l'industrie, notamment l'Advocacy Centre for the Elderly, l'Ontario Brain Injury Association, Advantage Ontario, Citizens with Disabilities – Ontario, l'Ontario Long Term Care Association, l'Association canadienne pour la santé mentale (division de l'Ontario et section de Toronto) et Elder Abuse Ontario, afin d'obtenir leurs points de vue sur la façon dont le Tuteur public pourrait mieux servir les membres incapables de leur collectivité.

Pour déterminer la portée et l'étendue de nos travaux d'audit, nous avons examiné les rapports d'audit pertinents publiés par la Division de la vérification interne de l'Ontario et les données sur les plaintes reçues par l'ombudsman de l'Ontario au cours des trois dernières années.

Nous n'avons pas audité les autres fonctions du Tuteur public, comme la gestion des fonds d'entretien perpétuels pour les cimetières, la protection des intérêts du public dans les organismes de bienfaisance, les rapports avec les sociétés dissoutes et la fonction de gardien des fonds dans le cadre de son rôle de comptable de la Cour supérieure de justice, tel que décrit à l'**annexe 1**.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprend donner une assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle,

des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Risques de détournement et de perte des biens des clients

Le Tuteur public gère les finances de plus de 12 000 personnes sous sa tutelle, et la responsabilité principale en cette matière incombe aux responsables de cas. Ces employés approuvent les paiements et trouvent des sources de revenus pour les clients sous tutelle, ce qui représente environ 700 000 transactions par année. Les inspecteurs du Tuteur public sont responsables de la protection des biens, y compris des biens de valeur, des clients lorsque ceux-ci ont déménagé ou n'en ont pas besoin.

Nous avons noté des faiblesses dans les processus utilisés pour gérer les finances des clients ainsi que dans les processus que le personnel juridique suit pour ce qui est des questions juridiques qui touchent les clients. Ces faiblesses présentent le risque que les clients subissent une perte de revenu permanente ou temporaire qui pourrait mener à une diminution de la qualité de vie. Dans les cas les plus importants décrits ci-dessous, la perte était souvent temporaire parce que d'autres personnes, comme des membres de la famille du client, posaient des questions qui ont mené à l'identification de la perte, et la perte sera ensuite couverte par le fonds d'assurance du Tuteur public. Toutefois, dans de nombreux cas,

les clients n'ont pas de telles personnes dans leur vie, ce qui augmente le risque que les pertes soient permanentes et aient une incidence sur leur qualité de vie. Certains de ces problèmes pourraient être réglés par des améliorations au système de gestion des cas. Pour en savoir plus sur ces questions, consultez la **section 4.8**.

4.1.1 Les erreurs de paiement entraînent des pertes de plus d'un million de dollars pour les clients ou un remboursement du fonds d'assurance

Du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018 (une période de trois ans), le personnel du Tuteur public – principalement le personnel d'audit interne, les responsables de cas et les chefs d'équipe – a relevé des cas où des clients ont perdu plus d'un million de dollars en raison d'erreurs commises par le personnel, habituellement les responsables de cas.

Le Tuteur public couvre le coût de ces erreurs avec son fonds d'assurance (14 millions de dollars au 31 mars 2018), qui fait partie du fonds d'administration décrit à la **section 2.1.2**, en indemnisant les clients pour toute perte constatée. Un peu moins de la moitié du montant d'un million de dollars lié à la perte de la perception des soins de santé et des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. De 2015 à 2018, 85 personnes sous tutelle ont subi des retards dans le versement des prestations de soins de santé complémentaires auxquelles elles avaient droit, habituellement en raison de l'omission de présenter des demandes ou d'un retard dans la présentation des reçus ou des demandes, et 73 clients ont été touchés lorsque le personnel du Tuteur public n'a pas respecté les échéances liées à divers aspects du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Les raisons de ces erreurs sont souvent le manque de formation du personnel et le fait que le système de gestion des cas ne signale pas ces situations aux responsables de cas ou aux cadres supérieurs pour les aider à surveiller le processus

(pour en savoir plus sur la formation du personnel, consultez la **section 4.4**).

4.1.2 Risque de perte en raison d'une surveillance irrégulière des actifs des clients

Le personnel d'inspection du Tuteur public est chargé de répertorier et de protéger les biens de valeur chez les clients et d'autres biens comme les comptes bancaires lorsque les clients sont sous tutelle pour la première fois. Certains biens de valeur sont entreposés et d'autres sont éliminés pour payer les frais de subsistance ou réduire les coûts d'entreposage. Toutefois, le système de gestion des cas ne permet pas un suivi uniforme de l'aliénation des biens. Pour les objets de moindre valeur, il n'indique pas si les biens sont éventuellement entreposés et vendus et si les produits sont entièrement déposés dans le compte d'une personne incapable.

Par exemple, nous avons trouvé un sac de bijoux, d'une valeur de 645 \$, dans un coffre-fort du bureau régional sans qu'aucun nom ne soit consigné; le personnel régional n'a pas été en mesure de déterminer le propriétaire de ces biens. Nous avons également trouvé un cas où le personnel de gestion des actifs avait des renseignements sur le compte bancaire de 2,1 millions de dollars à l'étranger d'un client, mais comme il n'y a pas eu de suivi dans le système, le compte bancaire n'a été protégé au nom du client qu'après le décès de celui-ci.

Nous avons également constaté des lacunes dans le processus de récupération des actifs dans les coffrets de sécurité de clients; ces coffrets sont couramment utilisés pour entreposer des articles de grande valeur. Lorsque les clients ont un coffret de sécurité, la politique du Tuteur public prévoit qu'un seul inspecteur est envoyé à la banque pour en protéger le contenu et le rapporter au bureau principal du Tuteur public. L'inspecteur ramène soit un formulaire conçu par le Tuteur public qui doit énumérer tous les biens dans le coffret

de sécurité, soit un formulaire produit par la banque. Les formulaires doivent être signés par un représentant de la banque. Cependant, il n'y a aucun moyen de confirmer qu'un représentant de la banque a signé le formulaire et il demeure possible qu'un inspecteur conserve le contenu du formulaire, remplisse un nouveau formulaire et signe pour le représentant de la banque. Nous avons relevé plusieurs cas où le formulaire rapporté par l'inspecteur faisait état de peu de biens dans le coffret de sûreté, voire aucun. Le personnel-cadre du Tuteur public n'a aucun moyen de déterminer si les biens ont été pris par un inspecteur.

Selon la politique du Tuteur public, le personnel d'inspection dispose de 10 jours pour mener à bien l'inspection des propriétés de clients, mais le personnel-cadre n'effectue aucune surveillance du respect de cette exigence. Nous avons analysé les données d'inspection de janvier 2015 à mai 2018 et avons noté que les inspections étaient réalisées en moyenne en 16 jours; dans certains cas, plus de 100 jours se sont écoulés. Les inspecteurs sont également tenus de justifier les retards d'exécution des inspections, par exemple la difficulté de fixer une date pour la visite et des problèmes logistiques d'accès à la propriété. Nous avons cependant constaté que la réponse « autre raison » était fournie dans environ 40 % des cas examinés. En l'absence d'information complète fournie par le personnel chargé des inspections, le personnel-cadre ne peut cerner avec exactitude les causes fondamentales des retards.

4.1.3 Absence de processus de suivi fiables des affaires juridiques entraînant des paiements du fonds d'assurance

Le personnel juridique du Tuteur public dispose de plusieurs mécanismes de suivi des affaires juridiques, dont bon nombre sont des processus manuels. Le système de gestion des cas ne facilite pas le suivi des délais qui ont une incidence sur les affaires juridiques, dont environ 4 000 à tout moment. Par conséquent, les cadres supérieurs

du personnel juridique ne peuvent pas surveiller aisément les affaires juridiques pour s'assurer qu'elles sont traitées en temps voulu, et des échéances peuvent être manquées, ce qui augmente le risque que les clients subissent des pertes. Par exemple :

- Le personnel juridique ou le système de gestion des cas n'a pas fait le suivi du besoin d'amener sous tutelle une personne inapte et, par conséquent, il a fallu 16 ans au Tuteur public pour finaliser une demande judiciaire afin de confirmer son pouvoir d'agir comme gardien des biens de cette personne inapte. En raison de ce retard, la personne a subi une réduction importante de son actif net. La personne possédait à l'origine 118 000 \$ de liquidités et une propriété sans passif, mais au cours de ces 16 années, elle a dépensé 31 725 \$ pour entretenir la propriété vacante et entre 818 \$ et 1 005 \$ par mois pour des locaux ailleurs. De plus, la personne n'a pas reçu 110 525 \$ de paiements d'aide sociale auxquels elle avait droit parce que le Tuteur public n'a pas pu présenter une demande en son nom. Cette négligence n'a été mise au jour qu'en 2016, après qu'un membre de la famille s'est informé de l'état de la propriété. Ainsi, le personnel juridique du Tuteur public a présenté une demande de tutelle, qui a été finalisée au printemps 2017. Au début de 2018, la personne incapable est décédée, laissant une succession évaluée à 174 000 \$ avec une dette impayée d'environ 123 000 \$, pour un actif net de 51 000 \$.
- Trois clients ont dû attendre entre 8 et 13 ans avant de recevoir les indemnités auxquelles ils avaient droit à la suite d'un accident de la route parce que le personnel juridique n'a pas exercé une surveillance diligente de leurs affaires juridiques et n'a pas respecté des échéances cruciales. Le Tuteur public est donc responsable d'un montant estimatif de cinq millions de dollars pour couvrir ces indemnités ainsi que les dommages subis par

les clients puisque, par exemple, la famille d'un client avait dû payer une partie des frais de soins auxiliaires du client.

- Une personne sous tutelle n'a pas reçu un montant estimatif de 150 000 \$ parce que le personnel du Tuteur public a raté une date limite pour présenter une demande de prestations d'invalidité au régime de son employeur.

Dans la plupart des cas susmentionnés, la responsabilité à l'égard de la personne inapte n'a été découverte que par des demandes de renseignements soumissionnées par la famille ou les amis de la personne inapte qui étaient au courant de l'historique des événements. Il est donc essentiel d'avoir un système de suivi des dates importantes et des délais de prescription, car ce ne sont pas tous les clients qui ont de la famille ou des amis qui peuvent défendre leurs intérêts.

4.1.4 La relation commerciale de longue date non officialisée avec la maison de vente aux enchères entraîne un risque accru de réduction des revenus pour les clients

Le Tuteur nous a mentionné qu'il utilise depuis les années 1980 les services d'une maison de vente aux enchères, établie à Toronto, pour évaluer des objets de valeur comme des bijoux et des peintures, ainsi que pour les vendre. Les biens sont vendus lorsqu'un client n'en a pas besoin, lorsqu'on a besoin d'argent pour couvrir les frais de subsistance ou pour réduire les frais d'entreposage. Nous avons constaté que la relation d'affaires entre le Tuteur public et la maison de vente aux enchères n'avait pas été officialisée dans une entente, exposant le Tuteur public à un certain nombre de risques, l'un d'entre eux étant que la plus grande valeur possible n'a pas été obtenue lors de la vente des biens des clients. La **figure 5** fournit plus de détails à ce sujet.

RECOMMANDATION 1

Pour contribuer à faire en sorte que les biens des clients soient pleinement comptabilisés et pour obtenir le produit le plus élevé possible pour les biens de valeur des clients sous tutelle, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- élabore des processus pour assurer le suivi des biens, y compris ceux dans des coffrets de sécurité et les propriétés, depuis le point de sûreté jusqu'au point de protection ou de vente et assure le suivi des exceptions relevées;
- obtienne séparément les services d'évaluation et de mise aux enchères;
- précise dans les ententes contractuelles les responsabilités du fournisseur de services de vente aux enchères quant aux efforts qu'il déploie pour obtenir la meilleure valeur pour les biens à vendre et sa responsabilité à l'égard des biens endommagés, perdus ou volés.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à cette recommandation. À l'heure actuelle, le Tuteur public utilise des systèmes et des tableurs pour faire le suivi des biens de clients. Dans le cadre de son plan de modernisation, le Tuteur public rationalisera et améliorera ce suivi, grâce à des mises à jour de ses systèmes informatiques, y compris avec l'automatisation, le flot de travail et la fusion des divers systèmes actuels, ce qui contribuera à renforcer les contrôles internes. Le Tuteur public effectuera un examen du processus actuel, cerner les secteurs dans lesquels des contrôles sont nécessaires ou doivent être renforcés et élaborera les exigences opérationnelles.

Le Tuteur public regroupe les services d'évaluation et de vente aux enchères, parce qu'il estime que cette méthode est rentable pour ses clients. Il examinera toutefois l'approche

Figure 5 : Faiblesses de la relation d'affaires avec la société de vente aux enchères

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

Préoccupations	Détails
Les services de la société de vente aux enchères n'ont jamais fait l'objet d'un processus concurrentiel	Aucune autre maison de vente aux enchères en Ontario n'a eu la possibilité d'offrir des services locaux aux bureaux régionaux du Tuteur public. Ce genre de processus d'approvisionnement concurrentiel pourrait entraîner une baisse des commissions facturées aux clients. À la suite de nos demandes de renseignements, le personnel de gestion des biens du Tuteur public a examiné les taux de diverses maisons de vente aux enchères et, d'après cet examen, la maison de vente aux enchères qu'utilise le Tuteur public a des taux de commission plus bas que certaines autres et à peu près équivalents à ceux d'autres entreprises du même genre. Par exemple, deux maisons de vente aux enchères, y compris celle utilisée par le Tuteur public, demandent une commission de 15 % pour des actifs se situant entre 2 500 \$ et 7 500 \$. Le Ministère a récemment demandé au Tuteur public d'obtenir ce service en régime de concurrence, ce qu'il prévoit faire au cours des 12 à 18 prochains mois. En comparaison, le British Columbia Public Guardian utilise quatre évaluateurs et 16 maisons de vente aux enchères différentes dans la province pour offrir des services semblables.
La maison de vente aux enchères évalue et vend les biens des clients	La maison de vente aux enchères évalue et vend les biens des clients. Le Tuteur public nous a informés qu'il tient pour acquis que la maison de vente aux enchères agira de bonne foi. Il ne surveille donc aucun élément des activités de la maison de vente aux enchères une fois que les biens ont été retirés à la maison de vente aux enchères. Par exemple, le personnel responsable de la gestion des biens compte sur la maison de vente aux enchères pour déployer les meilleurs efforts possible afin d'obtenir la plus grande valeur pour les biens vendus, et il est convaincu qu'elle ne se livrera pas à des pratiques contraires à l'éthique, comme prendre des dispositions pour que quelqu'un présente une soumission de faible valeur lors d'une vente aux enchères mal annoncée et, par la suite, les revende pour obtenir un rendement plus élevé, qui ne serait pas remis au client.
Vérifications de sécurité non requises	Bien que le Tuteur public exige des vérifications de sécurité pour les employés d'entreprises externes qui offrent des services d'inspection « épurés et pertinents » aux propriétés des clients (pour nettoyer leurs locaux et chercher des documents financiers et juridiques), il n'exige pas que les employés de la maison de vente aux enchères qui visitent ces propriétés (par exemple, pour inspecter des œuvres d'art) fassent l'objet de vérifications semblables.
La responsabilité à l'égard des dommages et des pertes n'a pas été établie par contrat	Le Tuteur public n'a pas précisé, par exemple au moyen d'une entente avec la maison de vente aux enchères, quelle partie conserve la responsabilité financière si les articles récupérés par la maison de vente aux enchères sont endommagés, perdus ou volés avant d'être vendus, une situation qui ne s'est jamais produite aux dires du personnel de gestion des biens.

d'approvisionnement recommandée. À cette fin, il communiquera avec l'Unité des produits de la criminalité du ministère du Procureur général pour discuter des moyens d'obtenir des services distincts d'évaluation et de vente aux enchères.

Le Tuteur public souscrit à la recommandation. Au moment de l'approvisionnement en services de vente aux enchères, le Tuteur public décrira dans le contrat les responsabilités propres au fournisseur de services de vente aux enchères, et ajoutera d'autres clauses comme celle sur l'assurance, que l'on retrouve dans les ententes types de la fonction publique de l'Ontario.

4.1.5 Il n'y a pas de dossier des vérifications de sécurité de 36 % des employés qui ont accès aux renseignements des clients

Nous avons constaté l'absence de données probantes démontrant que tous les membres du personnel du Tuteur public ont obtenu l'habilitation de sécurité requise. Il est possible que des personnes ayant des antécédents criminels tentent de détourner des fonds des clients.

Le personnel du Tuteur public a accès à des renseignements de nature délicate sur la santé et la situation financière des clients. Selon ses

responsabilités et les risques associés au poste, les membres du personnel du Tuteur public peuvent être tenus de se soumettre à au moins une des vérifications de sécurité suivantes : une vérification des antécédents judiciaires; une vérification des antécédents en vue d'un travail auprès de personnes vulnérables (habituellement exigée des personnes qui travaillent avec des enfants ou des personnes vulnérables pour confirmer qu'elles n'ont pas été réhabilitées pour un délit à caractère sexuel) et une vérification du crédit.

Les employés plus récemment embauchés doivent se soumettre à trois vérifications, tandis que les employés embauchés avant 2012 doivent se soumettre uniquement à la vérification des antécédents judiciaires. Ainsi, les inspecteurs du Tuteur public, les responsables de cas et leurs adjoints ainsi que les chefs d'équipe ont différents niveaux de vérification de sécurité selon le moment où ils ont été embauchés.

Malgré cela, nous avons constaté que le Tuteur public ne pouvait produire de dossier de vérification de sécurité pour 36 % de ces employés qui travaillent de près avec les finances et les biens des clients, même si tous ces employés ont été embauchés lorsque des vérifications de sécurité étaient requises.

Par contraste, les enseignants de l'Ontario doivent faire l'objet d'une vérification du casier judiciaire avant de pouvoir enseigner dans les écoles primaires et secondaires financées par les deniers publics de l'Ontario, et ils doivent déclarer chaque année qu'ils n'ont pas été reconnus coupables d'une infraction criminelle en Ontario ni dans toute autre province ou territoire.

RECOMMANDATION 2

Pour réduire le risque que les employés abusent de leur pouvoir de tutelle, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public confirme que tous les membres du personnel responsable des services de tutelle ont obtenu l'habilitation de sécurité requise.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public collaborera avec le ministère du Procureur général pour s'assurer que tout le personnel responsable des activités de tutelle ait obtenu les habilitations de sécurité requises.

4.2 Les besoins des clients sont mal compris, ce qui compromet la qualité des services offerts

4.2.1 Visites limitées pour confirmer les besoins et les circonstances des clients sous tutelle

Le personnel du Tuteur public visite très peu des personnes dont il gère les biens et les soins personnels. En 2010, en grande partie en raison de préoccupations anecdotiques au sujet de la charge de travail, le Tuteur public a cessé d'exiger que les responsables de cas visitent chaque année les clients dont les biens sont sous tutelle. La seule exigence prévoit que les intervenants fassent une visite initiale lorsqu'une personne incapable devient sous tutelle pour la première fois, et ce, dans les 6 à 12 premiers mois. Nous avons toutefois constaté que le Tuteur et curateur public du Manitoba a comme objectif d'effectuer une visite par année des clients, tandis que le Curateur public du Québec se donne comme objectif une visite chaque année ou tous les deux ans, selon les besoins du client. En Colombie-Britannique, la politique prévoit une visite aux nouveaux clients du curateur aux biens (qui correspondent aux cas de tutelle en Ontario) dans les six mois, sauf s'il y a des préoccupations en matière de santé ou de sécurité, ou si le transfert des pouvoirs de gestion des finances est en cours. Par la suite, une visite tous les deux ou trois ans est prévue, selon les besoins du client.

Les politiques relatives aux tuteurs publics prévoient également diverses exemptions à la

politique sur les visites, comme lorsqu'une visite pose des problèmes de sécurité (par exemple, chez les clients violents ou agressifs), si un client réside dans un milieu sécuritaire et supervisé (comme un foyer de soins de longue durée, une maison de retraite ou un hôpital) ou s'il a des conditions de vie stables et des soutiens fiables et pertinents (comme le soutien d'un travailleur social ou de membres de la famille), ou si le client n'a pas d'adresse fixe.

Le Tuteur public n'examine pas la fréquence à laquelle les clients sont visités. Nous avons obtenu des données sur les visites et constaté qu'au 31 mars 2018 :

- approximativement 7 % à 15 % de tous les clients ont été visités au cours des cinq années allant de 2013-2014 à 2017-2018;
- au cours des quatre années allant de 2013-2014 à 2016-2017, approximativement 30 % à 60 % des nouveaux clients ont été visités.

Nous avons également estimé le nombre de personnes vulnérables qui n'ont peut-être jamais rencontré leur responsable de cas en examinant un échantillon aléatoire de clients sous tutelle où le Tuteur public a pris en charge leur dossier au cours des 28 dernières années, et nous avons constaté que la moitié des cas n'avaient jamais reçu de visite depuis leur prise en charge par le Tuteur public.

En revanche, l'un des organismes de prestation municipaux du programme Ontario au travail du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a un processus interne pour effectuer des vérifications du bien-être, comme des visites, lorsque les clients n'encaissent pas de chèques pendant trois mois. Bien que les responsables de cas puissent examiner le relevé bancaire du client pour déterminer s'ils ont encaissé des chèques ou retiré des fonds, les systèmes informatiques du Tuteur public ne permettent pas de produire un rapport sommaire à l'intention des responsables de cas si un chèque n'a pas été encaissé, ou sur d'autres situations qui pourraient justifier une visite pour confirmer le bien-être des personnes sous tutelle.

Notre sondage auprès des responsables de cas a révélé que, malgré les préoccupations relatives à la charge de travail (voir la **section 4.4** pour plus de détails sur la charge de travail), beaucoup ont indiqué que les visites constituaient une partie importante du travail de gestion de cas (voir l'**annexe 7** pour en savoir davantage sur les points de vue des responsables de cas sur les visites).

4.2.2 Il y a peu d'information sur la façon dont les clients sont soutenus dans la collectivité

Environ la moitié des intervenants qui ont répondu à notre sondage estimaient qu'ils pouvaient compter sur d'autres personnes, comme des travailleurs sociaux et des médecins, pour surveiller le bien-être de certains clients, mais pas tous, qui sont sous tutelle. De plus, lorsqu'on leur a posé des questions sur le bien-être des clients, 20 % des intervenants qui ont répondu à notre sondage n'avaient pas de certitude ou n'en avaient aucune idée, 23 % n'ont pas pris position, et 40 % n'ont pas répondu à cette question.

Bien que le besoin de visites puisse être raisonnablement réduit pour les clients qui vivent dans des milieux supervisés (comme des foyers de soins de longue durée, des maisons de retraite ou des hôpitaux) ou qui reçoivent le soutien de membres de la famille ou de professionnels comme des travailleurs sociaux ou des médecins, notre examen aléatoire de dossiers de clients a révélé peu de données probantes de communications entre les intervenants et ces personnes dans la collectivité. Sans cette information pertinente, les intervenants ne peuvent pas porter de jugement éclairé lorsqu'ils gèrent leur cas, et ils peuvent supposer à tort que les clients ne bénéficieraient pas d'une visite. Les cadres supérieurs ont indiqué que le système de gestion des cas ne prévoyait pas de section où consigner les détails des renseignements provenant des principales personnes-ressources et qu'il serait utile d'avoir accès plus facilement à ce genre de renseignements.

À la lumière de notre examen d'un échantillon de dossiers, nous avons constaté que, dans l'ensemble, il y avait peu de preuves de contacts récents avec ces personnes sous tutelle pour déterminer leur statut ou leur bien-être. Par exemple, dans certains cas, la personne inapte avait été placée sous la tutelle du Tuteur public de 14 à 28 ans plus tôt, sans qu'on sache à quel moment le contact le plus récent avait eu lieu.

Par ailleurs, selon notre examen d'un échantillon de dossiers, nous avons relevé des circonstances dans lesquelles le responsable de cas s'était fié de façon injustifiée aux personnes ou aux ressources de soutien. Par exemple, un intervenant a indiqué dans le dossier, peu après qu'un client eut été placé sous tutelle, qu'un organisme communautaire de services de santé mentale et de lutte contre les dépendances soutenait la personne; toutefois, il n'y avait aucune preuve au dossier que des contacts avaient été établis avec ledit organisme depuis 2016.

RECOMMANDATION 3

Pour surveiller et gérer de façon responsable les personnes sous tutelle, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- officialise et mette à jour sa politique sur les visites pour indiquer quand on peut compter sur d'autres parties, comme des médecins ou des travailleurs sociaux, pour réduire la nécessité d'une visite par son personnel;
- exerce une surveillance pour s'assurer que son personnel consigne les dates et les détails des visites et des communications avec les personnes-ressources qui l'appuient.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public examinera et mettra à jour sa politique sur les visites aux clients afin d'y préciser quand on peut compter sur d'autres parties, comme des médecins ou des travailleurs

sociaux, pour réduire la nécessité d'une visite par son personnel.

Le Tuteur public offrira plus de formation au personnel sur la consignation des dates et des détails des visites aux clients. Il élaborera des exigences opérationnelles pour améliorer le suivi des communications avec les personnes et ressources de soutien, dans l'ensemble du système. Enfin, le Tuteur public adoptera des mesures temporaires à l'intention des gestionnaires afin d'améliorer la surveillance de la documentation des visites et des communications avec les personnes et ressources de soutien.

4.2.3 Les plans financiers sont établis et les placements sont choisis sans un portrait complet de l'état de santé du client

Les planificateurs financiers du Tuteur public sont chargés d'élaborer des plans pour tous les clients ayant des actifs financiers nets de plus de 50 000 \$. Ces plans décrivent, entre autres, comment leurs actifs doivent être investis dans les trois fonds de placement. Dans l'élaboration de ces plans, les planificateurs financiers doivent tenir compte de la santé et de l'âge de la personne, car ces facteurs peuvent influencer sur le moment et la durée pendant laquelle un client peut avoir besoin de fonds et suivre les politiques élaborées à l'interne lorsqu'ils prennent des décisions de placement au nom de leurs clients.

Les politiques que suivent les planificateurs financiers n'ont jamais été examinées à l'extérieur de l'unité de planification financière du Tuteur public. Bien que ces politiques aident à éviter des stratégies de placement trop agressives qui exposent les actifs des clients à des risques injustifiés, dans certains cas, elles donnent lieu à une stratégie de placement trop prudente insuffisamment diversifiée pour les clients – la majorité de leurs actifs étant investis dans des fonds qui offrent un faible rendement annuel d'environ 2 % depuis 2014-2015.

La fiabilité de l'information sur la santé servant de base aux plans financiers est limitée

La pratique actuelle d'élaboration de plans financiers ne garantit pas que les plans sont fondés sur des renseignements précis sur la santé, en partie parce que les planificateurs financiers ne sont pas en mesure d'obtenir ces renseignements. Ils doivent s'en remettre aux responsables de cas pour obtenir cette information, mais bien souvent, les responsables de cas ne consignent pas ces renseignements dans le système de gestion des cas.

Nous avons examiné un échantillon de clients qui avaient des investissements, et nous avons constaté que le système de gestion des cas contenait très peu de renseignements documentés sur la santé. Le système de gestion des cas ne prévoit pas de champ particulier pour entrer ces renseignements. Ils sont plutôt consignés dans les nombreuses notes incluses dans le dossier électronique du client et, incidemment, ils ne sont pas facilement repérables. Par exemple, nous avons constaté que les intervenants ne documentaient pas la date de la dernière mise à jour du dossier de santé du client après s'être adressés à un professionnel de la santé.

Le personnel de planification financière nous a informés que, dans certains cas, il ne disposait pas de renseignements fiables sur la santé du client, parce que le client ne divulguait pas l'identité des médecins. Cependant, nous n'avons trouvé aucune communication des planificateurs financiers aux responsables de cas leur demandant d'obtenir des renseignements plus à jour sur l'état de santé. Les responsables de cas ont le droit de demander ce genre de renseignements pour aider à gérer les finances d'un client, mais selon notre échantillon de dossiers, ils ne l'ont fait que rarement.

Le Tuteur et curateur public de la Colombie-Britannique, qui a également plusieurs comptes de placement représentant différents niveaux de risque, prend des décisions d'investissement fondées sur un diagnostic médical et un pronostic qui tiennent également compte de l'espérance de vie de la personne. Aucun grand tuteur public

des autres provinces n'a maintenu de fonds d'investissement comportant des niveaux de risque différents.

4.2.4 La politique de placement rigide n'est pas étayée par des données probantes et réduit le revenu de certains adultes incapables en santé

Les politiques de placement du Tuteur public – celles que les planificateurs financiers utilisent pour investir les actifs des clients – ont été établies en 2005 par le personnel de la planification financière, et des mises à jour mineures ont été apportées en 2017. Elles renferment plusieurs règles d'investissement précises qui, selon le personnel de planification financière, sont fondées sur les pratiques de l'industrie. Ces politiques exigeaient notamment qu'un client ne détienne pas plus de 30 % des actifs investis dans les fonds à risque moyen ou élevé du Tuteur public. Le personnel de la planification financière n'a pas pu produire de données probantes sur les pratiques de l'industrie à l'appui des politiques.

Nous avons examiné un échantillon de plans financiers et nous avons constaté qu'ils avaient été préparés conformément aux politiques élaborées. Nous avons examiné ces politiques et nous avons constaté qu'elles semblaient efficaces pour prévenir les placements trop agressifs, mais qu'elles ne garantissaient pas une stratégie de placement raisonnablement diversifiée – même si les cadres supérieurs des services financiers ont indiqué que telle était l'intention de ces politiques. Ainsi, le rendement des placements de certains clients était inutilement faible et pourrait avoir une incidence sur leurs liquidités futures et leur qualité de vie. Par exemple, aux termes de la politique, les actifs d'un nouveau client de 80 ans en bonne santé seraient uniquement investis dans des fonds à faible risque et à faible rendement. En outre, au plus 30 % des actifs d'un client doivent être investis dans chacun des fonds à risque moyen et élevé, mais il n'est pas impératif d'investir une partie de leurs actifs dans

ces fonds, même si tous les autres investissements sont effectués dans des fonds à faible risque et à faible rendement. Notre échantillon de plans d'investissement comprenait les plans de deux personnes en bonne santé et nous avons examiné si leurs placements étaient suffisamment diversifiés :

- Les actifs totaux de 69 000 \$ d'un homme de 60 ans avaient été placés dans des fonds à faible risque et à faible rendement, même s'il touchait un revenu mensuel positif de 415 \$;
- Une partie des actifs totaux de 1,9 million de dollars (soit 1,3 million ou 69 %) d'un homme de 64 ans a été investie dans des fonds à faible risque et à faible rendement produisant un revenu mensuel négatif d'environ 2 000 \$. Bien que le revenu mensuel négatif nécessite certaines réserves en espèces, le client disposerait encore de plus de 1,2 million de dollars pour effectuer d'autres placements dans cinq ans.

RECOMMANDATION 4

Pour gérer avec prudence les biens des adultes incapables sans rater d'occasions de placement produisant un rendement supérieur, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- veille à ce que les responsables de cas obtiennent et documentent (en indiquant la date de réception) des renseignements à jour sur l'état de santé des clients, et mettent ces renseignements à la disposition des planificateurs financiers;
- examine ses politiques de placement, avec l'aide d'experts, comme le Comité consultatif de l'investissement ou du conseiller en placements du Tuteur public, pour confirmer que celles-ci respectent les normes de prudence en matière de placement, et les révise, au besoin.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public donnera une formation à son personnel sur l'importance de documenter les renseignements sur l'état de santé actuel des clients, ainsi que la date de réception de cette information. Le Tuteur public élaborera des exigences opérationnelles pour bonifier le système et améliorer la capacité du personnel et des conseillers financiers de trouver cette information.

Le Tuteur public passera en revue ses politiques de placement en collaboration avec ses conseillers en placements ou d'autres organismes externes, aux fins d'une « évaluation par des pairs » ou d'autres services de consultation. L'exercice permettra de confirmer que les politiques de planification financière respectent les normes de prudence en matière de placement, et de les réviser ou mettre à jour au besoin.

4.2.5 L'évaluation d'autres fournisseurs de placements pourrait offrir des occasions de produire une valeur ajoutée

Comme indiqué à l'**annexe 3**, quatre gestionnaires de fonds externes gèrent actuellement les placements des clients et des successions sous tutelle au nom du Tuteur public. Chacun de ses fonds est doté de caractéristiques propres relatives au rendement, aux risques et à la composition des actifs, afin de répondre sur une base collective aux besoins différents des clients. Les fonds ont été établis entre 2000 et 2006 et, depuis, le personnel financier du Tuteur public n'a pas évalué si ces profils offrent les meilleures occasions de placement aux clients pour répondre à leurs besoins actuels et futurs. Ainsi, les actifs des clients sont placés dans au moins l'un des trois fonds offerts : deux assurent la croissance du capital,

mais pas le troisième. Or, le Tuteur public n'a pas déterminé si les autres fonds, qui pourraient donner un meilleur rendement ou améliorer la préservation du capital, répondraient mieux aux besoins particuliers des clients. De plus, en ce qui concerne les actifs des clients sous tutelle qui peuvent être placés dans les trois fonds, plus de 90 % de ces actifs sont placés dans le fonds à revenu fixe qui rapporte des intérêts d'environ 2 %, et moins de 10 % des actifs sont investis dans les fonds à risque moyen et à risque élevé qui procurent un rendement supérieur à long terme. Les sommes se trouvant dans des régimes enregistrés, comme les régimes d'épargne-invalidité et les régimes d'épargne-retraite, ne peuvent être investies dans les trois fonds de placement susmentionnés, mais leur supervision est également assurée par les planificateurs financiers du Tuteur public. Aucune évaluation d'autres fonds, comme un autre fonds à revenu non fixe à faible risque, n'a été faite pour déterminer si une telle option sera plus pertinente pour les profils de risque des clients du Tuteur public.

Par ailleurs, la Société ontarienne de gestion des placements, créée récemment, investit, par le biais de fonds communs, au nom de clients du secteur public comme la Commission du régime de retraite de l'Ontario et la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail. À l'été 2017, le Tuteur public a communiqué avec la Société pour examiner les possibilités de faire appel aux services de gestion d'investissement de celle-ci pour s'occuper de ses fonds de placement, qui regroupent essentiellement des fonds communs et des fonds communs unitaires des clients. Bien que la Société en soit encore au début de sa phase de démarrage, il pourrait s'agir d'une option prometteuse à examiner par le Tuteur public dans les prochaines années.

RECOMMANDATION 5

Afin de servir au mieux les intérêts financiers des clients sous tutelle et des héritiers des

successions, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- évalue la pertinence de sa stratégie de placement actuelle, qui s'appuie actuellement sur trois fonds distincts à risque variés, pour répondre aux besoins de placement de ses clients et élabore un plan pour réviser la stratégie s'il est possible de mieux répondre à ces besoins par d'autres options de placement;
- évalue périodiquement le recours à d'autres fournisseurs de services existants de placement du gouvernement de l'Ontario, comme la Société ontarienne de gestion des placements.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public évaluera la pertinence de sa stratégie de placement actuelle et dressera un plan d'examen de la stratégie, au besoin, au cours du prochain cycle d'approvisionnement.

Dans le cadre de son examen permanent de sa stratégie de placement, le Tuteur public a lancé un appel d'offres pour plusieurs fonds en 2017. Aux fins de l'évaluation susmentionnée, le Tuteur public communiquera avec la Société ontarienne de gestion des placements ou d'autres fournisseurs de services gouvernementaux afin de discuter de l'intérêt et de la possibilité de créer un partenariat pour l'approvisionnement futur en services d'investissement.

4.3 Il y a peu d'assurance que des services de tutelle sont offerts aux personnes dans le besoin

Le Tuteur public, en qualité de gardien de biens ou de responsable des soins personnels, peut influencer considérablement la qualité de vie des personnes sous sa tutelle. Notre audit révèle qu'il

existe des risques que les Ontariens ayant une déficience cognitive ne reçoivent pas la protection dont ils ont besoin, et que certains clients dont les biens sont sous tutelle peuvent en fait être capables de gérer leurs propres finances. Ainsi, le Tuteur public ne peut pas garantir qu'il fournit des services aux bonnes personnes dans le besoin, ce qui est préoccupant étant donné les ressources limitées dont il dispose pour assurer la prestation des services de tutelle.

4.3.1 Le faible nombre de cas de tutelle pour soins personnels est préoccupant

Le Tuteur public peut être nommé par le tribunal pour agir à titre de tuteur pour s'occuper des soins personnels des personnes atteintes d'incapacité mentale qui seraient victimes d'abus, de préjudices ou de négligence après que le Tuteur public a été informé de la situation et l'a confirmé après enquête. Le public peut communiquer avec le Tuteur public à l'aide d'une ligne téléphonique spécialisée pour signaler les cas soupçonnés de préjudice personnel grave (par exemple, ne pas fournir de nourriture ou refuser d'aider à obtenir des soins médicaux ou laisser la personne seule dans un environnement dangereux) ou de préjudice financier (par exemple, le retrait de sommes importantes d'un compte bancaire à l'avantage d'autrui, possiblement un parent) à une personne atteinte d'incapacité mentale.

À titre de tuteur assurant les soins personnels, le Tuteur public peut prendre des décisions au nom de ces personnes sur des questions qui relèvent de leur vie personnelle, notamment en ce qui concerne leurs soins de santé, leur régime alimentaire, leur logement et leurs vêtements, selon ce que détermine le tribunal. Bien que les exigences législatives varient d'une province canadienne à l'autre, la plupart des grandes provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Québec, fonctionnent de la même façon que l'Ontario, où le tribunal nomme le Tuteur public

pour veiller aux intérêts des personnes dans le besoin.

Le Tuteur public a agi comme tuteur pour assurer les soins personnels de très peu de gens en Ontario – entre 15 et 34 dans les cinq dernières années –, comparativement aux quelque 12 000 personnes pour lesquelles il agit à titre de tuteur des biens. Par comparaison aux tuteurs publics du Québec et de l'Alberta, le nombre de cas visant des soins personnels est beaucoup plus faible en Ontario. Au Québec, presque toutes les personnes sous tutelle (environ 13 500) voyaient à la fois leurs biens et leurs soins personnels pris en charge par le tuteur public. En Alberta, environ 2 600 clients étaient sous tutelle pour les soins personnels au 31 mars 2018.

Nous avons examiné les raisons expliquant le faible nombre de cas de tutelle pour les soins personnels en Ontario. Nous avons constaté que la haute direction du Tuteur public estime que la prise en charge des soins personnels d'une personne impose un niveau de contrôle très restrictif sur les libertés d'une personne. C'est pourquoi le Tuteur public ne cherche pas activement à identifier les personnes qui pourraient bénéficier de ce genre de tutelle. Par exemple, même si le Tuteur public mène quelques activités de sensibilisation sur les procurations et les fonctions d'un tuteur aux biens auprès des organismes communautaires, dont les centres de santé communautaire et les institutions religieuses, ces efforts visent essentiellement à déterminer qui pourrait avoir besoin de services de tuteur aux biens. En outre, nous avons été informés que même si les responsables de cas du Tuteur public – qui surveillent les cas de tutelle visant des biens – savaient qu'ils pouvaient renvoyer à l'interne les cas de tutelle visant des biens aux services de tutelle visant des soins personnels, ils n'en ont renvoyé que huit par année, en moyenne. Par ailleurs, la ligne téléphonique spécialisée, qui est le principal moyen par lequel les nouveaux clients des services de prise en charge des soins personnels sont dirigés vers le Tuteur public et que les membres de la collectivité peuvent utiliser pour

signaler les cas possibles de mauvais traitements, n'est pas facile à trouver dans le site Web du Tuteur public, car celui-ci est intégré au site Web du Ministère. De plus, le Tuteur public n'utilise pas d'autres plateformes numériques, comme les médias sociaux, pour informer le public de ses services. À titre de comparaison, l'Office of the Public Guardian au Royaume-Uni utilise les médias sociaux pour communiquer avec le public.

Peu d'organismes intéressés auxquels nous avons parlé connaissaient le rôle du Tuteur public pour ce qui est de la prise en charge des soins personnels. Tous étaient cependant d'avis qu'un plus grand nombre des personnes incapables qu'ils représentaient pourraient bénéficier de ce type de services et ont exprimé le désir que le Tuteur public fasse mieux connaître ses services au public, notamment à savoir quand le Tuteur public devrait ou ne devrait pas être contacté et comment accéder aux services, en particulier les services de tutelle pour des soins personnels.

RECOMMANDATION 6

Pour identifier et protéger les personnes inaptes qui pourraient être victimes de préjudices et d'abus, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) :

- collabore avec le ministère du Procureur général afin de communiquer clairement au public, à l'aide de mises à jour de son site Web et des médias sociaux, les moyens de signaler les cas possibles de violence, et le rôle du Tuteur public pour la tutelle des soins personnels;
- mette à jour la formation de son personnel responsable des biens sous tutelle afin de préciser la façon de renvoyer les cas de violence présumée ou de personnes qui ont besoin de protection aux services de tutelle visant des soins personnels.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public élaborera une stratégie de sensibilisation du public sur le rôle et le mandat du Tuteur public et les moyens d'obtenir ses services. Il devra notamment obtenir l'autorisation d'utiliser les médias sociaux et collaborer avec le ministère du Procureur général (le Ministère) pour améliorer le contenu du site Web du Ministère afin de rendre l'information plus accessible et plus conviviale.

Le Tuteur public intégrera à son plan de formation générale du personnel de première ligne un volet à jour sur ce sujet. Il veillera à ce qu'une formation soit offerte sur les mécanismes de transfert de cas qui pourraient avoir besoin de services de tutelle visant des soins personnels.

4.3.2 Préoccupations soulevées concernant le travail des évaluateurs communautaires sans qu'aucun évaluateur n'ait été retiré de la liste provinciale

Le Tuteur public n'a pas joué un rôle proactif pour veiller à ce que les évaluateurs communautaires (professionnels désignés à l'extérieur d'un milieu hospitalier qui ont reçu une formation pour évaluer la capacité d'une personne à gérer ses finances) aient un rendement conforme aux normes de qualité acceptables. Sans cette assurance, il y a un risque que le Tuteur public gère les finances de personnes qui sont en fait capables de le faire elles-mêmes.

La moitié des responsables de cas du Tuteur public qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils croyaient que certaines personnes dans leur charge de travail étaient capables de gérer leurs propres finances et qu'elles n'avaient pas vraiment besoin des services du Tuteur public. Le Comité de la capacité et du consentement, qui a entendu en

2016-2017 et en 2017-2018 32 appels de personnes évaluées par des évaluateurs communautaires, a renversé plus de 80 % de ces cas où il a jugé insuffisante la preuve démontrant l'incapacité.

Le Tuteur public est particulièrement bien placé pour influencer la qualité du travail de ces évaluateurs communautaires, qui sont chargés de renvoyer environ la moitié des cas de tutelle au Tuteur public, parce que le Bureau d'évaluation de la capacité (le Bureau) relève du Tuteur et curateur public. Le Bureau d'évaluation de la capacité offre de la formation à ces évaluateurs et tient à jour une liste de ces derniers (pour en savoir davantage sur la façon dont les évaluateurs de la capacité sont nommés et supervisés, voir l'**annexe 4**).

Depuis sa création il y a plus de 20 ans, le Bureau n'a jamais retiré un évaluateur communautaire de la liste. De plus, il n'a jamais déposé de plainte auprès de l'organisme de réglementation des évaluateurs communautaires et n'a pas de critères ni de lignes directrices pour l'aider à déterminer quand déposer une plainte. Le Bureau nous a informés que son rôle consiste à fournir de la formation aux évaluateurs communautaires en s'appuyant sur des commentaires et en offrant des séminaires, et non à sanctionner une faute des évaluateurs communautaires. Un examen effectué par les cadres supérieurs du Tuteur public il y a une vingtaine d'années a révélé que le Bureau

[traduction] « est incapable de prendre des mesures disciplinaires contre les évaluateurs qui reçoivent des plaintes autres que de les retirer de la liste publique. Cette mesure n'a pas été prise parce que le personnel du Bureau d'évaluation de la capacité n'a pas accès aux rapports ou aux dossiers des évaluateurs et ne peut donc pas évaluer la plainte à la lumière des renseignements contenus dans le dossier. » Le personnel du Bureau n'obtient toujours pas les rapports ou les dossiers des évaluateurs, et le Tuteur public n'a pas fait d'examen semblable récemment. De plus, le Bureau n'effectue pas de suivi du nombre d'évaluations effectuées par chaque évaluateur et ne vérifie pas les déclarations faites par ceux-ci confirmant qu'ils ont effectué cinq évaluations en deux ans, comme ils sont tenus de le faire.

Le Bureau retient les services d'experts-conseils externes qui examinent la qualité du travail des évaluateurs communautaires. Nous avons examiné tous les rapports d'experts-conseils de 2016 et 2017, portant sur 155 évaluations de la capacité menées par 77 évaluateurs communautaires, et nous avons constaté que les experts-conseils avaient relevé des préoccupations visant près de la moitié des évaluateurs ayant fait l'objet de leur examen. Nous avons constaté qu'en raison de faiblesses du processus (décrit à la **figure 6**), le Bureau n'a pas les capacités suffisantes pour faire le suivi des résultats des examens de la qualité du travail effectués par les experts-conseils.

Figure 6 : Faiblesses du processus d'examen de la qualité des évaluations des capacités

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

Préoccupations	Détails
Les examens portent uniquement sur une partie du travail effectué par les évaluateurs communautaires	Chaque évaluateur communautaire est tenu d'envoyer seulement deux évaluations de la capacité achevées aux fins de l'examen de la qualité au cours d'une période de deux ans, de sorte que seulement 155 évaluations (soit environ 7 %) de l'ensemble des évaluations de la capacité effectuées en 2016 et en 2017 font l'objet d'un examen.
Les évaluateurs communautaires peuvent choisir les évaluations de la capacité qu'ils soumettent à l'examen	Les évaluateurs communautaires peuvent choisir les évaluations de la capacité qu'ils soumettent à l'examen de la qualité. Il leur est ainsi loisible de ne pas envoyer les évaluations qu'ils estiment de moins bonne qualité.
Aucun suivi des cas de mauvais rendement constant	Le Bureau d'évaluation de la capacité ne fait pas le suivi des examens sur la capacité menés par les experts-conseils afin de déterminer si un évaluateur communautaire a eu un faible rendement sur plusieurs années.

Dans près du tiers des évaluations de la capacité examinées, les experts-conseils ont fait état de préoccupations à l'égard de la qualité des évaluations. Ils ont soulevé diverses préoccupations, notamment : un manque de compréhension des lois pertinentes, des questions posées qui manquaient de profondeur, l'omission d'expliquer les motifs à l'origine de la détermination de l'incapacité, le non-respect de l'ensemble des exigences pour mener une évaluation.

Nous avons également analysé le nombre d'évaluateurs communautaires dont l'examen avait soulevé des préoccupations répétées quant à la qualité de leur travail (chaque évaluateur est examiné tous les deux ans). Nous avons constaté que les trois quarts des évaluateurs visés par de sérieuses préoccupations relatives à la qualité de leur travail au cours du cycle d'examen de 2016-2017 avaient également soulevé des préoccupations au cours du cycle de 2014-2015. Le Bureau d'évaluation de la capacité n'a pas effectué ce type d'analyse.

Nous avons relevé que dans d'autres provinces, la détermination de l'incapacité exige généralement la mobilisation de plusieurs professionnels et que le processus prévoit parfois que la personne puisse contester la détermination de l'incapacité avant que le Tuteur public n'établisse son autorité. Par exemple, en Colombie-Britannique, les évaluations de la capacité sont d'abord effectuées par un fournisseur de soins de santé, puis par un représentant de l'autorité sanitaire locale. Un certificat d'incapacité est délivré uniquement lorsque ces deux intervenants déterminent que la capacité d'une personne est insuffisante. Des représentants de deux groupes d'intervenants à qui nous avons parlé ont suggéré que l'opinion de personnes qui connaissent bien la personne évaluée, comme un médecin, aiderait à assurer l'exactitude globale de l'évaluation.

RECOMMANDATION 7

Pour contribuer à ce que les évaluations de la capacité effectuées dans la collectivité soient conformes aux normes requises afin que seules les personnes correctement évaluées comme étant incapables soient aiguillées vers les services de tutelle, nous recommandons que le Tuteur et curateur public enjoigne au Bureau d'évaluation de la capacité de :

- répertorier les évaluateurs communautaires qui produisent des évaluations de la capacité qui soulèvent des préoccupations répétées en matière de qualité, par exemple, si les évaluations n'ont pas de fondement bien documenté établissant l'incapacité;
- définir des critères pour déterminer dans quelles situations un évaluateur communautaire devrait être renvoyé à l'organisme de réglementation pertinent ou rayé de la liste des évaluateurs communautaires sur son site Web, et appliquer ces critères de façon appropriée pour régler les problèmes de qualité systémiques.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public confiera au Bureau d'évaluation de la capacité (le Bureau) la tâche de concevoir un mécanisme basé sur le système pour effectuer le suivi des évaluateurs de la capacité qui préparent des évaluations dont la qualité soulève des préoccupations. Le mécanisme permettra d'évaluer la fréquence de chaque événement et de catégoriser les problèmes systémiques, dans le but d'améliorer le programme éducatif du Bureau.

Le Tuteur public mandatera le Bureau pour qu'il collabore avec les organismes de réglementation pour définir les critères de renvoi d'un évaluateur à son organisme

pertinent et pour revoir ses politiques et processus liés pour rayer un évaluateur de la liste des évaluateurs.

4.3.3 Certains établissements psychiatriques n'ont pas la certitude d'avoir réduit au minimum les pertes financières des patients

Les établissements psychiatriques ont mis en place différents processus pour s'assurer que les patients dans leurs établissements qui sont incapables de gérer leurs finances sont renvoyés de façon appropriée au Tuteur public. Nous avons sondé tous les établissements psychiatriques désignés en Ontario. Parmi les établissements qui ont répondu à notre sondage, 42 % étaient certains que leurs établissements étaient en mesure de réduire au minimum les pertes financières subies par les patients admis, tandis que 58 % n'étaient que quelque peu ou moins certains. Lorsque les patients qui ont reçu leur congé ont besoin de services de tutelle pour gérer leurs biens sans être correctement aiguillés vers le Tuteur public, ils peuvent être exposés à des pertes financières attribuables à leur propre mauvaise gestion ou à l'exploitation par d'autres personnes.

En vertu de la *Loi sur la santé mentale* (la Loi), le ministre de la Santé et des Soins de longue durée peut choisir quels établissements psychiatriques sont tenus de faire évaluer tous les patients par leur médecin afin de déterminer s'ils sont capables de gérer leurs biens et d'aiguiller les patients incapables vers le Tuteur public pour que leurs biens soient pris en charge, le cas échéant. Le ministère a désigné 82 établissements et est responsable de l'administration de la Loi.

Le personnel-cadre du Tuteur public nous a informés avoir observé (même si aucun cas spécifique n'a été contrôlé), dans les dernières années, une augmentation du nombre d'hôpitaux qui donnent congé par inadvertance à des patients jugés incapables avant d'avoir rempli les documents requis pour assurer un transfert aux services de

tutelle auprès du Tuteur public. En 2014 et encore en 2018 (lors de notre audit), le Tuteur public a envoyé un rappel écrit à ces établissements psychiatriques désignés faisant état de leur obligation légale d'évaluer la capacité des patients à gérer leurs biens.

Les établissements qui ont répondu à notre sondage avaient mis au point et utilisé leurs propres outils pour s'assurer de bien renvoyer les cas au Tuteur public. Ceux-ci comprennent notamment de la formation donnée aux médecins par l'intermédiaire du Tuteur public ou par l'hôpital lui-même et des listes de vérification pour établir la capacité de gestion financière. Bien que le Ministère applique la Loi et finance les activités des hôpitaux, il n'a pas conçu d'outils communs à l'usage de ces hôpitaux. Le Ministère nous a indiqué que d'autres partenaires de la santé, comme l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et l'Association des hôpitaux de l'Ontario pourraient aussi être responsables respectivement d'établir des normes de conduite professionnelle et de compétence pour les médecins et d'assurer la conformité aux obligations législatives.

Le rapport de 2017 de la Commission du droit de l'Ontario, intitulé *Capacité juridique, prise de décision et tutelle* conclut que les examens effectués par les médecins dans les établissements psychiatriques pour déterminer la capacité de gérer les biens sont relativement non réglementés et sous-analysés.

RECOMMANDATION 8

Pour aider les établissements psychiatriques à satisfaire aux exigences de la *Loi sur la santé mentale* applicables à l'évaluation de la capacité des patients à gérer leurs biens et pour renvoyer des cas au Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) au besoin, nous recommandons que le Tuteur public travaille avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, les établissements psychiatriques et les autres partenaires de la santé pertinents

à l'établissement de procédures et d'outils normalisés pour le renvoi de cas.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public mobilisera les intervenants pertinents du secteur de la santé mentale et les partenaires du Ministère pour discuter de la création de procédures et d'outils de renvoi de clients au Tuteur public, s'il y a lieu.

4.3.4 Les lacunes dans les exigences juridiques sont à l'origine d'une négligence touchant certains groupes de personnes vulnérables qui pourraient bénéficier des services du Tuteur public

À l'extérieur des établissements psychiatriques, l'Ontario ne dispose actuellement d'aucun processus normalisé pour évaluer systématiquement certaines populations vulnérables qui peuvent également être incapables de gérer leurs propres finances et ne pas avoir de procuration, notamment :

- les personnes résidant dans des établissements de soins de longue durée souffrant de troubles comme la démence;
- les personnes qui ont subi des lésions cérébrales graves qui influent sur la prise de décisions;
- les personnes ayant des troubles de santé mentale ou du développement admises dans des hôpitaux qui ne sont pas désignés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée en vertu de la *Loi sur la santé mentale*, comme les hôpitaux communautaires;
- les jeunes qui reçoivent des prestations sociales et qui ont une forme quelconque de maladie mentale, une lésion cérébrale acquise ou une invalidité grave.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas évalué combien de personnes vivant dans des établissements de soins de longue durée et des hôpitaux non désignés sont à risque de

ne pas être aptes à gérer leurs propres finances. Des représentants de l'Ontario Long-Term Care Association et de l'Association canadienne des lésés cérébraux nous ont informés qu'à leur avis, ces évaluations devraient être effectuées de façon plus systématique dans ces établissements. Voir l'**annexe 8** pour de plus amples renseignements sur leur justification pour élargir le mandat d'évaluation de la capacité aux établissements de soins de longue durée et aux hôpitaux.

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a déterminé qu'en juin 2018, plus de 1 300 jeunes âgés de 18 et 19 ans qui entraient à l'âge adulte vivaient avec une maladie mentale ou une invalidité grave et recevaient des paiements du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou l'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave. Ces adultes risquent de ne pas être en mesure de gérer leur propre bien et devraient être évalués et aiguillés vers le Tuteur public au besoin, mais il n'existe aucun processus pour s'en assurer.

Au cours des cinq années allant de 2013-2014 à 2017-2018, seulement 218 jeunes de 18 et 19 ans ont été aiguillés vers le Tuteur public pour tutelle relative aux biens. Le rapport de 2017 de la Commission du droit de l'Ontario faisait état d'un problème semblable : [traduction] « Pour les jeunes en transition qui vivent avec des lésions cérébrales acquises, des troubles de santé mentale ou d'autres problèmes qui peuvent avoir une incidence sur leurs capacités décisionnelles, il n'y a peut-être pas de mécanisme ou de responsabilité claire pour déclencher une évaluation de la capacité à 18 ans : ces jeunes risquent de passer entre les mailles du filet dans divers systèmes. »

Un professionnel de la santé de l'un des groupes d'intervenants à qui nous avons parlé a fait remarquer qu'un autre groupe de personnes vulnérables que le Tuteur public risque de négliger dans le cadre du processus de référence actuel est celui des personnes à faible revenu qui n'ont peut-être pas la capacité de savoir qu'elles ne devraient pas faire d'achats impulsifs et non essentiels. Le

professionnel a relevé des cas où des personnes à faible revenu avaient consacré leur loyer du mois suivant à des besoins non essentiels comme des vêtements haut de gamme, des dépenses à l'origine de leur expulsion et de leur itinérance. Ces personnes ne sont pas systématiquement portées à l'attention du Tuteur public, car elles ne sont pas forcément maltraitées par une autre personne (comme expliqué à la **section 4.3.1**), mais pourraient bénéficier des services de tutelle relative aux biens du Tuteur public.

Bon nombre des groupes d'intervenants estiment que le mandat du Tuteur public devrait être élargi pour aider davantage de personnes inaptes, mais avaient l'impression que le Tuteur assumait déjà une charge de travail complète et ne pouvait donc pas absorber ce volume de travail accru.

RECOMMANDATION 9

Afin de protéger tous les Ontariens mentalement incapables contre la mauvaise gestion financière, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public, en collaboration avec le ministère du Procureur général :

- travaille avec les ministères concernés pour identifier les populations qui risquent le plus d'être incapables de gérer leurs finances sans autre soutien;
- élabore des processus officiels pour aider ces personnes à accéder aux services de tutelle relative aux biens du Bureau du Tuteur et curateur public.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public consultera le ministère du Procureur général et d'autres ministères et intervenants concernés, et travaillera avec eux pour élaborer des processus officiels afin d'aider des populations vulnérables particulières à obtenir des services de tutelle relative aux biens. Ce travail tiendra compte du rapport de la Commission du droit

de l'Ontario, *Capacité juridique, prise de décision et tutelle* ainsi que de l'initiative en cours de modernisation du Bureau du Tuteur et curateur public (considérations sur la prestation de services).

4.3.5 La population n'est pas bien informée du droit de remplacer le Tuteur public

En 2016-2017 et 2017-2018, le Tuteur public a reçu environ 260 demandes par an de personnes qui voulaient le remplacer en qualité de tuteur. De 2014-2015 à 2017-2018, le nombre de cas fermés en raison de la prise en charge par la famille et les amis a diminué de 20 %, tandis que le nombre total de cas de tutelle relative aux biens a augmenté de près de 6 %.

Bien que le Tuteur public soit établi par la loi comme le tuteur de dernier recours, il n'indique pas clairement à la population qu'il n'a pas nécessairement pour mandat de demeurer le tuteur permanent. Par conséquent, le public, en particulier la famille et les amis d'une personne inapte sous tutelle, peut ignorer qu'il peut demander de remplacer le Tuteur public en sa qualité de tuteur. Ces remplacements pourraient réduire la charge de travail du Tuteur public.

Au moment de la mise sous tutelle, la politique du Tuteur public exige que les responsables de cas avisent toute personne qui semble être un tuteur approprié qu'ils peuvent demander d'assumer la tutelle. Cependant, nous avons constaté que ce ne sont pas toutes ces personnes qui ont été identifiées par les intervenants et que la politique n'exige pas d'autres avis, même si la personne incapable demeure sous tutelle pendant de nombreuses années. Le site Web principal du Tuteur public ne donne pas d'information claire aux visiteurs sur la façon dont la famille ou les amis peuvent remplacer le Tuteur public. La personne qui désire jouer ce rôle doit plutôt effectuer une recherche générale sur le thème « remplacement du Tuteur et curateur public » ou cliquer sur trois liens successifs du

site Web principal du Tuteur public pour trouver l'information pertinente.

RECOMMANDATION 10

Afin de réduire au minimum les ressources consacrées à la prestation de services de tutelle et de faire savoir aux membres de la famille et aux amis concernés qu'ils peuvent participer davantage à la gestion des biens d'une personne incapable, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) collabore avec le ministère du Procureur général afin de communiquer clairement au public, par exemple en mettant à jour son site Web et en utilisant les médias sociaux, leur droit de le remplacer comme tuteur d'une personne incapable.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public s'efforcera d'élaborer un plan pour désigner les parents de clients actuels qui pourraient être aptes et désireux de faire une demande pour le remplacer. Le Tuteur public définira et mettra en place un processus pour informer à nouveau ces personnes de la possibilité de faire une demande et s'assurer qu'elles disposent de l'information nécessaire. De plus, le Tuteur public ajoutera et mettra en évidence cette information dans la campagne de sensibilisation publique sur son rôle et son mandat, prévue dans son initiative de modernisation. Comme il a été mentionné, le Tuteur public demandera l'autorisation d'utiliser les médias sociaux et il collaborera avec le ministère du Procureur général (le Ministère) pour améliorer le contenu du site Web du Ministère portant sur les services du Tuteur public, de façon à rendre cette information plus accessible et plus conviviale.

4.4 Le Tuteur public n'a pas examiné le nombre de cas du personnel depuis plus de 20 ans

Le Tuteur public n'a pas évalué depuis plus de 20 ans la façon dont il répartit les cas parmi les responsables de cas ou la composition la plus efficace du personnel pour appuyer la gestion de cas. Ainsi, le Tuteur public ne peut pas démontrer que le personnel est actuellement déployé de façon optimale pour offrir des services de qualité aux personnes vulnérables.

Les intervenants offrent des services de première ligne essentiels aux clients sous tutelle, comme l'établissement de budgets mensuels pour répondre aux besoins des clients en fonction des ressources dont ils disposent, l'autorisation de payer leurs factures et l'obtention de renseignements auprès des travailleurs du secteur des soins de santé et des services sociaux qui sont peut-être les plus proches des clients atteints de maladies mentales, de lésions cérébrales ou de troubles du développement. Le Tuteur public exige des intervenants qu'ils connaissent les diverses lois qui lui donnent le pouvoir d'agir à titre de tuteur d'adultes vulnérables, les pratiques de gestion financière et les compétences en négociation avec les créanciers, entre autres compétences techniques et en matière de résolution de problèmes. Le Tuteur public n'exige pas que les responsables de cas aient reçu une formation préalable particulière.

Nos discussions avec les groupes d'intervenants ont indiqué que, d'après leur expérience, les intervenants étaient habituellement des professionnels dévoués qui répondent rapidement aux demandes de services nécessaires (par exemple, des fonds pour acheter des vêtements ou louer un logement). Cependant, la plupart ont aussi signalé des cas où les intervenants étaient inaccessibles et ne répondaient pas aux demandes urgentes de soutien des clients. Bon nombre des groupes que nous avons rencontrés estimaient que le travail du Tuteur public était entravé par une charge de travail élevée.

L'Ombudsman de l'Ontario nous a fait savoir qu'il avait reçu près de 450 plaintes du public concernant le Tuteur public d'avril 2015 à décembre 2017 :

- environ 43 % de ces plaintes ont trait aux services (par exemple, alléguant que le Tuteur public a omis de renouveler l'hypothèque d'un client à sa date d'échéance ou qu'il a envoyé l'allocation mensuelle d'un client au mauvais destinataire);
- 28 % étaient liés à la communication (p. ex., difficultés à communiquer avec les intervenants et retard à répondre aux demandes de renseignements des clients ou de leur famille);
- 21 % ont trait à la prise de décisions (p. ex., insatisfaction à l'égard de la décision du Tuteur public de prendre en charge la santé et les affaires financières d'une personne sans obtenir tous les renseignements des membres de la famille et décisions concernant la gestion des finances du client);
- 8 % pour d'autres raisons diverses.

Le Tuteur public n'a pas évalué si son modèle de dotation actuel pour les services de tutelle favorise une gestion efficace des cas des clients. Le modèle de dotation actuel comprend des postes multiples : les responsables de cas, les responsables de cas principaux, les adjoints aux responsables de cas, et les chefs et gestionnaires d'équipe. Les adjoints offrent un soutien administratif aux responsables de cas principaux qui doivent gérer des cas plus complexes. Les cas non complexes sont attribués à des responsables subalternes.

En l'absence de point de référence, la charge de travail du personnel variait considérablement : au 31 mars 2018, elle se situait entre 73 et 112 dossiers pour les responsables de cas principaux et entre 150 et 237 dossiers pour les responsables de cas subalternes (par comparaison, la charge de travail de l'année précédente variait entre 71 et 107 dossiers pour les responsables de cas principaux et entre 178 et 227 dossiers pour les responsables de cas subalternes). Le nombre de cas des responsables

subalternes a varié de 150 à 237, contre 178 à 227 l'année précédente. Autrement dit, certains responsables de cas géraient environ 50 % plus de cas que d'autres, même s'ils sont tous censés gérer des cas de caractéristiques et de complexité semblables. Parmi les intervenants qui ont répondu à notre sondage, 88 % estimaient que leur charge de travail était ingérable et 65 % ont indiqué qu'une charge de travail importante constituait le principal obstacle à la gestion efficace des finances des clients.

Nous avons également noté qu'en 2015, un groupe de travail interne a constaté que le Tuteur public pouvait attribuer des cas en fonction de domaines de spécialisation plutôt qu'en fonction de la complexité. Plus précisément, il a fait remarquer que le fait de confier tous les cas comportant des régimes de soins de santé complémentaires à un groupe spécialisé de responsables de cas améliorerait la façon dont le personnel obtient des prestations et gère les demandes de prestations des clients sous tutelle. Toutefois, le Tuteur public n'a pas donné suite à cette recommandation. Les responsables de cas qui ont répondu à notre sondage étaient d'avis qu'il serait également avantageux de disposer de groupes spécialisés de responsables de cas pour gérer les causes en instance (comme les réclamations pour accident de la route), les réclamations d'assurance ou les affaires immobilières.

Le **figure 7** donne plus de détails sur nos préoccupations à l'égard du modèle de dotation.

RECOMMANDATION 11

Afin de promouvoir une gestion plus efficace et efficace des cas de tutelle et d'aider le personnel à prendre des décisions éclairées dans le but de fournir des services de qualité aux clients, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- analyse le temps et les efforts requis pour gérer les cas de tutelle, établisse un modèle de dotation approprié, établisse des normes de référence aux fins de la détermination

Figure 7 : Faiblesses du modèle de dotation

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

Préoccupations	Détails
Formation insuffisante selon les responsables de cas qui ont répondu à notre sondage	Parmi les responsables de cas qui ont répondu à notre sondage, 53 estimaient ne pas avoir eu une formation suffisante et bénéficieraient d'une formation individuelle pour les aider à prendre de meilleures décisions dans diverses situations.
Les responsables de cas estiment manquer de soutien des chefs d'équipe, selon notre sondage	Le tiers des responsables de cas qui ont répondu à notre sondage étaient d'avis que le soutien fourni par leur chef d'équipe n'est pas toujours suffisant, soulignant au passage que les chefs d'équipe ne sont pas toujours efficaces, compétents, disposés à les aider ni disponibles pour le faire. Environ 60 % des responsables de cas qui ont répondu à notre sondage affirment que le soutien fourni par leur chef d'équipe n'est jamais suffisant; 10 % n'ont pas répondu à la question.
Asymétrie entre les responsabilités en matière de surveillance et les rapports hiérarchiques	Le Tuteur public fait appel à des adjoints chargés de fournir un soutien administratif aux responsables de cas principaux qui doivent gérer des cas plus complexes. Or, 65 % des responsables de cas principaux qui ont répondu à notre sondage ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas compter sur les adjoints pour alléger leur charge de travail étant donné leur roulement élevé et leur incapacité à accomplir leurs tâches avec exactitude. De plus, les adjoints relèvent des chefs d'équipe, et non des responsables principaux qu'ils aident. De même, les chefs d'équipe doivent superviser le travail des responsables de cas, mais ceux-ci relèvent officiellement des gestionnaires (un niveau supérieur à celui des chefs d'équipe). De plus, les chefs d'équipe attribuent les nouveaux cas aux responsables de cas sans tenir compte de la répartition globale courante des cas, car cette tâche incombe au gestionnaire.
Changements de personnel effectués sans avoir d'abord déterminé ce que devrait être une charge de travail raisonnable	En 2015 et en 2018, le Tuteur public a augmenté le nombre de responsables de cas de tutelle en ajoutant trois chefs d'équipe et sept responsables de cas. Toutefois, il n'a pas évalué l'incidence de ces ajouts de personnel sur la capacité des intervenants de gérer efficacement les biens des clients.

de ce que constitue une charge de travail raisonnable et réaffecte les ressources en conséquence;

- détermine les secteurs où le personnel a besoin d'une formation supplémentaire et offre une formation utile au personnel, peut-être sous forme de formation individuelle.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public mène actuellement une initiative de modernisation, qui comprend la mise à jour de ses systèmes informatiques et l'adoption de stratégies pour atténuer les pressions liées à l'actuelle charge de travail. L'analyse de celle-ci constitue un produit livrable attendu

de cette modernisation, et elle aidera à définir le modèle de dotation pertinent ainsi que l'utilisation optimale des ressources. Aux fins de la réalisation de cette initiative, un plan triennal général a été établi, avec des objectifs à court, moyen et long terme. D'ici là, les gestionnaires entreprendront un examen de la répartition de la charge de travail selon l'actuelle structure de dotation et apporteront des modifications au besoin.

Le Tuteur public établira un plan pour désigner les membres du personnel qui ont besoin de formation additionnelle, et dans quels secteurs d'activité ou de responsabilité. Il examinera également diverses options de prestation de la formation, afin de s'assurer que les membres du personnel aient la formation adéquate pour remplir leurs fonctions.

4.5 Retards dans la distribution des successions et manque de formation à l'intention du personnel pour l'aider à détecter les héritiers imposteurs

4.5.1 Limites du système et autres facteurs ayant contribué au retard dans la distribution des successions

Selon la *Loi sur l'administration des successions par la Couronne*, les fonds de succession qui n'ont pas été distribués 10 ans après le décès d'une personne tombent en déshérence au profit du gouvernement provincial. Ces fonds sont versés dans les revenus généraux de la province et servent à couvrir les coûts des services publics. En mai 2018, le personnel des successions du Tuteur public n'avait toujours pas distribué environ 260 successions aux héritiers, ce qui représente 18 % des cas de succession administrés, au moins 10 ans après la date du décès. La valeur combinée de ces cas était de 28 millions de dollars.

À l'instar des préoccupations soulevées par notre bureau dans le cadre de l'audit du Tuteur public en 2004, nous avons relevé lors du présent audit des exemples de cas où le personnel de la succession n'a pas, en temps opportun, distribué la succession aux héritiers dans les cas où des héritiers ont été identifiés, ou a remis des successions non distribuées au gouvernement de l'Ontario dans les cas où les héritiers n'ont pas été identifiés. Ces retards ont entraîné des pertes inutiles pour les bénéficiaires ou pour l'État.

Dans un cas, le personnel des successions n'a pas remis à la Couronne une succession d'une valeur d'environ 5,8 millions de dollars, même s'il aurait dû se saisir de cette affaire en mars 2016, jusqu'à ce que nous nous posions des questions à ce sujet au cours de notre audit. Étant donné que le personnel responsable de cette succession a retardé le traitement du dossier, la succession a payé environ 119 000 \$ en impôts fédéraux et honoraires du Tuteur public entre 2016 et 2018. Dans un autre cas, le personnel responsable de la succession a approuvé

le versement d'environ 64 000 \$ à un héritier en 2016, mais n'a pas distribué les fonds avant que nous nous interroguions sur le retard en mai 2018.

Nous avons cerné des facteurs qui ont contribué aux retards dans la fermeture de dossiers de succession; ils sont décrits à la **figure 8**.

RECOMMANDATION 12

Pour réduire les retards dans la distribution des biens aux héritiers et les pertes inutiles de valeur des biens gérés, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- exerce une surveillance pour s'assurer que les responsables de cas de tutelle obtiennent des renseignements plus complets sur les membres de la famille des personnes sous tutelle;
- évalue le temps nécessaire pour achever les diverses étapes des processus de succession, établit ou met à jour les points de repère et surveille le temps nécessaire pour réaliser ces étapes.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Il mettra en place des processus pour s'assurer que les gestionnaires et les superviseurs surveillent la conformité à cette exigence.

Le Tuteur public mène actuellement une initiative de modernisation, qui comprend la mise à jour de ses systèmes informatiques et l'adoption de stratégies pour atténuer les pressions liées à l'actuelle charge de travail. L'analyse de celle-ci constitue un produit livrable attendu de cette modernisation, et elle aidera à définir le modèle de dotation pertinent ainsi que l'utilisation optimale des ressources. Aux fins de la réalisation de cette initiative, un plan triennal général a été établi, avec des objectifs à court, moyen et long terme. D'ici là, les gestionnaires utiliseront les données disponibles

Figure 8 : Faiblesses du processus de gestion des successions

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

Préoccupations	Détails
Les responsables des cas ne documentent pas l'information sur les membres de la famille des personnes sous tutelle, ce qui entraîne ultérieurement un laborieux processus de recherche des héritiers	Environ la moitié des cas de succession gérés par le personnel des successions proviennent de personnes décédées qui étaient auparavant sous la tutelle du Tuteur public. La politique interne du Tuteur public exige que les intervenants obtiennent des renseignements de base sur les clients de la tutelle, y compris les membres de leur famille, et ce, avant que le client décède. Toutefois, le personnel des successions a indiqué que l'information sur les membres de la famille n'était pas toujours complète lorsqu'il prend en charge les cas qui lui sont renvoyés par les responsables de cas, ce qui ralentit inutilement le processus de recherche des héritiers.
Aucun point de repère sur les temps d'attente n'a été établi pour les diverses étapes de l'administration des successions	L'administration des successions comporte plusieurs étapes, par exemple répertorier et protéger les biens, identifier et retrouver les héritiers et effectuer un examen juridique, comme le montre l' annexe 5 . Le Tuteur public n'a pas analysé le temps qu'il faut habituellement consacrer à chaque étape. Sans de tels repères sur les temps d'attente et une surveillance subséquente de la conformité, le personnel-cadre n'a pas été en mesure de détecter les retards dans l'administration des successions et la distribution des fonds aux héritiers et d'y donner suite.
Des dossiers de succession sont ouverts pendant près de quatre mois en moyenne avant qu'une décision soit prise sur leur gestion	Lors des exercices 2016-2017 et 2017-2018, il a fallu en moyenne plus d'un mois (à compter de la date du renvoi de la succession au Tuteur public) avant d'ouvrir un dossier de succession, soit 15 jours ouvrables de plus que ce que prévoit la politique interne. En juillet 2018, le personnel des successions n'avait toujours pas déterminé s'il allait s'occuper de 81 dossiers ouverts depuis 118 jours en moyenne, et l'un depuis environ deux ans. Le personnel des successions a expliqué que les retards sont habituellement attribuables à des difficultés à retrouver des proches en Ontario ou à quantifier la valeur de la succession (puisque'ils administrent seulement les successions ayant une valeur nette supérieure à 10 000 \$), un processus qui dépend souvent de parties externes comme des institutions bancaires. Le personnel nous a également affirmé qu'en raison de l'absence de données sur les échéances pour les successions, il est incapable de déterminer si la période de référence de 15 jours est raisonnable.
Plus de 600 dossiers sont restés ouverts depuis plus de trois ans sans preuve d'examen par le personnel-cadre	Nous avons constaté que 606 dossiers sont demeurés ouverts pendant plus de trois ans. Même si le personnel-cadre examine les dossiers ouverts de façon ponctuelle et informelle, il ne fait pas le suivi des cas qui ont été examinés. Ainsi, ni nous ni le personnel-cadre des successions n'avons pu déterminer lesquels de ces dossiers avaient été examinés, ni quelles mesures, le cas échéant, le personnel devait prendre pour faciliter la clôture des dossiers. À la suite de notre dernier audit de l'entité en 2004, le Tuteur public s'est engagé à examiner l'état de chaque dossier de succession ouvert depuis plus de trois ans sur une base trimestrielle.
Les systèmes d'information n'offrent aucune fonctionnalité pour faciliter les processus manuels	La plupart des processus de recherche d'héritiers sont manuels, et les systèmes d'information connexes ne produisent pas de rapports d'étape utiles pour appuyer la surveillance. Par exemple, le système n'avertit pas le personnel lorsqu'un dossier doit faire l'objet d'un suivi afin de communiquer avec les héritiers ou lorsqu'il tombe en déshérence. Il ne permet pas au personnel de calculer facilement le droit de chaque bénéficiaire, un exercice qui peut être complexe lorsqu'il y a plusieurs bénéficiaires, et ne fait pas le suivi du type de renseignements demandés et obtenus de chaque héritier éventuel avant la distribution des successions. Le personnel-cadre des successions a demandé que des changements soient apportés au système en 2012 pour corriger bon nombre de ces lacunes, mais aucun changement n'avait été apporté au moment de notre audit. Nous traitons d'autres questions relatives aux systèmes d'information à la section 4.8 .

pour évaluer les échéances, conformément à la recommandation, et ils fixeront des objectifs modifiés.

4.5.2 Le manque de formation du personnel sur la détection des héritiers imposteurs augmente le risque de fraude

Malgré les millions de dollars de fonds de succession qui sont souvent en cause, le personnel des successions n'a pas reçu de formation officielle sur la façon de détecter les documents d'identification frauduleux que les demandeurs peuvent produire pour demander les fonds d'une succession. On s'attend plutôt à ce que les employés apprennent de leurs pairs comment détecter les documents frauduleux. Par conséquent, le Tuteur public ne peut pas détecter efficacement les cas où il risque de distribuer des biens de succession à des personnes qui ne sont pas les héritiers légitimes. Un tel cas a été révélé en 2010 au bureau du tuteur et curateur public de l'Alberta, où un membre du personnel a obtenu frauduleusement une carte d'identité du gouvernement au nom d'un bénéficiaire et l'a utilisée pour ouvrir un compte bancaire afin de détourner 122 000 \$ de fonds de l'un des dossiers de succession dont il était responsable.

Le Tuteur public de l'Ontario exige que les demandeurs produisent des documents comme des certificats de naissance, des certificats de mariage et des affidavits notariés pour prouver leur identité. Cependant, compte tenu des technologies actuelles d'impression et de photocopie qui peuvent facilement produire des images de qualité, il peut être difficile de s'assurer que ces documents, en particulier ceux provenant de pays étrangers, sont valides.

L'unité de la prévention de la fraude et de l'intégrité des affaires du ministère des Transports nous a informés qu'il y a eu une augmentation du volume et de la qualité des documents frauduleux utilisés dans les tentatives d'obtention de permis de conduire et de cartes Santé au fil des ans. Le

ministère des Transports donne de la formation au personnel de ServiceOntario et du Test au Volant qui examine régulièrement les documents d'identification avant de délivrer un permis de conduire, sur la façon de repérer les documents frauduleux. Le ministère des Transports offre également des séances de formation à d'autres membres du personnel du gouvernement, mais le Tuteur public n'a pas demandé ni reçu une telle formation.

RECOMMANDATION 13

Pour empêcher la distribution de successions à des demandeurs imposteurs, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public offre à son personnel une formation, peut-être celle du ministère des Transports, sur la vérification de la validité des documents d'identification.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Il communiquera avec le ministère des Transports pour discuter de cette formation et prendre des mesures pour qu'elle soit donnée à son personnel.

4.6 La réussite des principales activités des tuteurs publics ne fait pas l'objet d'une évaluation complète ni d'un rapport public

Le Tuteur public mesure s'il a généré suffisamment de rendement sur les fonds qu'il gère et s'il a mis en œuvre des services précis en temps opportun lorsqu'il commence à gérer les actifs d'un client. Toutefois, il ne mesure pas les activités de gestion courantes des biens des clients, n'a pas fixé de cibles pour diverses activités et ne rend pas compte publiquement de son rendement.

Le Tuteur public a atteint son objectif de rendement en matière d'investissement en 2017-2018. En effet, il a indiqué que les rendements moyens mobiles sur quatre ans des trois fonds de placement avaient dépassé les points de repère établis, qui sont fondés sur divers indices boursiers et d'autres obligations et taux des bons du Trésor.

Cependant, nous avons constaté que le Tuteur public ne mesure pas et ne rend pas compte pleinement de son rendement en matière de services de tutelle :

- Le Tuteur public vérifie s'il a fourni 10 services « essentiels » pour protéger les biens dans un délai de 30 jours. Ces services comprennent la demande d'une enquête pour répertorier et protéger les biens et la demande de renseignements financiers auprès de diverses institutions, comme l'Agence du revenu du Canada et le Régime de pensions du Canada. Au cours des quatre trimestres de 2017-2018, le Tuteur public a signalé que dans 82 % à 86 % des cas, il a fourni les 10 services dans les 30 jours. Toutefois, les résultats ne sont pas mesurés en fonction d'objectifs visant à améliorer le rendement.
- Au-delà des 10 services initiaux, le Tuteur public ne mesure pas son rendement par rapport aux activités de tutelle en cours. Par comparaison, le Bureau du Tuteur et curateur public de la Colombie-Britannique mesure les activités qui se déroulent tout au long de la période de tutelle, par exemple, à savoir si les débours (comme pour le loyer ou la nourriture) sont traités dans les 15 jours, et si tous les plans d'investissement qui doivent être examinés l'ont bel et bien été par la haute direction avant la fin de l'année en cours.
- Le Tuteur public ne publie aucun de ses indicateurs de rendement pour démontrer au public qu'il s'acquitte efficacement de son mandat. En revanche, nous avons constaté que le Bureau du tuteur et curateur public de la Colombie-Britannique fait rapport annuellement de ses mesures de rendement dans son rapport public.

RECOMMANDATION 14

Afin de mesurer pleinement toutes les activités importantes exécutées dans le cadre de son mandat, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- détermine les indicateurs de rendement appropriés qui mesurent l'efficacité et l'efficacé de toutes les activités tout au long de la période de tutelle;
- fixe des objectifs et évalue régulièrement les résultats réels par rapport à ceux-ci;
- rende compte publiquement des résultats.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation. Le Tuteur public continuera à déterminer des moyens d'évaluer l'efficacité et l'efficacé de ses activités tout au long de la période de tutelle. L'initiative de modernisation en cours portera notamment sur la disponibilité de données, l'analyse des risques et l'accès sur demande aux mesures du rendement.

Le Tuteur public a récemment défini 47 objectifs de rendement; 24 pour les Services à la clientèle, 17 pour les Finances et 6 pour les Services juridiques, et il poursuivra ses efforts pour établir de nouveaux objectifs de rendement et évaluer régulièrement les résultats par rapport à ceux-ci.

Le Tuteur public participe à l'initiative du Gouvernement ouvert et il continuera à faire état des éléments de données approuvées et des cibles de rendement; cette information sera également fournie dans les futurs rapports annuels du Tuteur public.

4.7 Honoraires de service non examinés depuis 2004 et non facturés

Le Tuteur public n'est peut-être pas équitablement rémunéré pour son travail parce qu'il n'a pas examiné les honoraires de service qu'il facture aux clients et aux successions sous tutelle depuis 2004 et qu'il ne facture pas toujours aux clients les services qu'il rend.

La *Loi sur le tuteur et curateur public* permet au Tuteur public d'exiger des honoraires pour les services qu'il fournit et précise que le procureur général doit approuver ces honoraires. De plus, la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui* établit des pourcentages précis à facturer, comme 3 % pour la réception de revenus.

Nous avons comparé les honoraires imposés par l'Ontario avec ceux des tuteurs et des fiduciaires des autres grandes provinces. Nous avons constaté que, bien que l'Ontario exige des honoraires plus élevés que le Manitoba pour l'examen des demandes d'autres provinces qui demandent à remplacer le Tuteur public en tant que tuteur de clients existants, dans l'ensemble, l'Ontario perçoit moins d'honoraires que les autres provinces. Par exemple, pour chaque transaction touchant un revenu, l'Ontario exige des honoraires de 3 %, comparativement à 4 % en Colombie-Britannique. De plus, l'Ontario n'exige pas d'honoraires lorsque son personnel assure des services de recherche des héritiers de successions, tandis que la Colombie-Britannique et le Manitoba exigent tous des honoraires de 75 \$ l'heure. L'**annexe 9** compare les honoraires de l'Ontario à ceux de trois autres provinces.

En ce qui concerne les honoraires liés aux services juridiques, nous avons également constaté qu'en mars 2018, le Tuteur public a radié six factures pour ces services fournis entre 2012 et 2017, totalisant 10 254 \$, parce qu'un avocat a pris sa retraite en mai 2017 et n'a pas toujours facturé les services fournis au fil des ans. La fermeture du dossier a entraîné la radiation du montant qui aurait dû être facturé à la personne incapable.

Il y a un risque que les avocats renoncent aux honoraires juridiques puisque nous avons constaté que les avocats ont enregistré un large éventail d'heures dans le système de facturation en 2017-2018. Alors que, en moyenne, les avocats à temps plein ont enregistré 850 heures, 60 % des avocats ont enregistré moins de 1 000 heures, la cible minimale établie par le personnel juridique supérieur en 2015, et un avocat n'avait enregistré que deux heures au cours de l'année.

RECOMMANDATION 15

Pour que l'organisme soit raisonnablement rémunéré pour son travail, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- examine et mette à jour son barème d'honoraires;
- facture rapidement tous les services rendus.

BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) souscrit à la recommandation et passera en revue son barème d'honoraires et en fera approuver la mise à jour.

Le Tuteur public s'assurera de facturer rapidement tous les services rendus, notamment en examinant ses processus et en mettant en place un système pour assurer l'émission rapide des factures. La mise au point d'un système électronique de gestion des cas plus robuste pour la facturation et les autres ressources administratives s'inscrit dans l'initiative de modernisation du Tuteur et contribuera à régler ce problème.

4.8 Système de gestion des cas inadéquat pour aider le personnel à fournir des services de qualité aux clients

Le système de gestion des cas du Tuteur public n'appuie pas entièrement le personnel dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes et ne peut produire

facilement des rapports utiles pour aider le personnel-cadre à surveiller efficacement les opérations. Ainsi, les responsables de cas et les autres membres du personnel ne peuvent pas facilement prendre des décisions éclairées pour aider à gérer les cas des clients.

Le système de gestion des cas comporte deux composantes :

- la première, mise en place en 1991, repose sur une technologie d'ordinateur central largement désuète et sert au suivi des opérations financières;
- la seconde, mise en œuvre pour la première fois en 2004 et améliorée sur une base continue depuis, sert au suivi des activités exécutées dans les cas de tutelle et de succession.

En plus des lacunes du système de gestion des cas décrites aux **sections 4.1, 4.2 et 4.5**, d'autres faiblesses sont présentées à la **figure 9**.

4.8.1 Aucune évaluation de l'utilisation optimale du Fonds d'administration

Le Tuteur public n'a pas évalué si le Fonds d'administration (expliqué à la **section 2.1.2**) devrait être réinvesti dans les activités du Tuteur public afin, par exemple, d'améliorer son système de gestion des cas, d'embaucher du personnel supplémentaire ou de continuer à investir pour aider à augmenter le rendement financier pour les adultes dont il gère les actifs. Le ministère du Procureur général, qui surveille le Tuteur public, n'a pas non plus effectué ce genre d'analyse.

Figure 9 : Faiblesses du système de gestion des cas

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

Préoccupations	Détails
Des dossiers sur papier engendrent des problèmes d'efficacité	Les dossiers juridiques et les plans financiers sont principalement sur papier et ne sont donc pas toujours versés dans le système informatique. Ces documents sont souvent essentiels pour assurer la gestion efficace des biens parce qu'ils peuvent par exemple mentionner quels actifs seront vendus et à quel moment. Or, ils ne sont pas aisément accessibles dans le système, ce qui empêche les responsables de cas de tutelle de prendre des décisions au moment opportun.
Plus de 200 changements proposés au système n'ont pas encore été mis en œuvre	En 2018, lors de notre travail sur place, le personnel responsable de la technologie informatique au Bureau du Tuteur et curateur public n'avait pas encore mis en œuvre plus de 200 changements demandés par des employés. Ces requêtes dataient en moyenne de 421 jours, et certaines, de cinq ans. Ces changements visaient à appuyer la surveillance et à améliorer la gestion des cas. Le personnel du Tuteur public discute de ces demandes lors des réunions mensuelles, mais il n'établit pas de classement officiel des requêtes selon leur importance; il n'y a donc pas d'ordre de priorité pour entreprendre les changements.
Aucun processus n'est en place pour détecter l'accès non autorisé au système	Le personnel de la technologie de l'information du Tuteur public s'est dit préoccupé par le fait que les rapports sur les événements de sécurité sont inadéquats. Par exemple, il n'y a pas à l'heure actuelle d'avertissement émis par le système à l'intention du personnel de la technologie de l'information lorsqu'une personne fait de multiples tentatives pour avoir accès au système de gestion de cas du Tuteur public. Le personnel doit alors vérifier les rapports pour repérer et examiner tous les incidents de sécurité. Or, le personnel effectue rarement ce travail, car il doit s'occuper du soutien permanent des activités et répondre aux demandes de changements dans le système et de nouveaux rapports. Pour réduire le risque de cyberactivités non autorisées ou malveillantes, les pratiques exemplaires suggèrent l'installation d'un logiciel d'analyse du journal de données qui effectue une surveillance constante des incidents de sécurité, comme les tentatives infructueuses d'accès au système, et de signaler celles-ci selon les critères établis.
Les processus d'extraction des données sont lents et fastidieux	Le personnel doit extraire et manipuler séparément les données afin de déterminer le temps que prend le Tuteur public pour offrir des services aux clients sous tutelle relative aux biens, une mesure de rendement qui est signalée au ministère du Procureur général.

En mars 2018, le Tuteur public avait 122 millions de dollars dans son Fonds d'administration. Il y a une vingtaine d'années, le Tuteur public complétait les actifs des adultes incapables dans les fonds d'investissement avec l'argent de son Fonds d'administration, en s'attendant à obtenir des rendements plus élevés grâce à des niveaux de capital accrus. Au fil des ans, le solde des fonds d'investissement s'est fortement apprécié, passant d'environ 900 millions de dollars en 2000 à 1,7 milliard de dollars en 2018.

RECOMMANDATION 16

Pour aider le personnel à gérer efficacement les biens des clients sous la tutelle et à exécuter d'autres fonctions dans le cadre de son mandat de base, nous recommandons que le Bureau du Tuteur et curateur public :

- de concert avec le ministère du Procureur général, détermine si le Fonds d'administration continue d'améliorer le rendement financier des actifs des adultes incapables et, s'il y a lieu, réaffecte les fonds à d'autres secteurs opérationnels;

- améliore la fonctionnalité de son système de gestion des cas, en intégrant les commentaires de ses secteurs de programme.

RÉPONSE DU BUREAU DU TUTEUR ET CURATEUR PUBLIC

Le Bureau du Tuteur et curateur public (le Tuteur public) mobilisera le ministère du Procureur général et discutera avec lui de cette recommandation, afin de s'assurer que le Fonds est correctement utilisé à l'appui du rôle de l'organisme et de ses clients. Cela comprend investir une partie des fonds à l'appui de l'initiative de modernisation du Tuteur public, qui procurera des gains d'efficacité pour mieux appuyer et fournir les services essentiels à ses clients.

L'initiative de modernisation comprend l'amélioration du système de gestion des cas du Tuteur public; le personnel sera consulté lors de la conception et de la mise en oeuvre de ces améliorations.

Annexe 1 : Principales activités du Bureau du Tuteur et curateur public et lois connexes

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

Secteurs de programme	Description du programme	Lois applicables
Secteurs de programme visés par notre audit		
Services de tutelle	<p>Le Bureau du tuteur et curateur public (le Tuteur public) agit comme tuteur aux biens d'adultes mentalement incapables si aucune autre personne n'est nommée pour le faire. À ce titre, il doit prendre des décisions et effectuer des transactions qui sont dans l'intérêt du client.</p> <p>Le Tuteur public doit également enquêter sur toute allégation selon laquelle une personne est incapable de prendre en charge ses soins personnels et voulant que des événements indésirables graves se produisent ou puissent en résulter. À la suite de ces enquêtes, si le Tuteur public détermine qu'une personne a besoin de protection, il s'adressera au tribunal pour demander d'être nommé tuteur afin de prendre en charge les soins personnels de cette personne.</p> <p>Ces questions sont traitées dans notre rapport aux sections 4.1, 4.2 et 4.3.</p>	<p><i>Loi de 1992 sur la prise de décisions au nom d'autrui</i></p> <p><i>Loi sur la santé mentale, 1990</i></p> <p><i>Loi sur le tuteur et curateur public, 1990</i></p>
Administration des successions	<p>Le Tuteur public administre la succession de certaines personnes qui décèdent en Ontario sans testament et sans parents connus habitant en Ontario, lorsque la valeur nette minimale de la succession est de 10 000 \$.</p> <p>Ces questions sont traitées dans notre rapport à la section 4.5.</p>	<p><i>Loi sur l'administration des successions par la Couronne, 1990</i></p> <p><i>Loi sur les fiduciaires, 1990</i></p> <p><i>Loi sur les biens en déshérence, 2015</i></p>
Secteurs de programme non visés par notre audit		
Comptable de la Cour supérieure de justice	<p>À titre de comptable de la Cour supérieure de justice, le Tuteur public gère les fonds et les biens au nom de la Cour jusqu'à ce qu'ils soient payés. * Les fonds et les actifs se rapportent à des litiges (devant la Cour supérieure de justice, les petites créances et le tribunal de la famille; environ 393 millions de dollars au 31 mars 2018) ou à des montants détenus au nom d'enfants qui deviennent payables lorsque l'enfant devient admissible à l'âge de 18 ans (environ 426 millions de dollars au 31 mars 2018).</p>	<p><i>Loi sur le tuteur et curateur public, 1990</i></p>
Biens aux fins de bienfaisance	<p>Le Tuteur public joue un rôle de surveillance à l'égard des organismes de bienfaisance et des biens aux fins de bienfaisance pour protéger l'intérêt public. Plus précisément, il :</p> <ul style="list-style-type: none"> examine les demandes des organismes qui cherchent à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance pour vérifier que leurs activités sont admissibles; aide à résoudre les situations où un don à un organisme de bienfaisance est inclus dans un testament, mais sans qu'un organisme de bienfaisance en particulier soit nommé ou lorsqu'un organisme nommé n'existe plus; enquête sur les plaintes de mauvaise utilisation présumée de biens aux fins de bienfaisance; fait valoir les intérêts des organismes de bienfaisance dans les affaires judiciaires, au besoin. Cela signifie que le Tuteur public ne protège pas les organismes de bienfaisance eux-mêmes (p. ex., la Société protectrice des animaux), mais les intérêts d'organismes de bienfaisance (p. ex., quelqu'un qui laisse de l'argent pour une cause, comme la protection des animaux). 	<p><i>Loi sur le tuteur et curateur public, 1990</i></p>

Secteurs de programme	Description du programme	Lois applicables
Tenir des comptes en fiducie pour les cimetières	Les propriétaires de cimetières en Ontario sont tenus par la loi de maintenir des fonds en fiducie pour l'entretien perpétuel de leurs terrains et monuments. Les propriétaires de cimetières qui n'ont pas de solution de rechange pratique peuvent demander au Tuteur public de gérer les fonds en fiducie alors qu'ils reçoivent le revenu tiré de ces fonds sur une base annuelle afin de couvrir les coûts de garde et d'entretien perpétuels.	<i>Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation</i>
Décisions relatives au traitement	Le Tuteur public, en dernier recours, pourrait être tenu de prendre une décision au nom de personnes inaptes lorsqu'un traitement médical est proposé et qu'aucune autre personne n'est disponible pour prendre une décision.	<i>Loi de 1996 sur le consentement aux soins de santé</i>

*L'investissement de ces fonds, ainsi que des fonds des clients en tutelle, est couvert à la **section 4.2**.

Annexe 2 : Principales fonctions liées à la gestion des finances des clients

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

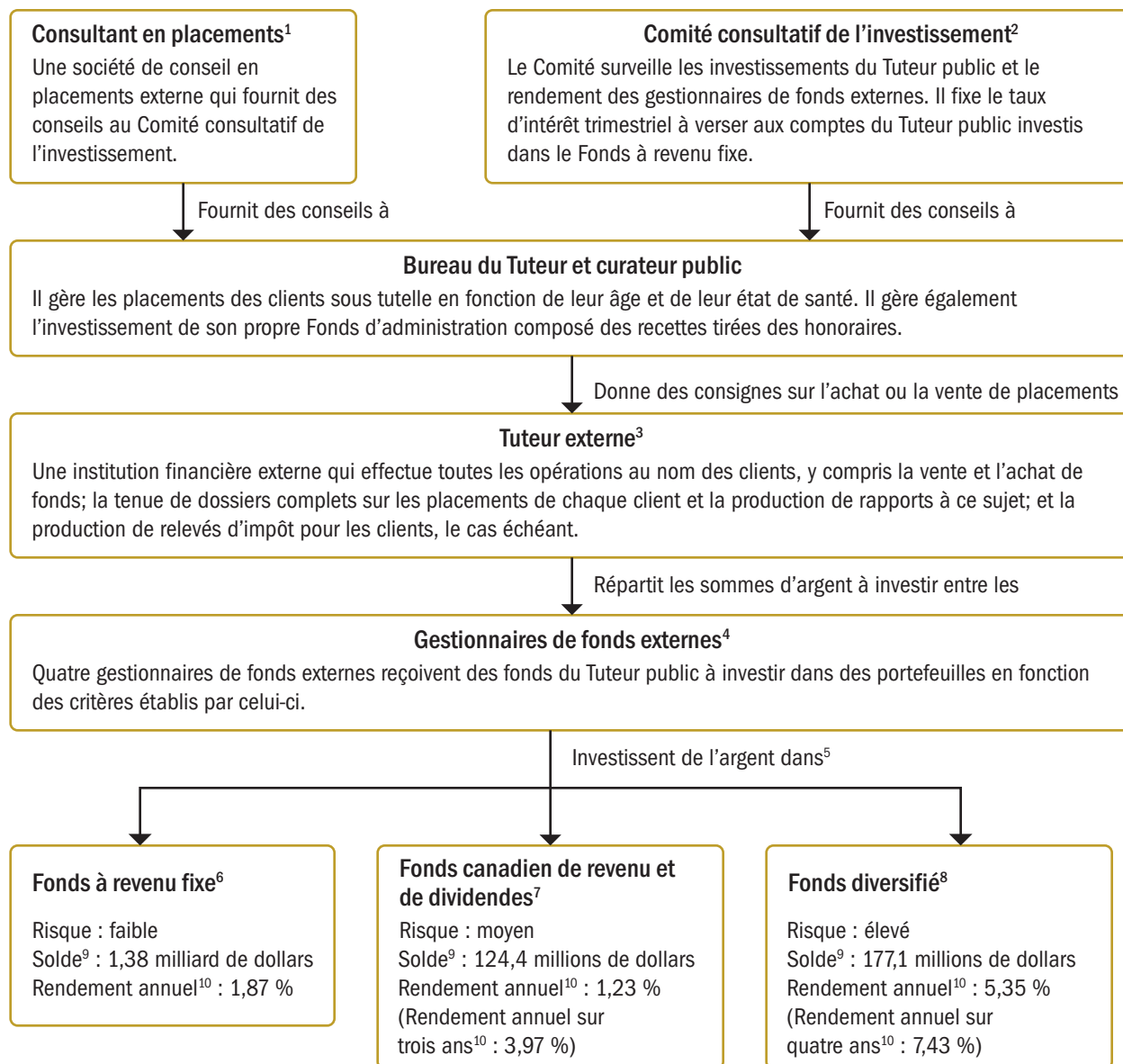
Les responsables de cas sont affectés aux cas en fonction de leur complexité¹, et exécutent des activités quotidiennes² pour gérer les finances des personnes sous tutelle, avec le soutien du personnel d'autres services (inspection, services juridiques, gestion des fournisseurs, planification financière, gestion des biens).

Fonctions de soutien				
Inspection Visiter les propriétés des personnes sous tutelle pour répertorier, protéger et consigner les biens et l'information ³	Juridique Donner des conseils juridiques aux responsables de cas en rapport avec les dossiers qui concernent des questions juridiques	Gestion des fournisseurs Établir la légitimité des fournisseurs à qui les gestionnaires de cas versent des paiements au nom des personnes sous tutelle	Planification financière Créer des plans financiers pour les personnes sous tutelle dont les actifs sont évalués à plus de 50 000 \$ et donner des instructions sur les investissements ⁴	Gestion des biens Liquider, investir ou aliéner des biens conformément aux directives des gestionnaires de cas ou des planificateurs ⁵ et déposer le produit dans les comptes.

1. Les cas complexes qui comprennent, par exemple, des biens immobiliers, une question juridique complexe, des investissements financiers, des prestations de soins de santé complémentaires ou des espèces et des équivalents de trésorerie d'au moins 50 000 \$ sont attribués à des responsables de cas principaux; tous les autres cas non complexes sont attribués à des responsables subalternes.
2. Cela comprend l'autorisation du paiement des factures de loyer et de câblodistribution (les paiements réels sont effectués par un groupe distinct au sein de l'organisation), le dépôt de toute réclamation d'assurance nécessaire, la fourniture au client de la tutelle d'une allocation alimentaire, etc.
3. Comprend des biens comme des bijoux et des pièces de monnaie, des documents financiers comme des factures et des documents juridiques comme des testaments. Le client sous tutelle relative aux biens peut continuer de vivre dans sa résidence actuelle ou peut être obligé de déménager si les fonds sont insuffisants pour payer le loyer ou si la personne ne peut prendre soin d'elle-même dans sa résidence actuelle.
4. Veuillez consulter l'annexe 3 pour de plus amples renseignements sur ce processus.
5. Des exemples de directives comprennent la vente de titres détenus antérieurement par des entreprises externes, l'investissement de fonds dans l'un des fonds de placement du Tuteur public, ou l'ouverture d'un compte d'épargne libre d'impôt.

Annexe 3 : Gestion, surveillance et détails des investissements effectués par le Bureau du Tuteur et curateur public

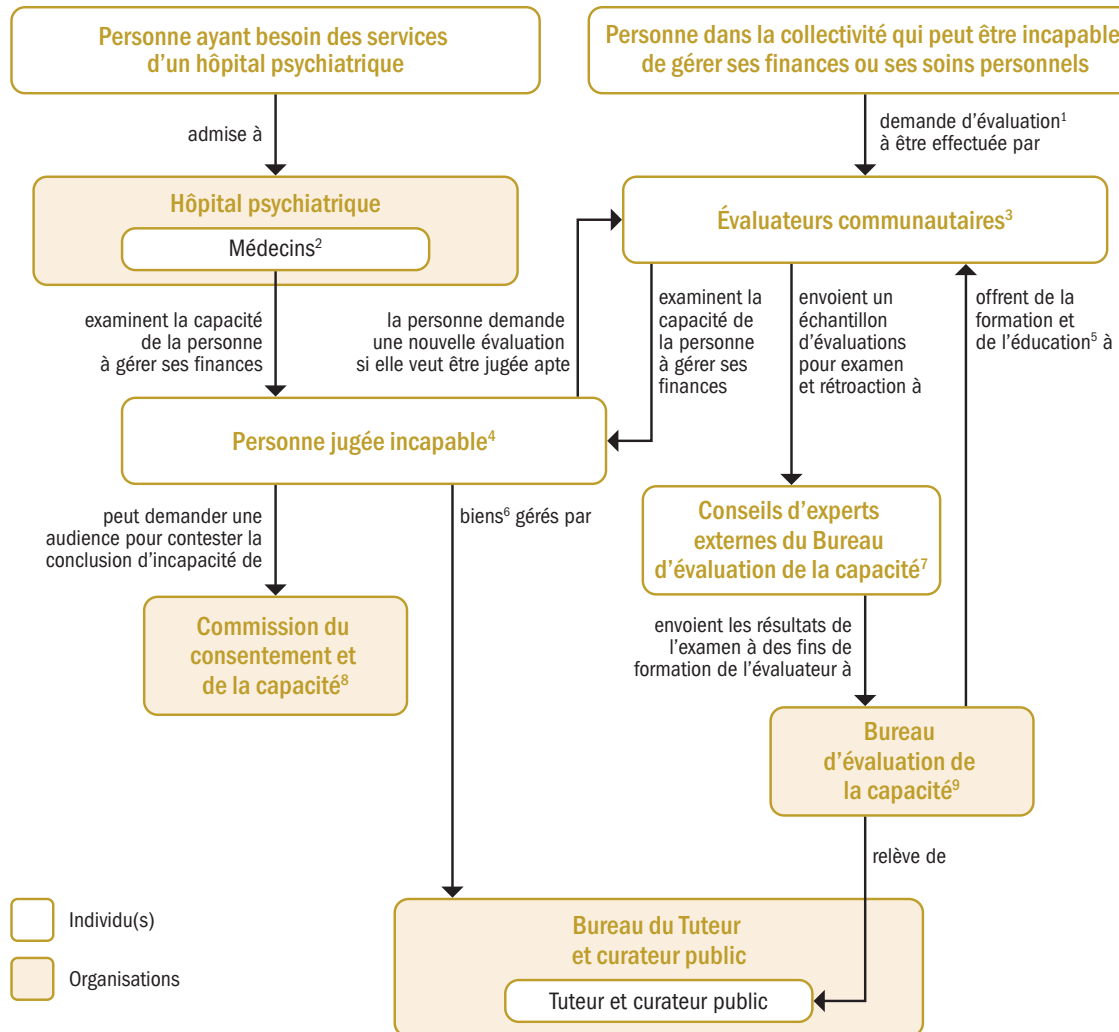
Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le cabinet d'experts-conseils en placements externes est engagé par le Tuteur public dans le cadre d'un processus de sélection concurrentiel et possède une expertise en analyse de placements, en établissement de rapports comparatifs sur le rendement des gestionnaires de fonds et en gestion des risques de placement. Le contrat actuel, qui a été conclu en 2016, est d'une durée de sept ans. Le contrat précédent était d'une durée de cinq ans.
2. Le Comité est composé de sept membres externes qui, collectivement, ont une expertise en gestion de placements, en gestion de fonds institutionnels et en services financiers, et qui sont tous nommés par décret.
3. Le tuteur externe est engagé sous contrat par le Tuteur public. Le contrat actuel, conclu en 2010, est d'une durée de neuf ans.
4. Les quatre gestionnaires de fonds externes sont choisis par le Tuteur public au moyen d'un processus de sélection concurrentiel. Le contrat de trois des gestionnaires de placements actuels a été conclu en 2018 et est d'une durée de neuf ans. Le contrat précédent était d'une durée de 12 ans. Le contrat du quatrième gestionnaire de placements a été conclu pour la dernière fois en 2007 et était d'une durée de 12 ans.
5. Comprend l'encaisse des comptes des clients et de son propre Fonds d'administration, dont le solde était d'environ 122 millions de dollars au 31 mars 2018.
6. Le Fonds est constitué de titres des marchés monétaires canadien et américain et d'obligations canadiennes.
7. Le Fonds comprend 50 % de titres à revenu fixe canadiens et 50 % d'actions canadiennes.
8. Le Fonds se compose de deux portefeuilles distincts, chacun géré par un gestionnaire de fonds de placement différent. La composition globale de l'actif des deux portefeuilles comprend 40 % de titres à revenu fixe canadiens, 30 % d'actions canadiennes et 30 % d'actions internationales.
9. Solde au 31 mars 2018.
10. Pour la période se terminant le 31 mars 2018.

Annexe 4 : Processus d'évaluation de la capacité du Bureau du Tuteur et curateur public

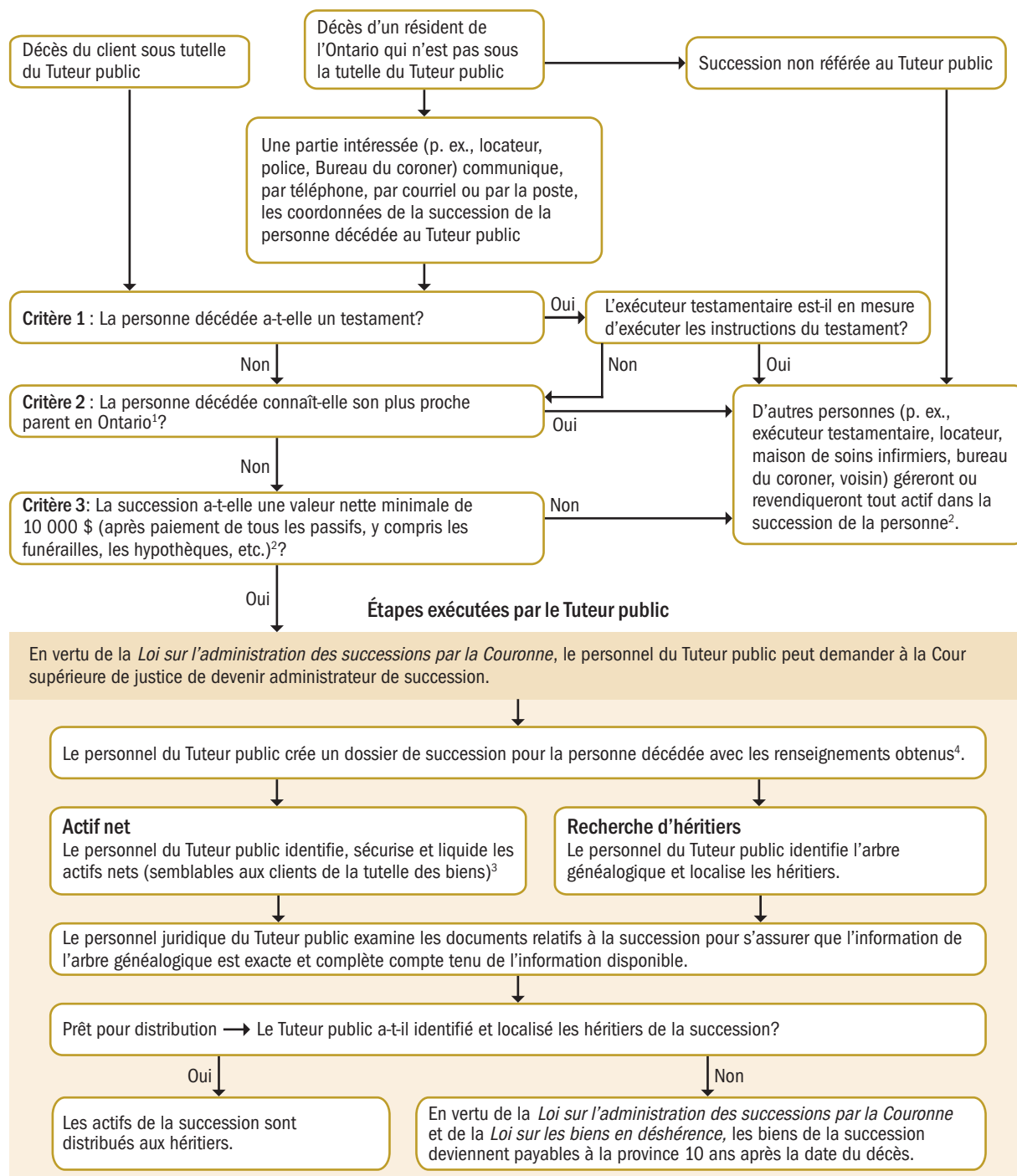
Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Les demandes d'évaluation des capacités peuvent être faites par un membre de la famille concerné ou une autre personne de la collectivité, comme un directeur de banque, qui craint qu'une personne ne soit pas en mesure de prendre des décisions financières. Les évaluateurs communautaires peuvent également évaluer la capacité d'une personne à gérer ses soins personnels.
2. Les médecins de certains établissements psychiatriques sont tenus d'examiner la capacité de leurs patients à gérer leurs biens selon certaines conditions énoncées dans la *Loi sur la santé mentale*.
3. Les évaluateurs communautaires sont des professionnels en pratique privée, en particulier des infirmiers autorisés et infirmières autorisées, des psychologues, des travailleurs sociaux autorisés, des ergothérapeutes ou (dans un petit nombre de cas) des médecins, qui sont formés et approuvés par le Bureau d'évaluation communautaire pour effectuer des évaluations.
4. Lorsque des personnes sont jugées incapables de gérer leurs biens, en général, elles sont incapables de prendre des décisions éclairées au sujet de leurs finances, de leur maison et de leurs biens.
5. Avant que les évaluateurs communautaires soient inclus dans la liste provinciale, ils doivent passer un examen à deux volets à domicile et obtenir au moins 70 % aux deux volets.
6. Le Tuteur public gère les biens de tous les clients dont les dossiers lui sont confiés, sauf les Autochtones qui vivent habituellement dans une réserve.
7. En 2017-2018, le Bureau d'évaluation de la capacité a engagé (avec rémunération à l'acte) deux psychologues et un psychiatre possédant une expérience de travail dans le domaine des évaluations de la capacité. Ces consultants ont été choisis dans le cadre d'un concours (le plus récent remonte à avril 2018).
8. La Commission du consentement et de la capacité (la Commission) est un tribunal provincial indépendant qui statue sur les questions de capacité et de consentement, y compris la capacité de gérer ses biens. Les commissaires sont des avocats, des spécialistes médicaux et des membres du public. La Commission passe en revue les constatations d'incapacité établies par les évaluateurs communautaires et les médecins d'hôpitaux psychiatriques. Si la Commission annule une constatation d'incapacité, la personne reprend le contrôle des décisions relatives à ses finances. Le nombre de demandes annuelles présentées à la Commission est égal à environ 1 % des personnes sous tutelle du Tuteur public.
9. Le Bureau d'évaluation de la capacité donne de la formation aux professionnels admissibles à devenir des évaluateurs communautaires conformément à la *Loi sur la prise de décisions au nom d'autrui*; offre une formation continue sur le processus d'évaluation des capacités aux évaluateurs communautaires actuels et éventuels; fournit un test destiné à assurer la compétence des évaluateurs communautaires éventuels; offre une aide financière aux personnes qui n'ont pas les moyens de payer pour une évaluation de la capacité, et tient à jour une liste d'évaluateurs communautaires qualifiés.

Annexe 5 : Successions administrées par le Bureau du Tuteur et curateur public et étapes liées à l'administration

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



1. Le plus proche parent doit être apte et disposé à administrer la succession et avoir plus de 18 ans. Si le plus proche parent réside à l'extérieur de l'Ontario, il peut désigner une autre personne en Ontario pour administrer la succession en son nom.
2. Ces personnes peuvent également être tenues de présenter une demande à la Cour supérieure de justice pour administrer la succession (p. ex., les institutions bancaires peuvent exiger cette étape avant de remettre les actifs à la personne qui administre la succession).
3. Le personnel du Tuteur public visite le domicile du défunt pour évaluer la valeur de l'actif et du passif. L'information obtenue aide à évaluer le critère 3 et à déterminer le total de l'actif net à distribuer.
4. Dans le cas des clients décédés, c.-à-d. qui étaient auparavant sous l'autorité du Tuteur public, les renseignements obtenus pendant que les personnes étaient sous tutelle seront versés au dossier de succession.

Annexe 6 : Critères d'audit

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

1. Les évaluations de la capacité sont effectuées par des personnes qualifiées et compétentes, selon une méthodologie uniforme.
2. Les allégations de mauvais traitements font l'objet d'une enquête en temps opportun, et les mesures appropriées concernant les soins personnels ou la tutelle relative aux biens sont prises en fonction des résultats des enquêtes.
3. Le Bureau du Tuteur et curateur public agit comme tuteur pour la prise en charge des biens seulement lorsqu'il a le pouvoir de le faire.
4. Les biens immobiliers des clients et les biens de la succession sont répertoriés, protégés, évalués et comptabilisés en temps opportun. Les biens sous tutelle sont gérés conformément aux exigences législatives. Les successions sont distribuées aux héritiers ou bénéficiaires légitimes, y compris les intérêts d'organismes de bienfaisance, le cas échéant, en temps opportun.
5. Les affaires financières et juridiques des clients sont gérées efficacement, en veillant à ce que les revenus et les autres avantages auxquels ils ont droit soient déterminés et reçus en temps opportun, et à ce que les dettes soient déterminées, validées et payées au besoin, dans l'intérêt du client.
6. Les plans financiers sont établis en temps opportun et dûment exécutés. Les placements sont gérés conformément aux exigences législatives.
7. Les ressources sont gérées en tenant compte de l'économie et de l'efficacité afin de remplir les mandats fondamentaux du Tuteur et curateur public.
8. Les systèmes d'information appuient la prestation de services aux clients et facilitent la mesure exacte de l'efficacité des services et des programmes, et la production de rapports publics à ce sujet.
9. Les coûts des services sont comptabilisés et les honoraires correspondants autorisés par la loi sont facturés aux clients en temps opportun et de façon appropriée.

Annexe 7 : Les visites des clients sous tutelle donnent de la valeur à la gestion de cas

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

Dans le cadre de cet audit, nous avons sondé tous les gestionnaires de cas; 69 % d'entre eux ont répondu. Parmi ceux qui ont répondu, 48 % ont indiqué que les visites auprès de quelques clients faisant partie de leur charge de travail étaient importantes, surtout pour les personnes vivant dans la collectivité (et non, par exemple, dans un hôpital ou un autre milieu de soutien). Les 52 % restants estimaient qu'il n'était pas utile ni nécessaire de rendre visite à des adultes incapables, invoquant souvent les contraintes de temps comme raison.

« J'ai constaté que le fait de rendre visite à des clients dans des maisons de soins infirmiers, même s'ils n'étaient pas en contact avec nous, m'a aidé à comprendre leurs besoins et semblait ajouter de la valeur au niveau de soins offerts à nos clients. »

Un autre intervenant a fait remarquer que « le personnel des soins de longue durée n'investit pas suffisamment pour nous fournir de l'information [...] Il est important que le (responsable de cas) rencontre la (personne sous tutelle) et s'assure que les biens de la (personne) et ses conditions de vie sont tels qu'ils sont. Les visites des lieux permettent également de rencontrer le personnel et de savoir qu'il y a une supervision pour (les personnes sous tutelle) et de les responsabiliser un peu plus. »

De même, le Tuteur et curateur public de la Colombie-Britannique a indiqué dans son rapport annuel de 2017-2018 que « pour l'adulte, la visite est une occasion de transmettre de l'information directement au [Tuteur et curateur public] sans intermédiaire, comme un soignant ou un administrateur d'établissement de soins », et que « les visites améliorent la qualité de vie des personnes (sous tutelle) par un contact direct avec le personnel [Tuteur et curateur public] et favorisent l'optimisation de leur autonomie ».

En 2015 et en 2016, le Tuteur public de l'Ontario a examiné l'efficacité du processus de visite en sondant ses responsables de cas et un échantillon de personnes sous tutelle. Cet examen a révélé que, même si la plupart des personnes sous tutelle interrogées étaient satisfaites de ses services, les points à améliorer comprenaient la rapidité des services, la difficulté à communiquer avec les responsables de cas et le fait de ne pas être avisé lorsqu'il y a des changements de responsables de cas. Nous avons noté que le sondage avait un taux de réponse de 14 % et n'avons pas demandé aux répondants s'ils pensaient que les visites étaient effectuées à une fréquence raisonnable.

Annexe 8 : Élargissement du mandat d'évaluation de la capacité – Points de vue des organisations qui représentent les résidents des maisons de soins de longue durée et les personnes atteintes de lésions cérébrales acquises

Source des données : Ontario Long Term Care Association et Ontario Brain Injury Association

	Le secteur manque actuellement d'évaluations systématiques de la capacité	
	Maisons de soins de longue durée (SLD)	Hôpitaux
Qui devrait être évalué?	Les résidents souffrant de troubles cognitifs, comme ceux atteints de démence.	Patients atteints d'une lésion cérébrale acquise.
Pourquoi auraient-ils besoin d'aide?	90 % des résidents ont une forme quelconque de déficience cognitive, et la prévalence et la gravité des cas devraient augmenter au cours des prochaines années.	En raison de la nature de certaines lésions cérébrales, les survivants ne reconnaissent souvent pas que leur capacité de gérer leurs biens est réduite. Cela peut les amener à prendre des décisions financières qui ne sont pas dans leur intérêt.
Quels cas pourraient justifier une intervention du Tuteur public?	<p>Le personnel des maisons de SLD ne peut pas facilement déterminer si un résident est jugé incapable de gérer ses finances et, par conséquent, ne saurait pas s'il est approprié de renvoyer les cas au Tuteur public.</p> <p>Les maisons de SLD ont relevé des cas où la famille contrôlant les finances d'un résident ne paie pas ses frais de SLD.</p> <p>L'Ontario Long Term Care Association a estimé que les frais d'hébergement non recouvrables s'élevaient à 3,5 millions de dollars dans toutes les maisons de SLD au 31 mars 2016 (données de l'année la plus récente disponibles).</p>	L'Ontario Brain Injury Association a signalé des cas où des personnes ayant subi un traumatisme crânien grave pouvaient recevoir un règlement d'une compagnie d'assurance qui est censé servir à couvrir des frais médicaux de réadaptation, mais pouvaient plutôt être forcées par d'autres personnes de dépenser leur argent à des fins autres que pour améliorer leur santé. Ces personnes ont communiqué avec l'Association pour obtenir de l'aide une fois que leur règlement a été dépensé et qu'elles ont besoin d'aide en raison de leur invalidité permanente.
Comment pourraient-ils bénéficier de l'évaluation?	Maximiser la qualité de vie des résidents des maisons de soins de longue durée et réduire l'exploitation financière.	Des interventions précoces, comme la tutelle relative aux biens pour gérer les affaires financières de façon appropriée, favoriseraient l'indépendance à long terme de ces personnes.

Annexe 9 : Honoraires facturés par le tuteur et curateur public de l'Ontario et de certaines provinces, 2018

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario à partir de données provenant de divers bureaux de tuteurs et curateur public

Service exécuté	Honoraires			
	Ontario	C.-B.	Manitoba	Québec
Services de tutelle				
Traiter les transactions (selon la valeur de chaque transaction, sauf indication contraire)				
Réception d'immobilisations	3 %	4 %	3 %	Frais fixes de 1 049 \$ par année + autres frais d'administration*
Réception de revenus		0%		
Décaissements d'immobilisations				
Décaissements de revenus	0,60 %	0,70 %	0,90 %	
Inspections des biens (y compris la préparation de rapports)				
Actifs bruts de moins de 100 000 \$	100 \$/heure	125 \$/inspection	Jusqu'à 80 \$ l'heure + 50 \$ l'heure pour le temps de déplacement	1 157 \$ pour l'enquête interne, 94 \$ l'heure après les 12 premières heures et 94 \$ l'heure pour tout autre mandat exécuté par un enquêteur
Actifs bruts de 100 000 \$ à 249 999 \$		200 \$/inspection		
Actifs bruts de 250 000 \$ à 374 999 \$		250 \$/inspection		
Actifs bruts de 375 000 \$ à 499 999 \$		300 \$/inspection		
Actifs bruts de 500 000 \$ à 599 999 \$		350 \$/inspection		
Actifs bruts de 600 000 \$ ou plus		400 \$/inspection		
Examen de la demande de remplacement du Tuteur public	382 \$	500 \$	300 \$	s.o.
Services successoraux				
Traiter les transactions (selon la valeur de chaque transaction, sauf indication contraire)				
Réception d'immobilisations	3 %	7 %	3 %	Liquidation de la succession : 131 \$ l'heure Règlement de la succession : 1 324 \$/dossier à 1 873 \$/dossier, s'il s'agit d'un particulier ou d'une entreprise
Vente d'immobilisations avec un agent		5 % du prix de vente brut		
Immobilisations cédées au bénéficiaire ou à l'héritier		3 % de la valeur brute de la propriété		
Réception de revenus		5 %		
Décaissements d'immobilisations		0 %		
Décaissements de revenus		0 %		
Gestion des biens	0,6 %	0,7 %	0,90 %	
Identification, localisation et validation des héritiers	0 \$	75 \$/heure	75 \$/heure	
Clôture du dossier	0 \$	0 \$	300 \$	

Nota : Le libellé utilisé pour décrire les divers honoraires de chaque province a été adapté afin de pouvoir établir des comparaisons.

* Il s'agit notamment de l'administration d'un terrain (84 \$/an), d'un immeuble résidentiel (694 \$/an), d'un immeuble locatif comptant moins de quatre logements (2 450 \$/an) ou d'un immeuble locatif comptant quatre logements ou plus (3 387 \$/an), du recouvrement d'un prêt hypothécaire ou d'un autre débiteur (508 \$/an), du paiement d'un prêt hypothécaire ou d'une autre dette (99 \$/an), de la vente de biens mobiliers, de l'achat ou de la vente d'une automobile (35 % du montant de la transaction pouvant aller jusqu'à 1 000 \$), de la préparation et de la supervision de la vente de biens immobiliers (25 % du montant de la transaction, jusqu'à concurrence de 2 500 \$).

Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario

1.0 Résumé

Le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) fournit une aide financière sous forme de bourses et de prêts aux étudiants qui poursuivent des études postsecondaires, habituellement dans une université, un collège ou un collège privé d'enseignement professionnel. Les Ontariens qui sont des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des « personnes protégées » (par exemple, qui ont le statut de réfugié officiel) sont admissibles au RAFEO.

Le montant de l'aide financière est surtout fonction du coût des études et du revenu et de la taille de la famille et, dans une certaine mesure, de l'actif de l'étudiant. L'administration du régime relève du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère).

Le Ministère a apporté des changements majeurs au RAFEO au cours de l'année scolaire 2017-2018 commençant le 1^{er} août 2017 afin de rendre les études postsecondaires plus accessibles et abordables pour les étudiants issus de familles à revenu faible ou moyen. Grâce à ces changements, les études sont plus abordables, car un pourcentage plus élevé de l'aide financière est offerte sous forme de bourses non remboursables au lieu de prêts remboursables : 98 % de bourses durant l'année

scolaire 2017-2018, comparativement à 60 % l'année d'avant.

Cependant, bien que plus de personnes reçoivent de l'aide financière – hausse de 24 % des bénéficiaires dans les universités et de 27 % dans les collèges – un nombre accru de personnes ne poursuivent pas nécessairement des études postsecondaires. Nous avons noté une augmentation de 1 % seulement des inscriptions dans les universités et de 2 % dans les collèges, ce qui dénote que le nombre de personnes poursuivant des études supérieures ne concorde pas avec le financement supplémentaire du RAFEO.

De plus, on s'attendait à ce que les changements contribuent à améliorer la situation financière de la province, car les revenus supplémentaires découlant de l'abolition des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études de l'Ontario devaient plus que compenser les frais supérieurs engendrés par les changements apportés au RAFEO. Toutefois jusqu'à présent, la participation à l'aide financière sous forme de bourses a excédé les attentes et le dernier budget de la province prévoit que le RAFEO coûtera 2 milliards de dollars par année d'ici l'exercice 2020-2021, ce qui représente une augmentation nette de 50 % par rapport à l'exercice 2016-2017.

Les changements apportés au RAFEO se traduiront par une réduction des prêts impayés et des difficultés de recouvrement puisqu'à l'heure actuelle, l'aide financière est surtout octroyée

sous forme de bourses plutôt que de prêts remboursables. Les changements récents dans les règles de remboursement devraient aussi réduire le montant des paiements excédentaires versés en bourses qui ne sont pas recouverts à compter de l'année scolaire 2017-2018.

Voici certains des problèmes que nous avons relevés durant notre audit :

- Le Ministère fait un suivi de quelques données seulement sur les bénéficiaires du RAFEO et ne peut donc savoir si les changements récents ont permis d'améliorer l'accès aux études postsecondaires. Toutefois, le fait que 27 % des étudiants adultes qui fréquentaient des établissements postsecondaires l'an dernier étaient seulement admissibles aux bourses pour l'année scolaire 2017-2018 explique, dans une certaine mesure, pourquoi le nombre accru de bénéficiaires n'est pas reflété dans l'augmentation modeste des effectifs postsecondaires.
- Le revenu parental est pris en compte pour déterminer l'admissibilité au RAFEO des étudiants qui ont quitté l'école secondaire depuis moins de quatre ans et qui dépendent financièrement de leurs parents, à l'encontre de ceux qui ont terminé leurs études secondaires depuis plus de quatre ans. Nous avons constaté que le nombre d'étudiants qui ont terminé leurs études secondaires depuis au moins quatre ans et qui ont bénéficié du RAFEO a augmenté de 33 % entre l'année scolaire 2016-2017 et l'année scolaire 2017-2018, dont près de 30 % ont déclaré dans leur demande qu'ils habitaient chez leurs parents. Le Ministère ne savait pas si ces étudiants avaient réellement besoin du RAFEO.
- Le Ministère ne vérifie pas la taille de la famille des étudiants à charge ni la valeur de l'actif financier déclaré par les étudiants bénéficiaires (et leur conjoint, s'il y a lieu), même si ces renseignements ont une incidence sur le montant de l'aide financière accordée. Il existe un risque que les étudiants déclarent des renseignements inexacts ou faux afin de recevoir une aide financière supérieure à celle à laquelle ils ont droit.
- Le Ministère doit améliorer la surveillance qu'il exerce sur les Bureaux de l'aide financière (les Bureaux) de certains établissements postsecondaires qui traitent, pour son compte, 92 % des demandes présentées au RAFEO. Nous avons certaines réserves au sujet du nombre de dossiers d'étudiants examinés au cours des inspections du Ministère – 10 dossiers d'étudiants dans le cas des établissements privés et 20 dossiers dans le cas des établissements publics, sans égard au nombre de bénéficiaires du RAFEO au sein de l'établissement. Nous avons également relevé des problèmes concernant les processus qu'emploie le Ministère pour consigner et surveiller les manquements constatés durant les inspections ainsi que pour communiquer les résultats des inspections aux Bureaux et effectuer un suivi afin de s'assurer que les mesures correctives nécessaires sont prises.
- Avant les changements apportés en 2017-2018, les bénéficiaires d'une bourse qui mettaient fin à leurs études n'étaient pas tenus de la rembourser, ce qui a coûté 74,4 millions de dollars au RAFEO entre l'année scolaire 2013-2014 et l'année scolaire 2016-2017. Ce montant comprend près de 14,5 millions versés aux étudiants après qu'ils ont arrêté leurs études, car les Bureaux de l'aide financière n'avaient pas saisi assez rapidement leur retrait dans le système du Ministère. Le 1^{er} août 2017, les bénéficiaires devaient rembourser le montant intégral de la bourse s'ils se retiraient de leur programme dans les 30 jours du début de l'année scolaire ou bien un montant calculé au prorata après le délai de 30 jours. Bien que le Ministère ait pris des mesures pour remédier aux lacunes découlant de la renonciation au remboursement des bourses versées en trop, nous avons relevé des cas survenus après la

modification du Programme où des étudiants ont reçu une bourse du RAFEO après avoir mis fin à leurs études. Dans un tel cas, toutefois, l'argent versé sera converti en prêt au prorata.

- Les prêts sont considérés comme en souffrance après 90 jours mais, en général, des efforts de recouvrement énergiques commencent seulement après un délai de neuf mois. Au cours des cinq dernières années, près de 69 millions de dollars en prêts étudiants impayés ont été transférés au ministère des Finances aux fins de recouvrement. Les deux moyens les plus efficaces de recouvrer les prêts non remboursés sont le recours aux agences de recouvrement privées et la saisie des remboursements d'impôt par l'entremise de l'Agence du revenu du Canada. Le Ministère a habituellement recours en premier aux agences de recouvrement, même si celles-ci perçoivent des droits de 16 % sur les montants recouverts (près de 20 millions de dollars au cours des cinq dernières années), tandis que Revenu Canada exige environ 1 %.
- Les établissements postsecondaires privés ont affiché les taux globaux de prêts impayés les plus élevés, suivis des universités et collèges privés. Le Ministère exécute un programme à frais partagés avec les établissements privés pour recouvrer les prêts en défaut, mais il a recouvré auprès des établissements un montant de 417 000 \$ seulement au cours des deux dernières années, alors que ces prêts totalisaient 14 millions de dollars.

Conclusion globale

Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, le Ministère avait adopté des procédures pour faire en sorte que l'aide financière soit octroyée aux demandeurs admissibles et que les montants et le type de soutien offerts soient établis correctement. Nous avons cependant relevé une exception, à savoir que des paiements au titre du RAFEO ont été versés

à des étudiants après qu'ils avaient mis fin à leurs études.

Nous avons également constaté une augmentation des inscriptions de seulement 1 % dans les universités et 2 % dans les collèges, même si le nombre de bénéficiaires de bourses du RAFEO a augmenté de 25 %, ce qui signifie qu'une grande partie de ces bénéficiaires fréquentaient déjà le collège ou l'université.

De plus, les prêts exigibles ne sont pas tous recouverts en temps utile. Chaque année, des prêts à hauteur de 69 millions de dollars demeurent impayés, alors que les efforts de recouvrement énergiques commencent seulement après un délai de neuf mois. Nous avons également noté que l'efficacité du régime n'était pas mesurée et qu'elle ne faisait pas l'objet d'un compte rendu public. Par ailleurs, le Ministère doit améliorer la surveillance qu'il exerce sur les Bureaux de l'aide financière situés sur certains campus.

Le présent rapport contient 14 recommandations préconisant 27 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Formation et des Collèges et des Universités (le Ministère) apprécie le travail de la vérificatrice générale et la collaboration de son personnel dans le cadre de l'examen du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO). Nous estimons que les observations fournies dans l'audit sont équitables et nous avons hâte de mettre les recommandations en oeuvre. Le RAFEO a déjà subi une transformation majeure qui s'est traduite par un certain nombre d'améliorations au service à la clientèle. Cependant, nous nous engageons à apporter d'autres améliorations au programme.

Le Ministère poursuivra son examen continu du RAFEO avec le nouveau gouvernement et inclura les recommandations fournies par la vérificatrice générale. Le Ministère s'engage :

- à assurer un meilleur suivi des résultats des étudiants et à mettre les données à la disposition du public;
- à revoir la politique et les mécanismes opérationnels du RAFEO afin que le financement cible bien les personnes qui ont le plus de besoins financiers tout en protégeant la vie privée des étudiants;
- à améliorer nos mécanismes de conformité et la surveillance des Bureaux de l'aide financière, des établissements publics et des collèges privés d'enseignement professionnel, et à améliorer les processus qui s'appliquent aux enquêtes au sujet des étudiants;
- à mettre en oeuvre une approche systémique d'examen des plaintes reçues au sujet du RAFEO pour mieux compléter les mécanismes déjà en place;
- à mettre en oeuvre de meilleurs mécanismes de recouvrement de prêts de concert avec le gouvernement fédéral et le ministère des Finances.

Nous remercions la vérificatrice générale de ses recommandations et comptons bien utiliser sa rétroaction pour continuer à améliorer le RAFEO.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Le RAFEO est un programme d'aide financière qui aide les étudiants admissibles à payer leurs études postsecondaires. L'aide est offerte sous forme de bourses non remboursables et de prêts remboursables.

La Direction de l'aide financière aux étudiantes et étudiants du Ministère, qui compte près de 100 employés, administre le RAFEO. En 2017-2018, l'administration du régime a coûté 22,3 millions de dollars.

Le RAFEO est un programme d'admissibilité à l'inscription, c'est-à-dire qu'aucun plafond n'est fixé sur le nombre d'étudiants admissibles au financement. Tous les étudiants admissibles qui présentent une demande d'aide financière en reçoivent. Le financement est octroyé sur une base annuelle, ce qui signifie que les étudiants inscrits à un programme pluriannuel doivent présenter une demande chaque année.

Durant l'année scolaire 2017-2018, qui a pris fin le 31 juillet 2018, quelque 441 000 étudiants en Ontario ont reçu des fonds du RAFEO totalisant 1,7 milliard de dollars, dont près de 98 % sous forme de bourses non remboursables et 2 % de prêts. Au cours de l'année scolaire précédente, 360 000 étudiants ont reçu au total 1,4 milliard en fonds du RAFEO, dont près de 60 % en bourses et 40 % en prêts. La hausse du nombre de bénéficiaires et le changement dans la composition de l'aide financière s'expliquent par les modifications apportées au RAFEO, dont la plupart sont entrées en vigueur durant l'année scolaire 2017-2018.

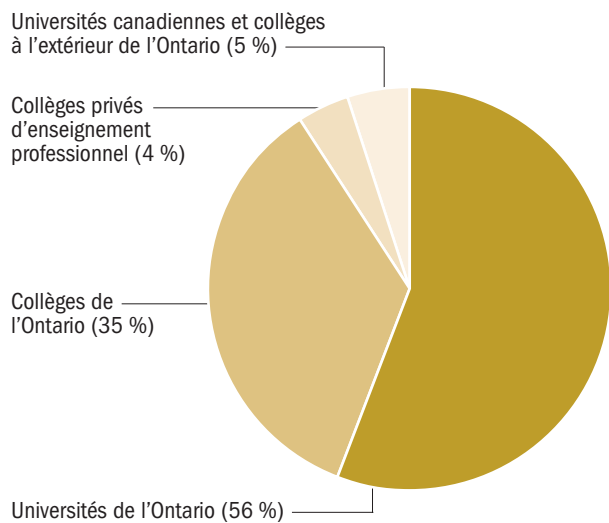
L'aide est offerte uniquement aux Ontariens qui fréquentent les collèges et universités financés par l'État au Canada ou les établissements postsecondaires privés en Ontario (c.-à-d. les collèges privés d'enseignement professionnel). L'aide fédérale est accessible aux Ontariens qui fréquentent des établissements postsecondaires publics et privés n'importe où dans le monde.

La majorité des bénéficiaires du RAFEO sont des étudiants à temps plein qui fréquentent des collèges ou universités financés par les fonds publics de l'Ontario. Durant l'année scolaire 2017-2018, 91 % des bénéficiaires étaient inscrits à des universités et collèges financés par les fonds publics de l'Ontario. Au moment de notre audit, 533 établissements comptaient des étudiants bénéficiaires du RAFEO :

- 25 universités financées par les fonds publics de l'Ontario;
- 30 collèges financés par les fonds publics de l'Ontario;

Figure 1 : Bénéficiaires du RAFEO par type d'établissement postsecondaire pour l'année scolaire 2017-2018, avril 2018

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités



- 289 universités et collèges canadiens à l'extérieur de l'Ontario financés par l'État;
- 189 établissements privés (aussi appelés collèges privés d'enseignement professionnel) en Ontario.

Voir la **figure 1** pour la répartition des bénéficiaires du RAFEO par établissement.

Précisons que 55 % des bénéficiaires sont des « personnes à charge », ce qui signifie qu'ils comptent sur le soutien de leur famille, et 43 % sont des étudiants adultes. La **figure 2** présente la répartition des bénéficiaires selon le niveau de revenu.

En 2016-2017, la province a géré 20 programmes d'aide financière. En 2017, le Ministère a réduit le nombre de programmes, qui est passé à 14 : 6 programmes de bourses de l'Ontario, 6 programmes de bourses du Canada, 1 programme canadien de prêts aux étudiants à temps partiel et 1 programme de prêts intégrés Canada-Ontario. Les modifications récemment apportées au RAFEO sont décrites à la **section 2.2**. Voir aussi l'**annexe 1** pour la liste des bourses et prêts accessibles.

En plus d'administrer les bourses et les prêts financés par la province au titre du RAFEO, le Ministère gère les programmes de prêts-bourses

Figure 2 : Bénéficiaires du RAFEO et total de l'aide provinciale selon le niveau de revenu pour l'année scolaire 2017-2018, avril 2018

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Niveau de revenu	% de bénéficiaires	Total des subventions (en millions de dollars)	Total des prêts (en millions de dollars)
Faible ¹	60	1 225	0,7
Moyen ²	19	247	27,0
Élevé ³	21	139	9,0
Total	100	1 611	36,7

1. Revenu faible : étudiants autonomes ou adultes < 30 000 \$ par année; étudiants à charge < 50 000 \$ par année
2. Revenu moyen : étudiants autonomes ou adultes 30 000 \$ à 70 000 \$ par année; étudiants à charge 50 000 \$ à < 90 000 \$ par année
3. Revenu élevé : étudiants autonomes ou adultes > 70 000 \$ par année; étudiants à charge > 90 000 \$ par année

aux étudiants de l'Ontario qui sont financés par le gouvernement fédéral dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants. En 2017-2018, l'Ontario a reçu 16,3 millions de dollars du gouvernement fédéral pour administrer les demandes d'aide financière et évaluer les demandeurs ontariens de l'aide fédérale.

En général, les étudiants doivent remplir une seule demande afin d'évaluer leur admissibilité à l'ensemble des bourses et des prêts offerts par l'Ontario et le gouvernement fédéral. L'évaluation de l'admissibilité aux programmes fédéraux et provinciaux se fait simultanément et tout changement apporté par un étudiant à sa demande est automatiquement pris en compte aux deux échelons.

Lorsqu'un prêt est exigible, l'étudiant fait un paiement unique, qui est réparti entre les parties de l'Ontario et du Canada du prêt intégré. Les étudiants handicapés, sourds et à temps partiel doivent remplir une demande distincte pour certaines bourses spécialisées (voir l'**annexe 1**), bien que celles-ci comptent pour moins de 1 % de l'aide financière totale.

2.1.1 Admissibilité et montant de l'aide financière

Le RAFEO est accessible aux résidents de l'Ontario de tout âge qui sont des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des « personnes protégées » (p. ex. ayant le statut de réfugié officiel). Les étudiants peuvent être admissibles à une bourse, à un prêt ou aux deux.

Il est attendu que l'étudiant et sa famille contribuent au coût des études postsecondaires, donc en général, le RAFEO n'est pas accessible aux personnes dont les ressources financières sont suffisantes.

Le RAFEO est un programme axé sur les besoins, c'est-à-dire que l'aide financière est calculée selon une formule de détermination des besoins qui tient compte des frais d'études admissibles et des contributions financières prévues des étudiants. Les facteurs suivants peuvent intervenir dans le calcul :

- **Situation de famille de l'étudiant** – par exemple, si l'étudiant est célibataire et est à la charge d'un ou des deux parents; s'il est célibataire et autonome; s'il est marié ou dans une union de fait; ou s'il est chef de famille monoparentale.
- **Frais d'études admissibles de l'étudiant pendant la période scolaire** – par exemple, les droits de scolarité et les frais obligatoires (p. ex. les frais de laboratoire), l'allocation de subsistance mensuelle (selon la situation de famille de l'étudiant) et le coût des manuels, des fournitures, du matériel et d'ordinateur.
- **Ressources financières de l'étudiant** – selon la situation de famille de l'étudiant. Dans le cas d'un étudiant à charge, les ressources financières comprennent le revenu que les parents ont gagné l'année précédente et le revenu de l'étudiant pour l'année en cours (s'il est supérieur à 5 600 \$ par semestre). Lorsque l'étudiant est à charge, les ressources financières comprennent ses revenus pour l'année antérieure et l'année en cours (s'ils sont supérieurs à 5 600 \$ par

semestre), le revenu de son conjoint pour l'année précédente et les actifs financiers de l'étudiant et de son conjoint (s'il y a lieu), y compris les comptes bancaires, les REER et les placements. De plus, peu importe l'état de personne à charge de l'étudiant, chaque étudiant doit couvrir 3 000 \$ de ses frais d'études annuellement, sauf les étudiants qui ont des enfants, ceux qui reçoivent de l'aide sociale, ainsi que les étudiants autochtones.

La proportion de l'aide financière octroyée sous forme de bourse plutôt que de prêt est fonction du nombre de personnes dans la famille de l'étudiant et du revenu familial.

L'aide financière n'est pas offerte aux personnes qui n'ont pas remboursé leur prêt étudiant par le passé, qui ont déclaré faillite, ont échoué à un test de solvabilité ou ont atteint le plafond de l'aide financière aux étudiants.

L'admissibilité aux bourses et aux prêts d'études canadiens est déterminée en premier, car le montant de l'aide offerte aux termes du programme fédéral est un facteur dans l'évaluation qu'effectue l'Ontario en ce qui concerne la contribution attendue ou les ressources disponibles du demandeur.

2.1.2 Rôles et responsabilités des parties en cause

Les parties suivantes prennent part à l'administration de l'aide financière aux étudiants de l'Ontario. Ce sont :

- Le ministère de la Formation et des Collèges et des Universités, qui élabore les politiques relatives aux prêts et aux bourses d'études et détermine les établissements et les programmes d'enseignement qui sont admissibles aux termes du RAFEO. Il finance la partie de l'Ontario de l'aide financière, évalue les demandes des étudiants et détermine leur admissibilité pour le compte du Canada et de la province. Le Ministère inspecte également les Bureaux de l'aide financière des

- établissements d'enseignement et fait enquête sur les abus potentiels portés à son attention.
- Le ministère des Finances est responsable du recouvrement des prêts étudiants en souffrance.
 - Les centres de demande d'admission aux collèges et universités permettent aux étudiants de présenter une demande au RAFEO en même temps qu'une demande d'admission aux établissements d'enseignement.
 - Les Bureaux de l'aide financière des universités et collèges publics traitent et gèrent, pour le compte du Ministère, les dossiers du RAFEO pour leurs effectifs étudiants.
 - Le gouvernement fédéral a octroyé un marché au Centre de service national de prêts aux étudiants, un fournisseur de services privé, pour gérer les versements et les remboursements dans le cadre des programmes d'aide financière aux étudiants de cinq provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. En 2017-2018, la province a versé 6,2 millions de dollars au gouvernement fédéral pour les services rendus par le Centre de service national de prêts aux étudiants.

2.1.3 Traitement des demandes et versement des fonds

Les entités suivantes sont chargées de traiter les demandes au RAFEO selon les établissements d'enseignement :

- Les Bureaux de l'aide financière des établissements postsecondaires traitent l'ensemble des demandes présentées aux universités et collèges publics (92 % des demandes en 2017-2018).
- Career Colleges Ontario, une association sans but lucratif qui représente les collèges privés d'enseignement professionnel, traite

les demandes des collèges membres (3 % des demandes en 2017-2018).

- Le personnel du Ministère traite les demandes pour les collèges privés d'enseignement professionnel, qui ne sont pas prises en charge par Career Colleges Ontario, ainsi que pour tous les autres établissements privés conférant des diplômes en Ontario et l'ensemble des établissements à l'extérieur de la province (5 % des demandes en 2017-2018).

L'**annexe 2** renferme les renseignements que les demandeurs doivent fournir.

Une fois que l'évaluation est terminée et que le Ministère a reçu la confirmation de l'établissement que l'étudiant s'est inscrit à un programme d'études, le système du RAFEO transmet un fichier au Centre de service national de prêts aux étudiants qui renferme les renseignements de l'étudiant et le montant des bourses ou des prêts consentis par les gouvernements fédéral et provincial.

Chaque étudiant doit remplir et signer une seule entente maîtresse sur l'aide financière aux étudiants durant ses études postsecondaires. Il doit cependant signer une nouvelle entente s'il suspend ses études pendant deux ans.

L'entente renferme les conditions et les modalités de la bourse ou du prêt aux termes du RAFEO ainsi que les renseignements bancaires pour le virement électronique des fonds au compte bancaire de l'étudiant. Elle ne précise pas le montant de l'aide financière octroyée, car ce montant changera au cours de sa période d'effet.

Les bénéficiaires signent une entente en personne à un comptoir désigné de Postes Canada, où ils doivent présenter une pièce d'identité valide, après quoi l'entente est acheminée au Centre de service national de prêts aux étudiants aux fins de traitement.

Après avoir reçu les fonds de l'un ou des deux gouvernements et l'entente signée par l'étudiant, le Centre de service national de prêts aux étudiants verse les fonds à ce dernier.

2.1.4 Remboursement des prêts

Les prêts sont exempts d'intérêts durant la période d'études. Les intérêts commencent à courir sur la partie fédérale des prêts immédiatement à la fin des études et après un délai de six mois sur la partie de l'Ontario.

Les étudiants doivent rembourser intégralement les parties des gouvernements fédéral et de l'Ontario dans les dix ans suivant la fin ou le retrait des études.

Lorsqu'un étudiant a officiellement terminé ses études à temps plein, il reçoit une trousse de remboursement du Centre de service national de prêts aux étudiants qui précise le montant exigible, les mensualités à verser et les options de remboursement. Les frais d'intérêt commencent à s'accumuler six mois après la fin des études, mais auparavant, les étudiants peuvent faire des paiements forfaitaires pour réduire ou liquider le principal du montant emprunté. Au cours de l'exercice 2017-2018, quelque 98 000 prêts totalisant 544 millions de dollars sont devenus exigibles, dont près de 6 000 (totalisant 26,1 millions) ont été liquidés avant la fin de la période d'exonération d'intérêts de six mois.

De plus, 26 000 étudiants avaient partiellement remboursé leurs prêts (39,1 millions) durant la période d'exonération d'intérêts.

Si un étudiant éprouve de la difficulté à rembourser son prêt, il peut contacter le Centre de service national de prêts aux étudiants pour demander une prolongation dans le cadre du Programme d'aide au remboursement (PAR) qui vise à offrir un allègement temporaire de la dette. Comme première mesure, le PAR prolonge la période d'exonération d'intérêts, puis couvre une partie du principal à rembourser. Un emprunteur peut bénéficier du PAR pendant au plus 15 ans, mais il doit présenter une nouvelle demande et faire l'objet d'une réévaluation tous les six mois.

La **figure 3** compare les modalités de remboursement et les taux d'intérêt de certaines provinces et du gouvernement fédéral. Les modalités de remboursement des prêts étudiants de l'Ontario sont comparables à celles d'autres administrations, tout comme les intérêts imputés.

Le Ministère nous a fait savoir qu'il prélevait un taux d'intérêt inférieur à celui du gouvernement fédéral, qui correspond plus au moins au taux qu'il

Figure 3 : Taux d'intérêt et processus de remboursement dans différents secteurs de compétence au 31 mars 2018

Source des données : ministères provinciaux visés et sites Web des régimes d'aide financière aux étudiants

Province	Taux d'intérêt (%)	Date à laquelle l'intérêt commence à courir	Nombre d'années avant le remboursement intégral (y compris le délai de grâce)	Nombre d'années avant le remboursement intégral aux termes du Programme d'aide au remboursement
Canada	Taux préférentiel +2,5	Fin des études	10	15
Nouveau-Brunswick	Taux préférentiel +2,5	Fin des études	10	15
Ontario	Taux préférentiel + 1	6 mois après la fin des études	10	15
Alberta	Taux préférentiel	6 mois après la fin des études	De 3 à 10 ans, selon le montant du prêt	15
Colombie-Britannique	Taux préférentiel	Fin des études	10	15
Saskatchewan	Taux préférentiel	Fin des études	10	15
Nouvelle-Écosse	0	s.o.	10	15
Manitoba	0	s.o.	10	15

Remarque : Toutes les provinces accordent un délai de grâce de six mois avant le début du remboursement.

paye sur les prêts qu'il contracte auprès de l'Office ontarien de financement, qui fait des emprunts au nom de la province. Au moment de notre audit, l'Office prélevait un taux de 3,63 % auprès du Ministère, tandis que ce dernier exigeait un taux de 4,7 % des étudiants (taux préférentiel de 3,7 % majoré de 1 %). Le Ministère nous a informés qu'il ne prélevait pas d'intérêts durant la période de six mois après la fin des études afin de laisser suffisamment de temps aux diplômés pour qu'ils se trouvent un emploi dans leur domaine.

Près de 35 % des bénéficiaires du RAFEO ont eu recours au PAR au cours des deux premières années de la période de remboursement. Le PAR peut prolonger la période de remboursement de 9,5 à 14,5 ans et accorder une exonération d'intérêts pour une période de cinq ans après la fin des études au lieu du délai de six mois. Au cours des trois dernières années civiles, le PAR a renoncé au recouvrement de 58,8 millions de dollars en intérêts et de 26,8 millions en principal des prêts.

2.2 Modifications récemment apportées au RAFEO

Dans le budget 2016 de l'Ontario, le gouvernement avait annoncé son intention de transformer l'aide financière aux étudiants pour rendre les études postsecondaires plus accessibles et abordables.

Dans son rapport de 2012, la Commission Drummond avait souligné la nécessité de ce changement, car l'aide financière aux étudiants n'était pas axée sur les étudiants à faible revenu, qui en ont le plus besoin.

La Commission avait aussi fait valoir que les étudiants à faible revenu recevaient essentiellement une aide identique à celle des étudiants à revenu élevé, par exemple sous forme de prêts, de bourses et de crédits d'impôt.

La Commission avait recommandé au gouvernement de modifier le RAFEO pour diriger l'aide vers les étudiants à faible revenu et pour élargir son approche afin d'améliorer l'accès aux études postsecondaires. Elle avait aussi

recommandé que la province évalue la possibilité d'éliminer progressivement les droits de scolarité provinciaux et les crédits d'impôt pour études et d'octroyer plutôt des bourses.

Selon les données que le Ministère a obtenues en 2015 de Statistique Canada, le taux de participation aux études postsecondaires des étudiants dans les familles à faible revenu était inférieur à celui de ceux issus de familles à revenu élevé. Les données ont aussi révélé que le taux de participation aux études postsecondaires en Ontario était près de 10 % plus élevé qu'ailleurs au Canada pour tous les niveaux de revenu familial.

Une nouvelle mesure a été la création d'une importante bourse immédiate unique, appelée la Subvention ontarienne d'études. Un autre facteur a été la restriction du plafond de la dette d'études, fixé à 5 000 \$ par semestre à compter de l'année scolaire 2017-2018.

La nouvelle Subvention ontarienne d'études précise que :

- Les étudiants des familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ n'auront aucune dette d'études provinciale à la fin de leur scolarité puisque toute l'aide octroyée serait sous forme de bourses non remboursables.
- Plus de 50 % des étudiants des familles dont le revenu est d'au moins 83 000 \$ recevront des bourses non remboursables, dont le montant sera supérieur aux droits de scolarité moyens établis par les collèges ou les universités.
- Tous les étudiants seront dans une situation identique ou plus avantageuse par rapport à l'ancienne Bourse d'études de l'Ontario.

Les domaines suivants sont visés par l'importante refonte du régime à compter de l'année scolaire 2017-2018 :

1. *Soutien financier fourni immédiatement et élimination du Programme d'exonération du remboursement des prêts et des crédits d'impôt* – Par le passé, l'aide financière était payée en versements au début de chaque semestre. Les étudiants pouvaient bénéficier d'une exonération de remboursement dans le

cadre du Programme de subventions d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, qui réduisait jusqu'à 7 500 \$ les prêts que devaient rembourser les étudiants à temps plein inscrits à un programme de deux semestres et à 11 250 \$ les prêts des étudiants inscrits à un programme de trois semestres. De plus, l'étudiant ou l'un de ses parents pouvait demander un crédit d'impôt pour frais de scolarité et pour études pour les droits de scolarité payés durant l'année civile. À compter de 2017-2018, le montant intégral de l'aide financière est versé au début du semestre et l'exonération de remboursement dans le cadre du Programme de subventions d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario a été abolie. Les crédits d'impôt ont aussi été annulés en septembre 2017.

2. *Regroupement des programmes existants d'aide financière du RAFEO* – Les nombreux programmes de bourses de l'Ontario ont été regroupés en une seule Subvention ontarienne d'études. La liste des bourses regroupées se trouve à l'**annexe 3**.
3. *Admissibilité fondée sur les seuils de revenu des ménages* – Les critères d'admissibilité aux bourses et aux prêts comprennent désormais la taille et le revenu des familles. Par exemple, les étudiants issus de familles dont le revenu est inférieur à 50 000 \$ (ou les étudiants célibataires autonomes gagnant moins de 30 000 \$ par année) recevraient l'intégralité de l'aide sous forme de bourses et n'auraient donc pas de dette. Par le passé, une seule bourse tenait compte de la taille et du seuil de revenu des familles.
4. *Soutien bonifié pour les étudiants adultes* – Tous les types de bourses sont désormais accessibles aux étudiants adultes, qui sont définis comme des personnes ayant terminé leurs études secondaires depuis au moins quatre ans, tandis qu'avant 2017, les étudiants adultes n'étaient admissibles qu'à certains programmes de bourses.

5. *Harmonisation des politiques du Canada et de l'Ontario* – Afin de simplifier le processus d'évaluation, le Canada et l'Ontario ont tous deux modifié la contribution financière attendue des étudiants qui demandent de l'aide financière.

- Les modifications sont les suivantes :
L'Ontario a adopté une contribution fixe de l'étudiant s'élevant à 3 000 \$ par année scolaire, c'est-à-dire le montant que tous les étudiants doivent payer chaque année de leurs études postsecondaires et qui est déduit de l'aide financière octroyée par le RAFEO. Ce montant remplace l'ancien montant calculé selon le revenu des étudiants. L'Ontario a exonéré tout revenu inférieur à 5 600 \$ par semestre gagné par les étudiants pendant qu'ils sont aux études.
- En 2017-2018, le gouvernement fédéral a adopté une contribution fixe et des exonérations pour les autres revenus gagnés durant la période d'études.

6. *Amélioration de l'expérience des étudiants* – Le site Web du RAFEO contient une calculatrice pour aider les étudiants à estimer le montant de financement auquel ils pourraient avoir droit. De plus, le processus de demande au RAFEO a été intégré aux processus des universités et collèges pour que les étudiants soient automatiquement invités à s'inscrire au RAFEO lorsqu'ils présentent une demande à un établissement d'enseignement.

Afin d'illustrer les répercussions que les changements apportés au régime ont eues sur l'aide financière aux étudiants, la **figure 4** montre les différences dans les montants et la composition de l'aide financière provinciale selon l'ancienne et la nouvelle méthode de calcul du RAFEO pour différents scénarios étudiants. Ces scénarios montrent que les étudiants à charge dans les familles touchant un revenu inférieur à 50 000 \$, qu'ils demeurent ou non dans la résidence familiale pendant la période d'études, ont reçu de l'aide sous

Figure 4 : Effet des modifications du régime sur l'aide financière aux étudiants, années scolaires 2016-2017 et 2017-2018

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Type d'aide étudiante	Scénario étudiant 1 ¹ Étudiants autonomes vivant à la maison, revenu familial < 50 000 \$		Scénario étudiant 2 ¹ Étudiants autonomes vivant à l'extérieur de la maison, revenu familial < 50 000 \$		Scénario étudiant 3 ¹ Étudiants autonomes vivant à la maison, revenu familial de 100 000 \$		Scénario étudiant 4 ¹ Étudiants autonomes vivant à l'extérieur de la maison, revenu familial de 100 000 \$		Scénario étudiant 5 ² Étudiants adultes vivant à la maison, revenu familial de 210 000 \$	
	(\$)	% de l'aide financière totale	(\$)	% de l'aide financière totale	(\$)	% de l'aide financière totale	(\$)	% de l'aide financière totale	(\$)	% de l'aide financière totale
Année scolaire 2016-2017										
Aide provinciale										
Bourses	2 778	83	2 778	38	1 900	100	1 900	56	0	0
Prêts	564	17	4 562	62	0	0	1 496	44	3 941	100
Total	3 342	100	7 340	100	1 900	100	3 396	100	3 941	100
Aide fédérale										
Total	6 901		8 340		6 671		7 140		10 920	
Total pour l'année scolaire 2016-2017	10 243		15 680		8 571		10 536		14 861	
Année scolaire 2017-2018										
Aide provinciale										
Bourses	3 648	100	6 120	100	1 960	100	1 960	57	9 780	100
Prêts	0	0	0	0	0	0	1 457	43	0	0
Total	3 648	100	6 120	100	1 960	100	3 417	100	9 780	100
Aide fédérale										
Total	7 271		10 082		6 199		7 863		10 920	
Total pour l'année scolaire 2017-2018	10 919		16 202		8 159		11 280		20,700	

1. Scénario : étudiant autonome d'une famille de quatre membres qui est inscrit en première année d'un programme d'arts et sciences à l'Université de Toronto.

2. Scénario : étudiant adulte vivant avec ses parents qui est inscrit en première année d'un programme de MBA à l'Université Western. Le revenu de l'étudiant au cours de l'année précédente s'élevait à 10 000 \$ et le revenu des parents pour l'année précédente était de 200 000 \$. Pour les étudiants adultes, seul le revenu de l'étudiant est pris en compte dans la détermination du montant de l'aide financière.

forme de bourses et de prêts avant les changements, alors qu'ils ont reçu uniquement des bourses par la suite. Un scénario portant sur un étudiant adulte à faible revenu, vivant ou non avec ses parents, montre qu'avant les changements, l'aide financière provinciale prenait uniquement la forme de prêts, tandis que par la suite elle était versée en bourses et le montant avait considérablement augmenté.

2.3 Méthodes de surveillance du Ministère

Les activités de surveillance du Ministère comprennent l'inspection des Bureaux de l'aide financière dans les établissements publics et privés et les enquêtes sur les dossiers étudiants. Ces deux activités sont réalisées par l'Unité des enquêtes et de l'observation de la loi du Ministère, qui compte sept agents de conformité chargés des inspections dans les établissements et des enquêtes auprès des étudiants.

Les inspections effectuées par les Bureaux visent à déterminer si leurs processus et contrôles sont conformes aux lois applicables et à la politique du Ministère régissant l'administration du RAFEO. Les inspections doivent être menées au moins une fois tous les trois ans dans les Bureaux situés dans les établissements publics et au moins tous les deux ans dans les Bureaux des établissements privés.

Ces inspections comportent des évaluations de l'établissement, notamment la documentation confirmant les personnes autorisées à accéder au système du RAFEO, ainsi que des évaluations au niveau des étudiants, par exemple la tenue des dossiers confirmant l'inscription des étudiants et les progrès scolaires dans les programmes d'études.

Des enquêtes sont menées auprès des étudiants pour déterminer si les emprunteurs sont toujours admissibles au RAFEO, s'ils ont commis des actes frauduleux ou s'ils ont fait un usage abusif du système. Des enquêtes sont menées lorsqu'une situation ou un problème est porté à l'attention du Ministère, généralement par un Bureau, ou lorsque le personnel ministériel constate des irrégularités dans le dossier d'un étudiant. Il peut

s'agir, par exemple, de la communication de faux renseignements sur le revenu, le défaut de fournir les documents requis, une déclaration de faillite ou un changement dans le statut de résident provincial.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, 2 036 enquêtes ont été menées auprès d'étudiants, dont 11 % à qui il a été interdit de présenter à l'avenir une demande d'aide financière au RAFEO.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si le Ministère disposait de contrôles et de procédures efficaces pour que :

- seuls les étudiants admissibles reçoivent l'aide financière du RAFEO d'un montant approprié conformément à la législation et à la politique gouvernementale;
- les prêts en souffrance soient rapidement recouverts;
- le régime et son efficacité opérationnelle soient mesurés, évalués et fassent l'objet de rapports publics.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Les critères ont été établis à la suite de l'examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que des études internes et externes et des pratiques exemplaires. Les hauts fonctionnaires du Ministère ont examiné l'objectif de notre audit et les critères connexes, qui sont présentés à l'**annexe 4**, et ont convenu de leur pertinence.

L'audit a porté sur 97 % de l'aide financière octroyée en 2017-2018

L'audit a porté sur les Subventions ontariennes d'études et les prêts intégrés Canada-Ontario pour les étudiants à temps plein qui représentent conjointement près de 97 % de l'aide financière que l'Ontario a versée aux étudiants en 2017-2018.

Nous avons examiné les procédures pour évaluer l'admissibilité des demandeurs et le droit à l'aide financière, le versement des fonds aux demandeurs approuvés et le recouvrement des prêts exigibles.

Le régime a fait l'objet d'importantes modifications durant l'année écoulée en ce qui concerne l'admissibilité et le type d'aide disponible. Par conséquent, nous nous sommes attardés aux activités menées durant l'année scolaire 2017-2018, mais nous avons aussi examiné les données et les événements des cinq dernières années scolaires lorsqu'ils étaient pertinents. Nous avons mené notre audit de janvier à juillet 2018. Nous avons obtenu du Ministère une déclaration écrite selon laquelle, le 7 novembre 2018, il nous avait communiqué tous les renseignements dont il disposait, qui pouvaient avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions du présent rapport.

Nous avons exécuté nos travaux d'audit principalement dans le bureau de la Direction de l'aide financière aux étudiants à Thunder Bay et au bureau central du Ministère à Toronto. Nous avons aussi exécuté des travaux au ministère des Finances, qui s'occupe du recouvrement des prêts en souffrance octroyés aux étudiants de l'Ontario.

Dans l'exécution de notre travail, nous avons examiné des documents clés, comme les demandes au RAFEO, les lignes directrices et les politiques du régime et les ententes conclues avec le gouvernement fédéral et les Bureaux de l'aide financière des établissements postsecondaires, qui sont responsables des évaluations rattachées au RAFEO pour le compte du Ministère. Nous avons aussi échantillonné des rapports d'inspection menée auprès des Bureaux et des rapports d'enquête auprès de bénéficiaires soupçonnés d'abuser du système.

Nous avons en outre examiné le système informatique du Ministère pour vérifier s'il permettait de déterminer correctement l'admissibilité des demandeurs, ainsi que le montant et le type d'aide financière. Nous avons aussi évalué les contrôles d'accès et de protection de la vie privée qui sont en place pour protéger les renseignements personnels et financiers des étudiants.

Nous avons demandé au Ministère de nous fournir des données liées au RAFEO sur les étudiants à temps plein pour les cinq dernières années scolaires afin d'effectuer des analyses. Il a fallu plus de trois mois au Ministère pour nous fournir des données exactes, ce qui a donné lieu à des lacunes dans notre audit et à des frais supplémentaires.

L'année scolaire des établissements postsecondaires s'étend du 1^{er} août au 31 juillet, alors que l'exercice du gouvernement couvre la période du 1^{er} avril au 31 mars. Ainsi, les données financières présentées dans le présent rapport sont fondées sur l'exercice financier, tandis que les données sur les étudiants sont basées sur l'année scolaire.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle de qualité, et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Modifications importantes apportées au régime

4.1.1 Les modifications apportées au RAFEO ont engendré une hausse imprévue des coûts

Les modifications du RAFEO qui sont entrées en vigueur en 2017-2018 ont coûté beaucoup plus à la province que ce qu'elle avait prévu, et les coûts devraient continuer d'augmenter au cours des prochaines années.

Dans la présentation au Cabinet de 2016, le Ministère avait prédit que les modifications auraient un effet positif sur la situation financière de la province. Il avait estimé que les frais annuels du régime (les bourses d'études) s'élèveraient à 220 millions de dollars en 2020-2021. Il prévoyait que cette hausse serait compensée par des revenus supplémentaires de 466 millions d'ici 2020-2021 à la suite de l'annulation des crédits d'impôt pour frais de scolarité et pour études de l'Ontario.

Comme le montre la **figure 5**, les modifications du RAFEO qui sont entrées en vigueur au début de l'année scolaire 2017-2018 ont sensiblement réduit le montant des prêts consentis durant l'exercice 2017-2018, tandis que la valeur des bourses a augmenté proportionnellement. Le coût net pour la province s'est énormément accru, car l'aide financière est actuellement consentie sous forme de bourses non remboursables et plus de personnes admissibles présentent une demande.

Les coûts supérieurs à ceux attendus s'expliquent par le fait que le Ministère a sous-estimé, dans son analyse de rentabilisation, le nombre d'étudiants qui demanderaient de l'aide financière dans le cadre du régime élargi.

Notre examen des calculs des coûts prévus dans l'analyse de rentabilisation de 2016, qui a été présentée au Cabinet, a révélé que le Ministère avait utilisé le nombre réel de demandeurs au RAFEO en 2014-2015 (les derniers chiffres

réels à cette date) pour déterminer le coût des modifications proposées du RAFEO. Le Ministère n'a pas tenu compte de l'augmentation possible de la participation accrue des étudiants, alors que les modifications visaient à élargir l'accès aux études de personnes à revenu faible et moyen. De plus, les coûts estimatifs que le Ministère a anticipés pour les deux premières années du régime modifié ont été réduits de 11 %, ce qu'il explique par le fait que la conception du régime en était au stade préliminaire à l'époque.

Le Ministère ne s'attendait pas à une hausse des effectifs à temps plein dans les établissements postsecondaires, car selon les tendances récentes, les inscriptions dans les collèges et universités de l'Ontario étaient relativement stables. D'après le Ministère, l'augmentation serait attribuable à un taux de participation supérieur des étudiants qui étaient déjà inscrits à un programme d'études. Il s'attendait à une augmentation modeste car, à son avis, toutes les personnes admissibles à l'aide financière avaient déjà présenté une demande. Il estimait que les étudiants disposaient déjà d'un important incitatif financier pour présenter une demande au RAFEO, c'est-à-dire le programme de réduction de 30 % des frais de scolarité en vigueur depuis 2012, qui offrait des bourses aux étudiants à charge dont les parents touchaient un revenu annuel d'au plus 160 000 \$, et ce, qu'ils aient besoin ou non d'aide financière.

Toutefois, au moment de notre audit, le nombre de bénéficiaires pour l'année scolaire 2017-2018 avait augmenté de 24 % dans les universités et de 27 % dans les collèges, comparativement à l'année précédente. Selon le Ministère, le taux de participation accrue au RAFEO s'expliquait par la campagne de promotion publique menée en 2017, qui avait sensibilisé plus de personnes à l'existence du régime.

Au moment de déposer le budget de l'Ontario de 2018, la province a projeté que le coût annuel du RAFEO (c.-à-d. le coût des bourses non remboursables octroyées aux étudiants) atteindrait 2,012 milliards de dollars en 2020-2021, soit une hausse de 50 % du coût annuel net du RAFEO

Figure 5 : Tendances de l'aide financière de l'Ontario et des coûts du Programme, années scolaires 2013-2014 à 2017-2018 (en milliers de dollars)

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

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	% de l'aide financière		Changement entre 2016-2017 et 2017-2018 (%)
	983 957	953 997	1 007 943	1 057 938	2017-2018	totale	
Prêts étudiants octroyés et versés ¹					215 062		
Moins : Subvention d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario - exonération du remboursement de prêts ²	540 606	563 147	563 891	563 681	69 112		
Aide financière nette remboursable	443 351	390 850	444 052	494 257	145 950	8	(70)
Total des subventions ¹	925 501	952 883	956 937	960 014	1 574 706		
Total des bourses d'entretien ¹	4 807	7 337	7 636	7 891	5 353		
Total des bourses d'études ¹	40 260	39 364	35 223	35 034	34 238		
Aide financière non remboursable³	970 568	999 584	999 796	1 002 939	1 614 297	92	61
Crédits d'impôt de l'Ontario pour frais de scolarité et d'études (manque à gagner sur les recettes d'impôt sur le revenu)⁴	339 000	343 000	365 000	344 000	0		
Coût total du régime (montant non remboursable)	1 309 568	1 342 584	1 364 796	1 346 939	1 614 297		20

1. Voir les détails à l'annexe 3.

2. Les étudiants à temps plein qui ont reçu des prêts aux termes du RAFFO durant l'année scolaire 2016-2017 ou une année antérieure sont admissibles à l'exonération du remboursement de prêts par le biais de la Subvention d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario. Le Ministère a jusqu'au 31 juillet 2024 pour vérifier le revenu des étudiants pour 2016-2017 et convertir le montant exonéré en subventions.

3. Exclut les coûts (radiations des défauts de paiement) ou les revenus (revenus d'intérêt) générés après le début du remboursement des prêts.

4. D'après les estimations du rapport Transparence fiscale du ministère des Finances et les montants calculés au prorata en fonction des exercices plutôt que des années civiles. Les crédits d'impôt de l'Ontario pour frais de scolarité et d'études ont été abolis en septembre 2017. Les étudiants de l'Ontario seront toujours en mesure de déduire le montant admissible de leurs frais de scolarité pour les études suivies avant le 5 septembre 2017. Ils pourront également déduire le montant des frais de leurs études suivies avant septembre 2017. Ils pourront continuer de reporter les montants inutilisés aux années futures.

(passant de 1,347 milliard en 2016-2017 à 2,012 milliards en 2020-2021, comme le montre la **figure 5**), lorsque seraient pris en compte les revenus supplémentaires de la province à la suite de l'annulation des crédits d'impôt. Toutefois, l'augmentation sera vraisemblablement plus importante, car le Ministère a sous-estimé jusqu'ici le nombre d'étudiants qui présentent une demande au RAFEO et qui sont jugés admissibles.

4.1.2 Les modifications n'ont pas fait hausser les effectifs postsecondaires

Les modifications visaient également à améliorer l'accès aux études postsecondaires des groupes sous-représentés, c'est-à-dire les Autochtones, les personnes handicapées et les étudiants à faible revenu, ainsi que des personnes ayant quitté l'école secondaire depuis plus de quatre ans. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pu déterminer si ce résultat s'était concrétisé.

La montée du nombre de bénéficiaires du RAFEO en 2017-2018 n'était pas accompagnée d'une hausse du nombre d'étudiants fréquentant les établissements postsecondaires. Pour les années scolaires 2016-2017 et 2017-2018, les effectifs à temps plein ont seulement augmenté de 2 % dans les collèges et de 1 % dans les universités, bien que le nombre de bénéficiaires du RAFEO ait progressé d'environ 25 %, comme souligné ci-dessus.

Le Ministère fait un suivi du nombre de bénéficiaires du RAFEO et des changements associés en fonction du type d'étudiant (p. ex. le niveau de revenu), mais n'a pas cherché à déterminer si les modifications du RAFEO avaient amélioré l'accès aux études postsecondaires des membres des groupes sous-représentés. Il ignore les niveaux de revenu et les autres facteurs démographiques des étudiants qui n'ont pas présenté de demande au RAFEO. Par conséquent, il ne sait pas si la composition des effectifs inscrits a changé, et, partant, si plus de membres des groupes sous-représentés se sont inscrits aux programmes d'études postsecondaires que par le passé.

De plus, beaucoup de nouveaux bénéficiaires du RAFEO en 2017-2018 étaient déjà inscrits à un établissement postsecondaire, ce qui dénote que les modifications du RAFEO n'ont pas amélioré l'accès aux études postsecondaires comme elles devaient le faire. Nous avons constaté que 32 % des étudiants qui n'étaient pas en première année d'un programme de premier cycle ont bénéficié du RAFEO pour la première fois en 2017-2018. Il en découle donc que ces étudiants fréquentaient déjà un établissement postsecondaire sans avoir reçu d'aide financière de la province.

4.1.3 Mesure du rendement unique utilisée pour faire le suivi du taux de réussite du RAFEO

Le Ministère a élaboré aux fins de suivi une seule mesure de rendement officielle propre au RAFEO : le pourcentage d'emprunteurs qui ne sont pas en défaut de paiement et qui remboursent leur dette en conformité avec les conditions deux ans après le début de la période de remboursement.

Cette mesure est basée sur les étudiants qui ont reçu un prêt trois ans avant la date d'évaluation et qui ont terminé ou abandonné leurs études deux ans avant cette date. Par exemple, le taux de 2016-2017 reflète les étudiants qui ont reçu un prêt durant l'année scolaire 2013-2014 et qui ont terminé ou cessé leurs études à la fin de l'année scolaire 2014-2015.

Le Ministère a fixé la cible de rendement suivante : 93 % de prêts en règle d'ici 2020. Le taux de rendement réel en 2016-2017, le dernier exercice pour lequel des résultats sont disponibles, était de 92,5 %.

Bien que les taux de défaut de remboursement fournissent des renseignements utiles, le Ministère doit aussi disposer d'indicateurs pour mesurer les objectifs ultimes du RAFEO, à savoir aider les étudiants à poursuivre des études postsecondaires et à se trouver un emploi bien rémunéré. Le Ministère calcule les taux de diplomation et d'emploi des diplômés par établissement et programme pour l'ensemble des étudiants dans les établissements

postsecondaires publics et fait rapport à ce sujet. Il serait cependant utile d'établir des taux distincts pour les bénéficiaires du RAFEO afin de déterminer si le régime atteint les objectifs globaux.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure du rendement officielle, le Ministère déclare aussi publiquement le pourcentage de bénéficiaires du RAFEO qui ont recours au PAR, le taux d'étudiants en situation de défaut par établissement et programme, ainsi que le taux combiné de participation et de défaut, qui est fondé sur le nombre d'emprunteurs en situation de défaut ou ayant eu recours au PAR pendant un semestre ou plus par rapport au nombre total d'emprunteurs. Pour 2016, la première et la dernière année pour laquelle le Ministère a calculé ces résultats, le taux de participation au PAR était de 33,4 % et le taux combiné de participation et de défaut se situait à 39,9 %.

Dans sa présentation budgétaire de 2017-2018 au Cabinet, le Ministère a proposé au Conseil du Trésor des mesures du rendement additionnelles pour le RAFEO, y compris des indicateurs pour évaluer si l'accès aux études postsecondaires des étudiants d'origine modeste s'améliorait et si l'endettement moyen des étudiants à la fin de leurs études diminuait. Au moment de notre audit, le Conseil du Trésor n'avait pas pris de décision à propos de ces mesures. De plus, le Ministère ne faisait pas de suivi de ces mesures à des fins de communication interne.

RECOMMANDATION 1

Afin de déterminer si les objectifs visés par les modifications du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) ont été atteints, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- déterminer si le nombre d'inscriptions des étudiants dans les groupes sous-représentés s'est accru dans les établissements postsecondaires;
- faire le suivi et rendre compte publiquement des mesures, comme les taux de diplomation

et d'emploi des bénéficiaires du RAFEO selon leur domaine d'études, et du niveau d'endettement moyen des étudiants à la fin de leur scolarité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et s'est adressé au Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur en mai 2018 au sujet de l'utilisation de deux études commanditées qui se penchent sur le lien entre la participation aux études postsecondaires et le revenu du ménage. Le Ministère continuera à collaborer avec le Conseil pour désigner les études éventuelles qui assureront le suivi de la participation selon le revenu du ménage, et d'autres mesures relatives au revenu comme une rémunération ultérieure, les niveaux moyens de dettes d'études et les liens avec le marché du travail. Le Ministère collaborera avec d'autres secteurs au sein du Ministère pour coordonner le suivi et la présentation publique des résultats des bénéficiaires du RAFEO et d'autres apprenants.

4.2 Admissibilité à l'aide financière

4.2.1 Admissibilité et montant de l'aide financière établi correctement

Nous avons passé en revue les vérifications effectuées par le Ministère pour s'assurer que les exigences d'admissibilité et les calculs de l'aide financière ont été soumis aux essais nécessaires avant que le système de demande en ligne pour l'année scolaire 2017-2018 soit accessible au public.

Nous n'avons pu confirmer l'intégralité et l'exactitude des résultats des essais effectués dans le système, car le Ministère ne conserve aucune documentation justificative à ce sujet. Cette documentation servirait à déterminer si les essais requis ont été effectués et si les résultats ont répondu aux attentes.

Nous avons employé un processus manuel pour refaire les calculs de l'aide financière et valider les exigences d'admissibilité selon 15 scénarios de demande. Ces scénarios supposaient différents types d'étudiants (étudiants recevant un soutien de leurs parents, célibataires et autonomes, adultes, mariés ou chefs de famille monoparentale); des niveaux de revenu variés des étudiants et des parents; des étudiants vivant à la maison ou à l'extérieur durant la période d'études; l'inscription aux programmes de premier cycle et de cycles supérieurs; différents types d'établissements; et des étudiants non admissibles au RAFEO en raison d'un paiement excédentaire touché au cours d'une année précédente.

Dans tous les scénarios mis à l'essai, nous avons conclu que le Ministère avait correctement déterminé l'admissibilité et le montant de l'aide financière.

4.2.2 Le revenu des parents soutenant les étudiants adultes n'est pas pris en compte dans le calcul de l'aide financière

Il est attendu que les parents d'étudiants célibataires à charge, qui ont obtenu un diplôme d'études secondaires au cours des quatre dernières années, contribuent à l'éducation de leurs enfants selon leur capacité financière, ce qui réduit le montant potentiel octroyé par le RAFEO. Toutefois, si les étudiants ont quitté l'école secondaire depuis plus de quatre ans et qu'ils sont toujours à la charge de leur famille, seul leur revenu est pris en compte pour calculer l'aide à laquelle ils ont droit – le revenu familial n'est pas un facteur.

À la suite des récentes modifications apportées au régime, les étudiants adultes (ceux ayant quitté l'école secondaire depuis au moins quatre ans) sont admissibles à l'ensemble des bourses d'études de l'Ontario, d'où le nombre accru d'étudiants adultes qui ont présenté une demande au RAFEO et ont reçu des bourses en 2017-2018.

Le nombre d'étudiants adultes qui ont présenté une demande au RAFEO a augmenté de 28 % de 2016-2017 à 2017-2018, tandis que le nombre de ceux qui ont reçu une bourse du régime s'est accru de 33 % durant cette période. Toutefois, le montant total de l'aide financière octroyée à ce groupe a diminué depuis la nouvelle répartition de l'aide financière. En 2017-2018, 93 % de l'aide versée aux étudiants adultes était uniquement sous forme de bourses, tandis que l'année précédente, 75 % de l'aide était sous forme de bourses et de prêts (voir la **figure 6**).

Nous avons constaté que 27 % des bénéficiaires adultes du RAFEO ayant déjà fréquenté des établissements postsecondaires ont reçu de l'aide financière pour la première fois en 2017-2018. Donc, il se peut qu'ils aient fait des études auparavant sans recevoir d'aide financière. On ignore si beaucoup de ces étudiants avaient besoin du soutien du RAFEO pour poursuivre des études postsecondaires, car le Ministère ne dispose d'aucune donnée sur les revenus des étudiants qui n'ont pas reçu d'aide financière et ne peut donc déterminer le revenu par ménage étudiant. Précisons à ce sujet que 6 % des étudiants adultes qui avaient droit à une bourse et à un prêt en 2017-2018 ont refusé la partie emprunt de l'aide financière. De plus, 28 % des étudiants

Figure 6 : Versements aux étudiants adultes (quatre années après la fin des études secondaires) au titre du RAFEO, années scolaires 2016-2017 et 2017-2018

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

Année	Bourse seulement		Prêt seulement		Bourse et prêt		Total	
	En milliers		En milliers		En milliers		En milliers	
	Nombre	de dollars	Nombre	de dollars	Nombre	de dollars	Nombre	de dollars
2016-2017	1 843	1 790	65 000	271 864	64 731	805 910	131 574	1 079 565
2017-2018	165 148	918 678	29	76	10 001	69 997	175 178	988 750
Écart	163 305	916 888	(64 971)	(271 788)	(54 730)	(735 913)	33%	(8 %)

adultes ont indiqué sur leur demande qu'ils vivaient avec leurs parents.

En ce qui concerne les étudiants adultes vivant chez leurs parents, le montant de l'allocation de subsistance qui a été utilisé pour calculer l'aide financière était identique à l'allocation de subsistance utilisée pour les étudiants à charge ayant quitté l'école secondaire depuis moins de quatre ans. Toutefois, dans le cas des étudiants à charge, le revenu parental a été pris en compte dans le calcul du montant et du type d'aide financière.

RECOMMANDATION 2

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit revoir sa politique d'admissibilité au Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario en ce qui concerne les étudiants qui ont quitté l'école secondaire depuis plus de quatre ans pour s'assurer qu'elle reflète exactement leurs circonstances et leurs besoins réels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît les préoccupations de celle-ci. Le Ministère s'engage à revoir la politique sur le droit au RAFEO pour les étudiants sortis de l'école secondaire depuis quatre ans ou plus et qui vivent avec leurs parents. Le Ministère convient que le montant du RAFEO accordé à ces étudiants devrait refléter leurs besoins et leur situation réels. Cet examen comprendra l'analyse des données sur les étudiants indépendants pour déterminer l'impact de la modification de l'évaluation du RAFEO et pour établir si la modification de l'évaluation de ces étudiants comporte des répercussions juridiques. D'après le résultat de l'examen, le Ministère pourrait apporter des changements à la politique sur le droit au RAFEO pour les étudiants sortis de l'école secondaire depuis plus de quatre ans et habitant avec leurs parents. Ces changements seront mis en oeuvre sous peu.

4.3 Vérification des renseignements dans les demandes

4.3.1 Les renseignements ayant une incidence sur le montant de l'aide financière ne sont pas tous vérifiés

Pour calculer la Subvention ontarienne d'études, nous avons remarqué que le Ministère ne vérifie pas certains renseignements qui ont une incidence sur l'évaluation des besoins financiers, y compris la taille de la famille des étudiants à charge et la valeur des actifs financiers qu'ils possèdent (avec leur conjoint, le cas échéant).

Le Ministère demande aux étudiants autonomes ou adultes ayant des enfants de fournir les certificats de naissance de ces derniers afin de vérifier le nombre de personnes à charge. Cependant, lorsqu'un étudiant a quitté l'école secondaire il y a moins de quatre ans et qu'il compte sur le soutien de ses parents, le Ministère ne vérifie pas le nombre de personnes à charge au sein de la famille, ce qui a un effet sur le montant de l'aide financière octroyée. Le fait de déclarer un nombre plus élevé de personnes à charge peut faire hausser le montant total de l'aide financière versée à un étudiant ainsi que la portion qui est offerte sous forme de bourse plutôt que de prêt.

Le Ministère peut confirmer le nombre de personnes à charge dans une famille en demandant les certificats de naissance, comme il le fait pour les étudiants ayant des enfants.

En ce qui concerne les actifs financiers d'un demandeur et de son conjoint, le Ministère se fie uniquement au montant qu'ils déclarent (s'il y a lieu) sans demander de pièce justificative. En outre, il n'évalue pas le caractère raisonnable de la valeur des actifs déclarés, par exemple, en cherchant à déterminer si le demandeur ou son conjoint ont déclaré des placements ou un revenu locatif sur leur déclaration de revenus. Le Ministère nous a informés que les actifs déclarés par les étudiants sur leur demande au RAFEO sont considérés comme des ressources. Quoi qu'il en soit, il se peut que les étudiants qui ne déclarent pas leurs actifs jouissent d'un avantage injuste.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons au ministère de la Formation et des Collèges et Universités d'établir des processus pour vérifier le nombre de personnes à charge au sein de la famille d'un demandeur et la valeur des actifs financiers que possède un étudiant (et son conjoint, le cas échéant).

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et prévoit établir un processus à temps pour pouvoir commencer à vérifier le nombre d'enfants à charge dans la famille des parents en exigeant les certificats de naissance pour ces enfants à compter de l'année scolaire 2020-2021. De plus, au cours des deux prochaines années, le Ministère, avec l'Agence du revenu du Canada, déterminera si l'information tirée des déclarations de revenus peut être utilisée pour déterminer les actifs financiers appartenant aux demandeurs et à leurs conjoints, le cas échéant.

Si l'utilisation de ces renseignements est approuvée, le Ministère modifiera son protocole d'entente conclu avec l'Agence du revenu du Canada pour permettre la mise en commun de données fiscales additionnelles. Le Ministère mettra également en place un processus de collecte de documents supplémentaires auprès des personnes dont les données fiscales révèlent qu'elles pourraient ne pas déclarer tous leurs biens.

4.4 Paiements excédentaires versés à des bénéficiaires du RAFEO

Une modification apportée à la politique du Ministère, selon laquelle les étudiants doivent rembourser tout ou partie de leur bourse du RAFEO lorsqu'ils n'y sont plus admissibles pour des motifs variés, y compris la cessation des études, devrait

réduire les paiements excédentaires non recouverts en 2017-2018 et par la suite.

Aux fins du RAFEO, un étudiant est réputé avoir cessé ses études lorsqu'il passe au statut à temps partiel (c.-à-d. moins de 60 % d'un programme complet d'études, comme défini par l'établissement qu'il fréquente) ou qu'il met entièrement fin à ses études.

Les paiements excédentaires versés aux étudiants qui ont abandonné leurs études avant 2017-2018 totalisent 74,4 millions de dollars

Durant l'année scolaire 2016-2017 et les années précédentes, les étudiants qui ont mis fin à leurs études à temps plein après avoir reçu une bourse d'études de l'Ontario n'étaient pas tenus de la rembourser. Dans le cas des étudiants qui ont abandonné leurs études après avoir reçu un prêt, les paiements en trop qui en résultent feraient partie du solde impayé du prêt.

Nous avons analysé les données ministérielles sur les étudiants qui ont cessé leurs études à temps plein pour les années scolaires de 2013-2014 à 2016-2017 et avons constaté que le Ministère a octroyé des bourses de 74,4 millions de dollars à ces étudiants. Ce montant comprend près de 14,5 millions versés aux étudiants après qu'ils ont abandonné leurs études, car les Bureaux de l'aide financière n'avaient pas saisi assez rapidement leur retrait dans le système du Ministère. Pourtant, les étudiants n'ont pas été obligés de rembourser les bourses totalisant 74,4 millions de dollars.

Durant cette période de quatre ans, le Ministère a octroyé 248,9 millions en prêts à des étudiants qui ont abandonné leurs études, dont près de 18,7 millions après leur retrait de l'établissement d'enseignement, car le système du Ministère n'avait pas été mis à jour en temps opportun.

Nous avons constaté que le délai de traitement moyen des départs était d'environ un mois. Pourtant, dans le cas des étudiants qui ont reçu des bourses après avoir abandonné leurs études, il a fallu en moyenne quelque 10 jours de plus pour enregistrer les départs. Selon le Ministère, il arrive

souvent que les étudiants n'informent pas leur établissement postsecondaire lorsqu'ils cessent de se présenter aux classes.

Les paiements excédentaires versés aux étudiants qui abandonnent leurs études devraient diminuer à compter de l'année scolaire 2017-2018

Durant l'année scolaire 2017-2018, le Ministère a modifié les règles du RAFEO afin de remédier aux lacunes découlant de la renonciation au remboursement des paiements excédentaires, dont il a été question ci-dessus.

D'après la politique révisée, les bourses accordées aux étudiants qui abandonnent leurs études à temps plein dans les 30 premiers jours et qui ne les reprennent pas dans un délai de 5 mois doivent être converties en prêts remboursables. Après la période de 30 jours, le montant de la bourse convertie en prêt est établi au prorata en fonction de la période d'études de l'étudiant. Les paiements excédentaires convertis en prêts sont remboursables selon le processus habituel.

Nous avons analysé les données du Ministère sur les étudiants qui ont arrêté leurs études à temps plein durant l'année scolaire 2017-2018. Nos constatations sont résumées à la **figure 7** avec les données d'années antérieures.

Plus précisément, au 31 mai 2018, le Ministère avait octroyé 65,7 millions de dollars en subventions ontariennes d'études à des étudiants qui avaient abandonné leurs études. De ce montant, 11,8 millions ont été versés à des étudiants qui avaient arrêté leurs études dans les 30 premiers jours; cette somme devra donc être convertie en prêts. Le solde de 53,9 millions a été versé à des étudiants qui ont cessé leurs études après 30 jours; un montant proportionnel devra aussi être converti en prêts.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait toujours pas converti les bourses en prêts. Il a fait savoir que la conversion aurait lieu à la fin de l'été ou au début de l'automne 2018.

Les bourses sont aussi converties en prêts si le revenu n'est pas confirmé dans un délai de 12 mois

Afin de déterminer la capacité d'un demandeur à payer ses études, le Ministère prend en considération le revenu que les parents d'un étudiant à charge ont gagné l'année précédente. Dans le cas des étudiants indépendants (célibataires, mariés, en union de fait ou chefs de famille monoparentale), le revenu de l'année précédente de l'étudiant et de son conjoint, le cas échéant, est pris en compte.

Dans tous les cas, le Ministère tient également compte du revenu estimatif que l'étudiant gagnera durant la période d'études. La vérification du revenu durant la période d'études soulève des difficultés, dont il est question ci-après dans la section. Le Ministère essaie de comparer le revenu déclaré dans chaque demande au RAFEO avec les montants déclarés à Revenu Canada aux fins d'impôt.

Pour l'année scolaire 2016-2017 et les années antérieures, le Ministère exigeait que le revenu gagné soit vérifié avant de verser les fonds au titre de deux importantes bourses du RAFEO. Pourtant, les prêts étudiants et d'autres bourses pouvaient être accordés avant que le revenu soit vérifié. Si des écarts étaient constatés entre le montant de revenu déclaré dans la demande au RAFEO et celui déclaré à l'Agence du revenu du Canada, le Ministère réévaluait l'admissibilité de l'étudiant aux prêts et aux bourses. S'il déterminait que l'étudiant avait reçu un paiement en trop, le Ministère tentait de recouvrer le montant excédentaire de la bourse ou du prêt en réduisant le solde des fonds à verser durant l'année scolaire en cours. Si l'étudiant avait déjà touché l'intégralité des fonds, aucune tentative n'était faite pour recouvrer les paiements en trop, qui devraient être remboursés lorsque le prêt serait exigible. Dans certaines circonstances, les étudiants ne pourraient obtenir de financement futur dans le cadre du RAFEO avant qu'une grande partie des paiements excédentaires aient été remboursés.

À compter de l'année scolaire 2017-2018, le Ministère a modifié sa politique afin que le revenu soit

Figure 7 : Versements excédentaires au titre du RAFEO aux étudiants ayant mis fin à leurs études, années scolaires 2013-2014 à 2017-2018 (\$)

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total	2017-2018
Subventions octroyées avant le retrait des études	14 247 883	14 959 326	15 156 566	15 459 365	59 823 140	63 521 816
Subventions octroyées après le retrait des études	1 908 929	3 434 384	7 610 021	1 583 698	14 537 032	2 161 856
Total des subventions octroyées aux étudiants qui ont mis fin à leurs études	16 156 812	18 393 710	22 766 587	17 043 063	74 360 172	65 683 672
Prêts octroyés avant le retrait des études	60 058 013	52 178 015	58 418 383	59 571 485	230 225 896	700 414
Prêts octroyés après le retrait des études	4 451 922	4 474 500	4 859 290	4 916 276	18 701 998	74 102
Total des prêts octroyés aux étudiants qui ont mis fin à leurs études	64 509 935	56 652 515	63 277 673	64 487 761	248 927 884	774 516

vérifié dans les 12 mois suivant la date de début des études (habituellement au début de septembre).

Dans l'impossibilité de vérifier le revenu, les bourses d'études de l'Ontario octroyées doivent être converties en prêts. En cas d'écarts entre le revenu déclaré dans la demande au RAFEO et les déclarations de revenus, l'admissibilité de l'étudiant aux bourses et aux prêts est réévaluée comme par le passé. S'il est déterminé que l'étudiant n'est pas admissible à la bourse, en tout ou en partie, le paiement excédentaire doit être converti en prêt remboursable.

Comme par le passé, tout prêt accordé en trop devra être remboursé lorsque le prêt est exigible. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas converti en prêts les bourses versées en trop parce que le délai de 12 mois depuis le début des études n'avait pas expiré.

Le Ministère a éprouvé des difficultés à confirmer le revenu gagné par un étudiant durant la période d'études, car celle-ci correspond généralement à l'année scolaire plutôt qu'à l'année civile. Par conséquent, il lui était impossible de confirmer ce montant auprès de l'Agence du revenu du Canada, et le Ministère effectuait des estimations pour

comparer le revenu déclaré sur la demande au RAFEO et celui déclaré à Revenu Canada.

De plus, le processus de vérification, sous sa forme actuelle, ne pouvait être engagé avant la fin de la période d'études. En 2017-2018, un demandeur devait seulement déclarer le revenu gagné durant la période d'études s'il était supérieur à 5 600 \$ par semestre. Cette modification a sensiblement réduit le montant des revenus gagnés au cours de la période d'études que le Ministère doit vérifier. Pour 2017-2018, nous avons déterminé que 2,7 % seulement des étudiants ont déclaré un revenu supérieur à 5 600 \$ par semestre. Il serait plus simple si le Ministère tenait compte du revenu gagné au cours de l'année précédente au lieu du revenu projeté durant la période d'études.

RECOMMANDATION 4

Afin de simplifier le processus de vérification du revenu, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit tenir compte du revenu qu'un demandeur a gagné durant l'année précédente au lieu d'estimer le revenu qu'il gagnera durant la période d'études.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et commence à revoir les options permettant d'identifier les étudiants qui ne déclarent peut-être pas la totalité de leurs revenus réalisés pendant leur période d'études, en plus de prendre en compte les possibilités d'améliorer le processus de vérification des revenus réalisés par les étudiants pendant leur période d'études. Le Ministère tiendra compte de la recommandation de la vérificatrice générale dans le cadre d'une analyse complémentaire pour établir quelle est la mesure la plus appropriée pour vérifier le revenu de l'étudiant dans les cas où les étudiants ne déclarent peut-être pas tous les revenus gagnés pendant la période d'études.

4.5 Surveillance du RAFEO effectuée par le Ministère

Comme mentionné à la **section 2.3**, les activités de surveillance du Ministère comprennent l'inspection des Bureaux de l'aide financière dans les établissements publics et privés et l'examen de dossiers étudiants choisis. Sans processus d'inspection, le Ministère ne peut avoir de garantie que les Bureaux d'aide financière gèrent les demandes au titre du RAFEO conformément aux politiques et directives du Ministère, ce qui pourrait faire en sorte que des personnes non admissibles obtiennent de l'aide financière.

Nous avons examiné les processus liés à chaque activité et vérifié un échantillon d'inspections effectuées dans les Bureaux de l'aide financière au cours des trois dernières années. Nous avons retenu pour notre examen 10 établissements publics et 20 établissements privés. Nous avons constaté que tous les établissements approuvés dans le cadre du RAFEO avaient été inspectés en conformité avec le cycle d'inspection du Ministère, c'est-à-dire tous les trois ans pour les établissements publics et tous les

deux ans pour les établissements privés. Nous avons cependant émis quelques réserves au sujet des processus d'inspection et d'examen du Ministère, que nous présentons ci-dessous.

4.5.1 Trop peu de dossiers d'étudiants sont examinés pour déterminer l'existence de problèmes

Le nombre de dossiers d'étudiants choisis durant l'inspection des Bureaux de l'aide financière ne correspond pas à la taille de l'établissement inspecté. Par conséquent, le processus d'inspection offre peu d'assurance quant à la validité des opérations et au rendement des Bureaux.

Un échantillon fixe est utilisé peu importe la taille de l'établissement ou le nombre de ses effectifs ayant bénéficié du RAFEO. Plus précisément, en ce qui concerne les établissements privés, l'échantillon se compose de dix dossiers d'étudiants de la dernière année scolaire. Si l'établissement compte moins de 50 étudiants, moins de 10 dossiers peuvent être choisis. L'échantillon des établissements publics comprend 20 dossiers d'étudiants de la dernière année scolaire, dont 5 doivent avoir reçu une Bourse d'études pour personnes handicapées.

Puisque l'échantillon est fixe au lieu d'être basé sur la taille de l'établissement et les risques qu'il représente, il est moins probable que des dossiers comportant des problèmes majeurs soient sélectionnés. À des fins de comparaison, mentionnons que le nombre annuel d'étudiants qui ont bénéficié du RAFEO par établissement allait de 1 à 34 800. D'après l'American Institute of Certified Public Accountants, la taille minimale d'un échantillon pour une population de 250 ou plus est de 25 pour un niveau d'assurance faible, de 40 pour un niveau moyen et de 60 pour un niveau élevé. Selon cette mesure, le fait de retenir seulement 20 dossiers pour effectuer une inspection des établissements publics (ou 10 dossiers pour les établissements privés) ne procure même pas au

Ministère un faible niveau d'assurance quant à la population examinée.

Selon le Ministère, les dossiers échantillonnés sont sélectionnés dans une liste de bénéficiaires du RAFEO qui fréquentent l'établissement et qui ont été modifiés par le Bureau de l'aide financière de cet établissement. Il a ajouté que plus le dossier est complexe, plus il est probable qu'il soit retenu aux fins d'examen. Il a aussi précisé que les dossiers sont sélectionnés dans les domaines qui ont connu des problèmes auparavant. Pourtant, les dossiers d'inspection que nous avons examinés ne renfermaient aucun détail expliquant pourquoi ils avaient été choisis.

RECOMMANDATION 5

Afin de relever le niveau d'assurance que procure le processus d'inspection, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités a intérêt à augmenter le nombre de dossiers d'étudiants retenus pour les inspections des Bureaux de l'aide financière et à tenir compte à la fois du risque que représente l'établissement et de son effectif étudiant qui bénéficie du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et met à jour l'échantillonnage d'inspection, qui comprend l'augmentation du nombre de dossiers d'étudiants revus en fonction de la population étudiante de l'établissement. Les dossiers seront choisis d'après leur complexité et une analyse des données sur le risque. Le Ministère tiendra également compte de la méthodologie d'échantillonnage utilisée par l'American Institute of Certified Public Accountants.

4.5.2 Il n'est pas toujours clair que des améliorations doivent être apportées lorsque les établissements publics n'obtiennent pas la cote de conformité

Le fait de ne pas attribuer de cote de conformité à un établissement public à la suite d'une inspection de son Bureau de l'aide financière peut laisser des doutes sur les améliorations que le Bureau doit apporter.

Une fois l'inspection terminée, l'agent de conformité est censé informer le personnel du Bureau de l'aide financière de ses constatations et fournir au Bureau une copie du rapport d'inspection dans un délai de 30 jours. Le rapport signale les lacunes constatées durant l'inspection, sans cependant indiquer leur gravité.

Dans le cas des établissements privés, le rapport précise si le Bureau a obtenu la cote « réussite » ou « échec ». Une cote « échec » est attribuée lorsque l'établissement n'a pas obtenu la note minimale dans 4 des 19 aspects faisant l'objet de l'inspection.

Toutefois, une cote « réussite » ou « échec » n'est pas attribuée aux établissements publics. Jusqu'en 2016-2017, ces établissements obtenaient une cote de conformité de niveau élevé, moyen ou faible. Après 2016-2017, ils n'obtenaient pas de cote, mais le Ministère leur attribuait une cote de conformité à des fins internes. Toutefois, les cotes étaient attribuées subjectivement par l'inspecteur, faute de système de notation pondérée. Au moment de notre audit, les cotes de conformité internes suivantes ont été attribuées aux établissements publics durant le dernier cycle d'inspection :

- 20 ont obtenu une cote élevée;
- 17 ont obtenu une cote moyenne;
- 2 ont obtenu une cote faible;
- 16 n'ont pas obtenu de cote.

Voir la **figure 8** pour plus de détails.

Le Ministère nous a informés qu'après une discussion avec l'Association ontarienne des responsables de l'aide financière aux étudiants, il avait décidé de mettre fin aux cotes de conformité qui étaient attribuées aux établissements publics

Figure 8 : Derniers résultats d'inspection disponibles par type d'établissement, juillet 2018

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Type d'établissement	Cotes attribuées aux établissements publics durant les inspections				Cotes attribuées aux établissements privés durant les inspections			Total
	Cote de conformité élevée	Cote de conformité moyenne	Cote de conformité faible	Aucune cote	Réussite	Échec	Aucune cote	
Universités publiques	11	5	2	7	s.o.	s.o.	s.o.	25
Collèges publics	9	12	0	9	s.o.	s.o.	s.o.	30
Établissements privés	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	120	7	62	189
Total	20	17	2	16	120	7	62	244
% du total	36	31	4	29	63	4	33	

dans les rapports d'inspection, parce qu'aucune entente n'avait été conclue avec eux exigeant qu'ils respectent une norme quelconque. Plutôt, ces établissements sont tenus de respecter les politiques et les procédures du Ministère qui sont publiées en ligne. Par contraste, le Ministère a conclu une entente avec les établissements privés qui expose les conditions qu'ils doivent remplir pour que leur effectif étudiant soit admissible au RAFO.

Bien que chaque établissement public soit tenu, dans les 30 jours suivant la réception d'un rapport d'inspection, de fournir au Ministère un plan de mesures correctives qui énonce comment il prévoit corriger chacune des lacunes relevées, nous avons constaté que le Ministère a veillé à ce que des mesures correctives soient prises seulement dans le cas des établissements publics ayant une faible cote. Il n'y a pas eu de suivi auprès d'autres établissements qui présentaient des lacunes avant la prochaine inspection prévue de l'établissement, trois ans plus tard.

Dans les 30 jours suivant la réception d'un rapport d'inspection, les établissements privés doivent aussi présenter un plan d'action pour remédier aux lacunes signalées dans le rapport. Ces établissements font l'objet d'une inspection de suivi par le Ministère six mois plus tard. Si après deux ou trois inspections de suivi (à la discrétion du Ministère) des mesures correctives n'ont pas

été adoptées, l'établissement doit retenir les services d'un expert approuvé par le Ministère pour examiner et surveiller les domaines présentant des lacunes et s'assurer que des mesures correctives sont prises avant la prochaine inspection. Nous avons constaté que 25 établissements privés avaient obtenu une cote « échec » lors des deux dernières inspections. Le Ministère a seulement exigé qu'un de ces établissements engage un contrôleur de la conformité (Academy of Learning – Richmond Hill).

RECOMMANDATION 6

Afin d'assurer que les établissements prennent des mesures correctives pour remédier aux lacunes signalées durant les inspections des Bureaux de l'aide financière, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- soit attribuer à tous les types d'établissements une cote de conformité à la suite d'une inspection ou indiquer clairement la gravité de chaque lacune relevée;
- effectuer rapidement une inspection de suivi dans les établissements publics pour vérifier si des mesures correctives ont été appliquées, comme il le fait pour les établissements privés;
- mettre en place des ententes avec les Bureaux de l'aide financière dans les établissements publics en ce qui concerne la conformité

aux politiques et directives du Ministère sur l'administration du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale et est en voie de revoir le processus d'inspection du RAFFEO. Une partie de cette révision comportera des évaluations de conformité à l'inspection, des mesures de suivi et la mise à jour d'outils de surveillance pour veiller à ce que des mesures correctives soient prises rapidement. Le Ministère donnera suite à des mesures de renforcement additionnel auprès de ses partenaires des établissements publics afin d'assurer la conformité aux politiques et directives du Ministère portant sur l'administration du RAFFEO, et ce, au cours de la prochaine année.

4.5.3 Suivi insuffisant pour assurer la prise de mesures correctives en temps opportun

Les agents de conformité auxquels nous avons parlé pendant l'audit nous ont dit que les inspections de suivi surviennent dans l'année, généralement de 6 à 12 mois après que l'inspection initiale a relevé un problème, afin qu'il y ait suffisamment de temps pour appliquer une mesure corrective.

Nous avons constaté ce qui suit durant notre examen d'un échantillon de dossiers d'inspections qui avaient été effectuées durant les trois années scolaires de 2014-2015 à 2016-2017 :

- Dans 23 % des inspections d'établissements publics et privés que nous avons échantillonnées, le Ministère n'avait pas envoyé le rapport d'inspection au Bureau de l'aide financière de l'établissement dans le délai prévu de 30 jours. Le rapport était envoyé dans les 32 à 63 jours suivant la réalisation de l'inspection.
- Dans 20 % des inspections échantillonnées dans les établissements, nous avons observé

que le plan des mesures correctives à prendre pour remédier aux lacunes cernées n'avait pas été transmis au Ministère dans le délai de 30 jours. Parmi les rapports tardifs, le retard variait de 34 à 79 jours après la réception du rapport d'inspection du Ministère. Dans 13 % des cas, il n'y avait aucune preuve que l'établissement avait présenté le plan d'action de la direction au Ministère.

- Dans 23 % des inspections échantillonnées, dans lesquelles l'établissement avait soumis le plan d'action de la direction, celui-ci ne couvrait pas l'ensemble des problèmes signalés dans le rapport d'inspection. Toutefois, dans chacun des cas, le Ministère a fait un suivi jusqu'à ce qu'on lui présente un plan d'action de la direction adéquat.
- Dans le cas de la plupart des établissements privés dans notre échantillon qui avaient échoué à une inspection, nous n'avons relevé aucune preuve que le Ministère avait effectué l'inspection de suivi requise l'année suivante.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que les Bureaux de l'aide financière (les Bureaux) prennent des mesures correctives en temps opportun afin de remédier aux lacunes relevées durant une inspection par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, celui-ci doit :

- voir à ce que les rapports d'inspection soient fournis aux Bureaux dans les 30 jours suivant l'inspection;
- s'assurer, dans tous les cas, que les Bureaux ont présenté dans le délai fixé un plan d'action complet pour remédier à toutes les lacunes signalées dans le rapport d'inspection;
- effectuer en temps opportun une inspection de suivi dans tous les établissements qui ont échoué à l'inspection initiale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale et est en train de revoir le processus d'inspection du RAFEO. Une partie de cette révision comportera la mise à jour des rapports d'inspection et des outils de surveillance. Le Ministère fournira des rapports d'inspection aux Bureaux de l'aide financière dans les 30 jours suivant l'inspection. Le Ministère veillera à ce que les Bureaux de l'aide financière fournissent un plan de mesures correctives traitant de toutes les lacunes cernées dans le rapport d'inspection dans le délai requis. Le Ministère mènera des inspections de suivi de tous les établissements qui ont échoué à une inspection dans les 6 à 12 mois suivant, selon la gravité des problèmes relevés lors de l'inspection.

4.5.4 Le suivi inadéquat des données découlant des inspections compromet les mesures correctives

Le Ministère tient une feuille de calcul pour faire un suivi des inspections de conformité prévues et achevées et pour rendre compte des résultats des inspections et de l'état des mesures correctives appliquées. Les préoccupations suivantes ont été soulevées concernant le processus d'inspection :

- Une cote de conformité n'a pas été attribuée à 29 % des établissements publics, et concernant 33 % des établissements privés rien n'indiquait s'ils avaient réussi ou échoué à l'inspection (voir la **figure 8**).
- Les données pertinentes tirées du calendrier des inspections antérieures, qui étaient nécessaires pour le suivi de l'état des inspections, n'avaient pas été saisies dans le nouveau calendrier. Ces données comprennent la date des inspections antérieures, l'état actuel de l'examen, le suivi requis et le nom de l'inspecteur chargé de l'inspection. Puisque cette information ne figurait pas dans

le calendrier d'inspection, nous avons dû examiner chaque dossier d'inspection.

- La feuille de calcul ne renfermait aucune information qui aurait permis à la direction de vérifier si les activités de surveillance requises avaient été exécutées. Par exemple, la feuille de calcul n'indiquait pas la date à laquelle les rapports d'inspection avaient été envoyés aux établissements, la date à laquelle les établissements avaient présenté un plan d'action au Ministère afin de remédier aux lacunes ni la date du suivi de l'inspection par le Ministère. Cette information figure seulement dans les dossiers d'inspection individuels que nous avons échantillonnés (voir la **section 4.5.3**).
- Les lacunes et les problèmes relevés durant une inspection étaient consignés en termes généraux seulement ayant trait, par exemple, aux « admissions » ou aux « procédures de remboursement ou de retrait ». Aucune précision n'était donnée sur les lacunes actuelles. Par conséquent, le Ministère ne pouvait pas faire de suivi ni analyser efficacement les problèmes constatés durant le processus d'inspection. Ce faisant, il lui est impossible de dégager des tendances ou de cerner des lacunes à l'échelle du système à combler ou encore de déterminer des pratiques exemplaires à appliquer systématiquement.

Au moment de notre audit, le Ministère nous a informés qu'il comptait mettre en place une base de données pour consigner de façon plus complète et uniforme les informations recueillies durant les inspections.

RECOMMANDATION 8

Afin d'assurer que des mesures correctives appropriées sont prises à la suite d'une inspection des Bureaux de l'aide financière, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit consigner de manière

cohérente les données d'inspection principales, notamment la date et les résultats des inspections antérieures et en cours, les lacunes relevées et les mesures correctives que la direction s'est engagée à prendre et la date à laquelle elles sont appliquées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale et est en train de revoir le processus d'inspection du RAFEO. La révision comprend notamment la mise à jour des outils d'inspection pour consigner l'information clé, comme les résultats, les lacunes relevées, les mesures prises ou requises à la suite des inspections en cours ou passées. Les outils mis à jour aideront à déterminer un suivi approprié en fonction de la gravité des problèmes cernés pendant l'inspection.

4.5.5 Les données inadéquates nuisent à l'analyse des enquêtes auprès des étudiants bénéficiaires et à la production de rapports connexes

Comme dans le cas des calendriers d'inspection tenus par le Ministère, nous avons relevé des lacunes dans la façon d'établir les rapports sur les résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires du RAFEO. Plus particulièrement :

- Le calendrier des inspections du Ministère ne renfermait pas de renseignements de base, comme le type d'établissement, qui lui auraient permis de dégager des tendances ou d'analyser les enquêtes afin de déterminer les types d'établissements particuliers qui peuvent éprouver certains problèmes.
- La nature ou la source du problème n'était pas décrite de façon suffisamment détaillée pour tirer des conclusions constructives.

Des politiques et des manuels ne sont pas fournis aux agents de conformité qui sont responsables de mener les enquêtes. Cette lacune

donne lieu à des incohérences et à l'absence de normalisation des procédures et de la documentation. De plus, faute de procédures, de processus ou de documentation normalisés, il est impossible de savoir si l'on fait preuve de toute la diligence voulue dans la conduite des enquêtes.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que des enquêtes de qualité supérieure soient menées en tout temps auprès des étudiants, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- saisir dans le calendrier d'inspection et la base de données connexe les renseignements requis pour analyser les tendances et les fluctuations;
- créer des directives procédurales et des listes de contrôle pour les enquêtes ainsi que des normes de documentation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et est en train de revoir son système actuel de surveillance des enquêtes pour y inclure davantage de détails comme il est recommandé de le faire. En outre, le Ministère a déjà commencé à élaborer un guide des procédures visant à faciliter les enquêtes.

4.5.6 Le Ministère ne fait pas de suivi des plaintes visant le régime et ne peut donc apporter de correctifs à l'échelle du système

Le Ministère n'effectue pas de suivi des plaintes portant sur le RAFEO et ne dégage pas de tendances à ce sujet, de sorte à pouvoir apporter des correctifs à l'échelle du système. De plus, il ne tient pas de liste des étudiants qui appellent ou écrivent pour exprimer leurs préoccupations. Plutôt, les analystes des politiques traitent chaque dossier individuellement et la résolution est communiquée par téléphone. Des notes pertinentes ne sont pas saisies dans le dossier de l'étudiant, le cas échéant.

De plus, il n'existe aucune base de données indépendante sur les plaintes des étudiants. Il est donc impossible de déterminer ou de suivre les problèmes systémiques soulevés par ces derniers.

Le Ministère nous a fait savoir que même s'il ne surveille pas les plaintes, il surveille les demandes de renseignements présentées au Ministère par les médias sociaux.

RECOMMANDATION 10

Afin d'apporter au besoin des correctifs en temps opportun à l'échelle du système, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- faire un suivi des plaintes visant le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario et tenir une base de données sur les plaintes;
- analyser périodiquement les données.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale en ce qui concerne les préoccupations et les plaintes des étudiants pouvant provenir de sources autres que les médias sociaux. La Direction des communications du Ministère se sert actuellement d'une base de données du Web pour surveiller les problèmes relatifs au RAFEO qui sont mentionnés dans les médias sociaux. Pour éviter les dédoublements d'efforts, le Ministère mettra en place une base de données afin d'assurer une surveillance et un suivi plus étroits des plaintes reçues des étudiants autrement que par les médias sociaux, soit par téléphone, par courriel et par lettre. De plus, le Ministère inclura les données recueillies par d'autres voies, comme des groupes de réflexion sur les tests effectués par des utilisateurs, et déterminera les méthodes qui faciliteront la présentation de rapports.

Le Ministère examinera régulièrement le contenu de la base de données pour veiller à

ce que les problèmes soient réglés en temps opportun et pour cerner des tendances ou des problèmes systémiques qui doivent être corrigés de façon systémique.

4.5.7 Les inspections du Ministère n'ont pas relevé l'utilisation inappropriée de 220 000 \$ en fonds du RAFEO

Le processus d'inspection du Ministère n'a pas repéré qu'une université ontarienne (Laurentienne) avait affecté des fonds octroyés dans le cadre de la Bourse d'études pour personnes handicapées du RAFEO à des services universitaires financés par le Fonds pour l'accessibilité des étudiantes et étudiants handicapés du Ministère. Essentiellement, l'université cumulait des fonds en facturant des services aux étudiants handicapés pour lesquels elle avait touché des fonds du gouvernement.

Cette situation s'est produite de 2011 à 2017, période durant laquelle un montant de 219 197 \$ en bourses pour étudiants de l'Ontario a été utilisé de façon contre-indiquée. Ce problème a été constaté la première fois en avril 2016 lorsqu'un ancien étudiant bénéficiaire d'une bourse a soumis une plainte officielle par courriel au Ministère.

Le Ministère avait inspecté cet établissement auparavant, soit en octobre 2013, et 2,5 ans avant que l'étudiant dépose sa plainte en 2016. Quoi qu'il en soit, ce problème n'avait pas été repéré.

C'est seulement après avoir été informé par l'étudiant et avoir examiné la portée de la plainte durant son processus d'inspection en mars 2017 que l'Unité des enquêtes et de l'observation de la loi du Ministère a conclu que l'université avait violé les politiques ministérielles régissant les bourses versées aux étudiants handicapés. Neuf mois plus tard, en novembre 2017, l'université a accepté de rembourser 258 881 \$ au Ministère (219 197 \$ plus une pénalité) en paiements égaux sur cinq ans.

Le Ministère a depuis ajouté une exigence à son processus d'inspection des Bureaux de l'aide financière, selon laquelle dans l'échantillon de

20 dossiers retenus pour une inspection, 5 doivent être d'étudiants qui ont reçu une Bourse d'études pour personnes handicapées.

4.6 Remboursement des prêts et défaut de paiement

4.6.1 Importants montants en prêts étudiants non recouverts depuis la création du RAFEO

Au moment de notre audit, les prêts étudiants impayés totalisaient près d'un milliard de dollars depuis le lancement du RAFEO en 1975 (voir la **figure 9**). Près de la moitié de ce montant, soit 490 millions représentant 68 500 prêts étudiants, était en souffrance depuis plus de 10 ans bien que les efforts de recouvrement se poursuivaient. Un montant supplémentaire de 231 millions dans 48 200 comptes était en souffrance depuis de 4 à 10 ans. Près de 463 millions de ce montant avaient été radiés.

Au cours de chacune des cinq dernières années, des prêts d'environ 69 millions de dollars n'avaient pas été remboursés. Le montant cumulatif des prêts impayés comptait pour près de 18 % du solde des prêts à recevoir au 31 mars 2018. Le Ministère s'attend cependant à ce que la valeur annuelle des prêts en souffrance diminue à l'avenir puisqu'il accorde actuellement moins de prêts.

4.6.2 Les efforts de recouvrement énergiques commencent neuf mois seulement après que les prêts sont en souffrance

Les prêts étudiants sont considérés comme en souffrance 90 jours après qu'ils sont impayés, mais les efforts de recouvrement énergiques ne commencent pas avant plusieurs mois. Les parties chargées du recouvrement des prêts en souffrance sont le Centre de service national de prêts aux étudiants (le Centre) du gouvernement fédéral, le ministère des Finances de l'Ontario et les agences de recouvrement privées.

Figure 9 : Ancienneté des prêts en souffrance au 31 mars 2018

Source des données : ministère des Finances et Système intégré de gestion de l'information financière du gouvernement de l'Ontario

Ancienneté	Valeur des prêts* (\$)	Nbre de prêts
Moins de 90 jours	21 267 403	4 673
De 90 à 179 jours	20 863 083	4 623
De 180 jours à 1 an	24 668 488	5 344
De 1 à 2 ans	58 160 296	12 721
De 2 à 4 ans	107 132 553	23 556
De 4 à 6 ans	90 993 063	20 102
De 6 à 8 ans	72 130 750	15 269
De 8 à 10 ans	68 265 370	12 841
Plus de 10 ans	490 338 584	68 515
Total	953 819 590	167 644

* Représente le montant brut des prêts impayés avant les radiations puisque les efforts de recouvrement du montant brut se poursuivent.

Les efforts de recouvrement que consent le Centre concernant les prêts en souffrance de 90 à 270 jours prennent la forme d'avis de paiement et d'appels téléphoniques périodiques après un retard de 105 et de 270 jours; la vérification de l'exactitude des coordonnées des emprunteurs; et la suggestion de moyens à ces derniers pour que leur compte soit de nouveau en règle. Il peut s'agir notamment de l'ajout de trois mois d'intérêts sur le montant en souffrance au solde à rembourser sur la durée du prêt. Le Centre apporte également une aide en antidatant les demandes d'aide au remboursement d'un maximum de six mois lorsque les emprunteurs n'ont pas respecté l'échéance du PAR.

Le Centre transfère les montants en souffrance au ministère des Finances, qui entreprend des moyens de recouvrement vigoureux dans le cas des prêts en souffrance depuis neuf mois. Le Ministère nous a informés que le gouvernement fédéral prenait aussi ces mesures à l'égard des prêts qu'il octroie.

Les deux méthodes les plus efficaces qu'emploie le ministère des Finances sont le recours aux agences de recouvrement privées et la saisie des remboursements d'impôt par l'entremise de l'Agence

du revenu du Canada. Le taux de recouvrement de l'ARC est légèrement moins élevé au cours des cinq dernières années, soit 46 % en moyenne comparativement au taux de 47 % pour les agences de recouvrement. Ces deux méthodes de recouvrement combinées représentent 93 % de tous les prêts recouverts, comme le montre la **figure 10**.

Les agences de recouvrement reçoivent une commission de 16 %

Une commission de 16 % sur les montants recouverts est versée aux agences de recouvrement privées – près de 20 millions de dollars sur les 127,4 millions recouverts au cours des cinq dernières années (la province paye la commission et applique l'intégralité [100 %] des fonds recouverts au solde impayé des prêts étudiants). Par contraste, environ 1 % des sommes recouvrées sur les remboursements d'impôt au cours de la même période (126,2 millions) a été versé à l'Agence du revenu du Canada. Donc, la province toucherait des recouvrements nets plus élevés si elle tentait d'abord de recouvrer les sommes exigibles sur les remboursements d'impôt.

Le personnel du ministère des Finances nous a dit qu'il transfère en premier les prêts impayés aux agences de recouvrement privées avant de les recouvrer sur les remboursements d'impôt. Les

comptes en souffrance demeurent chez les agences jusqu'à leur remboursement intégral ou jusqu'à ce que l'emprunteur décède, déclare faillite ou bénéficie d'une exemption de remboursement du prêt pour des raisons médicales en cas d'invalidité permanente.

Selon le ministère des Finances, lorsqu'aucun paiement n'a été fait sur un compte près d'un an après son transfert à une agence, la procédure de saisie-arrêt des remboursements d'impôt est engagée. Le Ministère a aussi indiqué que, quelle que soit l'ancienneté d'un compte en souffrance, les agences privées continuent de faire des appels, d'envoyer des lettres, de déclarer les créances aux agences d'évaluation du crédit et, dans certains cas, d'intenter des poursuites judiciaires.

En réponse à la question de savoir pourquoi il n'essaie pas de recouvrer les sommes exigibles sur les remboursements d'impôt avant de recourir aux agences, le ministère des Finances précise qu'aux termes de son entente avec l'Agence du revenu du Canada, il doit faire tout effort raisonnable pour recouvrer les créances avant de faire appel à l'ARC. De plus, l'Agence du revenu du Canada facture seulement à la province des frais d'administration de 1 % sur les sommes recouvrées dans le cadre du programme de saisie-arrêt des remboursements d'impôt. Toute modification du système existant engendrerait donc des coûts supplémentaires pour le Ministère, ce qui comprend les frais de

Figure 10 : Recouvrement des prêts impayés selon la méthode de recouvrement, de 2013-2014 à 2017-2018 (\$)

Source des données : ministère des Finances

Méthode de recouvrement	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total	% du total
Agence de recouvrement privée (1)	25 067 289	23 577 764	25 009 364	27 140 116	26 557 037	127 351 570	47
Saisie des remboursements d'impôt (2)	24 829 546	25 105 817	26 385 120	25 400 144	24 449 686	126 170 313	46
Méthode de recouvrement pondérée (p. ex. lettres types, appels téléphoniques, etc.)	2 813 932	2 748 418	2 831 270	2 896 064	3 091 709	14 381 393	5
Faillites et propositions de consommateurs	1 041 740	939 843	996 903	942 433	1 006 789	4 927 708	2
Total des recouvrements	53 752 507	52 371 842	55 222 657	56 378 757	55 105 221	272 830 984	100

personnel supplémentaires requis pour gérer le processus interne.

De nombreuses administrations canadiennes ont mis en place un système de recouvrement semblable à celui de l'Ontario dans le cadre duquel, par exemple, les prêts sont considérés comme en souffrance en cas de non-paiement après 90 jours. Toutefois, le Manitoba transfère tous les prêts à l'Agence du revenu du Canada aux fins de recouvrement si aucun paiement n'a été fait au cours des cinq derniers mois, et ce, jusqu'à ce que l'emprunteur rembourse l'intégralité du prêt, y compris les intérêts en souffrance, ou recoure au PAR.

RECOMMANDATION 11

Afin de recouvrer les prêts impayés du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario de la manière la plus rentable possible, nous recommandons ce qui suit :

- le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit collaborer avec le gouvernement fédéral, qui s'est entendu avec le Centre de service national de prêts aux étudiants pour déployer des efforts de recouvrement des prêts étudiants plus rapidement une fois qu'ils sont en défaut;
- le ministère des Finances de l'Ontario doit renégocier son entente avec l'Agence du revenu du Canada afin de procéder à la saisie des remboursements d'impôt plus tôt qu'à l'heure actuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et contribuera, avec le gouvernement fédéral et le Centre de service national de prêts aux étudiants, à déterminer les occasions d'appliquer des mesures collectives plus tranchées une fois que les prêts étudiants de l'emprunteur commencent à être en retard

ou que l'emprunteur est en défaut de paiement de ses prêts étudiants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale selon laquelle il convient de procéder à une réévaluation lorsqu'il y a saisie de remboursements d'impôt sur le revenu. Le Ministère évaluera les options de modification de l'échéancier, notamment les répercussions éventuelles sur les coûts et la dotation. Le Ministère engagera l'Agence du revenu du Canada à déterminer les obstacles aux modifications proposées à l'échéancier.

4.6.3 Les collèges privés d'enseignement professionnel affichent un taux de défaut de paiement élevé

Nous avons analysé les taux de défaut selon les types d'établissement pour les cinq années civiles de 2012 à 2016 et avons constaté que les collèges privés d'enseignement professionnel affichaient les taux de défaut les plus élevés parmi tous les établissements approuvés aux fins du financement dans le cadre du RAFEO; venaient ensuite les universités et les collèges publics.

Nous avons observé que les taux de défaut s'amélioraient légèrement dans tous les types d'établissements. La tendance quinquennale des taux de défaut par type d'établissement est présentée à la **figure 11**.

En 2016, le taux de défaut le plus élevé affiché par un collège privé d'enseignement professionnel s'élevait à 47,1 %, tandis que les taux des collèges et universités publics se situaient à 14,8 % et à 10,8 % respectivement. En outre, 41 collèges privés d'enseignement professionnel affichaient un taux de défaut d'au moins 20 %. La **figure 12** présente les 10 établissements affichant les taux de défaut

Figure 11 : Taux de défaut global pour 2012-2016 et recours au Programme d'aide au remboursement en 2016, par type d'établissement (%)

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Type d'établissement	Taux de défaut ¹					Taux d'utilisation ¹ du Plan d'aide au remboursement
	2012	2013	2014	2015	2016	2016
Collèges privés d'enseignement professionnel	20,60	18,80	18,50	17,00	16,40	42,70
Collèges de l'Ontario	13,40	13,20	12,10	10,80	9,80	34,30
Universités de l'Ontario	4,60	4,50	4,00	3,60	3,30	30,30
Autres établissements privés et publics	4,20	3,70	3,70	3,40	2,50	35,70
Taux global (%)	9,80	9,60	9,00	8,10	7,50	33,40

1. Le calcul du taux de défaut est basé sur le nombre de prêts impayés, exprimé en pourcentage du nombre de prêts octroyés aux étudiants dans l'établissement. Par exemple, les taux de défaut pour 2016 reflètent les étudiants en cours de remboursement qui ont reçu des prêts d'études intégrés Canada-Ontario durant l'année scolaire 2013-2014 et qui ont terminé ou abandonné leurs études en 2014-2015. L'état de ces prêts a été évalué en juillet 2016 ou deux ans après que les étudiants étaient censés avoir commencé à les rembourser.
2. Le taux de participation au Programme d'aide au remboursement (PAR) est établi en fonction du nombre d'emprunteurs qui y ont eu recours pour au moins un semestre, exprimé en pourcentage du nombre total de bénéficiaires de prêts. Le taux de 2016 est fonction du nombre de bénéficiaires de prêts en 2013-2014 qui ont présenté une demande au PAR et qui ont reçu de l'aide au remboursement pour au moins un semestre entre 2013-2014 et juillet 2016.

Figure 12 : Dix principaux établissements et programmes associés affichant les taux de défaut les plus élevés, 2016

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Établissement	Taux de défaut global (%)	Programme affichant le taux de défaut le plus élevé	Taux de défaut du programme (%)
Windsor Career College	47	Conception graphique	43
Academy of Learning, Kingston	46	Administrateur de bureau médical	29
Looks Aesthetic Academy	43	Soins avancés d'esthétique médicale et technicien en lasers	43
Everest College, rue King, Hamilton*	41	Adjoint de direction	60
Luba Mera Institute of Aesthetics and Cosmetology	40	Esthétique et cosmétologie avancées	40
Academy of Learning, Guelph*	35	Comptabilité et administration de la paye	60
Trillium College, St. Catharines*	33	Gestion des affaires	67
Everest College, Windsor*	33	Notions de base d'application de la loi	50
Canadian College of Business, Science and Technology, Scarborough	33	Administration de bureau de santé	29
Maxwell College of Advanced Technology	33	Préposé aux services de soutien à la personne	29

* Parmi les 10 principaux établissements affichant les taux de défaut les plus élevés en 2014 ou 2015

les plus élevés en 2016, qui étaient tous des collèges privés d'enseignement professionnel.

Nous avons aussi noté que les programmes associés aux taux de défaut les plus élevés étaient offerts dans des collèges financés par les fonds publics et des collèges privés d'enseignement professionnel. En 2016, 16 programmes d'études affichaient un taux de défaut d'au moins 60 % (voir la **figure 13**). Reste à savoir pourquoi le Ministère soutenait des programmes présentant un taux de défaut aussi élevé. Il n'a pu dire pourquoi certains établissements et programmes particuliers dans ces établissements affichaient des taux de défaut élevés.

Les collèges privés d'enseignement professionnel couvrent une petite partie seulement des défauts de paiement aux termes du programme à frais partagés

Le programme à frais partagés avec les collèges privés d'enseignement professionnel relativement aux prêts en souffrance est peu efficace, car les établissements sont seulement tenus de couvrir une petite partie des impayés. Le programme à frais partagés s'applique aux établissements privés dont le taux de défaut global est supérieur au seuil fixé, actuellement de 20 %.

Le processus pour calculer le montant à recouvrer auprès des collèges privés d'enseignement professionnel est complexe. Il est engagé chaque année en juillet lorsque le Ministère calcule le taux de défaut des établissements privés en se basant sur une cohorte d'étudiants des trois années scolaires précédentes. Par exemple, le taux de défaut pour 2016 se rapporte à la cohorte d'étudiants de 2013-2014.

Si le taux de défaut de prêts étudiants d'un établissement est supérieur au seuil fixé par le Ministère pour l'année en cours, l'établissement doit fournir une garantie financière au Ministère sous forme de billet à ordre ou de nantissement, comme une lettre de crédit, pour la prochaine année scolaire. Toutefois, l'établissement est

uniquement tenu de payer si son taux est supérieur au seuil deux années plus tard.

Par exemple, les établissements dont le taux était supérieur au seuil en 2016 (année se rapportant à la cohorte étudiante de 2013-2014) et qui devaient fournir une garantie financière pour l'année scolaire 2017-2018 ne seront pas tenus de verser de somme avant l'année scolaire 2019-2020 lorsque le Ministère vérifiera à nouveau si leur taux de défaut excède le seuil du programme à frais partagés.

On s'attendrait à ce que les frais soient partagés également, c'est-à-dire que l'établissement et le Ministère acquittent à part égale les frais des prêts en souffrance. Pourtant, nous avons constaté ce qui suit dans notre examen des prêts impayés pour l'ensemble des établissements dont le taux était supérieur au seuil pour la période de six ans allant de 2011 à 2016 :

- Pour 2011 et 2012, dernières années durant lesquelles des paiements étaient exigibles aux termes du programme à frais partagés, les établissements étaient seulement tenus de couvrir une partie des frais, soit 3 % du montant total des prêts impayés. C'est-à-dire que sur 14 millions en impayés, le Ministère a absorbé 13,6 millions et les établissements privés seulement 417 000 \$ (214 000 \$ pour 2011 et 203 000 \$ pour 2012). Au moment de notre audit, le Ministère avait collecté 21 000 \$ seulement sur les impayés en 2011, car de nombreux établissements privés ayant un taux de défaut élevé avaient fermé leurs portes. Le Ministère venait tout juste d'informer les établissements des paiements qu'ils devaient effectuer pour les impayés de 2012.
- Concernant les autres années (2013 à 2016) visées par notre examen, le Ministère prévoyait de revoir le taux de défaut de ces établissements durant chaque année de 2017 à 2020 afin de déterminer s'il excédait toujours le seuil ainsi que le montant des prêts en souffrance (le cas échéant) à recouvrer.

Nous avons aussi observé qu'au cours des 6 dernières années, 99 établissements avaient affiché

Figure 13 : Programmes d'études et établissements associés affichant un taux de défaut d'au moins 60 %, 2016

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Programme affichant le taux de défaut le plus élevé	Taux de défaut (%)	Établissement	Type d'établissement
1 Techniques culinaires – formation de chef cuisinier	88,9	Collège Canadore	Collège
2 Techniques policières	72,7	Trillium College, Peterborough	Collège privé d'enseignement professionnel
3 Administration des affaires	66,7	CDI College, Hamilton	Collège privé d'enseignement professionnel
4 Gestion des affaires	66,7	Trillium College, St. Catharines	Collège privé d'enseignement professionnel
5 Programmes généraux en arts et sciences	66,7	Collège Cambrian	Collège
6 Techniques de soudage	66,7	Collège Sault	Collège
7 Programmes généraux en arts et sciences d'un an	64,7	Collège Lambton	Collège
8 Gestion des affaires	63,6	Trillium College, Peterborough	Collège privé d'enseignement professionnel
9 Coiffure	63,6	Trillium College, rue Church, Toronto	Collège privé d'enseignement professionnel
10 Comptabilité et administration de la paye	60,0	Academy of Learning, Guelph	Collège privé d'enseignement professionnel
11 Administration des affaires	60,0	CDI College, Ajax	Collège privé d'enseignement professionnel
12 Gestion d'événements	60,0	CDI College, Hamilton	Collège privé d'enseignement professionnel
13 Intervenant des services communautaires	60,0	CTS Canadian Career College, Barrie	Collège privé d'enseignement professionnel
14 Adjoint de direction	60,0	Everest College, rue King, Hamilton	Collège privé d'enseignement professionnel
15 Parajuriste	60,0	Collège Mohawk	Collège
16 Techniques de construction	60,0	Collège Sault	Collège

un taux de défaut supérieur à 20 % à un moment donné et 6 établissements avaient un taux de défaut excédant 20 % pendant toute cette période.

En janvier 2014, le Ministère a adopté des normes de rendement pour les établissements privés afin de maintenir leur admissibilité au RAFEO. Selon ces normes, ils devaient :

- maintenir des taux de diplomation et d'emploi chez les diplômés issus de programmes approuvés dans le cadre du RAFEO équivalant à au moins 80 % de la moyenne des collèges financés par les fonds publics au cours de *chacune des trois années*;

- maintenir un taux de défaut global des prêts d'études intégrés Canada-Ontario qui était inférieur au seuil du programme à frais partagés (20 %) à tout le moins dans *une des quatre années*.

Lorsqu'un établissement ne satisfait pas à l'exigence au cours d'une année donnée, il n'est pas admissible au RAFEO pour la période de trois ans, après quoi il peut présenter une nouvelle demande. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore commencé à évaluer les résultats liés à la première norme pour l'exercice 2018-2019.

RECOMMANDATION 12

Afin de réduire le taux de défaut des prêts octroyés par le RAFEO aux étudiants fréquentant des collèges privés d'enseignement professionnel et de recouvrer une portion supérieure des impayés, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit :

- réviser le programme à frais partagés pour s'assurer que les établissements couvrent une portion supérieure des impayés;
- recouvrer plus tôt les montants auprès des établissements aux termes du programme à frais partagés, par exemple, après un an au lieu de six;
- faire un suivi auprès des établissements qui affichent un taux de défaut élevé pendant au moins deux années scolaires consécutives;
- mesurer les résultats des établissements privés par rapport aux normes de rendement et prendre des mesures appropriées relativement à leur admissibilité au RAFEO lorsqu'ils ne respectent pas les normes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale et révisera le programme actuel de partage des coûts relatif aux défauts dans le but de recouvrer une plus grande proportion de prêts provinciaux en défaut en temps opportun. Le Ministère établira un calendrier approprié pour assurer un suivi plus régulier auprès des établissements qui ont constamment des taux de défaut élevés, et continuera d'établir et de mesurer des normes de rendement pour les établissements privés.

Le Ministère prendra des mesures appropriées dans les cas où des établissements privés ne respectent pas les normes fixées par le Ministère à des fins de désignation au titre du RAFEO, notamment en empêchant les établissements d'obtenir des approbations au titre du RAFEO pour une période limitée ou indéterminée.

4.7 Contrôles d'accès au RAFEO

4.7.1 Il est difficile de savoir si les risques évalués posés aux données des demandeurs ont été atténués

Le Ministère a effectué une évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée lorsqu'il a lancé le projet de transformation du RAFEO en 2016-2017, afin de cerner les risques potentiels pour la vie privée ou de déterminer la perte ou le vol potentiel des renseignements personnels des étudiants qui sont recueillis et conservés dans le système du RAFEO.

L'évaluation comprenait des constatations et des mesures de suivi, mais le Ministère n'a pu fournir de preuve documentaire démontrant que les problèmes avaient été réglés. Les problèmes cernés durant l'évaluation comprenaient l'omission de tenir un calendrier de la conservation des données du RAFEO, conformément à la *Loi sur les Archives publiques et la conservation des documents*, et le défaut de s'assurer que les données transférées des systèmes du Centre de demande d'admission aux universités de l'Ontario ou du Service d'admission des collèges de l'Ontario vers le site Web du RAFEO sont chiffrées.

Les évaluations de l'impact sur la protection de la vie privée déterminent si des contrôles appropriés sont en place pour protéger les renseignements personnels des demandeurs et des bénéficiaires. Selon les normes de l'industrie, ces évaluations sont effectuées régulièrement et la période intercalaire est fonction du secteur et du niveau de risque que l'entité accepte d'assumer. Le Ministère nous a cependant informés qu'il n'effectuera pas une nouvelle évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée après le transfert prévu des données dans le système pour la période de présentation des demandes pour 2018-2019.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, par exemple, exige qu'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée soit effectuée pour tous les programmes et services nouveaux ou remaniés. Le but de cette évaluation est de

déterminer si les modifications découlant du transfert annuel des données dans les demandes pour la prochaine année n'ont pas d'incidence négative sur la vie privée. Si le Ministère acceptait de suivre ce protocole, une évaluation devrait être effectuée chaque année.

RECOMMANDATION 13

Afin de mieux protéger les renseignements personnels saisis dans le système du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit s'assurer de documenter les mesures de suivi découlant de la dernière évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée et d'y donner suite. Il doit en outre évaluer dans les plus brefs délais les avantages d'effectuer une évaluation annuelle.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et prend au sérieux la protection des données des étudiants. Le Ministère a commencé à mettre en place toutes les mesures de la dernière évaluation de l'impact sur la protection de la vie privée qui s'appliquent au RAFEO. Le Ministère convient d'évaluer sur-le-champ les avantages d'effectuer annuellement de telles évaluations et, à cette fin, est en contact avec les bureaux de protection de la vie privée pertinents au sein du gouvernement de l'Ontario.

4.7.2 Le système d'information du RAFEO est vulnérable à une utilisation non autorisée

Le Ministère n'a pas de processus officiel pour déterminer les personnes qui sont autorisées à accéder au système d'information du RAFEO ou le niveau d'autorisation de chaque utilisateur. En juillet 2018, il a terminé un examen des privilèges d'accès des utilisateurs dans les Bureaux de l'aide

financière, mais nous ignorons s'il s'agissait d'un examen ponctuel ou s'il sera mené chaque année.

Durant notre examen des manquements aux contrôles d'accès, nous avons constaté qu'un employé dans un Bureau de l'aide financière mis à pied en juin 2017 avait eu accès au système du RAFEO jusqu'en février 2018. Le Ministère s'en serait rendu compte plus tôt si des examens de l'accès des utilisateurs avaient lieu chaque année.

Nous avons aussi noté que les vérifications de l'accès au système effectuées par les employés du Ministère servaient uniquement à déterminer si les privilèges d'accès d'un utilisateur étaient correctement désignés comme actifs ou inactifs, mais non si le niveau d'accès était approprié. Il se peut que des utilisateurs aient des privilèges d'accès supérieurs à ceux nécessaires.

En outre, le Ministère n'a pas de processus officiel pour révoquer les privilèges d'accès au système des employés des Bureaux de l'aide financière. Nous avons noté que dans 40 % des dossiers d'employés mis à pied examinés, le Ministère avait uniquement indiqué que ces privilèges devaient être révoqués. Il n'avait cependant pas pris de mesures pour s'assurer que cela avait été fait avant que nous lui ayons présenté nos observations à ce sujet. Le risque tient au fait que les justificatifs d'identité des employés mis à pied peuvent être utilisés pour soumettre et traiter des opérations non autorisées ou frauduleuses.

Les mots de passe pour le système du RAFEO n'expirent pas, ce qui est contraire aux normes de TI du gouvernement de l'Ontario, selon lesquelles les mots de passe des utilisateurs habituels expirent après 90 jours et ceux des administrateurs de système, après 30 jours.

Nous avons aussi observé que le personnel du Ministère et des Bureaux de l'aide financière ne reçoit aucune formation officielle sur les atteintes à la vie privée et la protection des renseignements personnels. Plutôt, les diapositives du programme de formation sont affichées sur un site Web sécurisé et les employés sont informés lorsqu'elles sont disponibles. Quoi qu'il en soit, la formation

n'est pas obligatoire et le Ministère ne fait pas de suivi pour déterminer les employés qui ont pris connaissance de leur contenu.

RECOMMANDATION 14

Afin d'atténuer le risque que des utilisateurs non autorisés accèdent au système du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario et effectuent des opérations non autorisées ou frauduleuses, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) doit :

- examiner l'accès de ces utilisateurs et de ceux des Bureaux de l'aide financière pour déterminer si leur niveau d'accès est approprié;
- révoquer immédiatement les privilèges d'accès de ses employés et de ceux des Bureaux de l'aide financière mis à pied;
- donner au personnel du Ministère et des Bureaux de l'aide financière de la formation sur les atteintes à la vie privée et la protection des renseignements personnels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et prend au sérieux

la protection des données des étudiants. Le Ministère a mis en place un processus en octobre 2018 pour accroître la fréquence des examens de l'accès des utilisateurs du Ministère et des Bureaux d'aide financière au cours de l'année. Le Ministère a entrepris l'examen de l'accès complet et continuera à révoquer immédiatement les privilèges d'accès de ses employés et de ceux des Bureaux de l'aide financière mis à pied. Suivant la recommandation de la vérificatrice générale, le Ministère effectue un examen et apportera les changements nécessaires pour officialiser le processus de révocation de l'accès.

Le Ministère donnera également à son personnel de la formation sur la protection de la vie privée et soulignera aux établissements l'importance de sécuriser les données. Le Ministère révisera ses méthodes actuelles de formation à la protection de la vie privée pour donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale et améliorera ses outils de formation mis à la disposition des établissements au cours de la prochaine année.

Annexe 1 : Programmes du RAFO par type de demande pour l'année scolaire 2017-2018

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

Nom du programme en 2017-2018	Nom précédent du programme	Description du programme en 2017-2018
Demande aux programmes d'études à temps plein¹		
Prêt d'études combiné Canada-Ontario	Prêt d'études intégré Canada-Ontario	Les sommes combinées du prêt d'études du Canada et du prêt d'études de l'Ontario auxquelles l'étudiant a droit sont plafonnées à 5 000 \$ par semestre.
Subvention d'études de l'Ontario	Subvention ontarienne d'études ²	Compte quatre composantes : <ul style="list-style-type: none"> • Composante de base : Montant fixe par semestre non fondé sur les besoins évalués de l'étudiant. Peut couvrir jusqu'à 50 % des frais de scolarité moyens selon le revenu familial et la taille de la famille. • Composante des besoins : L'admissibilité est fondée sur les coûts admissibles de l'étudiant moins les ressources totales prévues, y compris l'aide fédérale. • Composante du complément pour frais de scolarité : Montant supplémentaire offert aux étudiants dont le revenu personnel est inférieur à 30 000 \$ ou dont le revenu familial est inférieur à 50 000 \$, si les bourses d'études fédérales et les composantes de base et des besoins sont insuffisantes pour couvrir le moindre des frais de scolarité réels ou moyens. Uniquement offert aux étudiants fréquentant des collèges et universités publics en Ontario. • Composante des études à distance : Montant supplémentaire offert si l'établissement postsecondaire est situé plus de 80 km de la résidence de l'étudiant et que ce dernier doit faire la navette ou vivre à l'extérieur de la résidence familiale.
	Subvention pour frais d'apprentissage et de subsistance (MSEJ)	Offre 465 \$ par mois aux étudiants à temps plein âgés de 18 à 24 ans qui ne sont plus sous la garde d'une société d'aide à l'enfance de l'Ontario. La subvention est financée par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires à titre de complément du soutien jusqu'à l'âge de 21 ans.
Bourse d'études canadienne	Bourse pour étudiants à temps plein ³	Offre 86,54 \$ aux étudiants issus d'une famille à faible revenu par semaine d'études, jusqu'à concurrence de 4 500 \$ par année scolaire. Si le revenu familial augmente, la subvention est réduite au montant minimal de 100 \$ par année scolaire en fonction de la tranche supérieure du seuil de revenu familial.
	Bourse pour étudiants à temps plein ayant des personnes à charge	Les étudiants admissibles ayant un ou plusieurs enfants à charge dont le revenu familial est inférieur au seuil établi reçoivent 46,51 \$ par semaine d'études.
	Bourse pour étudiants ayant une invalidité permanente ⁴	Offre 2 000 \$ par année scolaire aux étudiants ayant une invalidité permanente pour couvrir les frais d'études standards (subsistance, scolarité, manuels, etc.). La bourse se substitue généralement au prêt d'études canadien.
Demande de services et de matériel pour étudiants handicapés		
Bourse d'études de l'Ontario	Bourse d'études de l'Ontario pour personnes handicapées	Offre jusqu'à concurrence de 2 000 \$ par année scolaire aux étudiants handicapés pour les services et le matériel dont ils ont besoin pour faire des études postsecondaires.

Nom du programme en 2017-2018	Nom précédent du programme	Description du programme en 2017-2018
Bourse d'études canadienne	Bourse d'études canadienne – services et matériel pour étudiants ayant une invalidité permanente.	Offre jusqu'à concurrence de 8 000 \$ par année scolaire aux étudiants ayant une invalidité permanente pour les services et le matériel liés à leur invalidité.
Demande d'étudiants sourds étudiant à l'étranger		
Bourse d'études de l'Ontario	Bourse d'études de l'Ontario pour les étudiants sourds fréquentant un établissement postsecondaire à l'extérieur du Canada	Offre une aide non remboursable pour couvrir les frais en sus de l'aide financière du RAFEO versée aux étudiants sourds pour étudier à l'étranger dans un établissement dont la langue d'enseignement est la langue des signes américaine ou la langue des signes québécoise.
Demande aux programmes d'études à temps partiel		
Subvention d'études de l'Ontario	Bourse ontarienne pour études à temps partiel	Offre jusqu'à concurrence de 500 \$ par année scolaire aux étudiants admissibles à temps partiel issus d'une famille à faible revenu.
Bourse d'études canadienne	Bourse d'études à temps partiel	Offre jusqu'à concurrence de 1 800 \$ par année scolaire aux étudiants à temps partiel issus d'une famille à faible revenu.
	Bourse pour étudiants à temps partiel ayant des personnes à charge	Offre jusqu'à concurrence de 1 920 \$ par année scolaire pour chaque enfant de moins de 12 ans aux étudiants à temps partiel issus d'une famille à faible revenu.
	Bourse pour étudiants ayant une invalidité permanente ⁴	Offre jusqu'à concurrence de 2 000 \$ par année scolaire aux étudiants qui répondent à la définition d'invalidité permanente.
Prêt d'études du Canada	Prêt d'études à temps partiel du Canada	Autorise les étudiants à avoir un impayé d'un montant maximal de 10 000 \$ (capital et intérêts).
Demande de bourses d'études		
Mérite scolaire de l'Ontario	Bourse d'études supérieures de l'Ontario	Bourse fondée sur le mérite pour les étudiants au niveau de la maîtrise et du doctorat, financée conjointement par l'Ontario (2/3) et l'établissement subventionnaire (1/3).

1. Le montant maximal total des prêts et des bourses d'études de l'Ontario est de 180 \$ par semaine d'études pour un étudiant célibataire et de 450 \$ par semaine pour les autres types d'étudiants. La période d'études peut varier d'un minimum de 12 semaines à un maximum de 52 semaines.
2. La subvention regroupe les six bourses et subventions suivantes offertes en 2016-2017 : réduction de 30 % des frais de scolarité de l'Ontario; Subvention ontarienne pour l'accès aux études; Subvention ontarienne aux pupilles de la Couronne pour l'accès aux études; Bourse pour frais de garde d'enfants; Subvention aux étudiantes et étudiants des régions éloignées – frais de navettage et de transport; et Subvention d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.
3. Cette bourse regroupe deux bourses offertes en 2016-2017 : Bourse pour étudiants de famille à faible revenu et Bourse pour étudiants de famille à revenu moyen.
4. Bourse identique offerte aux étudiants à temps partiel et à temps plein.

Annexe 2 : Renseignements à fournir pour présenter une demande au RAFEO

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

Renseignement	À déterminer	Méthode de vérification automatique (A) ou manuelle (M)	
Données personnelles de base (p. ex. nom, sexe, numéro d'assurance sociale, date de naissance)		A	Registre d'assurance sociale, Emploi et Développement social Canada
Revenu de l'année antérieure de l'étudiant, des parents ou du conjoint	Ressources disponibles	A	Agence du revenu du Canada
Estimation du revenu pendant la période d'études	Ressources disponibles	A	Agence du revenu du Canada (vérification effectuée après la fin de la période d'études)
Revenu de sources gouvernementales (p. ex. assurance-emploi, Ontario au travail, Deuxième carrière) pour l'année antérieure	Ressources disponibles	AM	Agence du revenu du Canada, entente dans le cadre de Deuxième carrière et ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires
État civil et mode d'habitation des parents	Statut de personne à charge et besoins financiers		Non vérifié
Citoyenneté canadienne	Admissibilité		Existence d'un NAS
Résident permanent	Statut au Canada	M	Fiche d'établissement
Personne protégée	Statut au Canada	M	Preuve de NAS temporaire et autre document sur les réfugiés et les personnes protégées
Enfants à charge de l'étudiant	Allocation pour garde d'enfants	M	<ul style="list-style-type: none"> • Certificat de naissance de chaque enfant • Document d'un médecin attestant l'invalidité d'un enfant de moins de 18 ans • Preuve qu'un enfant handicapé de 18 ans et plus a été compté comme personne à charge aux fins de l'impôt
Enfants à charge des parents	Contribution financière		Non vérifié
Revenu étranger	Ressources financières	M	Document émis par un bureau d'impôt étranger, un employeur étranger ou affidavit signé
Revenu canadien non imposable	Ressources financières	M	Documents émis par l'organisme qui a versé le revenu non imposable au cours de l'année antérieure
Résidence en Ontario	Résidence en Ontario		Non vérifié
Invalidité de l'étudiant	Frais de subsistance	M	Document fourni par un médecin confirmant l'invalidité

Annexe 3 : Bourses et prêts octroyés par le RAFFO au cours des six derniers exercices (en milliers de dollars)

Source des données : ministère de la Formation et des Collèges et Universités

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Aide financière remboursable						
Prêt ontarien d'études	912 331	980 372	949 436	1 004 437	1 055 913	212 086
Prêt ontarien aux médecins résidents	3 427	3 585	4 561	3 506	2 025	2 976
Total de l'aide financière remboursable	915 758	983 957	953 997	1 007 943	1 057 938	215 062
Aide financière non remboursable						
Subventions						
Subvention ontarienne d'études	–	–	–	–	–	1 486 581
Subvention d'appui aux étudiantes et étudiants de l'Ontario - exonération du remboursement de prêts*	477 263	540 606	563 147	563 891	563 681	69 112
Bourse d'études de l'Ontario*	317 011	311 922	318 998	330 014	331 847	–
Subvention ontarienne pour l'accès aux études*	49 792	57 406	54 200	47 638	49 008	8 965
Bourse d'études canadienne - pour personnes ayant une invalidité permanente	9 207	9 384	10 517	9 484	9 162	8 490
Subventions aux étudiantes et étudiants des régions éloignées*	4 941	5 752	5 568	5 379	3 700	134
La vie après l'école secondaire	–	–	–	–	–	507
Bourse ontarienne pour études à temps partiel	372	431	453	531	620	917
Total des subventions	858 586	925 501	952 883	956 937	960 014	1 574 706
Bourses d'entretien						
Bourse d'entretien pour personne handicapée	4 526	3 587	4 220	3 858	4 194	3 808
Bourse pour frais de garde d'enfants*	66	37	1 735	2 215	2 309	500
Bourses d'entretien pour étudiants à l'étranger	1 102	1 183	1 382	1 563	1 388	1 044
Total des bourses d'entretien	5 694	4 807	7 337	7 636	7 891	5 353
Bourses d'études						
Bourse d'études supérieures de l'Ontario	30 693	30 409	34 385	29 986	29 937	29 358
Bourse « Sommet de l'excellence »	17 117	9 851	4 979	5 237	5 097	4 880
Total des bourses d'études	47 810	40 260	39 364	35 223	35 034	34 238
Réduction de la dette						
Programme d'aide au remboursement - stade 1 (exemption du paiement d'intérêts)	13 516	16 163	18 904	20 251	22 442	28 168
Programme d'aide au remboursement - stade 2 (exemption du remboursement du capital)	6 246	7 944	10 217	12 486	14 977	18 462
Exemption d'intérêts pour étudiants aux études ou délai de grâce de six mois	18 566	19 372	20 465	6 359	254	213
Total - Réduction de la dette	38 328	43 479	49 586	39 096	37 673	46 843

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Autre						
Financement de l'accès aux études	–	–	–	–	–	970
Facturation des droits de scolarité nets	–	–	–	–	6 100	–
Fermeture d'Everest College	–	–	7 571	–	623	59
Chefs de l'Ontario	–	–	–	–	326	175
Indspire (bourses pour étudiants autochtones)	–	–	–	–	100	–
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur	–	–	–	–	–	176
Total – Autre	–	–	7 571	–	7 149	1 380
Total de l'aide financière non remboursable	950 418	1 014 047	1 056 741	1 038 892	1 047 761	1 662 519

* Ces subventions et bourses ont été regroupées dans la nouvelle Subvention ontarienne d'études en 2017-2018.

Annexe 4 : Critères d'audit

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

1. **Admissibilité** : L'admissibilité à l'aide financière est évaluée en temps opportun en conformité avec la politique ministérielle. Les renseignements figurant dans les demandes des étudiants sont vérifiés par rapport aux documents d'appui.
2. **Modification de l'admissibilité** : Les étudiants admissibles reçoivent le montant correct des bourses ou des prêts en conformité avec la politique ministérielle. Les modifications de la situation de l'étudiant (emprunteur), telles que son revenu, sa charge de cours, la composition de sa famille, sont consignées dans son dossier. Les montants auxquels l'étudiant a droit sont évalués et révisés au besoin en fonction des modifications de sa situation. Les paiements excédentaires sont repérés et recouverts en temps opportun.
3. **Gouvernance et surveillance** : Les rôles et les responsabilités de toutes les parties chargées de l'administration et de l'exécution du RAFEO (ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Bureaux de l'aide financière dans les établissements postsecondaires, Centre de service national de prêts aux étudiants, ministère des Finances et agences de recouvrement privées) sont clairement établis. Les parties exécutent leurs obligations en conformité avec les exigences du régime et apportent rapidement des mesures correctives au besoin.
4. **Recouvrement des comptes en souffrance** : Les efforts de recouvrement des prêts impayés sont déployés dans les meilleurs délais et s'intensifient selon le degré de gravité. Ils sont systématiquement documentés dans les dossiers des clients et les systèmes du Ministère. Une surveillance adéquate des activités de recouvrement est exercée pour s'assurer que les efforts en ce sens sont efficaces, opportuns et conformes aux politiques et procédures du Ministère.
5. **Sécurité des données** : Des procédures et des contrôles appropriés sont en place pour protéger la confidentialité des renseignements personnels des demandeurs.
6. **Gestion du rendement** : Des mesures appropriées sont en place pour surveiller le rendement du régime par rapport aux exigences établies et pour évaluer son efficacité afin d'atteindre les objectifs fixés et prévus par la loi.

Programme Ontario au travail

1.0 Résumé

De nombreux Ontariens et Ontariennes sans emploi ou sous-employés ont besoin d'aide pour payer leurs frais de subsistance de base, y compris la nourriture, le logement et les vêtements.

En 2017-2018, plus de 450 000 personnes (bénéficiaires et personnes à charge) ont reçu de l'aide du programme Ontario au travail du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires.

Le programme Ontario au travail vise à fournir une aide financière temporaire et des soutiens à l'emploi pour aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à devenir autonomes. Pour être admissibles à l'aide, les demandeurs doivent démontrer qu'ils vivent en Ontario et que leur revenu et leurs actifs sont inférieurs aux montants précisés. Les demandeurs sont également tenus de participer à des activités pour les aider à obtenir un emploi, à moins que des circonstances particulières ne les en empêchent temporairement, comme le fait d'être chef de famille monoparentale avec des enfants d'âge préscolaire.

Le Ministère conclut des contrats avec 47 gestionnaires de services (grandes municipalités ou groupes de petites municipalités) et 101 Premières Nations pour la prestation du programme Ontario au travail. En 2017-2018, le

Ministère a versé près de trois milliards de dollars en paiements de transfert à ces gestionnaires de services pour la prestation du programme.

Depuis notre dernier audit, en 2009, le nombre mensuel moyen de cas du programme Ontario au travail a augmenté de près de 25 %, passant de 202 000 à 250 000 en 2017-2018. Même si le programme Ontario au travail est censé être un programme d'aide temporaire, nous avons constaté que depuis 2008-2009, la durée moyenne pendant laquelle les gens dépendent du programme a presque doublé, passant de 19 mois à près de 3 ans en 2017-2018. Les gestionnaires de services ont déterminé que 36 % des bénéficiaires sont aux prises avec des obstacles affectant leur employabilité, comme l'itinérance et les problèmes de santé mentale, et qu'ils ont besoin d'aide pour les surmonter. Nous avons également constaté qu'au cours de chacune des cinq dernières années, le programme Ontario au travail n'a aidé que de 10 % à 13 % des bénéficiaires à trouver un emploi et à quitter le programme.

Le coût du programme Ontario au travail pour la province a également augmenté de plus de 55 % depuis notre audit de 2009, passant de 1,9 à près de 3 milliards de dollars en 2017-2018. De plus, depuis janvier 2018, la province finance 100 % du coût des paiements d'aide financière aux bénéficiaires, tandis qu'en 2009, les gestionnaires de services en ont financé 20 %.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la surveillance exercée par le Ministère à l'égard du programme et des gestionnaires de services qui l'exécutent est inefficace. Le Ministère n'a pas recueilli suffisamment de renseignements pour comprendre l'augmentation considérable du temps pendant lequel les bénéficiaires reçoivent de l'aide, et il n'a pas non plus adéquatement évalué les efforts déployés pour aider les bénéficiaires du programme Ontario au travail à surmonter les importants obstacles et à trouver un emploi pour devenir autonomes ni pris les mesures nécessaires pour responsabiliser les gestionnaires de services à l'égard du résultat de ces efforts.

Notre audit a également révélé que bon nombre des problèmes que nous avons relevés dans notre *Rapport annuel 2009* persistent encore aujourd'hui. Nous avons constaté que, dans de nombreux cas, les gestionnaires de services ne prennent pas les mesures nécessaires en temps opportun pour aider les bénéficiaires à obtenir un emploi ou pour s'assurer que seuls les demandeurs admissibles sont acceptés dans le programme. Par exemple, nous avons constaté que les examens nécessaires pour vérifier les renseignements des demandeurs, comme le revenu et les actifs, n'étaient pas souvent effectués. De plus, nous avons constaté que le Ministère ne s'assure pas que les gestionnaires de services effectuent les réévaluations financières des bénéficiaires en temps opportun, ni s'ils enquêtent sur les cas de fraude pour confirmer que les bénéficiaires sont toujours admissibles au programme Ontario au travail. L'exécution de ces processus contribue à réduire le risque de trop-payés par les gestionnaires de services à des bénéficiaires non admissibles.

En outre, en raison de la mise en œuvre du nouveau système de TI du Ministère, le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), le Ministère a suspendu pendant plus de deux ans (de novembre 2014 à mars 2017) son processus d'examen de l'admissibilité qui exige que les gestionnaires de services examinent les bénéficiaires qui présentent un risque élevé

d'inadmissibilité. Le Ministère a rétabli ce processus en avril 2017, et les examens effectués au cours de la première année ont permis de relever pour près de 11 millions de dollars de trop-payés et de constater qu'il fallait fermer près de 4 200 cas du programme Ontario au travail, soit l'équivalent de 2 % du total. Bien que ces examens aient permis d'identifier de nombreux bénéficiaires non admissibles, nous avons constaté que les gestionnaires de services n'ont pas complété plus de 40 % des cas d'examen de l'admissibilité qui leur avaient été attribués en 2017-2018. Le Ministère n'a pas non plus analysé les résultats d'emploi des gestionnaires de services afin d'intervenir en vue d'accroître l'efficacité globale du programme Ontario au travail.

Voici quelques-unes de nos préoccupations particulières au sujet de **l'administration du programme Ontario au travail par le Ministère :**

- **Peu de bénéficiaires se trouvent un emploi et le Ministère ne prend aucune mesure pour améliorer les résultats.** Nous avons constaté d'importantes différences dans les résultats d'emploi des bénéficiaires entre les gestionnaires de services, et le Ministère devrait faire un suivi pour déterminer les pratiques exemplaires et les cas qui exigent des mesures correctives. Par exemple, en 2017-2018, nous avons constaté que même si le pourcentage de cas de bénéficiaires qui quittaient le programme pour occuper un emploi, chez l'ensemble des gestionnaires de services, était de 10 %, ce pourcentage allait de seulement 2 % des cas attribués à un gestionnaire de services à 29 % des cas attribués à un autre gestionnaire.
- **Les contrats du Ministère avec les gestionnaires de services ne comportent pas de cibles significatives pour l'emploi des bénéficiaires et des mécanismes pour les tenir responsables des résultats du programme.** Nous avons constaté que les contrats des gestionnaires de services ne précisent pas les exigences du programme

qu'ils doivent respecter. De plus, bien que ces contrats permettent au Ministère de recouvrer des fonds lorsque les gestionnaires de services n'atteignent pas leurs objectifs d'emploi et de rémunération, le Ministère nous a informés qu'il n'a jamais recouvré de fonds pour cette raison. Plus important encore, nous avons constaté que près de la moitié des contrats actuels ne comportaient pas d'objectifs significatifs en matière d'emploi et de rémunération, car les gestionnaires de services avaient déjà atteint leurs objectifs au milieu de leurs contrats de deux ans.

- **Le Ministère ne dispose pas de mesures pour évaluer si les gestionnaires de services sont efficaces pour aider les 36 % de bénéficiaires identifiés comme ayant des obstacles à l'emploi à les surmonter.** Nous avons constaté que, selon les gestionnaires de services, 36 % des bénéficiaires du programme Ontario au travail étaient confrontés à des obstacles affectant leur capacité de se préparer ou de trouver un emploi parce qu'ils avaient besoin de stabiliser leur vie. Les gestionnaires de services de partout en Ontario nous ont expliqué que ces obstacles comprennent les problèmes de santé mentale, les dépendances et l'itinérance. Bien que le Ministère s'attende à ce que les gestionnaires de services aident les bénéficiaires à surmonter ces obstacles, il n'analyse pas et n'évalue pas si les gestionnaires de services aident efficacement les bénéficiaires à surmonter ces obstacles à l'emploi. Si les gestionnaires de services ne font pas de progrès en aidant ces personnes, il est possible qu'elles demeurent dans le programme Ontario au travail pendant de nombreuses années.
- **Le Ministère ne mesure pas si les bénéficiaires se trouvent un emploi stable pour devenir autonomes.** Une étude ponctuelle du Ministère portant sur les départs des bénéficiaires pour occuper un

emploi en 2013 a révélé que 35 % d'entre eux ont réintégré le programme Ontario au travail moins d'un an et demi environ après leur départ. Cependant, les mesures de rendement actuelles du Ministère ne mesurent pas si les personnes qui quittent le programme maintiennent leur emploi avec le temps ou si elles réintègrent ultérieurement le programme.

- **Le Ministère ne sait pas si les gestionnaires de services respectent les lignes directrices personnel-bénéficiaires.** Nous avons constaté que le Ministère ne recueille pas d'information auprès des gestionnaires de services sur le nombre de responsables de cas qu'ils emploient et leur charge de travail (ratio des bénéficiaires par rapport aux responsables de cas). Il ne compare pas non plus la charge de travail des gestionnaires de services à ses lignes directrices sur la charge de travail pour déterminer si les gestionnaires de services sont en nombre suffisant pour exécuter efficacement le programme Ontario au travail. Nous avons comparé la charge de travail relative aux bénéficiaires des gestionnaires de services que nous avons visités et nous avons constaté qu'un des gestionnaires de services avait largement dépassé les lignes directrices du Ministère pour une charge de travail typique relative aux bénéficiaires au cours de chacune des cinq dernières années. En 2017-2018, les chargés de cas de ce gestionnaire de services traitaient 158 dossiers de bénéficiaires en moyenne alors que les lignes directrices du Ministère prévoient une charge de travail de 90 à 120 bénéficiaires par chargé de cas. De plus, les quatre gestionnaires de services que nous avons rencontrés dépassaient les lignes directrices du Ministère relatives à la charge de travail liée aux bénéficiaires aux prises avec des obstacles significatifs à l'emploi, selon lesquelles cette charge pourrait être réduite à 45 bénéficiaires par chargé de cas.

- **Le système de TI du Ministère ne permet pas aux responsables de cas de gérer les cas des bénéficiaires.** Nous avons constaté que le système de TI du Ministère, le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS), n'offre pas la fonctionnalité permettant aux responsables de cas de consigner les compétences des bénéficiaires, les obstacles à l'emploi ou les renvois vers la formation ou les services communautaires de façon à permettre aux gestionnaires de services de compiler et d'analyser ces facteurs pour l'ensemble de leur charge de travail. Sans cette information, les gestionnaires de services ont de la difficulté à comprendre le profil des bénéficiaires dans leur charge de travail, à suivre les progrès des bénéficiaires vers l'obtention d'un emploi et à concevoir des programmes de formation et d'emploi appropriés pour leurs clients.
- **La cause sous-jacente des trop-payés n'est pas contrôlée, ce qui limite la capacité des gestionnaires de services de les prévenir.** Nous avons constaté que les gestionnaires de services ne sont pas en mesure de consigner dans leur système d'information (SAGAS) la raison pour laquelle des paiements excédentaires sont versés. En l'absence de données regroupées pour comprendre les causes systémiques les plus courantes expliquant les trop-payés, ils ne sont pas en mesure de déterminer quels processus doivent être améliorés pour prévenir ou réduire le nombre de trop-payés à l'avenir.
- **Les efforts déployés par le ministère pour prévenir les demandes frauduleuses de régimes alimentaires spéciaux sont insuffisants.** Le Ministère est conscient que l'allocation de régime alimentaire spécial n'est pas toujours administrée comme prévu et que certains bénéficiaires l'utilisent pour compléter leur revenu mensuel plutôt que pour payer les coûts alimentaires supplémentaires associés à un problème

médical particulier. Toutefois, le Ministère n'a pris aucune mesure pour régler ce problème.

- **Le statut d'immigration affectant l'admissibilité des bénéficiaires n'est pas systématiquement vérifié auprès du gouvernement fédéral.** Le Ministère a conclu une entente avec le gouvernement fédéral pour obtenir des renseignements sur le statut d'immigration des bénéficiaires du programme Ontario au travail. Il n'utilise toutefois pas cette entente pour s'assurer que tous les bénéficiaires (qui ne peuvent faire la preuve de leur statut juridique au Canada) demeurent admissibles ou que leur dossier Ontario au travail devrait être fermé parce que la loi ne leur permet plus de demeurer au Canada ou parce qu'ils ont déjà été expulsés du pays. Nous avons passé en revue les données sur les bénéficiaires du programme Ontario au travail et nous avons recensé plus de 500 particuliers à risque de ne plus être admissibles au programme Ontario au travail. Nous avons prié le Ministère de demander au gouvernement fédéral de vérifier le statut d'un échantillon de ces 500 particuliers. Le Ministère nous a toutefois indiqué que le gouvernement fédéral ne lui communiquera pas les résultats des vérifications terminées parce qu'ils ont été demandés aux fins de notre audit. Par conséquent, l'information obtenue par le Ministère se limitait à des renseignements sommaires à propos du statut d'immigration de ces particuliers. Ces résultats sommaires faisaient état de préoccupations visant le quart de ces particuliers à propos desquels le Ministère a besoin de renseignements complémentaires de la part du gouvernement fédéral pour confirmer leur admissibilité. Nous n'avons donc pu terminer nos travaux sur cette question.

Voici quelques-unes de nos préoccupations particulières concernant la prestation du programme Ontario au travail par les gestionnaires de services :

- **Les responsables de cas négligent les renseignements essentiels, ce qui augmente le risque d’erreurs dans la détermination de l’admissibilité des demandeurs.** Parmi les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que les responsables de cas n’enquêtaient pas toujours sur les signaux d’alarme figurant dans les renseignements sur les demandeurs, ou qu’ils n’obtenaient pas ou n’examinaient pas les documents requis pour évaluer l’admissibilité au programme Ontario au travail, notamment jusque dans 60 % des cas attribués à un même gestionnaire de services que nous avons examinés. Dans un cas, par exemple, un travailleur social a omis d’indiquer que les personnes au Canada qui détiennent un permis de travail sont considérées comme des résidents temporaires et ne sont pas admissibles au programme Ontario au travail. C’est ainsi que des trop-payés totalisant plus de 9 200 \$ ont été versés à ce bénéficiaire non admissible.
- **Les trop-payés peuvent être versés parce que tous les gestionnaires de services ne réévaluent pas les bénéficiaires lorsqu’ils le doivent.** Chez deux des quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que dans 20 % à 35 % des dossiers que nous avons examinés, les responsables de cas ont omis de rencontrer les bénéficiaires au moins une fois tous les deux ans pour examiner leurs renseignements financiers et leur statut afin de confirmer qu’ils demeurent admissibles au programme et le montant de l’aide financière qu’ils reçoivent. Si les gestionnaires de services n’effectuent pas ces réévaluations à temps, il y a un risque que des trop-payés soient versés pendant plusieurs mois ou plusieurs années à des bénéficiaires qui ne sont plus admissibles à l’aide ou qui sont admissibles à un montant d’aide moindre.
- **Les responsables de cas ne travaillent pas diligemment avec les bénéficiaires pour les aider à obtenir un emploi.** Parmi les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, les responsables de cas n’ont pas toujours rencontré les bénéficiaires en temps opportun pour examiner leurs progrès dans les activités conçues pour les aider à trouver un emploi, notamment dans le cas de 50 % des dossiers que nous avons examinés chez deux gestionnaires de services. Les responsables de cas sont tenus de rencontrer les bénéficiaires au moins une fois tous les trois, quatre ou six mois. Pourtant, dans plusieurs des dossiers que nous avons examinés, les périodes entre les examens étaient de plus d’un an, soit deux fois le temps maximal autorisé. Dans un cas, les progrès d’un bénéficiaire n’avaient pas été examinés depuis environ trois ans.
- **Les décisions de renoncer aux exigences relatives à l’emploi des bénéficiaires sont discutables lorsqu’elles ne sont pas étayées par des preuves.** Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que les intervenants n’avaient pas toujours obtenu suffisamment de preuves pour confirmer que les bénéficiaires ne sont pas en mesure de participer à des activités conçues pour les aider à obtenir un emploi. Chez l’un des gestionnaires de services, nous avons constaté que dans le cas de 40 % des dossiers que nous avons examinés, les bénéficiaires étaient exemptés de participer aux activités sans être tenus d’en justifier la raison. Il s’agissait, par exemple, d’un bénéficiaire dont la demande a été reportée pour des raisons médicales pendant une période d’un an sans documents médicaux à l’appui, comme il se doit.
- **Partout en Ontario, les gestionnaires de services accusent près d’un an de retard dans les enquêtes sur quelque 6 000 signalements de fraude pour veiller**

à ce que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent un soutien. Nous avons constaté que les gestionnaires de services ont enquêté sur environ 17 000 cas de fraude au cours des trois dernières années. Plus de 25 % des enquêtes ont révélé un trop-payé, et 10 % ont entraîné l'exclusion du bénéficiaire du programme Ontario au travail. L'examen en temps opportun de ces signalements de fraude est essentiel pour repérer et réduire au minimum les trop-payés.

Conclusion globale

Notre audit a conclu que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires, de même que les gestionnaires de services, n'a pas mis en place de systèmes et de procédures efficaces pour s'assurer que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent une aide financière et que les bénéficiaires reçoivent le soutien à l'emploi dont ils ont besoin pour obtenir un emploi et devenir autonomes. Nous avons constaté que les gestionnaires de services ne prennent pas de mesures suffisantes pour veiller à ce que tous les bénéficiaires soient admissibles au programme, et que ces derniers participent comme il se doit aux activités d'aide à l'emploi visant à obtenir un emploi. En outre, il y a lieu de modifier le Système automatisé de gestion de l'aide sociale pour que le Ministère et les gestionnaires de service puissent mieux administrer le programme.

Notre audit a également conclu que le Ministère n'a pas de systèmes ni de processus efficaces pour mesurer et évaluer l'efficacité du programme Ontario au travail et en rendre compte publiquement. Bien que le Ministère recueille certains renseignements pertinents liés au rendement auprès des gestionnaires de services, d'autres renseignements essentiels sur les bénéficiaires ne sont pas systématiquement recueillis ou utilisés pour mesurer et évaluer l'efficacité du programme Ontario au travail. Cela comprend de l'information sur les obstacles

auxquels se heurtent les bénéficiaires pour obtenir un emploi et la viabilité de l'emploi. En outre, le Ministère ne rend pas publique l'information qu'il recueille sur les résultats d'emploi des bénéficiaires.

Le présent rapport renferme 19 recommandations et 45 mesures de suivi pour donner suite aux conclusions de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le « Ministère ») remercie la vérificatrice générale pour ses conseils au sujet de la mise en œuvre et de la supervision du programme Ontario au travail. Ce programme fournit un service essentiel à la population de l'Ontario afin d'aider les personnes dans le besoin à trouver un emploi convenable et à devenir autonomes. Le Ministère est déterminé à travailler avec les gestionnaires de services pour instaurer un modèle redditionnel qui met l'accent sur l'atteinte des résultats, et les recommandations de la vérificatrice générale y contribueront de façon importante à mesure que le Ministère prendra des mesures afin de rehausser l'efficacité et l'intégrité du programme.

RÉPONSE GLOBALE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les quatre gestionnaires de services remercient le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario pour ses conseils, et ils sont déterminés à donner suite à ses recommandations afin de mieux répondre aux besoins de tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Nous continuerons d'examiner nos processus existants et nous prendrons les mesures additionnelles requises afin de répondre aux exigences du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère). Grâce à notre partenariat avec le Ministère, nous explorerons aussi des occasions de

rendre les processus existants plus efficaces pour assurer l'utilisation efficace de nos ressources.

Nous sommes heureux d'avoir cette occasion de réfléchir à la façon d'améliorer la prestation du programme Ontario au travail afin de soutenir les Ontariennes et les Ontariens vulnérables ayant des difficultés financières, et de les aider le mieux possible à trouver un emploi et à devenir autonomes.

2.0 Contexte

En Ontario, l'aide sociale est distribuée par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) dans le cadre de deux programmes :

- Ontario au travail — pour les personnes sans emploi ou sous-employées qui éprouvent des difficultés financières temporaires;
- Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées — vise à aider les personnes ayant une incapacité admissible à vivre de façon aussi autonome que possible et à réduire ou à éliminer les obstacles à l'emploi liés à une incapacité.

En 2017-2018, ces deux programmes ont fourni de l'aide sociale à environ 610 000 personnes ainsi qu'à des membres de leur famille admissibles, pour un total de 950 000 personnes. Environ 60 % de ces personnes ont reçu de l'aide dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et 40 % ont reçu de l'aide du programme Ontario au travail. Les paiements de transfert provinciaux totaux pour ces deux programmes ont totalisé 8,1 milliards de dollars en 2017-2018, ce qui représente 5,3 % des dépenses provinciales totales. Les paiements de transfert pour le programme Ontario au travail, qui fait l'objet du présent audit, s'élevaient à près de trois milliards de dollars en 2017-2018.

2.1 Aperçu du programme Ontario au travail

Le programme Ontario au travail est un programme d'aide sociale qui fournit de l'aide financière et de l'aide à l'emploi aux Ontariens sans emploi ou sous-employés qui éprouvent des difficultés financières temporaires. Le programme Ontario au travail offre une aide financière pour aider les demandeurs admissibles à assumer leurs frais de subsistance de base, par exemple pour se procurer de la nourriture, des vêtements et un logement. Il offre également diverses activités d'aide à l'emploi aux demandeurs admissibles afin d'accroître leur employabilité et de les aider à trouver un emploi et à devenir autonomes.

Pour être admissibles à l'aide financière, les demandeurs doivent démontrer qu'ils en ont besoin en fournissant la preuve que leurs revenus et leurs actifs sont inférieurs à certains montants déterminés. De plus, les demandeurs sont également tenus de signer un accord de participation à des activités visant à acquérir des compétences pour progresser vers l'obtention d'un emploi durable, à moins qu'un report ne soit accordé. Les demandeurs qui peuvent se voir accorder un report sont les chefs de famille monoparentale qui ont des enfants d'âge préscolaire, ceux qui ont des responsabilités en matière de soins ou ceux qui vivent des circonstances exceptionnelles comme une maladie.

La *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* et ses règlements d'application régissent la prestation du programme Ontario au travail. La Loi confère au Ministère le pouvoir de désigner des agents de programme pour administrer le programme. Le Ministère a désigné 47 gestionnaires de services municipaux regroupés et conseils d'administration de district des services sociaux ainsi que 101 Premières Nations — appelées dans le présent rapport les gestionnaires de services — pour exécuter le programme. Un gestionnaire de services est habituellement une grande municipalité ou un regroupement de petites

municipalités. En 2017-2018, le Ministère a versé près de trois milliards de dollars en paiements de transfert aux gestionnaires de services pour la prestation du programme Ontario au travail. Ceux-ci ont réparti l'aide du programme Ontario au travail entre environ 250 000 cas et 454 000 bénéficiaires (personnes et personnes à charge) par mois en moyenne.

2.1.1 Rôle du Ministère et des gestionnaires de services dans la prestation du programme Ontario au travail

Les gestionnaires de services sont responsables de la prestation du programme Ontario au travail aux personnes admissibles qui vivent dans leur région géographique conformément à la Loi et à ses règlements, ainsi qu'aux directives et politiques du programme publiées par le Ministère. Les gestionnaires de services exploitent les bureaux locaux du programme Ontario au travail que les résidents utilisent pour accéder aux services. L'**annexe 1** énumère les gestionnaires de services, leur nombre respectif de bureaux locaux, le financement du Ministère et la charge de travail pour l'exercice 2017-2018.

Les principales responsabilités des gestionnaires de services sont les suivantes :

- déterminer l'admissibilité initiale et continue des demandeurs du programme;
- fournir aux bénéficiaires une aide financière et du soutien pour les aider à trouver un emploi;
- établir des processus pour prévenir et détecter la fraude, recouvrer les trop-payés et prévenir l'utilisation abusive de l'aide.

Le Ministère est responsable de l'administration du programme, y compris de l'établissement des exigences générales du programme et des normes de prestation du programme que les gestionnaires de services doivent respecter. La **figure 1** illustre la structure de gouvernance du programme Ontario au travail en date de mai 2018. Le Ministère conclut des contrats avec des gestionnaires de services

pour offrir le programme Ontario au travail et leur fournit des fonds pour couvrir les coûts de la prestation du programme. Le financement accordé aux gestionnaires de services comprend le remboursement des paiements d'aide financière versés aux bénéficiaires du programme Ontario au travail et le financement pour couvrir les coûts d'exécution du programme pour les gestionnaires de services aux bénéficiaires, ce qui comprend la fourniture de soutiens à l'emploi aux bénéficiaires du programme Ontario au travail et les coûts d'administration. Le Ministère est également chargé de surveiller la prestation du programme par les gestionnaires de services dans le contexte de la Loi, des règlements, des directives et des politiques qu'il a élaborés.

2.1.2 Nombre de bénéficiaires de l'aide du programme Ontario au travail

Depuis notre dernier audit du programme en 2009, le nombre moyen de cas du programme Ontario au travail a augmenté de près de 25 %, passant de 202 000 à 250 000 en 2017-2018. Au cours de la même période, la population de l'Ontario a augmenté d'environ 10 %. La majeure partie de l'augmentation du nombre de cas du programme Ontario au travail a été observée en 2009-2010 à la suite du ralentissement économique qui a commencé à la fin de 2008. La **figure 2** illustre le nombre mensuel moyen de cas et de bénéficiaires par exercice entre 2003-2004 et 2017-2018.

Bien que le nombre de cas du programme Ontario au travail soit demeuré stable au cours des cinq dernières années, le Ministère nous a fait savoir qu'il était encore plus élevé que les niveaux qui prévalaient avant la récession. En revanche, le taux de chômage était de 5,8 % en 2017-2018, en baisse par rapport à 6,3 % en 2007-2008. Le Ministère a expliqué que les changements apportés aux politiques depuis 2008 ont augmenté le nombre de personnes admissibles au programme. Par exemple, le programme a autorisé une augmentation du montant des actifs

d'une personne, ce qui a permis à un plus grand nombre de personnes de devenir admissibles. Par ailleurs, le Ministère a expliqué qu'une fois intégrés au programme Ontario au travail, les particuliers et les familles peuvent avoir de la difficulté à sortir du programme en raison de divers obstacles, comme un faible niveau de scolarité ou la perte

d'emplois dans leur industrie, comme le secteur manufacturier.

La durée moyenne de participation au programme Ontario au travail a également augmenté, passant de 19 mois consécutifs en 2008-2009 à 35 mois consécutifs en 2017-2018. La **figure 3** montre l'augmentation du nombre de mois

Figure 2 : Nombre mensuel moyen de cas et de bénéficiaires du programme Ontario au travail, de 2003-2004 à 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

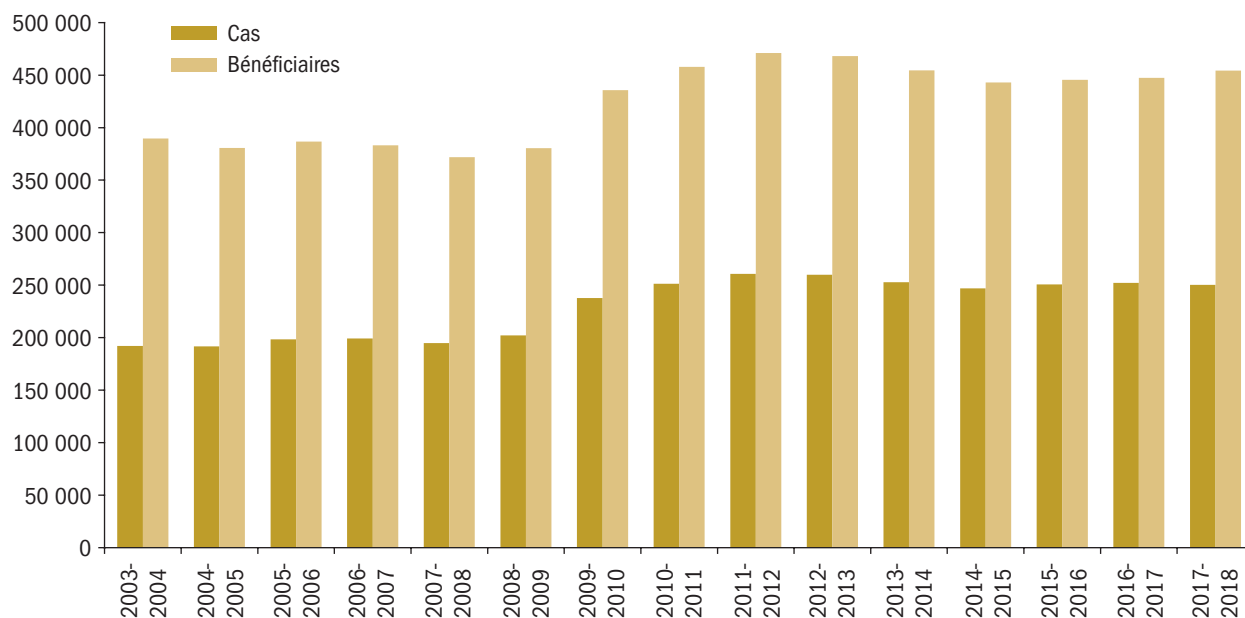
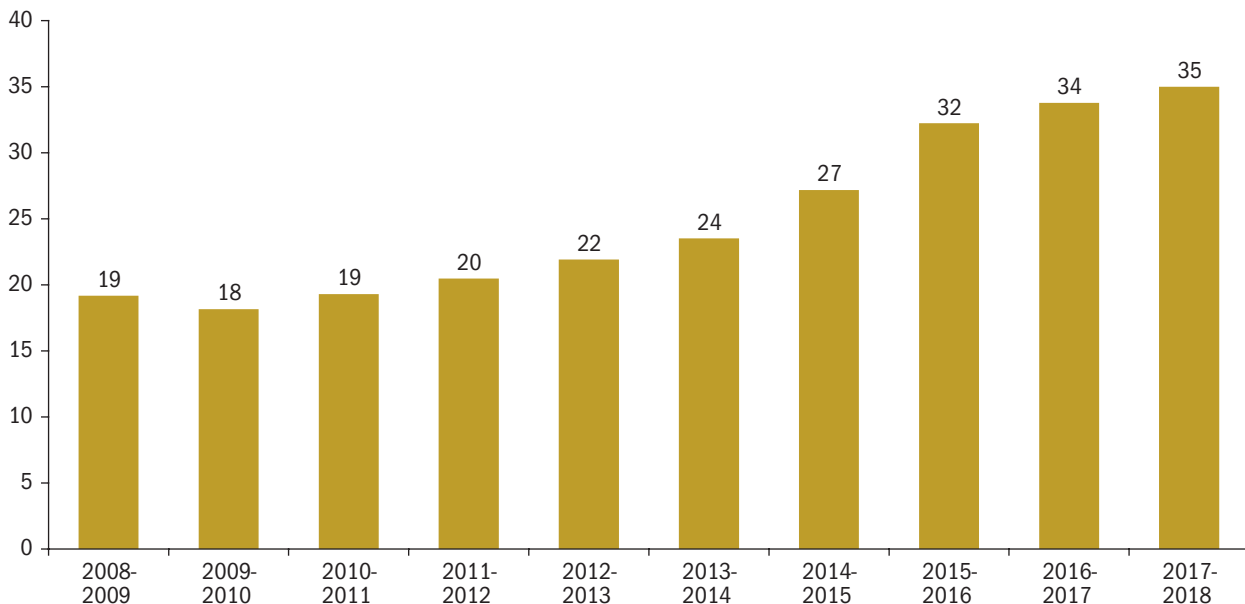


Figure 3 : Nombre moyen de mois consécutifs de participation au programme Ontario au travail, de 2008-2009 à 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires



consécutifs de participation au programme Ontario au travail de 2008-2009 à 2017-2018.

2.1.3 Coût du programme Ontario au travail pour la province

Le financement ministériel total accordé aux gestionnaires de services pour le programme Ontario au travail a augmenté d'environ 60 %, passant de 1,9 milliard de dollars en 2008-2009, lorsque nous avons audité le programme pour la dernière fois, à près de 3,0 milliards de dollars en 2017-2018, comme l'illustre la **figure 4**.

Voici les principales raisons de cette augmentation :

- une augmentation de 19 % du nombre moyen de bénéficiaires du programme Ontario au travail, qui est passé de 380 000 en 2008-2009 à 454 000 en 2017-2018, comme le montre la **figure 2**;
- une hausse du taux de l'aide financière variant entre 1 % et 2 % par année, et allant jusqu'à 4,8 % en 2014 pour les bénéficiaires célibataires;
- les changements apportés aux exemptions relatives aux actifs et aux revenus des demandeurs et d'autres changements de politique;

- les coûts annuels estimatifs du Ministère associés aux principaux changements apportés dans les cinq dernières années et les coûts projetés des principaux changements pour les trois prochaines années (**annexe 2**);
- un changement apporté en février 2017 qui met fin à la déduction du revenu de pension alimentaire pour enfants des paiements d'aide sociale (au moment de la mise en œuvre de ce changement, le Ministère a estimé qu'il augmenterait les dépenses d'aide financière du programme Ontario au travail d'environ 48 millions de dollars par année);
- une augmentation graduelle du pourcentage des dépenses totales d'aide financière et d'aide à l'emploi que la province rembourse aux municipalités.

Historiquement, les gouvernements provinciaux et municipaux ont partagé les coûts des programmes d'aide sociale de l'Ontario. Cependant, en 2008, dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services avec les municipalités, la province et les municipalités ont convenu que la province financerait entièrement le coût de l'aide financière et des dépenses d'aide à l'emploi afin de

Figure 4 : Paiements de transfert provinciaux aux gestionnaires de services et nombre mensuel moyen de cas, de 2008-2009 à 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	Nombre moyen de cas par mois	Aide financière (en millions de dollars)	Exécution des programmes		Total (en millions de dollars)
			Aide financière (en millions de dollars)	Administration (en millions de dollars)	
2017-2018	250 292	2 399	210	366	2 975
2016-2017	252 247	2 279	204	375	2 858
2015-2016	250 640	2 174	196	353	2 723
2014-2015	246 903	2 013	189	365	2 567
2013-2014	252 767	1 888	184	362	2 434
2012-2013	259 819	2 031	177	328	2 536
2011-2012	260 766	1 998	173	332	2 503
2010-2011	251 280	1 924	189	318	2 431
2009-2010	237 634	1 803	193	205	2 201
2008-2009	202 181	1 534	171	194	1 899

Figure 5 : Programme Ontario au travail – Partage des coûts entre les provinces et les municipalités, 2009-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	Part des coûts de l'aide financière et de l'aide à l'emploi (%)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	En cours
Part provinciale	80,0	80,6	81,2	82,8	85,8	88,6	91,4	94,2	97,2	100,0	100,0
Part municipale	20,0	19,4	18,8	17,2	14,2	11,4	8,6	5,8	2,8	0,0	0,0

réduire l'incertitude et la volatilité des dépenses municipales. Pour mettre en œuvre ce changement, la province a augmenté la proportion des dépenses qu'elle a financées sur une période de neuf ans à compter de 2010. Grâce à cette entente, la part provinciale des dépenses d'aide financière et d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail est passée de 80 % au moment de notre dernier audit à 100 % à compter de 2018. La **figure 5** illustre les changements annuels apportés aux ententes provinciales-municipales de partage des coûts.

Le Ministère paie également jusqu'à 50 % des coûts d'administration des gestionnaires de services. Cela n'a pas changé depuis notre audit de 2009. Toutefois, depuis 2011-2012, le Ministère permet aux gestionnaires de services d'utiliser le financement destiné à la mise en œuvre du programme (pour les coûts d'administration et d'emploi) de façon interchangeable en fonction de leurs besoins locaux. Le Ministère peut donc rembourser aux gestionnaires de services plus de 50 % de leurs coûts d'administration.

2.2 Admissibilité au programme Ontario au travail

Il incombe aux gestionnaires de services de déterminer l'admissibilité d'un demandeur au programme Ontario au travail. Pour être admissibles, les demandeurs doivent satisfaire aux critères d'admissibilité énoncés dans la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* et ses règlements d'application. Les demandeurs doivent résider en Ontario et avoir légalement le droit de résider en permanence au Canada. Il y a une exception pour les demandeurs d'asile qui sont

admissibles même s'ils n'ont pas encore obtenu le droit de rester au Canada de façon permanente.

Les demandeurs doivent être prêts à faire des efforts pour trouver un emploi, s'y préparer et le conserver. Ils doivent également démontrer leurs besoins financiers en fournissant la preuve que leurs revenus et leurs niveaux d'actifs sont inférieurs à certains montants précisés. À moins d'une exemption particulière, tous les biens du demandeur sont inclus dans la détermination de l'admissibilité. Les exemptions comprennent la maison et le véhicule du demandeur. Pour être admissible, à compter de septembre 2017, l'actif net d'une personne doit être inférieur à 10 000 \$ pour une personne seule et à 15 000 \$ pour une personne ayant un conjoint. Avant septembre 2017, les limites d'actif étaient de 2 500 \$ pour une personne seule et de 5 000 \$ pour une personne ayant un conjoint.

2.2.1 Rôle des responsables de cas dans la détermination de l'admissibilité au programme Ontario au travail

Les personnes qui demandent de l'aide du programme Ontario au travail peuvent présenter leur demande en ligne, en personne au bureau du gestionnaire de services du programme Ontario au travail ou par téléphone. Les responsabilités du responsable de cas du programme Ontario au travail commencent lorsqu'un demandeur communique avec lui pour fixer une rencontre en personne. Au cours de cette rencontre, le responsable de cas cherche à déterminer si le demandeur est admissible au programme. Les responsables de cas sont chargés de vérifier les renseignements fournis par les demandeurs

pour prouver leur admissibilité et d'effectuer les vérifications applicables auprès de tiers, comme auprès d'Equifax Canada Inc. et de l'Agence du revenu du Canada. Les gestionnaires de services effectuent des vérifications par des tiers au moyen des ententes de partage de renseignements que le Ministère a conclues.

Si un demandeur est admissible au programme Ontario au travail et devient un bénéficiaire, le responsable de cas établira un plan officiel, appelé « accord de participation ». Cet accord est un plan qui établit les activités d'emploi, y compris leur durée, que le bénéficiaire entreprendra. Le bénéficiaire doit signer cet accord et exécuter les activités convenues à titre de condition pour recevoir de l'aide. Les activités prévues dans l'accord visent à aider le bénéficiaire à acquérir des compétences et à progresser vers un emploi durable.

Tous les bénéficiaires doivent participer à des activités d'emploi, à moins que le responsable de cas l'en exempte. Le règlement du programme Ontario au travail établit les circonstances dans lesquelles les gestionnaires de services peuvent annuler l'obligation de participer d'un demandeur. Ces circonstances comprennent les suivantes :

- si le participant est un chef de famille monoparentale ayant des enfants d'âge préscolaire;
- si le participant prend soin d'un membre de sa famille;
- si, dans certains cas, le participant est âgé de plus de 65 ans et n'est pas admissible à la pleine pension de la Sécurité de la vieillesse ou au Supplément de revenu garanti;
- si des circonstances exceptionnelles s'appliquent au participant.

Après la rencontre initiale, les responsables de cas sont habituellement tenus de rencontrer les bénéficiaires du programme Ontario au travail tous les trois mois afin de modifier l'accord de participation à mesure que le bénéficiaire progresse ou que sa situation évolue, et de discuter d'autres programmes et mesures de soutien qui peuvent aider le bénéficiaire. La politique du Ministère exige

également que les responsables de cas rencontrent les bénéficiaires au moins une fois tous les deux ans pour examiner leur situation financière et l'information les concernant afin de s'assurer qu'ils demeurent admissibles au programme Ontario au travail.

2.2.2 Caractéristiques démographiques des bénéficiaires du programme Ontario au travail

En mars 2018, plus de 60 % des cas du programme Ontario au travail étaient des bénéficiaires célibataires sans enfants. Plus de 60 % des bénéficiaires sont nés au Canada, et les principaux bénéficiaires étaient âgés de 25 à 34 ans. Par ailleurs, en mars 2018, 44 % des bénéficiaires vivaient dans la région du Grand Toronto. Ces données démographiques sont demeurées relativement stables depuis notre dernier audit, n'ayant pas fluctué de plus de 5 % dans chacune de ces catégories comparativement à mars 2018. Les **figures 6 à 9** illustrent les caractéristiques démographiques des cas du programme Ontario au travail selon la structure familiale, le statut de résidence au Canada, l'âge du demandeur et l'emplacement géographique.

2.3. Aide financière aux bénéficiaires du programme Ontario au travail

Les demandeurs admissibles au programme Ontario au travail reçoivent une aide financière pour les besoins de base et le logement et peuvent devenir admissibles à d'autres allocations, comme une allocation de régime alimentaire spécial, une allocation pour la nutrition pendant la grossesse ou une allocation pour les collectivités éloignées. Le montant de l'aide financière et des allocations disponibles est établi par la province et est fondé sur la taille de la famille. La **figure 10** indique les taux pour les besoins essentiels et le logement à la fin de 2017-2018 et à l'époque de notre dernier audit, en 2008-2009.

Figure 6 : Ontario au travail - Cas selon la structure familiale, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

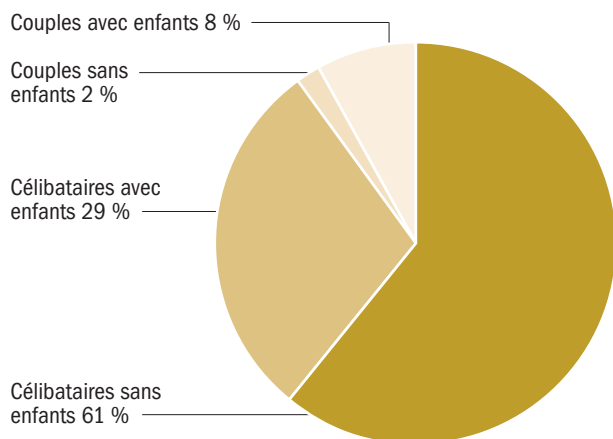


Figure 7 : Pourcentage de cas du programme Ontario au travail selon le secteur géographique, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

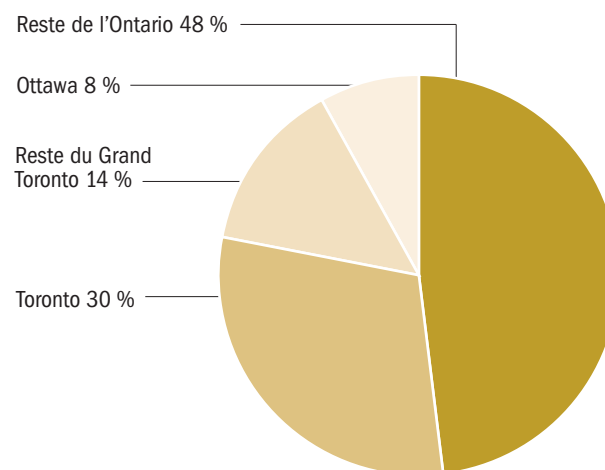
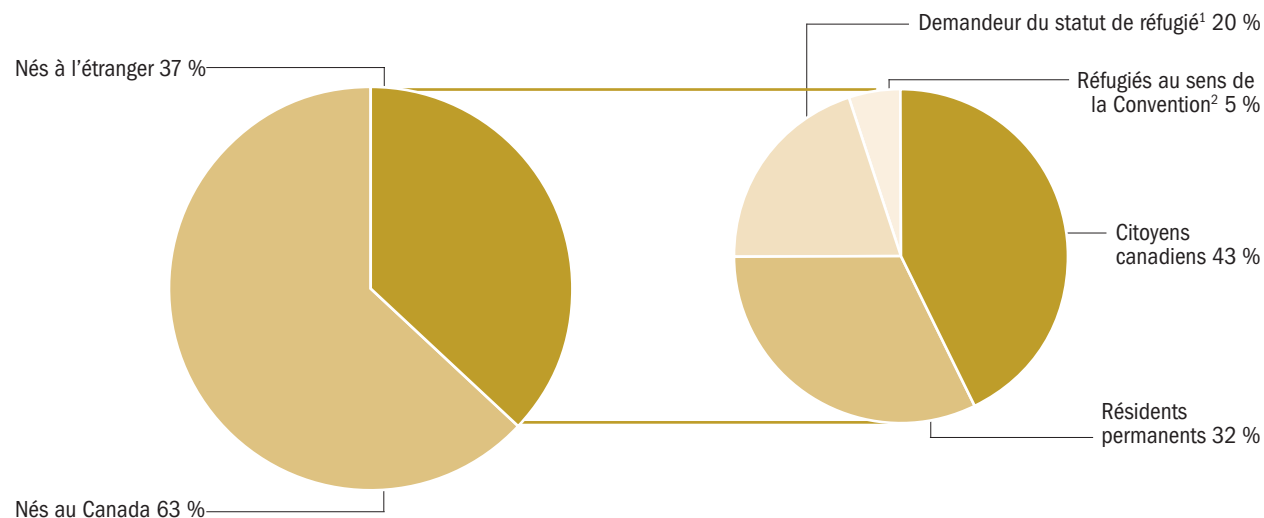


Figure 8 : Cas du programme Ontario au travail selon le statut de résidence au Canada, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires



1. Les demandeurs du statut de réfugié sont des personnes qui ont demandé le statut de réfugié mais dont le statut n'a pas encore été déterminé. Ces personnes sont admissibles au programme Ontario au travail à compter de la date de leur demande formelle de protection à titre de réfugié.

2. Les réfugiés au sens de la Convention s'entendent des demandeurs d'asile approuvés par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada et qui ont obtenu le statut de réfugié au sens de la Convention. Ces personnes peuvent demander le statut de résident permanent mais, en l'occurrence, elles ne l'ont pas encore fait et conservent le statut de réfugié au sens de la Convention.

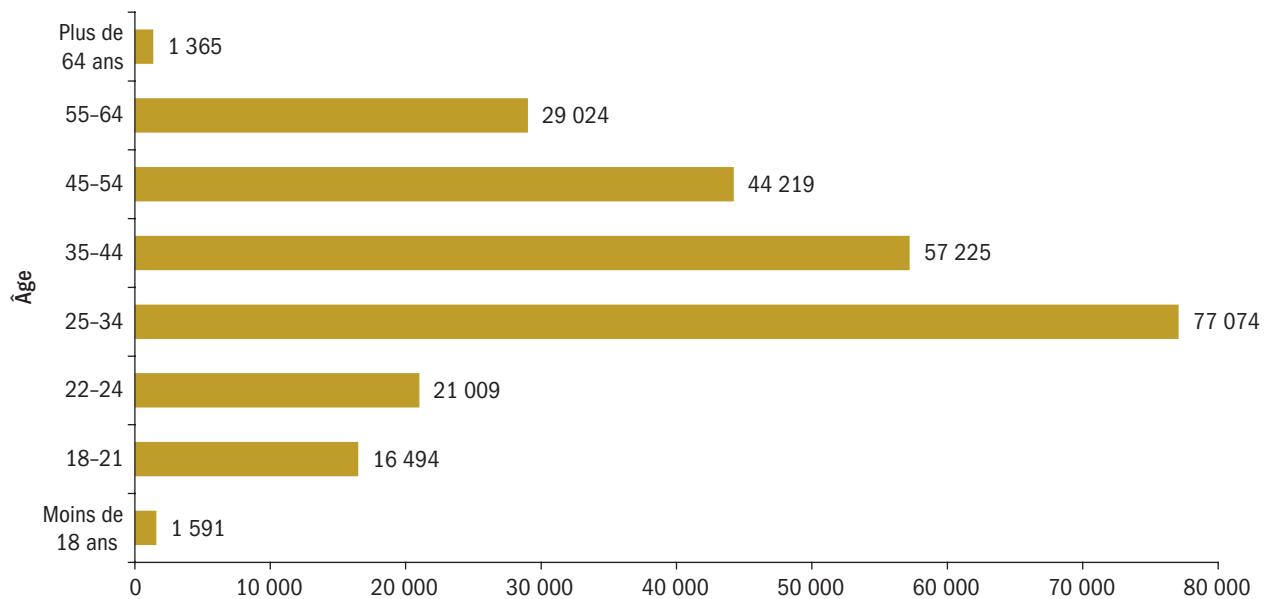
De plus, les demandeurs admissibles reçoivent de l'aide pour les dépenses liées à la santé et les dépenses non liées à la santé, appelées prestations obligatoires et discrétionnaires. Les prestations obligatoires liées à la santé comprennent l'assurance-médicaments et les soins dentaires

pour les adultes. Voir l'**annexe 3** pour une liste des prestations obligatoires et discrétionnaires.

Le Ministère ne prescrit pas les taux des prestations discrétionnaires. Par conséquent, les gestionnaires de services ont le pouvoir d'établir les taux qu'ils jugent appropriés. Les gestionnaires

Figure 9 : Ontario au travail, selon l'âge du chef de famille*, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires



* Le chef de famille est le demandeur.

de services ont également le pouvoir de fournir toute prestation liée ou non à la santé qu'ils jugent appropriée lorsque le défaut de fournir cette prestation nuirait à la santé du bénéficiaire. Les gestionnaires de services peuvent fixer le taux des prestations discrétionnaires qu'ils offrent, mais le Ministère fournit un financement maximal de 10 \$ par cas du programme Ontario au travail par mois.

La **figure 11** montre le type d'aide financière et les coûts connexes fournis par les gestionnaires de services aux bénéficiaires du programme Ontario au travail au cours de l'exercice 2017-2018. Les besoins essentiels et l'aide au logement représentaient 90 % du montant total des paiements d'aide financière. Les prestations obligatoires et discrétionnaires et les autres allocations représentaient 7 % des paiements, et les allocations alimentaires spéciales représentaient 3 % des paiements aux bénéficiaires du programme Ontario au travail.

L'allocation de régime alimentaire spécial est offerte aux bénéficiaires et à leur famille qui ont besoin d'un régime alimentaire spécial en raison d'un ou de plusieurs problèmes médicaux approuvés sur une liste

de plus de 40. Pour être admissible à l'allocation de régime alimentaire spécial, les demandeurs doivent présenter un formulaire de demande rempli par un professionnel de la santé, comme un médecin, un infirmier ou une infirmière ou un diététiste. Les gestionnaires de services utilisent un barème d'allocation de régime alimentaire spécial établi par le Ministère pour déterminer le montant de l'allocation selon l'état de santé. Les versements mensuels varient entre 30 \$ et 59 \$ (selon l'âge) pour l'intolérance au lactose et entre 32 \$ et 63 \$ (selon l'âge) dans le cas d'une allergie au lait; ils s'établissent à 97 \$ dans le cas d'une allergie au blé et peuvent atteindre 191 \$ dans le cas d'une personne atteinte de fibrose kystique. Une personne peut avoir de multiples besoins spéciaux; toutefois, l'allocation totale versée à un membre de la famille ne peut dépasser 250 \$ par mois.

2.4 Aide à l'emploi Ontario au travail

Comme indiqué à la **section 2.2.1**, les bénéficiaires du programme Ontario au travail sont tenus de participer à des activités d'aide à l'emploi comme

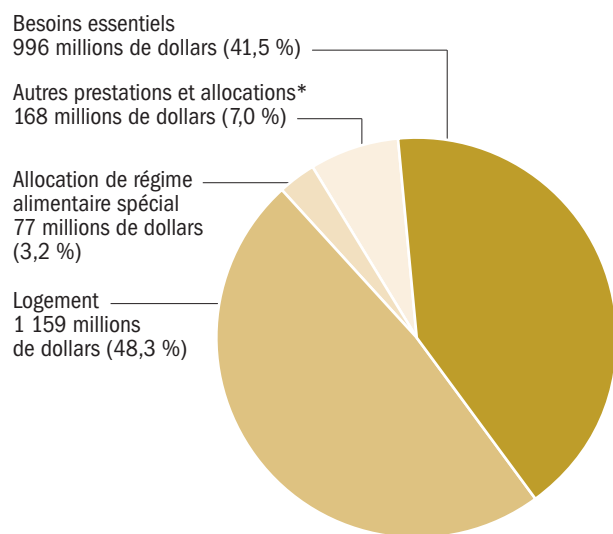
Figure 10 : Taux mensuel maximal des prestations du programme Ontario au travail pour les besoins essentiels et le logement en 2008-2009 et 2017-2018 (\$)

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	Célibataire		Célibataire avec un enfant		Couple		Couple avec deux enfants	
	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018
Besoins essentiels	216	337	360	354	429	486	429	486
Allocation-logement	356	384	560	632	560	632	660	744
Total de la prestation maximale	572	721	920	986	989	1 118	1 089	1 230

Figure 11 : Répartition des paiements d'aide financière aux bénéficiaires du programme Ontario au travail, 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires



* Les autres prestations et allocations comprennent les prestations obligatoires et discrétionnaires décrites à l'Annexe 3.

condition d'admissibilité à l'aide financière de base. Ces activités comprennent des activités de service communautaire non rémunérées ou des activités de soutien à l'emploi comme la recherche d'emploi, la participation à des études de base ou à une formation propre à l'emploi et le développement de compétences liées à l'emploi. Le Ministère exige que les gestionnaires de services présentent un

plan de service tous les deux ans. Ce plan décrit comment le gestionnaire de services investira dans des stratégies d'emploi qui reflètent le mieux sa charge de travail, les conditions et les priorités locales et qui offrent les meilleurs résultats à leurs participants. Chaque gestionnaire de services doit fournir et mettre à la disposition des bénéficiaires chacun des programmes énumérés à la **figure 12**.

Pour les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui ne sont pas encore en mesure de profiter d'une ou de plusieurs de ces activités d'aide à l'emploi en raison de leur situation personnelle — comme l'itinérance, une transition ou l'absence de services de garde d'enfants —, le Ministère s'en remet aux gestionnaires de services pour les aider à surmonter ces obstacles, comme première étape vers la participation à des activités d'aide à l'emploi.

2.5 Surveillance et mesure du rendement

Comme il est décrit à la **section 2.1.1**, le Ministère conclut des contrats avec des gestionnaires de services pour la prestation du programme Ontario au travail. Le principal mécanisme de surveillance de la prestation des services du programme Ontario au travail par les gestionnaires de services du Ministère est son équipe d'environ 30 superviseurs de programmes régionaux et gestionnaires de programme qui sont responsables de la surveillance

Figure 12 : Activités de soutien à l'emploi mandatées par le ministère

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Stages communautaires	Le programme peut aider à organiser des stages dans un organisme communautaire afin que les participants puissent acquérir de l'expérience de travail. Les participants pourront mettre en pratique leurs compétences, améliorer leur confiance en soi et obtenir des références et des contacts à jour.
Programmes d'éducation	Des programmes d'éducation sont offerts pour aider les participants à terminer leurs études secondaires, à perfectionner leurs compétences linguistiques ou à améliorer leurs compétences en lecture, en écriture ou en mathématiques.
Placements en emploi	Le programme permet d'établir des liens entre les participants qui sont prêts pour un emploi et les employeurs qui embauchent. Le programme peut également aider les participants à se préparer à une entrevue et à suivre une formation en vue d'un emploi, au besoin.
Formation axée sur les compétences propres à l'emploi	Si les participants ont besoin d'une formation ou de compétences spéciales pour un emploi, le programme peut les aider à trouver de l'aide pour acquérir ces compétences.
Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (EXPRESS)	Si les participants sont de jeunes parents âgés de 16 à 25 ans, EXPRESS leur offre du soutien pour terminer leurs études secondaires, améliorer leurs compétences parentales, se préparer au marché du travail et trouver un emploi.
Dépistage et formation en alphabétisation	Le programme peut aider les participants à obtenir de l'aide pour améliorer leurs compétences en lecture, en écriture et en mathématiques.

financière et de la surveillance de gestionnaires de services individuels ou de groupes de services. Ces ressources examinent les demandes de remboursement des gestionnaires de services pour les paiements versés aux bénéficiaires du programme Ontario au travail. Elles négocient également des contrats avec les gestionnaires de services et doivent examiner les rapports d'étape des gestionnaires de services liés à ces contrats. Ces contrats sont d'une durée de deux ans et obligent les gestionnaires de services à établir des cibles annuelles et à rendre compte des résultats par rapport à certains indicateurs qui comprennent les revenus d'emploi des bénéficiaires et le pourcentage de bénéficiaires qui se trouvent un emploi. La **figure 13** illustre les indicateurs de rendement sur lesquels les gestionnaires de services étaient tenus de faire rapport au cours des années civiles suivant notre audit de 2009.

Le Ministère exige également que les gestionnaires de services participent à son processus d'examen de l'admissibilité. Dans le cadre de ce processus d'examen, le Ministère établit un échantillon de cas du programme Ontario au travail comme présentant une probabilité élevée de renseignements manquants ou inexacts. Ces renseignements peuvent avoir une incidence sur

Figure 13 : Indicateurs de rendement du programme Ontario au travail contrôlés par les gestionnaires de services

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

2010-2015

Revenu d'emploi mensuel moyen par cas

Montant moyen des gains mensuels à la sortie du programme Ontario au travail

Pourcentage de cas de bénéficiaires ayant un revenu d'emploi mensuel

Pourcentage de cas de bénéficiaires sortant du programme pour intégrer le marché du travail

Taux de maintien en poste depuis l'intégration au marché du travail après le programme (en mois)

Pourcentage de maintien en poste des bénéficiaires sortant du programme pour intégrer le marché du travail

Durée moyenne de l'aide avant la sortie du programme pour intégrer le marché du travail

2016-2018*

Revenu d'emploi mensuel moyen par cas

Pourcentage de cas de bénéficiaires ayant un revenu d'emploi

Pourcentage de cas de bénéficiaires sortant du programme pour intégrer le marché du travail

Pourcentage du nombre total de sorties du programme pour intégrer le marché du travail

* Les gestionnaires de services étaient tenus de sélectionner seulement deux des quatre indicateurs de résultats d'emploi entre 2016 et 2018 et d'en faire rapport.

l'admissibilité d'un bénéficiaire ou sur le montant de l'aide qu'il reçoit. Le Ministère détermine les cas d'examen de l'admissibilité en comparant les renseignements sur le revenu ou les dépenses du bénéficiaire aux données fiscales. Equifax Canada combine ensuite ces renseignements à d'autres renseignements sur le crédit à la consommation pour fournir au Ministère les cas à risque élevé. Le Ministère assigne ensuite les cas à risque élevé aux gestionnaires de services pour qu'ils les examinent afin de déterminer si le bénéficiaire continue de respecter les critères d'admissibilité et si le montant de l'aide devrait être modifié.

3.0 Objectif et étendue de la vérification

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) et les gestionnaires de services municipaux ont mis en place des systèmes et des processus efficaces pour :

- veiller à ce que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent une aide financière et un soutien à l'emploi correspondant à leurs besoins, conformément aux exigences des lois et des politiques;
- mesurer, évaluer et rendre compte publiquement de l'efficacité du programme Ontario au travail pour ce qui est d'aider les personnes ayant des besoins financiers temporaires à trouver un emploi.

Dans la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 4**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'audit. Ces critères ont été établis à la suite d'un examen des lois, des directives, des politiques et des procédures applicables, ainsi que des études internes et externes. La haute direction du Ministère et les gestionnaires de services que nous avons visités ont examiné notre objectif et les critères connexes et ont convenu de leur pertinence.

Nous avons axé nos efforts sur les activités du Ministère et des gestionnaires de services au cours de la période quinquennale se terminant en mars 2018. Nous avons réalisé notre audit entre janvier 2018 et septembre 2018. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du Ministère et des quatre gestionnaires de services que nous avons visités selon laquelle, à compter du 8 novembre 2018, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre travail d'audit a été réalisé au Ministère et auprès de 4 des 47 gestionnaires de services de l'Ontario, soit la Ville de Toronto, la Ville de Windsor, le Conseil d'administration des services sociaux du district de Thunder Bay et la Municipalité régionale de Peel. Collectivement, les quatre gestionnaires de services que nous avons visités représentaient environ 42 % de la charge de travail totale du programme Ontario au travail en 2017-2018. Nous avons également envoyé un sondage aux 47 gestionnaires de services afin de mieux comprendre comment ils exécutent le programme Ontario au travail dans la province et chacun d'entre eux y a répondu.

Notre travail d'audit comprenait une analyse des politiques et des procédures, des documents et des rapports pertinents, ainsi que des discussions détaillées avec le personnel de l'administration centrale du Ministère qui participe à la conception, au financement, à la surveillance et à la mesure du rendement du programme Ontario au travail.

Nous avons également rencontré les gestionnaires de programmes régionaux et les superviseurs du Ministère chargés de surveiller le rendement financier et opérationnel des quatre gestionnaires de services que nous avons visités.

Notre travail d'audit auprès des gestionnaires de services comprenait des entrevues avec le personnel clé responsable de l'exécution du programme Ontario au travail conformément aux exigences législatives et stratégiques, ainsi que des entrevues avec les intervenants chargés de fournir

des services aux bénéficiaires du programme. Nous avons également effectué une analyse des données et examiné les dossiers des bénéficiaires du programme Ontario au travail afin de déterminer si les gestionnaires de services se conforment aux exigences du programme et de cerner les tendances liées à l'efficacité, à l'efficacite et à la conformité des gestionnaires de services aux exigences du programme. Nous avons aussi obtenu des gestionnaires de services des renseignements au sujet des résultats des bénéficiaires du programme Ontario au travail qui ont eu recours à leurs services d'emploi. Nous n'avons toutefois pas évalué l'administration, par les gestionnaires de services, des contrats avec des tiers externes qui fournissent des soutiens à l'emploi aux bénéficiaires.

En outre, pour mieux comprendre l'expérience des bénéficiaires du programme Ontario au travail, nous avons parlé aux cadres supérieurs du Centre d'action pour la sécurité du revenu. Le Centre est une clinique juridique communautaire financée par Aide juridique Ontario qui défend les intérêts des Ontariens à faible revenu et qui a fourni des conseils au gouvernement sur l'amélioration du programme Ontario au travail.

Nous avons examiné les rapports d'audit pertinents publiés par la Division de la vérification interne de la province de l'Ontario afin de déterminer la portée et l'étendue de nos travaux d'audit. Le dernier audit du programme Ontario au travail remonte à 2009.

Nous avons mené nos travaux et présenté nos résultats conformément aux *Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe* applicables publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification de Comptables professionnels agréés Canada, ce qui consistait notamment à obtenir un niveau raisonnable d'assurance.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la *Norme canadienne de contrôle qualité* et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet

du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le *Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario*, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Observations détaillées de l'audit : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

4.1 Le coût du programme Ontario au travail augmente, mais le Ministère ne surveille pas efficacement les gestionnaires de services ou ne les tient pas responsables

4.1.1 Les gestionnaires de services ne se conforment pas toujours aux exigences du Ministère

Le Ministère conclut des contrats avec des gestionnaires de services pour offrir le programme Ontario au travail, mais il incombe au Ministère de veiller à ce que les gestionnaires de services se conforment aux lois et aux politiques du Ministère visant à assurer l'efficacité du programme. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'effectue pas d'inspections des gestionnaires de services pour confirmer leur conformité, malgré le fait que la part provinciale de l'aide financière et des dépenses d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail a augmenté, passant de 80 % au moment de notre dernier audit en 2009 à 100 %

en 2018. Lorsque les gestionnaires de services ne remplissent pas les exigences qui ont une incidence, par exemple, sur l'admissibilité ou ne le font pas en temps opportun, des bénéficiaires non admissibles peuvent continuer de recevoir des prestations auxquelles ils n'ont pas droit pendant une période prolongée, ce qui entraîne des trop-payés plus importants, que les gestionnaires de services doivent recouvrer par la suite (voir la **section 4.4**).

Notre audit a permis de cerner plusieurs domaines où le Ministère doit prendre des mesures pour améliorer la conformité des gestionnaires de services afin de s'assurer que seules les personnes admissibles au programme reçoivent de l'aide et que les personnes progressent vers l'obtention d'un emploi. Ces questions sont abordées à la **section 5**, qui décrit en détail nos observations au sujet des gestionnaires de services. Plus précisément, en ce qui concerne l'admissibilité, nous avons constaté ce qui suit :

- il n'y a pas eu de vérification des renseignements financiers par des tiers dans de nombreux cas (**section 5.1.1**);
- les renseignements essentiels relatifs à l'établissement de l'admissibilité n'ont pas toujours été obtenus ni examinés (**section 5.1.2**);
- l'admissibilité continue des personnes n'a pas toujours été réévaluée tous les deux ans, comme l'exige la politique du Ministère (**section 5.1.3**);
- les examens ciblés de l'admissibilité des bénéficiaires présentant un risque élevé d'inadmissibilité n'ont pas toujours été effectués (**section 5.1.4**);
- les alertes de fraude et d'incarcération n'ont pas toujours été examinées et n'ont pas toujours fait l'objet d'une enquête dans les délais prescrits par le Ministère (**section 5.1.5**).

Pour ce qui est de veiller à ce que les personnes progressent vers l'obtention d'un emploi pour devenir autonomes, les résultats d'emploi variaient : en 2017-2018, le pourcentage de bénéficiaires qui se sont trouvés un emploi allait

de seulement 2 % chez un des gestionnaires de services visités à 15 % chez un autre gestionnaire. En ce qui concerne la conformité aux exigences du Ministère, nous avons déterminé que :

- les décisions d'exempter les bénéficiaires des activités d'emploi n'étaient pas toutes étayées par les preuves requises (**section 5.2**);
- les bénéficiaires n'avaient pas tous rencontré leur responsable de cas aussi régulièrement que l'exige la politique du Ministère pour s'assurer qu'ils participaient à des activités d'emploi (**section 5.3.1**).

4.1.2 Le Ministère a annulé son processus d'examen de la conformité des gestionnaires de services et, sept ans plus tard, il ne l'a pas encore remplacé

En 2011, le Ministère a cessé d'effectuer des examens qui évaluent la conformité des gestionnaires de services aux exigences du programme Ontario au travail dans le but de les remplacer par un nouveau programme axé sur les risques pour surveiller les gestionnaires de services. Cependant, en date de 2018, sept ans après qu'il a cessé d'effectuer les examens de la conformité, il n'a pas encore mis en œuvre de processus pour les remplacer.

Au moment de notre audit de 2009, et jusqu'en 2011, le personnel du Ministère a continué d'effectuer des examens de la conformité des gestionnaires de services. Les examens de la conformité ont consisté à examiner un échantillon de dossiers de bénéficiaires du programme Ontario au travail afin d'évaluer si le gestionnaire de services se conformait aux exigences et aux normes du programme. Ces examens portaient notamment sur l'admissibilité des bénéficiaires et l'aide financière, le versement de prestations discrétionnaires, le recouvrement des trop-payés, et la conclusion, la pertinence et l'efficacité des accords de participation des bénéficiaires.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons indiqué que ces examens de la conformité ont permis de cerner bon nombre des mêmes

problèmes et préoccupations que nous avons relevés au cours de notre audit à l'époque.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) reprenne ses examens de la conformité des gestionnaires de services aux exigences du programme Ontario au travail, ou qu'il mette en place un mécanisme approprié, afin de renforcer auprès des gestionnaires de services le besoin de se conformer aux exigences conçues pour s'assurer que :

- l'aide financière est fournie au bon montant et seulement aux personnes admissibles;
- les bénéficiaires progressent vers l'obtention d'un emploi pour devenir autonomes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations, et il convient que des processus et des outils de supervision renforcés sont requis pour mieux rendre compte du respect des exigences ministérielles conçues pour veiller à ce que les gestionnaires de services fournissent le montant correct d'aide financière aux particuliers admissibles et que les bénéficiaires fassent des progrès vers l'obtention d'un emploi afin de devenir autonomes.

Le Ministère instaurera une approche multifacettes axée sur les résultats assortie des outils et des processus nécessaires pour veiller à ce que les gestionnaires de services atteignent les objectifs du programme et obtiennent des résultats pour les clients de manière efficace et efficiente.

Cette approche redditionnelle axée sur les résultats, reposant sur l'analyse et la présentation appropriées de données, obligera les gestionnaires de services à mettre en place les stratégies et les contrôles nécessaires pour respecter les exigences du Ministère,

dont l'obtention de résultats positifs pour les bénéficiaires. Cette approche met l'accent sur des attentes clairement définies tout en accordant aux gestionnaires de services une marge de manœuvre pour répondre aux besoins de leurs collectivités.

D'ici avril 2020, le Ministère :

- définira et communiquera clairement des attentes, des normes et des cibles comprenant la supervision du programme et la vérification de l'admissibilité;
- élaborera une solide entente fondée sur les pratiques exemplaires de responsabilisation en matière de paiements de transfert du gouvernement de l'Ontario, comprenant des attentes spécifiques, des exigences en matière de rapport, des mesures correctives et des exigences de gestion des risques;
- mettra en place une série de nouveaux mécanismes pour déceler et prévenir de façon proactive les problèmes de rendement et d'admissibilité;
- établira un processus afin de suivre activement une série d'indicateurs de rendement couvrant la prestation des services et la gestion au regard de cibles;
- soumettra les résultats de rendement à des comparaisons pour améliorer continuellement les opérations.

D'ici la fin de 2020-2021, cette approche se doublera :

- d'un processus de certificat d'assurance qualité que devront suivre les gestionnaires de services;
- d'exams ciblés de l'assurance qualité effectués par le Ministère pour valider l'exactitude et la cohérence des conclusions soumises par les gestionnaires de services;
- d'exams par des tiers de certaines situations où d'importantes préoccupations ou possibilités sont cernées.

4.1.3 Contrats du Ministère avec les gestionnaires de services – Insuffisance des mécanismes de responsabilisation des gestionnaires de services

Les contrats ne précisent pas les exigences du programme ni les objectifs de prestation de services que les gestionnaires de services doivent atteindre

Nous avons constaté que les contrats conclus avec les gestionnaires de services pour la prestation du programme Ontario au travail n'obligent pas ces derniers à se conformer à la *Loi sur le programme Ontario au travail*, aux directives ni aux principales politiques du Ministère. Par exemple, l'une des principales politiques du Ministère est l'obligation pour les gestionnaires de services de participer à son processus d'examen de l'admissibilité décrit à la **section 2.5**. Toutefois, les contrats n'exigent pas que les gestionnaires de services effectuent ces examens.

Par ailleurs, les contrats ne prévoient pas non plus de mesures et d'objectifs de prestation de services fondés sur les normes définies dans les lois sur le programme Ontario au travail et les directives ministérielles, comme la réduction des trop-payés, l'amélioration du recouvrement des trop-payés et l'exécution sans délai d'enquêtes sur les cas de fraude.

Le financement pour l'administration et l'aide à l'emploi dont disposent les gestionnaires de services n'est pas lié au rendement de ces derniers

Les contrats actuels avec les gestionnaires de services (décrits à la **section 2.5**) comprennent l'obligation d'atteindre des objectifs de rendement annuels par rapport aux indicateurs relatifs aux revenus d'emploi des bénéficiaires et au pourcentage de bénéficiaires qui se trouvent un emploi. Les contrats permettent également au Ministère de recouvrer des fonds lorsque les gestionnaires de services n'atteignent pas ces objectifs. Toutefois, le Ministère nous a fait savoir qu'il n'a jamais exercé son pouvoir de recouvrement

des fonds auprès des gestionnaires de services parce qu'ils n'avaient pas atteint les objectifs.

En outre, en ce qui concerne les indicateurs de rendement sur lesquels ils font actuellement rapport, les gestionnaires de services sont seulement tenus de choisir et d'établir des cibles pour deux des quatre indicateurs du Ministère (comme l'indique la **figure 13**). Nous avons passé en revue les indicateurs choisis par les gestionnaires de services pour 2017, première année des contrats de deux ans en vigueur entre le Ministère et les gestionnaires de services, et nous avons constaté que les contrats de près de 30 % des gestionnaires de services ne prévoient pas de cibles pour le nombre de bénéficiaires censés quitter le programme en raison d'un emploi. Ces gestionnaires de services n'avaient choisi et fixé des cibles que pour les deux indicateurs de rendement du Ministère liés à la mesure des revenus d'emploi des bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Par ailleurs, nous avons constaté que les gestionnaires de services sont tenus d'attribuer une pondération aux points servant à déterminer l'atteinte de chacune des cibles établies et ils sont réputés avoir atteint les résultats prévus dans leurs contrats si le nombre de points dépasse un seuil préétabli. Le Ministère nous a informés que 23 gestionnaires de services sur 47 en Ontario avaient déjà obtenu suffisamment de points à la fin de 2017, première année des contrats actuels, pour respecter leurs obligations contractuelles de deux ans. Cela donne à penser que les cibles établies dans ces contrats sont peu utiles pour encourager les gestionnaires de services à améliorer leur rendement afin d'aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à devenir autonomes.

RECOMMANDATION 2

Pour tenir les gestionnaires de services responsables de l'exécution du programme Ontario au travail en conformité avec les exigences du programme et pour améliorer les résultats du programme, nous recommandons

que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) mette à jour ses contrats avec les gestionnaires de services, pour prévoir notamment :

- l'obligation de se conformer aux lois relatives au programme Ontario au travail, aux directives et aux politiques du Ministère;
- des indicateurs de rendement supplémentaires et des cibles significatives pour mesurer les progrès réalisés par les gestionnaires de services pour aider les bénéficiaires du programme Ontario au travail à trouver un emploi et à devenir autonomes;
- des objectifs en matière de prestation de services, y compris la réduction et la prévention des trop-payés;
- des mécanismes pour tenir les gestionnaires de services responsables du respect des conditions des contrats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et il mettra en place, pour avril 2020, un contrat exhaustif avec les gestionnaires de services pour l'exécution du programme Ontario au travail qui reflétera les principes et les exigences de la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement de l'Ontario. Ce contrat sera l'un des principaux mécanismes régissant les liens et les interactions en matière de reddition de comptes entre le Ministère et les gestionnaires de services.

Le contrat de services comprendra des attentes spécifiques sur le respect des exigences du programme, des exigences en matière de rapports, des mesures correctives et des exigences au chapitre de la gestion des risques. En consultation avec les gestionnaires de services, le Ministère établira des indicateurs de rendement clés de même que des cibles appropriées pour la prestation des services et

démontrant la progression des bénéficiaires vers l'obtention d'un emploi et l'autonomie.

Le Ministère envisage également de renforcer davantage le contrat d'ici la fin de 2020-2021 au moyen de dispositions sur un certificat d'assurance, des examens d'assurance qualité et des audits effectués par des tiers au besoin pour veiller à ce que les gestionnaires de services rendent compte du respect des modalités de ces ententes.

4.2 Le Ministère n'a pas de cibles ni d'indicateurs de rendement pour améliorer l'efficacité du programme Ontario au travail

4.2.1 Seulement 10 % des bénéficiaires se trouvent un emploi et le Ministère n'a pas pris de mesures pour améliorer les résultats

Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fixé d'objectifs provinciaux quant au nombre de bénéficiaires du programme Ontario au travail qui devraient trouver un emploi. Il ne combine pas non plus les résultats d'emploi qu'il recueille auprès des gestionnaires de services individuels afin de surveiller et d'évaluer l'efficacité globale du programme Ontario au travail pour ce qui est de l'intégration des bénéficiaires à la population active.

Pour déterminer le nombre de bénéficiaires qui se trouvent un emploi et sortent du programme chaque année, nous avons combiné les données mensuelles recueillies par le Ministère auprès des gestionnaires de services pour établir le pourcentage de bénéficiaires qui sortent du programme pour occuper un emploi. Nous avons constaté qu'à l'échelle de la province, seulement 10 % à 13 % des bénéficiaires du programme Ontario au travail sont sortis du programme pour trouver un emploi au cours des cinq dernières années, dont seulement 10 % en 2017-2018. La **figure 14** montre les résultats à l'échelle de la province, au cours des cinq dernières années, pour ce qui est des départs du programme pour occuper un emploi, ainsi

que les résultats que nous avons calculés pour les indicateurs de rendement du Ministère liés aux revenus d'emploi des bénéficiaires.

Le Ministère ne compare pas les résultats d'emploi des gestionnaires de services pour déterminer les pratiques exemplaires et prendre des mesures correctives

Nous avons constaté que le Ministère ne compare pas les résultats d'emploi qu'il recueille auprès des gestionnaires de services pour déterminer les pratiques exemplaires et les cas qui nécessitent des mesures correctives. Nous avons analysé ces résultats et constaté des différences importantes entre les résultats d'emploi des gestionnaires de services. Le Ministère devrait surveiller la situation. Par exemple, en 2017-2018, chez le tiers de tous les gestionnaires de services, le pourcentage de bénéficiaires qui quittaient le programme pour occuper un emploi était de plus de 20 %, mais chez un cinquième des gestionnaires de services, il était de moins de 10 %. La **figure 15** montre les gestionnaires de services ayant le pourcentage le plus élevé et le plus faible de départs du programme

pour occuper un emploi comparativement à la moyenne provinciale.

Comme il est décrit à la **section 5.4**, nous avons constaté que les mesures de soutien à l'emploi offertes aux bénéficiaires du programme Ontario au travail par les quatre gestionnaires de services que nous avons visités variaient. Il est donc important que le Ministère examine les liens entre les mesures de soutien à l'emploi des gestionnaires de services et les résultats d'emploi des bénéficiaires afin de prendre des mesures pour améliorer les résultats.

Le Ministère ne publie pas de rapport sur les résultats des bénéficiaires en matière d'emploi

Le Ministère publie diverses statistiques sur le programme Ontario au travail sur son site Web, y compris le nombre de bénéficiaires de l'aide, les caractéristiques démographiques des bénéficiaires, la durée de l'aide et le pourcentage de bénéficiaires ayant un revenu. Toutefois, le Ministère ne rend pas publics le nombre ni la proportion de bénéficiaires du programme Ontario au travail qui se trouvent un emploi chaque année. La diffusion de ces résultats donnerait aux Ontariennes de l'information sur

Figure 14 : Résultats de l'indicateur de rendement du programme Ontario au travail, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Pourcentage de cas de bénéficiaires sortant du programme pour intégrer le marché du travail	13	12	9	10	10
Pourcentage de cas de bénéficiaires ayant un revenu d'emploi	10	10	11	12	12
Revenu d'emploi mensuel moyen par cas* (\$)	732	778	810	778	815

* Un cas s'entend d'un particulier ou d'une famille bénéficiant de l'aide sociale (c'est-à-dire qu'une famille bénéficiant de l'aide sociale correspond à un cas).

Figure 15 : Résultats des indicateurs de rendement des gestionnaires de services, 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	% des cas de bénéficiaires intégrant le marché du travail	% des cas avec des revenus d'emploi	Moyenne mensuelle des revenus d'emploi par cas (\$)
Province	10	12	815
Gestionnaire de services – Maximum	29	22	966
Gestionnaire de service – Minimum	2	9	698

l'efficacité du programme pour aider les personnes à trouver un emploi.

4.2.2 Le Ministère n'a pas de cible pour réduire rapidement le délai de traitement des dossiers des bénéficiaires de son programme d'aide temporaire

L'objectif du programme Ontario au travail est de fournir une aide financière temporaire à ceux qui en ont besoin pour les aider à trouver un emploi et à devenir autonomes. Cependant, nous avons constaté, comme ce fut le cas lors du dernier audit de ce programme en 2009, que le Ministère n'a pas défini ce qu'il considère comme une période temporaire. De plus, comme le montre la **figure 3**, nous avons constaté que la durée de l'aide a presque doublé, passant d'une moyenne de 19 mois consécutifs en 2008-2009 à près de trois ans en 2017-2018.

Malgré cette tendance, nous avons constaté que le Ministère n'a pas établi de cibles ni d'indicateurs de rendement précis pour l'ensemble de la province ou les gestionnaires de services en ce qui concerne la durée de l'aide. Il n'y a pas non plus de cibles ni d'indicateurs de rendement en place pour mesurer le temps qu'il faut aux bénéficiaires du programme Ontario au travail pour trouver un emploi. Nous avons constaté que le Ministère avait un indicateur de cette nature jusqu'en 2015. Toutefois, le Ministère a cessé de contrôler ces données et de mesurer les résultats pour cet indicateur en 2015 afin de mettre en œuvre son système de technologie de l'information; il n'a pas encore remplacé cet indicateur.

Dans d'autres administrations canadiennes, nous avons constaté que certains programmes

provinciaux d'aide sociale mesurent la durée de réception de l'aide sociale et en font rapport. Par exemple, le programme d'aide au revenu de la Colombie-Britannique fait état de la durée moyenne de l'aide aux personnes qu'il juge aptes au travail. Quant à lui, le programme d'aide de la Saskatchewan fait état du pourcentage de personnes qu'il juge aptes au travail et qui quittent le programme dans les six mois.

Le Ministère manque d'information pour expliquer l'augmentation de la durée de l'aide

Nous avons remarqué que le Ministère compile des données sur la durée de l'aide à l'échelle de la province et par gestionnaire de services, mais qu'il n'analyse pas et ne compare pas régulièrement la durée de l'aide à la situation du marché du travail ou aux données démographiques des bénéficiaires. Ce genre de comparaison pourrait améliorer sa compréhension des raisons de la durée croissante de l'aide. De plus, le Ministère ne compare pas les différences de temps entre les gestionnaires de services pour déterminer si ces différences sont raisonnables et prendre des mesures correctives lorsqu'elles ne le sont pas.

Selon notre analyse des données du Ministère pour 2017-2018, la durée moyenne de l'aide que reçoit une personne du programme Ontario au travail chez un gestionnaire de services pourrait être plus de deux fois plus longue que la durée moyenne dans le cas d'un autre gestionnaire de services, selon le lieu de résidence de cette personne en Ontario. La **figure 16** illustre les différences entre les gestionnaires de services en Ontario pour ce qui est de la durée moyenne de l'aide.

Figure 16 : Comparaison du nombre moyen de mois consécutifs de prestations du programme Ontario au travail, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Moyenne provinciale	24	27	32	34	35
Gestionnaire de services - Maximum	30	35	40	41	42
Gestionnaire de service - Minimum	11	13	16	17	19

Les indicateurs d'emploi du Ministère ne mesurent pas si les bénéficiaires se trouvent un emploi stable

Les indicateurs de rendement actuels du Ministère qui permettent de déterminer si une personne s'est trouvé un emploi ne permettent pas de déterminer si celui-ci est un emploi stable. Il en est ainsi parce que ces indicateurs ne font pas la distinction entre les personnes qui sortent temporairement du programme Ontario au travail — par exemple, pour un travail saisonnier ou un contrat temporaire — et celles qui se sont trouvé un emploi à long terme. Les personnes qui sont inscrites au programme Ontario au travail ou qui ne le sont pas parce qu'elles occupent un emploi temporaire comptent comme une sortie vers le marché du travail chaque fois qu'elles quittent le programme. Nous avons constaté que, jusqu'en 2015, le Ministère avait des indicateurs qui mesuraient la durée de l'emploi des personnes qui avaient quitté le programme. Cependant, le Ministère a cessé d'analyser ces données et de mesurer les résultats pour ces indicateurs afin de mettre en œuvre son système de technologie de l'information, et il ne les a pas encore remplacés.

Bien que les indicateurs de rendement actuels du Ministère ne permettent pas de suivre la proportion de personnes qui sortent du programme Ontario au travail pour occuper un emploi et le maintiennent, le Ministère nous a fourni une étude portant sur les cas de bénéficiaires qui ont quitté le programme pour trouver un emploi entre janvier et mars 2013. L'étude a révélé que 35 % avaient réintégré le programme Ontario au travail en octobre 2014.

4.2.3 Le Ministère n'a pas d'indicateurs de rendement pour mesurer et améliorer les résultats des bénéficiaires ayant d'importants obstacles à l'emploi

Le Ministère exige des gestionnaires de services qu'ils aident les bénéficiaires du programme Ontario au travail à surmonter les obstacles qui les empêchent de se préparer au marché du travail ou de chercher un emploi. Toutefois, nous avons constaté que le

Ministère ne dispose pas d'indicateurs de rendement ni de cibles connexes pour mesurer l'efficacité des efforts déployés par les gestionnaires de services pour aider les bénéficiaires à surmonter ces obstacles.

Dans notre sondage, près de 90 % des gestionnaires de services de la province ont indiqué que les problèmes de santé mentale ou de toxicomanie étaient deux des obstacles à l'emploi les plus importants auxquels se heurtent les personnes relevant de leurs services. Parmi les autres obstacles importants signalés par de nombreux gestionnaires de services, mentionnons l'itinérance, l'instabilité du logement et le manque d'éducation et de compétences. Les gestionnaires de services ont indiqué que les personnes qui font face à plusieurs obstacles à l'emploi doivent souvent stabiliser leur vie avant d'essayer d'entrer sur le marché du travail.

Selon notre analyse des données du Ministère, près de 100 000 personnes, soit l'équivalent d'environ 36 % des adultes recevant des prestations du programme Ontario au travail au 31 mars 2018, avaient été classées par leur responsable de cas comme ayant besoin de stabiliser leur vie et requérant de l'aide pour surmonter leurs obstacles à l'emploi. La **figure 17** montre le pourcentage de bénéficiaires du programme Ontario au travail au 31 mars 2018, selon la catégorie de leurs objectifs courants, comme stabiliser leur vie, suivre une formation, trouver un emploi ou conserver un emploi.

Si les gestionnaires de services n'aident pas ces bénéficiaires, qui représentent 36 % des cas d'adultes, à stabiliser leur vie, il y a un risque qu'elles ne sortent pas du programme Ontario au travail pour occuper un emploi. Malheureusement, le Ministère ne mesure pas ces catégories pour voir dans quelle mesure les bénéficiaires réussissent à passer d'un objectif à l'autre pour éventuellement occuper un emploi stable.

Figure 17 : Objectifs des bénéficiaires du programme Ontario au travail, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	% du total de bénéficiaires
Stabilisation de la vie	36
Préparation à l'emploi	14
Formation	7
Trouver un emploi	26
Conserver un emploi	7
Aucun objectif	10
Total	100

Une autre préoccupation a trait au fait que, comme le montre la **figure 17**, près de 10 % des bénéficiaires (28 000) n'avaient pas d'objectif enregistré dans le système de TI du Ministère. Nous avons constaté que le Ministère n'exige pas que les gestionnaires de services consignent cette information. Par conséquent, cette absence de renseignements limite la capacité du Ministère de surveiller les progrès de ces bénéficiaires vers l'obtention d'un emploi et l'autonomie.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer l'efficacité du programme Ontario au travail en aidant les gens à trouver un emploi et à devenir autonomes, et pour évaluer l'efficacité des gestionnaires de services qu'il finance, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- établisse des indicateurs et des cibles de rendement pour la durée de l'aide accordée aux bénéficiaires;
- établisse des indicateurs et des cibles de rendement pour mesurer si les bénéficiaires obtiennent un emploi durable;
- établisse des indicateurs de rendement et des cibles qui fournissent suffisamment d'information pour aider le Ministère à mesurer les progrès des gestionnaires

de services qui aident les bénéficiaires à surmonter leurs obstacles à l'emploi;

- surveille le rendement des gestionnaires de programmes et de services afin de déterminer et de prendre des mesures correctives lorsque les objectifs et les attentes ne sont pas atteints;
- rende compte publiquement de l'efficacité du programme Ontario au travail pour ce qui est d'aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à le conserver.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Pour appuyer l'amélioration continue de la qualité et la diffusion des pratiques exemplaires, il élabore un cadre de mesure du rendement avec l'apport substantiel des gestionnaires de services et des personnes ayant un vécu expérientiel. Ce cadre comprendra des indicateurs de la durée du recours des bénéficiaires à l'aide, des renseignements sur la viabilité de l'emploi obtenu et des mesures indiquant si les obstacles à l'emploi sont éliminés au fil du temps.

Le cadre devrait être parachevé d'ici la fin de 2018-2019. Par la suite, en consultation avec les gestionnaires de services, le Ministère établira des cibles pour les principales mesures redditionnelles qui s'alignent sur le cadre. Ces mesures et les cibles connexes seront intégrées aux contrats de services d'ici avril 2020. Le Ministère surveillera alors le rendement des gestionnaires de programmes et de services afin de déterminer et de prendre au besoin des mesures correctives. Il étudiera en outre les mécanismes appropriés pour rendre publiquement compte du rendement.

RECOMMANDATION 4

Afin d'accroître l'efficiency et l'efficacité du programme Ontario au travail, qui est conçu pour fournir une aide temporaire,

nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) évalue l'aptitude du programme dans sa conception actuelle et prenne des mesures pour qu'il réponde plus efficacement aux besoins des bénéficiaires aux prises avec d'importants obstacles à l'emploi qui requièrent un soutien important pour obtenir un emploi, ou qui ont reçu de l'aide pendant de longues périodes sans parvenir à trouver un emploi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et reconnaît que des améliorations peuvent être apportées au programme pour venir en aide aux personnes confrontées à d'importants obstacles à l'emploi. Le Ministère examinera l'efficacité avec laquelle le programme Ontario au travail soutient ces bénéficiaires; cela consistera notamment à cerner des possibilités avec des ministères partenaires comme ceux de la Formation et des Collèges et Universités, de la Santé et des Soins de longue durée, et des Affaires municipales et du Logement afin d'intégrer les soutiens locaux pour aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à le conserver, en mettant l'accent sur les interventions de stabilisation de la vie pour les personnes aux prises avec d'importants obstacles à l'emploi.

4.3 Le Ministère ne sait pas si les gestionnaires de services offrent le programme Ontario au travail de façon rentable

4.3.1 Les gestionnaires de services ne respectent peut-être pas les lignes directrices sur le ratio des employés du Ministère aux bénéficiaires

Comme décrit à la **section 2.1.1**, le Ministère fournit du financement aux gestionnaires de

services pour couvrir les coûts liés à la prestation du programme Ontario au travail. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'obtient pas de données sur les niveaux de dotation des gestionnaires de services, comme le nombre de responsables de cas, pour analyser et évaluer si leurs niveaux de dotation respectent les lignes directrices établies par le Ministère, et s'ils affectent suffisamment de ressources pour exécuter efficacement le programme Ontario au travail.

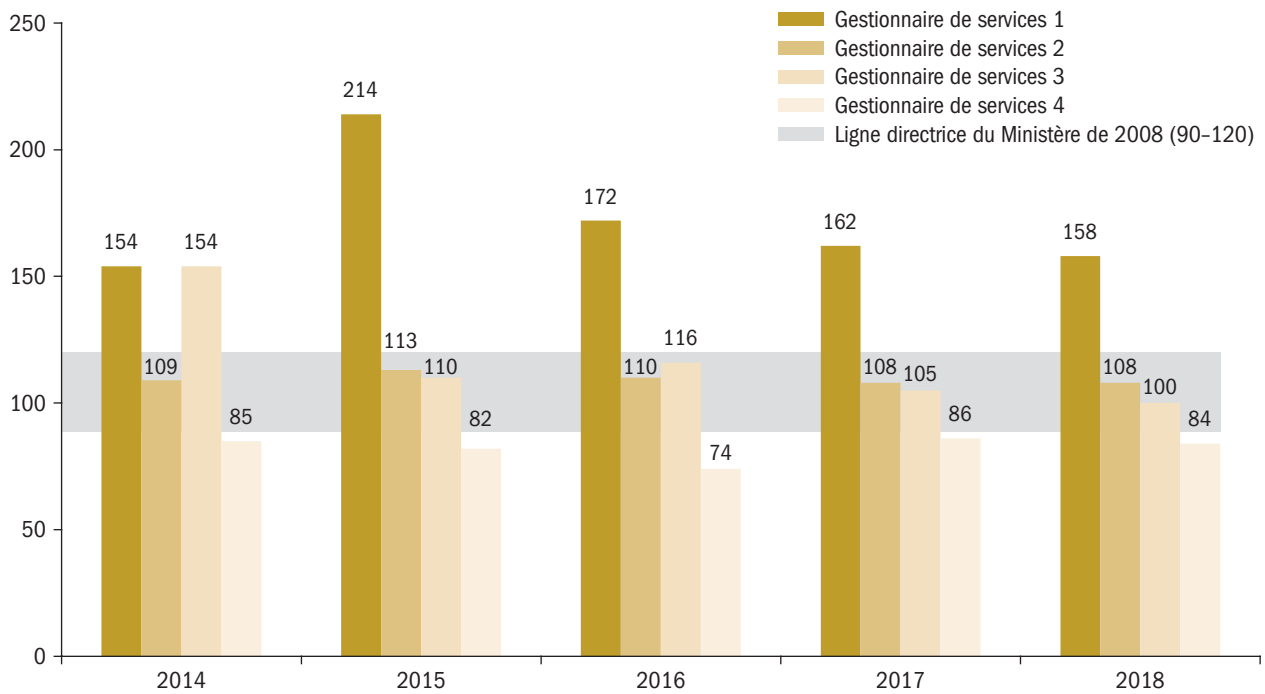
En 2008, le Ministère a établi des lignes directrices qui indiquaient qu'une charge de travail convenable comportait de 90 à 120 dossiers par responsable de cas du programme Ontario au travail. Toutefois, il n'oblige pas les gestionnaires de services à respecter ces lignes directrices; ceux-ci peuvent établir leurs propres niveaux de dotation.

Nous avons obtenu des données sur la dotation des gestionnaires de services et déterminé qu'il y a des différences importantes entre les gestionnaires de services pour ce qui est du ratio bénéficiaires-responsables de cas. Comme l'illustre la **figure 18**, nous avons constaté que la charge de travail de l'un des gestionnaires de services que nous avons visités était beaucoup plus élevée que celle des trois autres gestionnaires de services que nous avons visités. De plus, nous avons constaté que le nombre de cas de ce gestionnaire de services — qui a atteint 214 cas par responsable en 2015 — dépassait de beaucoup la ligne directrice de 2008 du Ministère pour chacune des cinq dernières années.

La ligne directrice du Ministère indique également qu'en ce qui concerne les bénéficiaires qui font face à des obstacles à l'emploi importants, il conviendrait peut-être de respecter un ratio bénéficiaires-responsables de cas de 45:1. Au 31 mars 2018, chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, de 28 % à 44 % des adultes participant au programme Ontario au travail étaient identifiés comme ayant besoin d'activités de stabilisation de la vie; ils devaient donc surmonter d'importants obstacles à l'emploi. Il est donc possible que les quatre gestionnaires de services que nous avons visités dépassent ce que le

Figure 18 : Charge de travail annuelle moyenne des gestionnaires de services visités par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, de 2014 à 2018

Source des données : gestionnaires des services du programme Ontario au travail



Ministère considère comme un ratio bénéficiaires-responsables de cas optimal.

Nous notons que les réponses des gestionnaires de services à notre sondage ont également soulevé des préoccupations au sujet de la charge de travail. De nombreux gestionnaires de services ont expliqué que l'un des obstacles à la prestation efficace du programme a trait au fait de ne pas pouvoir passer suffisamment de temps avec les bénéficiaires. Les réponses indiquent que le personnel a de la difficulté à aider les bénéficiaires qui doivent composer avec des obstacles multiples, notamment des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, d'alphabétisation et de manque de logements. Les gestionnaires de services nous ont fait savoir que le personnel a généralement besoin de plus de temps pour s'occuper de ces cas.

4.3.2 Le Ministère ne compare pas les différences dans les coûts d'administration des gestionnaires de services pour déterminer s'ils sont raisonnables

Nous avons constaté qu'il y a d'importantes différences dans les coûts d'administration du programme Ontario au travail entre les gestionnaires de services. Comme l'indique la **section 2.1.3**, le Ministère finance au moins 50 % des coûts d'administration des gestionnaires de services. Toutefois, le Ministère n'analyse pas les coûts pour déterminer s'ils sont raisonnables et, dans la négative, quelles mesures correctives sont nécessaires. Par ailleurs, le Ministère n'a pas enquêté sur l'incidence de ces différences sur la qualité des services offerts aux bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Figure 19 : Coûts d'exécution du programme par le gestionnaire de services par cas du programme Ontario au travail, de janvier à décembre 2017 (\$)

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	Dépenses administratives			
	Locaux à bureaux ¹	générales ²	Technologie ³	Services internes ⁴
Moyenne provinciale	166	96	67	196
Gestionnaire de services – Maximum	373	439	246	700
Gestionnaire de service – Minimum	67	23	6	4

1. Comprend les coûts comme la location annuelle d'un immeuble.

2. Comprend les coûts comme l'ameublement, l'entretien de l'immeuble, le téléphone et les frais postaux.

3. Comprend le matériel informatique, les logiciels, les réseaux, les coûts d'exploitation et d'entretien.

4. Comprend les coûts associés aux services administratifs, comme les services juridiques, comptables et de ressources humaines.

Nous avons analysé et comparé les coûts d'administration des gestionnaires de services (voir les maximums, les minimums et les moyennes à la **figure 19**) et constaté des différences entre les gestionnaires de services, y compris des différences importantes qui devraient être surveillées par le Ministère. Plus précisément, nous avons constaté que les coûts des services internes, comme les services juridiques, de comptabilité et de gestion des ressources humaines, étaient en moyenne inférieurs à 100 \$ par cas du programme Ontario au travail, chez 21 (45 %) gestionnaires de services, tandis que chez 12 gestionnaires de services, le coût par cas était supérieur à 200 \$ et pouvait atteindre 700 \$.

faire l'objet de mesures correctives pour améliorer les résultats;

- compare les coûts des gestionnaires de services pour offrir le programme Ontario au travail afin de comprendre et de déterminer les raisons de ces différences et de prendre des mesures correctives au besoin;
- détermine si la proportion des coûts d'exécution du programme des gestionnaires de services qu'il finance contribue efficacement à l'amélioration des résultats pour les bénéficiaires du programme Ontario au travail.

RECOMMANDATION 5

Pour veiller à ce que les gestionnaires de services assurent la prestation efficace et efficiente du programme Ontario au travail, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- consigne, analyse et compare la dotation des gestionnaires de services et le nombre de cas de bénéficiaires, tant entre les gestionnaires de services que par rapport aux lignes directrices du Ministère pour ensuite faire un suivi des écarts importants afin de cerner les pratiques prometteuses et les cas devant

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Pour veiller à ce que les gestionnaires de services exécutent le programme de manière efficiente et efficace, le Ministère examinera leurs ratios des chargés de cas aux bénéficiaires et les modèles de dotation afin de cerner les pratiques prometteuses sous l'angle de l'amélioration économique des résultats pour les bénéficiaires. Le Ministère procédera en outre à l'analyse robuste les dépenses de mise en œuvre des gestionnaires de services pour recenser et partager les pratiques exemplaires, en plus de surveiller continuellement les dépenses pour veiller à ce qu'elles contribuent à l'obtention de résultats pour les bénéficiaires. Ces examens seront terminés d'ici le deuxième trimestre de 2020-2021.

Le Ministère lance en outre un examen du modèle actuel de financement de la mise en œuvre du programme Ontario au travail. Cet examen prendra en considération un nouveau modèle qui reflète l'approche la plus efficace à l'égard du partage des coûts en vue de maximiser les résultats pour les bénéficiaires. Cet examen sera terminé d'ici le deuxième trimestre de 2020-2021.

4.4 Les efforts du Ministère pour prévenir les trop-payés et améliorer leur recouvrement sont limités

Au 31 mars 2018, 730 millions de dollars de trop-payés non réglés à des bénéficiaires n'avaient pas été recouverts, ce qui représente

une augmentation de 100 millions de dollars par rapport au total de 630 millions de dollars de trop-payés non réglés au 31 mars 2014. La **figure 20** illustre les nouveaux trop-payés annuels, les recouvrements et les radiations au cours de chacune des cinq dernières années, y compris s'ils se rapportent à des bénéficiaires actifs ou inactifs (anciens).

Les trop-payés de l'aide financière aux bénéficiaires se produisent lorsqu'une personne reçoit un paiement supérieur à la prestation à laquelle elle avait droit. Diverses raisons expliquent les trop-payés, notamment les retards dans la déclaration des changements touchant la situation personnelle et financière, le défaut de divulguer les renseignements financiers pertinents, la fausse déclaration des faits personnels et financiers pertinents et les erreurs administratives.

Figure 20 : Trop-payés de 2013-2014 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

	Solde d'ouverture au 1 ^{er} avril	Nouveaux trop-payés	Recouvrements	Radiations	Rajustements*	Solde de clôture au 31 mars
2013-2014						
Actifs	134	69	(52)	0	(13)	138
Inactifs	463	52	(33)	(2)	12	492
Total	597	121	(85)	(2)	(1)	630
2014-2015						
Actifs	138	187	(138)	(2)	12	197
Inactifs	492	56	(32)	(50)	(16)	450
Total	630	243	(170)	(52)	(4)	647
2015-2016						
Actifs	197	131	(93)	(2)	(43)	190
Inactifs	450	86	(79)	(2)	39	494
Total	647	218	(172)	(4)	(5)	684
2016-2017						
Actifs	190	98	(91)	(3)	(24)	170
Inactifs	494	59	(46)	(2)	22	527
Total	684	157	(137)	(5)	(2)	697
2017-2018						
Actifs	170	82	(60)	0	(20)	172
Inactifs	527	55	(39)	(3)	18	558
Total	697	137	(99)	(3)	(2)	730

* Les rajustements se rapportent principalement aux changements dans l'état des bénéficiaires du programme Ontario au travail (actifs ou inactifs).

4.4.1 Le Ministère exige que les gestionnaires de services réévaluent l'admissibilité seulement tous les 24 mois, ce qui augmente le risque que les trop-payés ne soient pas détectés

En janvier 2012, le Ministère a révisé sa politique sur la fréquence à laquelle les gestionnaires de services doivent réévaluer l'admissibilité d'un bénéficiaire pour continuer de recevoir des prestations du programme Ontario au travail : cette fréquence est passée de tous les 12 mois à tous les 24 mois. Cependant, nous avons constaté que l'un des quatre gestionnaires de services que nous avons visités avait sa propre politique de procéder à des réévaluations de l'admissibilité tous les 12 mois afin de mieux prévenir les trop-payés importants qui pourraient autrement se produire si les changements de la situation des bénéficiaires ne sont pas détectés. Par ailleurs, en réponse à notre sondage, plus de 15 % des gestionnaires de services ont indiqué que leur politique relative aux réévaluations de la situation financière prévoyait un contrôle tous les 12 mois. Comme il est décrit à la **section 4.4.3**, le fait de détecter les trop-payés le plus tôt possible pendant qu'un bénéficiaire reçoit encore de l'aide peut accroître la proportion de trop-payés qu'un gestionnaire de services réussit à recouvrer.

Le Ministère nous a indiqué qu'il a révisé la fréquence de ses réévaluations de la situation financière pour la faire passer de 12 à 24 mois parce qu'il entend exiger que les gestionnaires de services ajoutent à ces réévaluations un processus de réévaluation de l'admissibilité (décrit à la **section 2.5**). Dans le cadre de ce processus, les gestionnaires de services ont examiné les dossiers des bénéficiaires qui, selon le Ministère, risquaient le plus de ne pas être admissibles. Or, ce processus a été mis en veilleuse pendant plus de deux ans, soit entre novembre 2014 et mars 2017, et il ne fonctionne toujours pas comme prévu (voir la **section 5.1.4**).

Le Ministère ne vérifie pas si les gestionnaires de services effectuent des réévaluations de l'admissibilité à l'aide financière.

Comme indiqué à la **section 5.1.3**, nous avons constaté que les gestionnaires de services que nous avons visités n'avaient pas toujours effectué les réévaluations de l'admissibilité à l'aide financière dans le délai de 24 mois exigé par le Ministère. Lors du suivi que nous avons fait en 2011 de notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère nous a informés que le nouveau système informatique plus efficace qu'il allait mettre au point serait en mesure de détecter les cas de non-conformité aux exigences du programme, comme celles concernant les réévaluations de l'admissibilité financière. Cependant, nous avons constaté lors de l'audit que le Ministère n'a pas veillé à ce que tous les gestionnaires de services utilisent le système d'information existant (Système automatisé de gestion de l'aide sociale) de façon à permettre au Ministère de faire le suivi du moment où l'admissibilité d'un bénéficiaire du programme Ontario au travail a été réévaluée. Par conséquent, le Ministère n'est pas en mesure de déterminer si tous les gestionnaires de services achèvent ces réévaluations dans le délai de deux ans prescrit et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

4.4.2 Il n'y a pas de suivi des causes sous-jacentes des trop-payés, ce qui limite la capacité des gestionnaires de services de les prévenir

Nous avons constaté que les gestionnaires de services n'ont pas la capacité de consigner dans leurs systèmes d'information la raison des trop-payés. La raison des trop-payés est déterminée par le système de TI du Ministère, mais ces raisons générées par le système sont trop vagues pour que l'on puisse comprendre pourquoi il y a eu un trop-payé. En l'absence de données permettant de comprendre les causes systémiques les plus courantes à l'origine des trop-payés, ainsi que de données permettant d'analyser la façon dont les

responsables de cas ou le système d'information ont déterminé le trop-payé, les gestionnaires de services sont incapables de déterminer comment prévenir ou réduire les trop-payés systémiques.

Les gestionnaires de services n'ont pu nous dire que de façon anecdotique quelles étaient, à leur avis, les causes les plus courantes à l'origine des trop-payés. Selon les réponses des gestionnaires de services à notre sondage, la cause la plus fréquente à l'origine des trop-payés était le revenu ou les actifs non déclarés par le bénéficiaire. Parmi les autres raisons les plus fréquentes, mentionnons les changements non signalés touchant la situation du bénéficiaire, par exemple le déménagement d'un conjoint ou d'un enfant, et l'incarcération du bénéficiaire.

Les gestionnaires de services ont également signalé que les responsables de cas peuvent commettre des erreurs lorsqu'ils entrent des renseignements sur les bénéficiaires, ce qui donne lieu à des trop-payés, et que la complexité du système de TI — le Système automatisé de gestion de l'aide sociale — contribue à ce problème.

RECOMMANDATION 6

Pour réduire le nombre et l'importance des trop-payés versés aux bénéficiaires, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- réexamine sa décision de prolonger le délai de réévaluation de l'admissibilité des bénéficiaires de 12 mois à 24 mois afin de choisir une période fondée sur les risques qui prévient le plus efficacement les trop-payés;
- améliore ses systèmes et ses processus pour déterminer et consigner la cause des trop-payés afin que les gestionnaires de services puissent les analyser et prendre des mesures pour en minimiser la survenance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et convient qu'il faudrait prendre des mesures

pour réduire la survenance des trop-payés dans la mesure possible, et il posera les gestes suivants en 2019-2020 pour appuyer les efforts accrus de prévention et de détection rapide des trop-payés :

- il accroîtra sa capacité d'analyse des données et le partage d'information de tiers pour recenser les cas à risque élevé;
- il augmentera le nombre d'examen de l'admissibilité terminés portant sur des cas plus susceptibles de comporter un trop-payé.

De plus, les initiatives suivantes font partie du plan de modernisation de la prestation des services qui, d'après le Ministère, devrait réduire les cas de trop-payés :

- mettre en place des modes souples et pratiques de prestation des services (en ligne, etc.) afin que les bénéficiaires puissent déclarer leurs revenus et les changements dans leur situation en temps opportun;
- rationaliser l'accès aux programmes fédéraux de prestations pour les bénéficiaires de 65 ans et plus afin de réduire les cas de trop-payés.

Le Ministère convient en outre que l'information sur les causes des trop-payés aiderait les gestionnaires de services à prendre des mesures appropriées afin de les réduire, et il déterminera la meilleure façon de recueillir cette information, d'analyser les résultats et de veiller à ce que des mesures soient prises d'ici la fin de 2019-2020.

4.4.3 Le Ministère aurait pu aider les gestionnaires de services à recouvrer des millions de dollars de trop-payés

Nous avons constaté chez l'ensemble des gestionnaires de services que 76 % des trop-payés non réglés avaient été versés à des personnes qui n'étaient plus des bénéficiaires du programme Ontario au travail. Nous avons également constaté que les gestionnaires de services recouvrent

beaucoup moins de trop-payés auprès d'anciens bénéficiaires qu'auprès de bénéficiaires actifs. Au 31 mars 2018, le total des trop-payés non réglés s'élevait à 730 millions de dollars. De ce nombre, 558 millions de dollars ou 76 %, sont liés à des bénéficiaires inactifs (anciens) du programme Ontario au travail, comme le montre la **figure 20**. Les données du Ministère montrent qu'en 2017-2018, les gestionnaires de services ont recouvré seulement 39 millions de dollars, ou 7 %, des 582 millions de dollars liés aux comptes inactifs. En revanche, au cours de la même période, ils ont recouvré 60 millions de dollars, ou 24 %, des 252 millions de dollars se rapportant aux comptes actifs.

Nous avons noté que les gestionnaires de services peuvent recouvrer les trop-payés auprès des personnes qui reçoivent de l'aide au moyen de retenues automatisées appliquées aux paiements futurs jusqu'à ce que le trop-payé soit remboursé. Toutefois, dans le cas des personnes qui ne reçoivent plus d'aide, le recouvrement des trop-payés prend généralement du temps et exige plus d'efforts. Il est donc important de détecter les trop-payés le plus tôt possible pendant que les personnes continuent de recevoir activement des prestations du programme pour accroître la proportion de trop-payés recouverts par les gestionnaires de services.

Au moins 35 millions de dollars de trop-payés auraient pu être recouverts, mais le plan d'augmentation du taux de remboursement de la dette de 5 % à 10 % a été annulé

Les gestionnaires de services peuvent demander un taux de remboursement des trop-payés pouvant atteindre 10 %, mais ils exigent généralement un taux de 5 % aux bénéficiaires actifs. En juillet 2015, le Ministère a reçu l'approbation du Conseil du Trésor de faire passer de 5 % à 10 % le taux de recouvrement des trop-payés aux bénéficiaires actifs du programme Ontario au travail. Cependant, il a ensuite décidé de ne pas apporter le

changement prévu en raison de préoccupations au sujet de son incidence sur les bénéficiaires.

Le Ministère a estimé que si le taux de recouvrement de 10 % avait été mis en œuvre, il aurait recouvré des trop-payés supplémentaires d'au moins 35 millions de dollars d'avril 2016 à mars 2018 auprès des bénéficiaires actifs du programme Ontario au travail.

L'augmentation du taux de recouvrement des trop-payés augmente également les chances que le gouvernement recouvre une plus grande proportion des trop-payés puisque la proportion des trop-payés totaux recouverts auprès des bénéficiaires actifs en 2017-2018 était trois fois plus élevée que celle recouvrée auprès des anciens bénéficiaires.

Le Ministère n'a pas donné suite aux conseils concernant l'utilisation du programme de recouvrement de l'ARC pour récupérer des millions de dollars de plus auprès d'anciens bénéficiaires

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons recommandé que le Ministère évalue la pertinence de renvoyer les trop-payés payables par des bénéficiaires inactifs au Programme de compensation de dettes par remboursement de l'Agence du revenu du Canada à des fins de recouvrement. Lors du suivi de 2011 de notre *Rapport annuel 2009*, le Ministère nous a informés qu'un groupe de travail qu'il avait mis sur pied pour examiner les politiques et les pratiques en matière de recouvrement des trop-payés avait recommandé que ce programme soit élargi à tous les gestionnaires de services parce que les montants recouverts dépassaient les coûts des efforts de recouvrement. Toutefois, le Ministère n'a pas pris de mesures pour mettre en œuvre le programme auprès de l'ensemble des gestionnaires de services afin de faciliter le recouvrement des trop-payés des anciens bénéficiaires.

Actuellement, un seul gestionnaire de services utilise ce programme. Entre 2013 et 2017, soit d'après les plus récentes données disponibles, ce

gestionnaire de services a recouvré des trop-payés totalisant 4,5 millions de dollars, auprès de plus de 6 000 personnes, montant qu'il aurait autrement été difficile de recouvrer parce que ces personnes ne recevaient plus d'aide financière du programme Ontario au travail. Le gestionnaire de services nous a expliqué qu'il s'agissait d'un exemple de moyen efficace et rentable de recouvrer les trop-payés.

Le programme fonctionne de la façon suivante : les trop-payés du programme Ontario au travail sont des dettes payables aux gestionnaires de services, mais, à la discrétion du Ministère, ils peuvent aussi être considérés comme des dettes payables au gouvernement provincial. En pareils cas, le gestionnaire de services peut transférer les cas de trop-payé à l'unité des services financiers du Ministère à des fins de recouvrement par l'entremise du programme de l'Agence du revenu du Canada. Dans le cadre de ce programme, l'Agence du revenu du Canada agit à titre d'agence de recouvrement pour la province en interceptant le remboursement de l'impôt sur le revenu, le remboursement de la TPS et les crédits d'impôt provinciaux d'un particulier et en transférant cet argent à la province pour rembourser le trop-payé du programme Ontario au travail.

Nous avons remarqué que le ministère des Finances utilise également ce programme pour recouvrer les prêts d'aide aux étudiants de l'Ontario auprès des personnes qui n'ont pas remboursé leur prêt.

4.4.4 Le Ministère exerce une surveillance limitée de l'efficacité des gestionnaires de services à recouvrer les trop-payés

Le Ministère ne peut pas déterminer le montant des trop-payés qu'il recouvre auprès des bénéficiaires

Les données du Ministère provenant du SAGAS indiquent que des trop-payés aux bénéficiaires ont totalisé près de 900 millions de dollars sur les cinq dernières années. Le Ministère a toutefois confirmé que cette somme pourrait inclure des trop-payés non valides, et qu'il n'est pas en

mesure de déterminer quelle proportion de ces 900 millions de dollars se rapporte à ces trop-payés invalides. Comme il est décrit dans notre Rapport annuel 2015 sur le SAGAS – Système automatisé de gestion de l'aide sociale, en 2014-2015 et en 2015-2016, les trop-payés ont augmenté en raison de problèmes rencontrés pendant la mise en œuvre du système. La **figure 20** illustre les augmentations substantielles des trop-payés au cours de ces années. Le Ministère a donc donné aux gestionnaires de services la capacité d'entrer les arriérés (sommes dues aux bénéficiaires du programme) dans le SAGAS afin de pouvoir compenser les trop-payés enregistrés par erreur. Par exemple, pour annuler un trop-payé de 1 000 \$ attribuable à une erreur, le gestionnaire de services pourrait entrer une créance de 1 000 \$ du programme en faveur du bénéficiaire afin de compenser le trop-payé. Dans cet exemple, le trop-payé de 1 000 \$ n'en est pas un véritable, mais le trop-payé et son recouvrement seraient inclus dans les données du Ministère sur le total des trop-payés et des recouvrements à la **figure 20**.

Le ministère nous a informés que les problèmes liés au système qui entraînaient la création de trop-payés erronés ont été réglés. Néanmoins, le Ministère nous a informés qu'il existe encore des scénarios valides dans lesquels les responsables de cas devraient réduire manuellement les trop-payés en saisissant les arriérés dans le SAGAS. Nous avons constaté que le Ministère ne surveille pas l'utilisation continue, par les gestionnaires de services, de cette mesure de contrepassation pour réduire les trop-payés.

Comme le ministère n'est pas en mesure de déterminer quelle proportion des trop-payés et des recouvrements enregistrés chaque année se rapportent à des trop-payés compensés manuellement, les recouvrements totaux pourraient ne pas refléter les recouvrements réels auprès des bénéficiaires du programme Ontario au travail. En effet, le Ministère ne peut pas surveiller, comparer ni évaluer avec exactitude l'efficacité

des gestionnaires de services au chapitre du recouvrement des trop-payés.

Le Ministère n'examine pas l'efficacité des pratiques de recouvrement des trop-payés des gestionnaires de services

Nous avons constaté que le Ministère n'examine pas l'efficacité des pratiques de recouvrement des trop-payés des gestionnaires de services, malgré le fait que les gestionnaires de services recouvrent les trop-payés à des taux qui diffèrent considérablement. En 2017-2018, les montants recouverts variaient d'une moyenne de 160 \$ par cas chez un gestionnaire de services à une moyenne de 2 700 \$ chez un autre gestionnaire de services.

Ce manque de surveillance peut avoir une incidence sur les sommes recouvrées et remboursées au gouvernement. De plus, depuis janvier 2018, le Ministère finance 100 % des paiements aux bénéficiaires du programme Ontario au travail (voir la **section 2.1.3**). Par conséquent, tout montant exigible des bénéficiaires actuels ou anciens devient payable en entier à la province.

Le Ministère exige que les gestionnaires de services tentent de recouvrer la dette impayée des bénéficiaires au moyen de plans de remboursement volontaires et par le recours à un organisme privé de recouvrement de la dette si les gestionnaires de services choisissent cette option. Dans notre sondage, seulement 6 des 47 gestionnaires de services de la province ont déclaré avoir recours à un organisme de recouvrement. Bien qu'il soit possible que les taux de recouvrement semblent plus élevés qu'ils ne le sont en réalité en raison de la création d'arriérés par les responsables de cas pour compenser artificiellement les trop-payés (tel que décrit plus haut dans cette section), le Ministère devrait tout de même assurer le suivi de ces écarts entre les gestionnaires de services et prendre les mesures nécessaires pour améliorer les taux de recouvrement.

RECOMMANDATION 7

Afin d'augmenter le taux de recouvrement des trop-payés par les gestionnaires de services et de disposer des renseignements nécessaires pour évaluer les efforts déployés par les gestionnaires de services pour recouvrer les trop-payés, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- analyse et réexamine la possibilité d'augmenter le taux de recouvrement des trop-payés auprès des bénéficiaires actifs du programme Ontario au travail dans la mesure où cela ne cause pas de difficultés financières indues;
- élargisse l'utilisation du programme de l'Agence du revenu du Canada pour recouvrer les trop-payés d'anciens bénéficiaires au moyen de remboursements d'impôt;
- apporte les changements nécessaires à ses systèmes pour distinguer les trop-payés et les recouvrements consignés par erreur;
- examine et compare les pratiques de recouvrement des gestionnaires de services afin de déterminer si elles sont efficaces et de prendre des mesures correctives lorsqu'elles ne le sont pas.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et convient que le recouvrement des trop-payés peut être amélioré. D'ici la fin de 2019-2020, il évaluera l'impact du relèvement du taux de recouvrement des défauts auprès des bénéficiaires du programme Ontario au travail dans la mesure où cela ne leur porte pas indûment préjudice sur le plan financier. Toujours d'ici la fin de 2019-2020, en consultation avec les gestionnaires de services, le Ministère :

- terminera l'évaluation du recours accru au programme de l'Agence du revenu du

Canada pour recouvrer les trop-payés d'anciens bénéficiaires du programme Ontario au travail. Des options et des recommandations seront élaborées sur la base de cette évaluation, et l'on tiendra compte du rapport coûts-avantages et des éventuels changements stratégiques, technologiques et de processus;

- cernera des occasions d'améliorer les pratiques, des systèmes et des méthodes redditionnelles visant le recouvrement des trop-payés afin de distinguer les trop-payés et les recouvrements erronés;
- examinera et comparera les processus et les pratiques en place pour recouvrer les trop-payés auprès des bénéficiaires du programme Ontario au travail, et partagera les pratiques exemplaires avec tous les gestionnaires de services pour faciliter la prise de mesures correctrices;
- élaborera et examinera des options pour assurer l'efficacité de la gestion et du recouvrement des trop-payés auprès des particuliers qui ne sont plus des bénéficiaires de l'aide sociale.

4.5 Efforts du Ministère pour s'assurer que seuls les demandeurs admissibles reçoivent des prestations pour un régime alimentaire spécial.

Comme il est décrit à la **section 2.3**, l'allocation de régime alimentaire spécial est offerte aux bénéficiaires et à leur famille qui ont besoin d'un régime alimentaire spécial en raison d'un problème de santé approuvé. Le Ministère a déterminé que la viabilité de l'allocation de régime alimentaire spécial qu'il verse aux bénéficiaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est une préoccupation importante, car le taux de participation et les dépenses

continuent d'augmenter. En ce qui concerne le programme Ontario au travail, à l'échelle de la province, le total des dépenses pour l'allocation de régime alimentaire spécial en 2017-2018 était de 77 millions de dollars, et le nombre moyen de bénéficiaires du programme Ontario au travail recevant cette allocation était d'environ 40 000, ce qui représente 16 % du nombre de bénéficiaires. Cela se compare à 67 millions de dollars et à environ 30 000 cas, ce qui représentait 15 % de la charge de travail en 2008-2009.

Le Ministère nous a également fait savoir qu'il sait que l'allocation de régime alimentaire spécial n'est pas toujours administrée comme prévu et que certains bénéficiaires peuvent l'utiliser pour suppléer à leur revenu mensuel plutôt que pour payer des dépenses alimentaires supplémentaires associées à un problème médical particulier.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons également souligné la possibilité d'abus de l'allocation de régime alimentaire spécial par des demandeurs qui visitaient des professionnels de la santé qui étaient réputés être enclins à approuver ce genre de demandes.

Lors de notre suivi dans le *Rapport annuel 2011*, le Ministère nous a informés qu'il avait commencé à utiliser son système de TI pour cerner les tendances douteuses en temps opportun afin que des mesures puissent être prises. Toutefois, quatre ans se sont écoulés depuis la dernière évaluation par le Ministère des tendances et des demandes relatives à l'allocation d'un régime alimentaire spécial, y compris la mobilisation d'experts médicaux pour aider à détecter les tendances improbables.

Comme nous en discutons dans les sections suivantes, nous avons noté de nombreuses préoccupations qui soulignent le besoin d'une surveillance ministérielle supplémentaire de l'allocation de régime alimentaire spécial.

4.5.1 Plus de 25 % des cas du programme Ontario au travail d'un gestionnaire de services reçoivent l'allocation de régime alimentaire spécial comparativement à 13 % dans le reste de la province

Nous avons analysé les données qui nous ont été fournies par le Ministère et nous avons constaté que chez l'un des gestionnaires de services que nous avons visités, qui regroupe le plus grand nombre de bénéficiaires en Ontario, 26 % des bénéficiaires recevaient une l'allocation de régime alimentaire spécial en 2017-2018. En comparaison, notre analyse a révélé qu'en ce qui concerne les 46 autres gestionnaires de services de la province, seulement 13 % des bénéficiaires du programme Ontario au travail recevaient l'allocation de régime alimentaire spécial.

Certains médecins autorisent un nombre disproportionné de demandes de régime alimentaire spécial

Nous avons analysé le nombre de demandes de régime spécial traitées de janvier 2015 à mars 2018 par le gestionnaire de services ayant le plus grand nombre de cas en Ontario et nous avons constaté qu'un petit nombre de médecins avaient autorisé un nombre disproportionné de demandes comparativement à d'autres médecins dans la même région géographique et ailleurs dans la province. Selon notre analyse, de janvier 2015 à mars 2018, dix personnes (neuf médecins et un diététiste) ont approuvé 23 % des demandes chez ce gestionnaire de services. Un médecin en particulier a approuvé 6 % des demandes.

Nous avons constaté que six de ces médecins avaient fait l'objet de mesures disciplinaires de la part de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) à la suite de diverses allégations et accusations, y compris une pour avoir approuvé des demandes de régime spécial dont les bénéficiaires n'avaient pas besoin. Nous avons aussi constaté qu'un autre médecin qui avait approuvé la plupart des demandes de régime alimentaire

spécial dans la province pendant cette période avait reçu un avis d'audience disciplinaire daté de juin 2018. Certaines des accusations portées contre lui ont trait à des demandes d'allocation de régime alimentaire spécial, notamment :

- présenter et approuver des demandes d'allocation de régime alimentaire spécial pour les personnes qu'il n'a pas évaluées ou qui ne l'ont pas été correctement;
- accepter les paiements en espèces de personnes qui lui demandent de remplir le formulaire d'allocation de régime alimentaire spécial;
- ordonner aux demandeurs de l'allocation de régime alimentaire spécial de se soumettre à des examens d'imagerie diagnostique en l'absence d'indications médicales;
- ordonner aux demandeurs de l'allocation de régime alimentaire spécial de se soumettre à l'imagerie diagnostique dans les établissements où il détient un intérêt financier.

Le Ministère n'était pas au courant de l'audience disciplinaire prévue pour ce médecin et n'avait pas donné d'instructions aux gestionnaires de services concernant les demandes d'allocation de régime alimentaire spécial provenant de ce médecin en attendant le résultat de l'audience. Les gestionnaires de services ont la possibilité de confirmer le besoin d'un régime alimentaire spécial en exigeant qu'une demande supplémentaire soit remplie par un autre professionnel de la santé.

4.5.2 La prévalence des problèmes de santé exigeant un régime alimentaire spécial chez les bénéficiaires est plusieurs fois plus élevée que le taux national

Les allergies au blé et au lait sont parmi les raisons les plus fréquentes pour lesquelles les bénéficiaires du programme Ontario au travail reçoivent une allocation de régime alimentaire spécial. Nous avons comparé la prévalence des allergies au blé et au lait chez les bénéficiaires du programme Ontario au travail aux estimations publiées pour l'ensemble de la population canadienne et avons constaté que

la prévalence de ces allergies chez les bénéficiaires du programme Ontario au travail est beaucoup plus élevée.

Selon un réseau national de recherche sur les maladies allergiques établi par Innovation, Sciences et Développement économique Canada, alors que le taux d'allergies autodéclarées à n'importe quel aliment est d'environ 7,5 %, l'allergie autodéclarée au lait et au blé n'est que de 0,7 % et 0,4 % au Canada. En revanche, nous avons constaté que 4 % des bénéficiaires du programme Ontario au travail recevaient une allocation de régime alimentaire spécial pour une allergie au lait, et 5 % recevaient une allocation de régime alimentaire spécial pour une allergie au blé. Plus important encore, au niveau du gestionnaire de services ayant le plus grand nombre de cas du programme Ontario au travail, 9 % des bénéficiaires ont reçu une allocation de régime alimentaire spécial pour une allergie au lait, et 12 % ont reçu une allocation pour une allergie au blé.

RECOMMANDATION 8

Afin que tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail soient traités équitablement et qu'ils ne reçoivent des allocations pour un régime alimentaire spécial que s'ils ont un problème de santé qui l'exige, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) examine la proportion de bénéficiaires qui reçoivent l'allocation de régime alimentaire spécial chez les différents gestionnaires de services pour :

- déterminer, étudier et aborder les tendances anormalement élevées dans la proportion de bénéficiaires qui reçoivent l'allocation de régime alimentaire spécial;
- insister auprès des gestionnaires de services sur le besoin d'exercer la diligence avant d'attribuer l'allocation de régime alimentaire spécial et, dans le cas de tendances inhabituelles, de demander des dossiers

médicaux ou une deuxième demande remplie par un autre professionnel de la santé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Il examinera les tendances de l'approbation des allocations pour un régime alimentaire spécial d'ici le début de 2019-2020, et il prendra des mesures en réponse aux préoccupations soulevées. De plus, il agira immédiatement pour renforcer avec les gestionnaires de services ses attentes quant à l'approbation de ces allocations, notamment en faisant le suivi des irrégularités mises au jour par l'audit du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, notamment en réclamant les dossiers médicaux des intéressés ou en demandant qu'un autre professionnel de la santé soumette une deuxième demande.

RECOMMANDATION 9

Nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) collabore avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (l'Ordre) et qu'il :

- signale à l'Ordre les médecins que les gestionnaires de services et le Ministère soupçonnent d'approuver des demandes douteuses d'allocation de régime alimentaire spécial;
- collabore avec l'Ordre pour échanger de l'information sur les médecins qui font l'objet d'une enquête par l'Ordre ou qui ont déjà été sanctionnés relativement à une demande d'allocation de régime alimentaire spécial;
- distribue à tous les gestionnaires de services une liste de médecins qu'il soupçonne d'approuver des demandes douteuses d'allocation de régime alimentaire spécial, y compris ceux sur lesquels l'Ordre enquête ou qu'il a déjà sanctionnés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation, et il prendra immédiatement des mesures pour examiner l'intégrité de l'allocation pour régime alimentaire spécial afin de déceler les anomalies touchant l'approbation et la demande d'allocation, y compris la présentation de demandes douteuses. Le Ministère prendra des mesures appropriées, notamment en travaillant avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario le cas échéant, et il partagera l'information avec l'Ordre et les partenaires de prestation dans toute la mesure possible.

4.6 Les gestionnaires de services offrent des prestations différentes, ce qui entraîne des iniquités à l'échelle de la province

Le Ministère permet aux gestionnaires de services de déterminer les prestations discrétionnaires qu'ils souhaitent offrir et d'en déterminer le montant. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'était pas informé de l'importance des différences entre les gestionnaires de services ni de l'incidence de ces différences sur les bénéficiaires.

Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que les prestations discrétionnaires auxquelles les bénéficiaires du programme Ontario au travail avaient droit variaient. Par exemple, nous avons constaté que deux gestionnaires de services offraient des chaussures orthopédiques et des orthèses, un gestionnaire de services n'offrait que des chaussures orthopédiques et l'autre non. Nous avons également relevé des différences dans les services fournis par les gestionnaires pour les fournitures pour bébés. Par exemple, un gestionnaire de services a offert jusqu'à 500 \$ par enfant pour l'achat d'un lit d'enfant, 500 \$ pour l'achat d'un lit régulier, jusqu'à 250 \$ par enfant pour l'achat d'un siège d'auto et 250 \$ pour l'achat d'une poussette. À l'inverse, un autre gestionnaire de services a offert

une allocation unique de 260 \$ pour les nouveau-nés et de 100 \$ pour les vêtements.

De plus, nous avons observé qu'il y a des différences entre les dépenses totales des gestionnaires de services pour les prestations discrétionnaires. Les gestionnaires de services peuvent facturer au Ministère une somme allant jusqu'à 10 \$ par bénéficiaire du programme Ontario au travail par mois pour les prestations discrétionnaires. Cependant, nous avons constaté qu'en 2017-2018, environ le tiers des gestionnaires de services ont versé des fonds municipaux supplémentaires et ont dépensé plus que le financement maximal offert par le Ministère, quatre gestionnaires de services dépensant au moins 30 % de plus que l'allocation de financement du Ministère. En revanche, les deux tiers des gestionnaires de services ont dépensé moins que les fonds attribués par le Ministère, quatre d'entre eux ayant dépensé moins de la moitié du financement maximal.

RECOMMANDATION 10

Afin que les Ontariens ayant besoin d'une aide financière soient traités de manière équitable et aient accès à des prestations qui contribuent à leur progression vers l'emploi peu importe l'endroit dans la province où ils sollicitent l'aide du programme Ontario au travail, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- examine et analyse les différences entre les prestations discrétionnaires accordés par les gestionnaires de services et leurs répercussions sur les résultats pour les bénéficiaires;
- établit, sur la base de cette analyse, des lignes directrices sur l'attribution de ces prestations à l'appui de la prise de décisions à l'échelle locale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Il analysera l'octroi de prestations discrétionnaires par l'ensemble des gestionnaires de services pour cerner les stratégies locales ayant un impact positif sur les résultats pour les bénéficiaires afin d'appuyer la prise de décisions à l'échelle locale d'ici le deuxième trimestre de 2020-2021. À partir de cette analyse, le Ministère élaborera des lignes directrices sur les pratiques exemplaires qui seront utilisées, le cas échéant, pour discuter des problèmes de rendement avec les gestionnaires de services dans le cadre des efforts de portée plus générale du Ministère visant à améliorer les résultats d'emploi pour les bénéficiaires et à surveiller le rendement des gestionnaires de services.

4.7 Les gestionnaires de services ne sont pas satisfaits du système de TI pour la gestion des cas des bénéficiaires

Bien que le Ministère ait dépensé plus de 290 millions de dollars pour développer et déployer le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) pour gérer les programmes d'aide sociale, y compris Ontario au travail, 45 gestionnaires de services (96 %) ont déclaré dans notre sondage qu'ils n'étaient pas satisfaits du SAGAS pour la gestion des cas des bénéficiaires.

Les gestionnaires de services ont indiqué que le SAGAS n'est pas conçu pour consigner et suivre l'information importante dont ils ont besoin pour gérer efficacement les progrès des bénéficiaires du programme Ontario au travail qui relèvent de leurs services. Par exemple, même si les gestionnaires de services peuvent consigner des notes sur des bénéficiaires individuels dans le SAGAS, ils ne peuvent produire de rapports sur ces notes pour analyser les compétences des bénéficiaires, les obstacles à l'emploi, ou les renvois vers la formation ou les services communautaires pour l'ensemble de

leur charge de travail. Ces renseignements sur les bénéficiaires ne peuvent être examinés que dans le SAGAS au cas par cas.

Sans ces données, les gestionnaires de services ont de la difficulté à comprendre le profil des bénéficiaires dans leur charge de travail, à suivre les progrès des bénéficiaires ou à concevoir des programmes de formation ou d'emploi appropriés pour les aider à trouver un emploi.

Les gestionnaires de services utilisent leurs propres systèmes manuels et informatiques, ce qui entraîne des coûts supplémentaires

Le SAGAS a été lancé en 2014 et déployé chez 47 gestionnaires de services. Les coûts d'entretien et d'exploitation du SAGAS se chiffrent à plus de 50 millions de dollars par année. Néanmoins, nous avons constaté qu'un des quatre gestionnaires de services que nous avons visités avait mis au point son propre système de TI pour la gestion des cas. Un autre gestionnaire de services que nous avons visité prévoyait acheter son propre système de TI. L'utilisation d'un système de rechange entraîne des coûts supplémentaires et des inefficacités en raison du besoin de conserver l'information dans plusieurs systèmes. Le gestionnaire de services qui prévoyait acheter un système de gestion de cas a estimé que celui-ci lui coûterait environ 550 000 \$.

De plus, environ le tiers des gestionnaires de services ont indiqué dans notre sondage qu'ils utilisaient d'autres logiciels ou qu'ils assuraient le suivi des compétences, des références, des progrès et des rendez-vous des bénéficiaires au moyen de feuilles de calcul rempli à la main. Certains gestionnaires de services procédaient ainsi avant la mise en service du SAGAS, mais ont conservé ces méthodes parce que le SAGAS n'offrait pas les fonctions dont ils avaient besoin.

RECOMMANDATION 11

Afin de s'assurer que les gestionnaires de services sont en mesure de surveiller et de suivre les progrès des bénéficiaires pour ce qui est de

trouver un emploi, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) améliore ses systèmes afin de renforcer ses capacités de gestion de cas pour que les gestionnaires de services puissent mieux suivre les compétences des bénéficiaires, les obstacles à l'emploi, les renvois vers des programmes d'emploi et des programmes communautaires, et les progrès des bénéficiaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et reconnaît que l'on peut améliorer la gamme d'outils qu'utilisent les gestionnaires de services pour surveiller les progrès des bénéficiaires vers l'emploi. Il travaillera avec les gestionnaires de services afin de cerner des occasions d'améliorer les outils, les systèmes et les capacités en matière de rapports d'ici le début de 2020-2021. À titre d'exploitant d'Emploi Ontario, qui fournit des services d'emploi et de formation aux Ontariens, le Ministère fera également appel au ministère de la Formation et des Collèges et Universités dans le cadre de ses efforts de portée plus générale visant à intégrer les services d'emploi locaux afin d'aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à le conserver.

4.8 Les renseignements ayant une incidence sur l'admissibilité des bénéficiaires ne sont pas systématiquement vérifiés auprès du gouvernement fédéral

Nous avons constaté que le Ministère ne confirme pas toujours si les particuliers qui bénéficient du programme Ontario au travail continuent de résider au Canada ou sont autorisés par la loi à le faire, deux exigences qui régissent l'admissibilité au programme Ontario au travail.

Nous avons noté que le Ministère a conclu une entente avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté

Canada (IRCC) afin d'obtenir des renseignements sur le statut d'immigration des bénéficiaires du programme Ontario au travail, y compris :

- les mesures de renvoi du Canada, qui signifient que la loi ne permet peut-être plus à un particulier de demeurer au Canada;
- la date à laquelle un particulier visé par une mesure de renvoi a quitté le Canada.

Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'utilise pas cette entente pour déterminer si les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui ne peuvent faire la preuve de leur statut juridique au Canada demeurent admissibles, ou si leur dossier devrait être fermé parce que la loi ne leur permet plus de demeurer au Canada ou qu'ils ont déjà été renvoyés du pays. Les gestionnaires de services peuvent demander à IRCC de faire ces vérifications au cas par cas à leur discrétion, mais le Ministère ne sait pas à quelle fréquence ils le font.

Nous avons examiné les données sur les bénéficiaires du programme Ontario au travail dans le Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS) du Ministère, et nous avons recensé plus de 500 particuliers qui pourraient ne plus être admissibles au programme Ontario au travail. Par exemple, nous avons constaté que certains particuliers reçoivent une aide financière depuis plusieurs années alors que le SAGAS révèle qu'il s'agit de demandeurs du statut de réfugié. Vu que cela perdure depuis longtemps, les demandes de ces particuliers auraient dû être évaluées et, sous réserve de leur acceptation, ces personnes devraient figurer dans le SAGAS à titre de résidents permanents. En revanche, les personnes dont la demande a été rejetée ne seraient plus admissibles et ne devraient plus figurer au nombre des bénéficiaires du programme Ontario au travail. Nous avons également constaté que certains de ces bénéficiaires n'ont pas rencontré leur chargé de cas depuis plus d'un an pour mettre à jour leur accord de participation alors que les chargés de cas sont tenus de rencontrer les bénéficiaires tous les trois mois.

Nous avons prié le Ministère de demander à IRCC de vérifier le statut de ces 500 particuliers.

Toutefois, le Ministère nous a fait savoir qu'étant donné que son entente avec IRCC prévoit l'utilisation d'une procédure manuelle pour vérifier le statut d'immigration des particuliers au cas par cas, IRCC n'était pas en mesure de vérifier les dossiers de ces 500 personnes et avait pu examiner le statut de seulement 50 de ces particuliers avant la date butoir de notre travail d'audit. Même si, par la suite, IRCC a terminé la vérification du dossier de ces 50 particuliers, le Ministère nous a informés qu'IRCC avait décidé de ne pas lui transmettre les résultats complets de ces vérifications parce que la demande était liée à notre audit plutôt que pour aider le Ministère à superviser le programme Ontario au travail. Par conséquent, l'information obtenue par le Ministère se limitait à des renseignements sommaires à propos du statut d'immigration de ces particuliers. Ces résultats sommaires faisaient état de problèmes d'admissibilité pour le quart de ces particuliers; le Ministère a besoin d'un complément d'information d'IRCC afin de confirmer l'admissibilité de ces personnes. Nous n'avons donc pu terminer nos travaux sur cette question.

De plus, dans le cadre de notre audit, nous avons demandé au Ministère s'il était en mesure d'obtenir des renseignements auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pour avoir des détails au sujet des antécédents de voyage d'autres bénéficiaires du programme Ontario au travail. Le Ministère nous a fait savoir qu'il ne dispose pas à l'heure actuelle d'une entente de partage de renseignements avec l'ASFC et qu'il ne peut donc pas vérifier si les bénéficiaires du programme Ontario au travail se trouvent au pays.

RECOMMANDATION 12

Dans le but de confirmer que seuls les particuliers admissibles bénéficient de l'aide financière du programme Ontario au travail, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) :

- identifie les bénéficiaires dont l'admissibilité comporte des facteurs de risque et utilise son entente avec le gouvernement fédéral pour valider le statut d'immigration de ces personnes. S'il constate que des bénéficiaires ne sont pas admissibles au programme Ontario au travail, le Ministère devrait prendre les mesures appropriées pour mettre fin à leur admissibilité et recouvrer tout trop-payé;
- travailler avec le gouvernement fédéral pour accroître l'efficacité du partage de l'information afin de permettre la vérification en temps opportun du statut d'immigration de tous les bénéficiaires admissibles du programme Ontario au travail;
- travailler avec l'Agence des services frontaliers du Canada afin de mettre en place une entente de partage de renseignements en vue d'obtenir des informations au sujet des antécédents de voyage des bénéficiaires du programme Ontario au travail et d'identifier les bénéficiaires qui n'y sont plus admissibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Il travaille présentement avec Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada pour moderniser ses pratiques de partage de l'information dans le but d'instaurer le partage entièrement automatisé des renseignements afin d'assurer l'échange plus rapide de l'information, de réduire le fardeau administratif et de relever l'efficacité globale des processus d'échange de renseignements.

La mise en œuvre devrait débuter au deuxième trimestre de 2019-2020. Il s'agit de centraliser au Ministère les activités de validation du statut, ce qui permettra d'accroître la capacité du Ministère de relever les cas où le statut d'immigration pourrait présenter un risque pour l'admissibilité au programme Ontario au travail et abrégera le

délai de traitement global dans les cas où un changement de statut rend un bénéficiaire non admissible. Le Ministère utilisera ces renseignements pour identifier les particuliers qui ne sont pas admissibles au programme Ontario au travail et mettre fin à leur admissibilité, de même que pour déceler et recouvrer les trop-payés versés à ces personnes.

Le Ministère convient également qu'il est possible de mieux s'assurer que les bénéficiaires respectent les exigences du programme concernant le statut d'immigration. Il évaluera des options pour ce faire, dont l'établissement d'une entente de partage des renseignements avec l'Agence des services frontaliers du Canada. Le Ministère prévoit terminer cette évaluation d'ici la fin des 2019-2020.

5.0 Observations détaillées de l'audit : gestionnaires de services

5.1 Les gestionnaires de services n'évaluent pas constamment les renseignements pertinents des bénéficiaires pour s'assurer qu'ils sont admissibles.

5.1.1 Les vérifications par un tiers requises pour confirmer que les bénéficiaires sont admissibles ne sont pas toujours effectuées

Les gestionnaires de services sont tenus de vérifier si les renseignements fournis par les demandeurs au sujet de leurs actifs et de leurs revenus sont exacts en utilisant des sources externes, comme l'Agence du revenu du Canada et Equifax Canada Inc. Ils sont également tenus de faire une vérification semblable lorsqu'ils réévaluent les renseignements financiers fournis par les bénéficiaires actuels afin de s'assurer qu'ils sont toujours admissibles au programme et qu'ils reçoivent l'aide financière appropriée.

Cependant, comme il a été mentionné dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons constaté que les gestionnaires de services n'effectuent pas souvent de vérifications par des tiers.

Notre examen d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires du programme Ontario au travail chez trois des quatre gestionnaires de services que nous avons visités a révélé qu'aucune vérification par un tiers avait été effectuée pendant le processus de demande dans seulement 15 % à 70 % des cas. L'autre gestionnaire de services nous a informés qu'il avait décidé de ne pas effectuer de vérification par un tiers entre 2014 et la fin de 2017, à moins d'avoir une raison précise de le faire dans un cas particulier.

Nous avons noté que lorsque le Ministère a examiné les dossiers des gestionnaires de services pour que la dernière fois en 2011, il exigeait que ceux-ci prévoient au moins une vérification par un tiers pour que le dossier soit jugé conforme. Toutefois, le Ministère ne fait toujours pas de surveillance pour s'assurer que les gestionnaires de services respectent cette exigence. En outre, le Ministère ne précise pas le type de vérification effectuée par des tiers que les gestionnaires de services doivent effectuer, bien qu'il ait indiqué que l'Agence du revenu du Canada et Equifax Canada étaient les principales ressources à consulter pendant le processus de demande. À l'aide des données fournies par le Ministère, nous avons constaté que les gestionnaires de services avaient fait appel à l'Agence du revenu du Canada pour vérifier au moins le quart des nouvelles demandes reçues entre juin 2012 et mai 2018.

Notre sondage auprès des 47 gestionnaires de services de l'Ontario a révélé que ceux-ci avaient des politiques différentes en ce qui concerne le type de vérification à faire faire par un tiers, particulièrement à l'étape du traitement de la demande d'une personne. Par exemple, tous les gestionnaires de services sauf deux ont demandé à Equifax Canada de vérifier les renseignements sur le demandeur. Toutefois, seulement 43 % des gestionnaires de services ont déclaré qu'ils

vérifiaient le revenu du demandeur et d'autres renseignements connexes sur l'admissibilité en les comparant aux données fiscales de l'Agence du revenu du Canada. La **figure 21** montre le nombre et la proportion de gestionnaires de services qui ont déclaré exiger des vérifications par une tierce partie pour confirmer les renseignements sur les demandeurs et pour réévaluer leur admissibilité au programme Ontario au travail.

5.1.2 Les intervenants négligent souvent les renseignements essentiels sur les demandeurs, ce qui augmente le risque d'erreurs pour déterminer l'admissibilité

Nous avons constaté que les responsables de cas du programme Ontario au travail n'obtenaient pas toujours les documents qui servent à établir l'admissibilité d'un demandeur au programme, comme les documents prouvant que le demandeur a légalement le droit de résider au Canada. Nous avons également constaté que les responsables

de cas n'enquêtaient pas toujours sur les signaux d'alarme dans les demandes, ce qui pourrait donner lieu à des erreurs lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité d'un demandeur au programme et le montant approprié de l'aide financière.

Nous avons examiné les dossiers des bénéficiaires du programme Ontario au travail chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités et nous avons constaté que, dans environ 20 % à 60 % de ces dossiers, les responsables de cas n'avaient pas obtenu ni examiné les renseignements pertinents sur les demandes.

Voici quelques exemples relevés chez les gestionnaires de services que nous avons visités :

- Le conjoint d'un demandeur a fourni un permis de travail comme preuve du statut de résident permanent au Canada. Le responsable de cas n'a pas indiqué que les personnes ayant un permis de travail sont considérées comme des résidents temporaires (visiteurs) aux fins du programme Ontario au travail et qu'elles ne sont pas admissibles

Figure 21 : Politiques des gestionnaires de services concernant l'utilisation des vérifications par un tiers

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

Type de vérification par un tiers	Nombre de gestionnaires de services effectuant la vérification obligatoire	% des 47 gestionnaires de services effectuant la vérification obligatoire
Au moment de la demande initiale		
Agence du revenu du Canada	20	43
Equifax Canada	45	96
Ministère des Transports	7	15
Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario	7	15
Assurance-emploi	25	53
Supplément de la prestation nationale pour enfants	17	36
Examen de l'admissibilité financière		
Agence du revenu du Canada	32	68
Equifax Canada	39	83
Ministère des Transports	11	23
Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario	4	9
Assurance-emploi	19	40
Supplément de la prestation nationale pour enfants	12	26

Remarque : Les résultats sont fondés sur les réponses des 47 gestionnaires de services de la province à un sondage mené par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

à une aide financière. Le conjoint a été inclus comme membre de l'unité de prestation et le demandeur a reçu une aide financière fondée sur le taux plus élevé auquel les couples ont droit. Le couple a reçu des paiements d'aide financière de janvier 2016 jusqu'au moment de notre audit. De plus, en février 2017, le responsable de cas a versé 405 \$ au conjoint du bénéficiaire pour le renouvellement de son permis de travail. Nous estimons que le gestionnaire de services a versé un trop-payé d'environ 9 200 \$ à ce bénéficiaire de janvier 2016 à mai 2018.

- Dans le cas d'une famille de sept personnes (deux adultes et cinq enfants), il n'y avait aucune preuve au dossier, comme une carte de résident permanent ou un passeport valide, pour prouver leur statut au Canada, ce qui est une exigence pour être admissible au programme Ontario au travail. Le gestionnaire de services a confirmé que le travailleur avait omis d'obtenir les documents requis. De plus, il est possible que le bénéficiaire n'ait pas déclaré tous ses intérêts commerciaux comme il se doit. Nous avons constaté que le bénéficiaire semble détenir des intérêts dans deux entreprises actives. N'empêche, cette personne n'avait déclaré qu'une seule des deux entreprises à son responsable de cas. Les publications dans les médias sociaux indiquent que les entreprises du destinataire sont actives; toutefois, le bénéficiaire n'a déclaré aucun revenu à son responsable de cas au cours des deux dernières années. Cette famille peut ne pas être admissible au programme Ontario au travail si son revenu dépasse les seuils autorisés ou si elle n'a pas le statut de résident au Canada. La famille a reçu 41 116 \$ depuis septembre 2016, date à laquelle elle a présenté une demande au programme Ontario au travail.

5.1.3 Les gestionnaires de services ne réévaluent pas tous l'admissibilité des bénéficiaires pour s'assurer que seules les personnes admissibles reçoivent de l'aide

La politique du Ministère exige que les responsables de cas rencontrent les bénéficiaires du programme Ontario au travail au moins une fois tous les deux ans pour examiner leurs renseignements financiers afin de s'assurer qu'ils demeurent admissibles au programme. Chez deux des quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que dans 20 % à 35 % des dossiers que nous avons examinés, les responsables de cas n'avaient pas rencontré les bénéficiaires au moins une fois tous les deux ans afin d'obtenir des renseignements à jour, de déterminer si les bénéficiaires étaient toujours admissibles au programme Ontario au travail et de vérifier le montant de l'aide financière qu'ils recevaient. Nous avons constaté que les deux autres gestionnaires de services que nous avons visités ont fait du bon travail en examinant l'admissibilité des bénéficiaires au moins une fois tous les deux ans, comme il se doit.

RECOMMANDATION 13

Afin que seules les personnes admissibles au programme Ontario au travail reçoivent une aide financière et le montant approprié, nous recommandons que les gestionnaires de services :

- collaborent avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) afin de confirmer et d'officialiser l'exigence d'utiliser les vérifications par des tiers, qui constituent la méthode la plus efficace pour vérifier la situation financière d'une personne;
- prennent des mesures pour renforcer l'exigence voulant que les responsables de cas examinent et documentent tous les renseignements pertinents dont le Ministère a besoin pour déterminer l'admissibilité des demandeurs et l'aide financière;

- réévaluent l'admissibilité continue des bénéficiaires du programme Ontario au travail dans le délai prescrit par la politique du Ministère.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent aux recommandations. Les quatre gestionnaires de services travailleront avec le Ministère et d'autres gestionnaires de services, puis établiront le recours aux vérifications par des tiers qui sont les plus efficaces pour vérifier la situation financière des demandeurs et des bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Les quatre gestionnaires de services ont également convenu de prendre d'autres mesures pour veiller à ce que les responsables de cas comprennent les étapes qu'ils sont tenus de suivre pour déterminer l'admissibilité des demandeurs et l'aide financière qui leur est consentie et pour renforcer cette obligation. D'autres mesures pour veiller à ce que le maintien de l'admissibilité des bénéficiaires du programme Ontario au travail soit réévalué tous les 24 mois seront prises par les deux gestionnaires de services qui n'ont pas systématiquement respecté cette exigence. Les deux autres gestionnaires de services sont déterminés à continuer de réévaluer le maintien de l'admissibilité des bénéficiaires tous les 12 mois, ou tous les 24 mois, comme l'exige le Ministère.

5.1.4 Les gestionnaires de services n'ont pas achevé les examens d'admissibilité ciblés des cas à risque élevé qui leur avaient été attribués par le Ministère

De novembre 2014 à mars 2017, le Ministère a suspendu son processus d'examen de l'admissibilité (décrit à la **section 2.5**) dans le cadre duquel les gestionnaires de services examinaient les dossiers des bénéficiaires qui, selon le Ministère,

risquaient le plus de ne pas être admissibles, afin de se consacrer à la mise en œuvre du Système automatisé de gestion de l'aide sociale (SAGAS).

Le Ministère a réintroduit le processus en avril 2017. Cependant, nous avons constaté qu'entre avril 2017 et mars 2018, les gestionnaires de services de l'Ontario ont traité seulement 57 % des 43 650 cas d'examen de l'admissibilité qui leur ont été attribués au cours de l'année 2017-2018, comme ils le devaient. Par ailleurs, les gestionnaires de services ont annulé le traitement de 14 % des cas qui leur avaient été attribués après avoir déterminé que le Ministère n'aurait pas dû les sélectionner à des fins d'examen, par exemple si le client avait été transféré à un autre bureau du programme Ontario au travail.

Les 4 gestionnaires de services que nous avons visités ont achevé l'examen d'environ 19 000 cas. Le pourcentage d'évaluations achevées variait de 88 % dans le cas d'un gestionnaire de services à 28 % et 24 % dans le cas de 2 autres.

Nous avons constaté que le Ministère ne dispose d'aucun processus lui permettant de déterminer si les gestionnaires de services examinent les cas qui leur sont attribués de façon efficace ou s'ils annulent l'examen des cas seulement lorsque cela est approprié. En outre, nous avons constaté que le Ministère n'avait pris aucune mesure contre les gestionnaires de services qui n'avaient pas rempli les dossiers d'examen de l'admissibilité qui leur avaient été attribués.

Il est important de remplir les dossiers d'examen de l'admissibilité parce que le processus entraîne souvent des changements importants à l'admissibilité, ce qui a une incidence sur les paiements aux bénéficiaires. Par exemple, en 2017-2018, première année financière où le processus a été rétabli, 18 % des examens achevés (environ 4 500 cas) ont permis aux gestionnaires de services de détecter des trop-payés totalisant 10,8 millions de dollars, et 17 % des examens achevés (environ 4 200 cas) ont entraîné la cessation des services du bénéficiaire.

RECOMMANDATION 14

Pour que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent l'aide financière du programme Ontario au travail et le montant approprié, et pour éviter que les trop-payés aux bénéficiaires n'augmentent, nous recommandons que les gestionnaires de services effectuent les examens de l'admissibilité qui leur sont confiés par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) en temps opportun.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent à la recommandation. Les examens de l'admissibilité constituent une étape importante pour veiller à ce que seuls les particuliers admissibles bénéficient du programme Ontario au travail, et pour minimiser les trop-payés. Les quatre gestionnaires de services conviennent de prendre des mesures pour assurer l'achèvement en temps opportun des examens que leur confie le Ministère. Deux gestionnaires de services s'engagent aussi à fournir au Ministère une rétroaction continue à propos de son processus de sélection des cas d'admissibilité à examiner, à maximiser l'utilisation efficace de leurs ressources et/ou à corriger les problèmes qui engendrent des trop-payés.

5.1.5 Les gestionnaires de services n'enquêtent pas rapidement sur les fraudes pour s'assurer que seules les personnes admissibles au programme reçoivent de l'aide

En mars 2018, les 47 gestionnaires de services de l'Ontario accusaient un retard d'une moyenne d'un an dans l'exécution des enquêtes et examens portant sur 6 000 signalements de fraude. Nous avons également constaté que le fait d'enquêter sur les signalements de fraude permet souvent de

détecter des trop-payés à des bénéficiaires et de mettre fin à leur admissibilité.

Les gestionnaires de services peuvent recevoir des signalements de fraude de sources externes ou internes. Par exemple, les membres du public peuvent faire des signalements par l'entremise de la ligne d'assistance téléphonique du Ministère s'ils soupçonnent qu'une personne reçoit de l'aide du programme Ontario au travail sans y être admissible. À l'interne, le personnel du gestionnaire de services peut recommander une enquête sur une fraude s'il découvre des anomalies apparentes dans le dossier d'un bénéficiaire.

À la réception d'un signalement, le Ministère exige que les gestionnaires de services :

- effectuent un examen du signalement de fraude dans les 30 jours suivant sa réception;
- si une enquête plus poussée s'impose, achèvent l'enquête dans les six mois suivant la fin de l'examen;
- si des preuves de fraude potentielle sont trouvées, renvoient le cas aux services de police (voir ci-dessous).

Si une enquête confirme que les bénéficiaires ont reçu des fonds auxquels ils n'avaient pas droit, les gestionnaires de services réduiront leur aide ou les excluront du programme s'ils sont jugés non admissibles et établiront un trop-payé pour recouvrer les sommes versées en trop.

Les données du Ministère indiquent que de janvier 2015 à mars 2018, les gestionnaires de services de l'Ontario ont effectué environ 17 000 examens et enquêtes sur des fraudes. Nous avons examiné les données du Système automatisé de gestion de l'aide sociale sur les résultats de ces examens et enquêtes et nous avons constaté que plus de 25 % d'entre eux ont permis au gestionnaire de services de détecter un trop-payé et que 10 % ont entraîné l'exclusion du bénéficiaire du programme par le gestionnaire de services.

Cependant, en mars 2018, plus de 6 000 signalements de fraude datant d'un an en moyenne, dont 2 000 chez les 4 gestionnaires de services visités, n'avaient pas encore fait l'objet

d'un examen. À l'échelle de la province, nous avons constaté qu'environ 90 % de ces 6 000 signalements n'avaient pas été examinés dans les 30 jours requis, dont 90 % des 2 000 signalements aux gestionnaires de services que nous avons visités, afin de déterminer si une enquête plus approfondie s'imposait. De plus, environ 45 % des signalements de fraude n'avaient pas été examinés depuis plus d'un an, y compris 44 % des 2 000 signalements en instance de suivi renvoyés aux gestionnaires de services que nous avons visités. Parmi les signalements en instance de suivi, les raisons les plus courantes étaient le revenu présumé non déclaré et l'incarcération. Les bénéficiaires du programme Ontario au travail qui sont incarcérés ne sont pas admissibles à recevoir l'aide du programme. Les gestionnaires de services reçoivent des avis des services correctionnels les informant des bénéficiaires qui sont incarcérés.

Si les signalements de fraude ne sont pas examinés dans le délai de 30 jours, il y a un risque que des personnes non admissibles reçoivent des paiements pendant une période prolongée, ce qui exige de recouvrer des trop-payés encore plus importants lorsque le gestionnaire de services conclut l'enquête. Par exemple, l'un des gestionnaires de services que nous avons visités a reçu deux signalements d'incarcération en 2015, selon l'entente de partage de l'information conclue par le Ministère avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Les signalements indiquaient qu'un bénéficiaire avait été incarcéré. Le gestionnaire de services a achevé son enquête presque deux ans plus tard, en juillet 2017, et a constaté que le bénéficiaire avait été incarcéré de juillet 2015 à octobre 2016. Pendant son incarcération, cette personne avait continué de recevoir des prestations mensuelles d'aide sociale. L'enquête a permis de découvrir un trop-payé d'environ 10 200 \$. Si le gestionnaire de services avait amorcé une enquête plus tôt, le trop-payé aurait pu être réduit.

Dans notre *Rapport annuel 2009*, nous avons également signalé que les gestionnaires de services

n'avaient pas assuré un suivi rapide des cas de fraude. Même si le Ministère nous a informés à ce moment-là qu'il améliorerait les processus d'enquête sur la fraude en mettant au point des outils de surveillance supplémentaires, le problème persiste.

Les gestionnaires de services ne suivent pas les politiques du Ministère concernant les renvois à la police

Nous avons également constaté des différences importantes entre les 47 gestionnaires de services de l'Ontario pour ce qui est du nombre de renvois à la police dans les cas présumés de fraude par des bénéficiaires par rapport au nombre de signalements de fraude reçus par le gestionnaire de services à des fins d'enquête.

Cinq gestionnaires de services ont indiqué dans notre sondage qu'ils n'avaient pas renvoyé de cas de fraude présumée du programme Ontario au travail à la police. Cela comprend l'un des quatre gestionnaires de services que nous avons visités qui avait reçu environ 1 700 signalements de fraude et achevé 1 000 enquêtes depuis 2015. Il a expliqué qu'il ne renvoie pas les cas de fraude présumée à la police à des fins de poursuites parce qu'il estime que les enquêtes sur la fraude liée à l'aide sociale ne font pas partie des priorités des services de police locaux. Par comparaison, un autre gestionnaire de services qui a répondu à notre sondage n'a reçu que 88 signalements de fraude depuis 2015, a achevé 71 enquêtes et a renvoyé 20 cas à la police. Il a indiqué que depuis 2011, 85 % des cas renvoyés à la police ont donné lieu à une condamnation. Nous avons communiqué avec ce gestionnaire de services qui nous a informés que son personnel reçoit une formation adéquate et qu'il est en mesure de recueillir des preuves et de présenter un dossier complet et précis aux autorités, et qu'il entretient d'excellentes relations avec la police locale, les procureurs et les juges.

Selon les politiques du Ministère, s'il y a suffisamment de preuves pour soupçonner l'intention de commettre une fraude, les

gestionnaires de services doivent renvoyer les cas soupçonnés à la police pour enquête et poursuite éventuelle en vertu du *Code criminel*. De plus, la politique du Ministère exige que chaque gestionnaire de services élabore des protocoles et des procédures avec les services de police locaux et le Bureau du procureur de la Couronne pour enquêter efficacement et tenter des poursuites dans les cas de fraude présumée à l'aide sociale. Dans notre sondage auprès des gestionnaires de services, nous avons constaté que seulement 60 % disposaient de ce genre de protocole, notamment trois des quatre gestionnaires de services que nous avons visités.

RECOMMANDATION 15

Pour veiller à ce que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière du programme Ontario au travail et détecter les cas de trop-payés aux bénéficiaires et en réduire le nombre au minimum, nous recommandons que les gestionnaires de services prennent des mesures pour :

- examiner les allégations de fraude et enquêter sur celles-ci dans le délai fixé par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère);
- renvoyer les cas de fraude présumée aux autorités pour enquête et poursuite.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent aux recommandations. Les quatre gestionnaires de services s'engagent à veiller à ce que des processus et des procédures internes soient mis en place pour examiner les allégations de fraude et enquêter sur celles-ci dans le délai fixé par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) afin d'aider à déceler et à minimiser les trop-payés aux bénéficiaires

du programme Ontario au travail. L'un des gestionnaires de services s'engage également à travailler avec le Ministère pour améliorer la qualité et l'utilité de l'information de gestion concernant les signalements de fraude accessibles aux gestionnaires de services. Trois des gestionnaires de services s'engagent à et à signaler les fraudes soupçonnées aux autorités aux fins d'enquête et de poursuites; le quatrième gestionnaire de services formalisera et documentera un meilleur processus dans un protocole d'entente avec le Service de police afin que les cas de fraude soupçonnée puissent faire l'objet d'enquêtes.

5.2 Les décisions de renoncer aux exigences relatives à la participation des bénéficiaires sont discutables lorsqu'elles ne sont pas étayées par des preuves.

Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, notre examen des dossiers des bénéficiaires a permis de mettre au jour des cas où l'obligation de participer à des activités visant à obtenir un emploi avait été reportée sans justification documentaire appropriée. Le nombre de ces cas variait d'environ 5 % des dossiers de bénéficiaires que nous avons examinés chez un gestionnaire de services à 40 % des dossiers chez un autre. Par exemple :

- Un bénéficiaire qui n'était pas tenu de participer à des activités d'aide à l'emploi de février 2017 à février 2018 en raison d'une « blessure, d'une maladie ou d'une incapacité ». Toutefois, le dossier ne comportait aucun document médical à l'appui du report.
- L'obligation d'un bénéficiaire de participer à des activités d'emploi a été reportée entre mai 2016 et octobre 2017 parce que celui-ci a déclaré être un aidant naturel pour son épouse. Toutefois, le dossier concernant l'aide aux soins ne comprenait pas de confirmation

écrite d'un médecin, contrairement à ce qu'exige le Ministère. Cette personne a par la suite fourni une note médicale en avril 2018 pour appuyer le maintien de son exclusion de participer à des activités de soutien à l'emploi, mais nous avons constaté que la note médicale ne confirmait pas ces responsabilités en matière de soins. Le gestionnaire de services a accepté notre évaluation des renseignements contenus dans la note médicale et s'est engagé à faire un suivi auprès de cette personne pour corriger la situation.

La participation des bénéficiaires aux activités de soutien à l'emploi a été reportée dans 20 % des cas

Nous avons analysé les données du Système automatisé de gestion de l'aide sociale du ministère qui indiquent qu'en mars 2018, 20 % des bénéficiaires du programme Ontario au travail ne participaient pas à des activités de soutien à l'emploi. La **figure 22** indique le nombre de participants auxquels les responsables de cas ont accordé un report de participation et le motif de celui-ci, et la **figure 23** illustre la durée moyenne des reports.

RECOMMANDATION 16

Pour aider les bénéficiaires du programme Ontario au travail à obtenir un emploi durable, nous recommandons que les gestionnaires de services prennent des mesures pour veiller à ce qu'ils renoncent à l'obligation de participer à des activités de soutien à l'emploi uniquement dans les circonstances admissibles et lorsque la documentation nécessaire le justifie.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent à la recommandation. Les quatre gestionnaires de services conviennent d'examiner leurs processus et de prendre des mesures (comme la

Figure 22 : Bénéficiaires du programme Ontario au travail – participation reportée aux activités de soutien à l'emploi, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Raison du report	Nombre de reports	% de reports
Chef de famille monoparentale avec enfant d'âge préscolaire	13 456	26
Fournisseur de soins pour un membre de la famille	3 207	6
65 ans ou plus	659	1
Autres circonstances exceptionnelles		
Blessure, maladie ou incapacité	26 903	51
Congé de maternité ou parental	4 637	9
Prestations de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail	9	0
Parent de famille d'accueil	49	0
Victime de violence familiale	205	0
Congé familial pour raison médicale	100	0
Détention à domicile	123	0
Approuvé par l'administrateur*	3 431	7
Total	52 779	100

* Les reports approuvés par l'administrateur se rapportent à toute autre circonstance exceptionnelle où l'administrateur du gestionnaire de services est convaincu que la participation n'est pas pratique, peu importe le degré.

Figure 23 : Durée moyenne des reports de participation à des activités de soutien à l'emploi, mars 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Mois	Nombre de reports	% de reports
Moins de 3	24 425	46
4-6	12 575	24
7-12	8 420	16
13-24	5 054	10
25+	2 305	4
Total	52 799	100

formation des responsables de cas et l'exécution d'audits) pour veiller à ce que les responsables de cas renoncent à l'obligation des bénéficiaires du programme Ontario au travail de participer à des activités de soutien à l'emploi uniquement dans les circonstances admissibles et lorsque la documentation nécessaire le justifie.

5.3 Les gestionnaires de services ne travaillent pas toujours avec les bénéficiaires pour les aider à progresser vers l'obtention d'un emploi, comme il se doit

5.3.1 Les responsables de cas ne rencontrent pas systématiquement les bénéficiaires pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs

À la lumière de notre examen d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que dans 20 % à 50 % des dossiers que nous avons examinés, les responsables de cas n'ont pas rencontré les bénéficiaires en temps opportun pour examiner et mettre à jour leurs accords de participation pendant le cheminement des bénéficiaires vers l'atteinte de leurs objectifs ou en cas de changement à leur situation particulière.

L'accord de participation est un plan qui énonce les activités de soutien à l'emploi que le bénéficiaire entreprendra. La politique du Ministère exige que les responsables de cas rencontrent les bénéficiaires pour examiner leur accord de participation au moins une fois tous les trois, quatre ou six mois. Lorsque les rencontres ont lieu aux quatre ou six mois, l'écart doit être justifié.

Dans plusieurs des cas que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé plus d'un an avant que les responsables de cas rencontrent les bénéficiaires pour examiner et mettre à jour leurs accords de participation. Dans certains de ces cas, la seule activité des bénéficiaires était une recherche d'emploi indépendante. Dans

un cas, il n'y a pas eu de mise à jour de l'accord de participation d'un bénéficiaire pendant une période d'environ trois ans, au cours de laquelle la seule activité de soutien à l'emploi approuvée du bénéficiaire consistait à chercher un emploi.

Nous avons examiné les données du Ministère pour les bénéficiaires de l'ensemble des gestionnaires de services et nous avons constaté qu'en mars 2018, 17 % des bénéficiaires ayant des accords de participation n'avaient pour seule activité assignée que l'obligation de chercher un emploi de façon indépendante. Dans le cas de près de la moitié de ces bénéficiaires, la seule activité exigée depuis six mois ou plus était une recherche d'emploi indépendante; chez le quart de ceux-ci, il s'agissait de la seule exigence depuis plus d'un an. La durée moyenne de l'aide financière versée à ces bénéficiaires au titre du programme Ontario au travail est de près de trois ans. Comme ces participants ont été absents du marché du travail pendant une période prolongée, la recherche d'emploi indépendante à elle seule pourrait ne pas être suffisante pour les aider à trouver un emploi.

5.3.2 Les bénéficiaires du programme Ontario au travail ne sont pas toujours assujettis à une obligation de participer à des activités de soutien à l'emploi

Chez trois des quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que dans 5 % à 15 % des dossiers que nous avons examinés, les responsables de cas n'avaient pas assigné d'activités de soutien à l'emploi à des bénéficiaires, et la raison n'était pas un report. En effet, rien n'indiquait que ces personnes cherchaient un emploi comme il se doit.

Nous avons analysé les données du Système automatisé de gestion de l'aide sociale du Ministère pour tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail dans la province. Celles-ci indiquent qu'en mars 2018, environ 46 500 adultes ne participaient pas à des activités de soutien à l'emploi. Ces bénéficiaires, qui représentent environ 20 % des adultes recevant des prestations du programme

Ontario au travail qui n'ont pas bénéficié d'un report, sont tenus de participer à des activités de soutien à l'emploi. Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, il s'agit de 5 % à 19 % des bénéficiaires. Le Ministère nous a informés qu'au moment de notre audit, il n'avait pas encore donné instruction aux gestionnaires de services de régler ce problème et de s'assurer que les bénéficiaires se voient assujettis à l'obligation de participer à des activités de soutien à l'emploi.

RECOMMANDATION 17

Pour aider les bénéficiaires du programme Ontario au travail à devenir autonomes et à trouver un emploi, nous recommandons aux gestionnaires de services de prendre les mesures suivantes :

- rencontrer régulièrement les bénéficiaires conformément aux exigences du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) pour examiner et mettre à jour leurs accords de participation;
- attribuer des activités de soutien à l'emploi appropriées à tous les participants.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent aux recommandations. Afin d'aider les bénéficiaires du programme Ontario au travail à progresser vers l'obtention d'un emploi, les quatre gestionnaires de services conviennent de veiller à ce que les responsables de cas rencontrent les bénéficiaires en temps opportun conformément aux exigences du Ministère afin de passer en revue les accords de participation et de les mettre à jour. Les quatre gestionnaires de services s'engagent par ailleurs à prendre des mesures afin de s'assurer que les responsables de cas attribuent des activités appropriées de soutien à l'emploi à tous les participants, à l'exception de ceux dont le cas est reporté.

5.4 Les mesures de soutien à l'emploi et les résultats d'emploi des bénéficiaires diffèrent selon les gestionnaires de services

5.4.1 La participation aux programmes de placement et de perfectionnement des compétences est faible malgré des taux de réussite plus élevés

Comme le montre la **figure 12**, les gestionnaires de services doivent fournir aux bénéficiaires du programme Ontario au travail l'accès à une gamme d'activités de soutien à l'emploi. Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons obtenu de l'information sur les programmes de soutien à l'emploi (placement et formation professionnelle) qu'ils offraient aux bénéficiaires. Ces programmes duraient de plusieurs jours à plusieurs semaines, et visaient à aider les bénéficiaires à trouver un emploi. Voici des exemples de ces programmes :

- Formation sur les services de sécurité et de protection : cours de cinq semaines conçu pour enseigner les fonctions générales des gardiens de sécurité, y compris une période de soutien de six mois après le programme pour aider les participants à trouver un emploi.
- Formation sur les opérations d'entrepôt : programme de formation sur les opérations d'entrepôt et la manutention du matériel, y compris un stage de six mois à la fin de la formation.

Chez les gestionnaires de services que nous avons visités, nous avons constaté que le nombre de programmes de cette nature offerts variait de trois programmes jusqu'à une cinquantaine. En outre, chez ces quatre gestionnaires de services, le pourcentage de bénéficiaires participant à ces programmes variait de seulement 2 % à 5 %. Chez les quatre gestionnaires de services que nous avons visités, le nombre de participants qui se sont trouvés un emploi au terme du programme variait d'environ 50 % jusqu'à plus de 75 %.

La proportion de bénéficiaires qui se trouvent un emploi après avoir achevé ces programmes est beaucoup plus élevée que la moyenne provinciale dans le cas des bénéficiaires qui quittent le programme Ontario au travail pour trouver un emploi, qui n'était que de 10 % (voir la **section 4.2.**) en 2017-2018. Elle est également beaucoup plus élevée que le pourcentage de personnes sortant du programme chez ces quatre gestionnaires de services, qui variait de 2 % à 15 % en 2017-2018.

Deux des quatre gestionnaires de services que nous avons visités nous ont expliqué qu'ils enrichiraient ces programmes si le financement de l'aide à l'emploi du programme Ontario au travail était augmenté. Cependant, l'un d'eux a également fait remarquer qu'il existe des contraintes locales, comme la capacité des partenaires locaux de prestation de services d'accueillir un plus grand nombre de participants. Un examen externe effectué en 2014 par l'un des gestionnaires de services que nous avons visités a révélé qu'il fallait offrir un plus grand nombre de programmes de soutien à l'emploi pour aider les bénéficiaires à trouver un emploi. Depuis cet examen, ce gestionnaire de services a mis en œuvre deux programmes pilotes pour aider un plus grand nombre de bénéficiaires à trouver un emploi.

5.4.2 De nombreux bénéficiaires sont aiguillés vers Emploi Ontario, mais les gestionnaires de services ont peu d'information sur leur succès

En plus d'offrir des programmes de soutien à l'emploi financés par l'entremise du programme Ontario au travail, les gestionnaires de services que nous avons visités nous ont expliqué qu'ils renvoient certains bénéficiaires à Emploi Ontario. Les agents de programme d'Emploi Ontario, financés par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, offrent des services de soutien à l'emploi et de la formation ainsi que des renseignements connexes aux chercheurs d'emploi.

Même si trois gestionnaires de services ont été en mesure d'indiquer le pourcentage de bénéficiaires renvoyés à Emploi Ontario, qui variait de 8 % à 14 % de leur charge de travail, un seul était en mesure de nous fournir de l'information sur le succès ultérieur des bénéficiaires renvoyés. Les gestionnaires de services nous ont expliqué qu'après un renvoi à Emploi Ontario, l'agent de programme d'Emploi Ontario n'est pas tenu de rendre compte aux gestionnaires de services du programme Ontario au travail des résultats du client.

Le rapport de 2012 de Don Drummond et de la Commission de réforme des services publics de l'Ontario, intitulé *Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence*, recommandait de rationaliser et d'intégrer les services de soutien à l'emploi, comme ceux offerts par Ontario au travail avec Emploi Ontario. Par ailleurs, le rapport de 2012 de la Commission d'examen du système d'aide sociale de l'Ontario, intitulé *Améliorer les perspectives : Réforme de l'aide sociale en Ontario*, recommandait que la province augmente le nombre de municipalités désignées comme agents de programme d'Emploi Ontario, là où il y a intérêt et capacité. Nous avons constaté qu'un des gestionnaires de services que nous avons visités avait été désigné comme agent de programme d'Emploi Ontario. Celui-ci nous a fait part de plusieurs avantages liés au statut d'agent de programme des services, notamment une meilleure communication entre le personnel des deux programmes, le partage des coûts de formation pour le personnel, la tenue de salons de l'emploi conjoints et un réseau plus vaste de relations avec les employeurs. Bien que le taux de chômage dans la région de ce gestionnaire de services soit semblable à celui qui prévaut dans les régions des trois autres gestionnaires de services que nous avons visités, il affichait le pourcentage le plus élevé de bénéficiaires sortant du programme pour intégrer le marché du travail en 2017-2018, soit 15 %.

RECOMMANDATION 18

Pour augmenter la proportion de bénéficiaires du programme Ontario au travail qui obtiennent un emploi, nous recommandons que les gestionnaires de services :

- prennent des mesures pour cerner les possibilités d'accroître la proportion de bénéficiaires aiguillés vers des mesures de soutien à l'emploi qui ont aidé des bénéficiaires à trouver un emploi;
- étudient la possibilité de devenir agent de programme d'Emploi Ontario et en évaluent les avantages.

RÉPONSE DES GESTIONNAIRES DE SERVICES

Les gestionnaires de services audités souscrivent aux recommandations. Afin d'aider un plus grand nombre de bénéficiaires du programme Ontario au travail à trouver un emploi et à devenir autonomes, les quatre gestionnaires de services conviennent de prendre des mesures pour explorer et cerner des occasions d'aiguiller un plus grand nombre de bénéficiaires vers les mesures de soutien à l'emploi, et plus particulièrement vers celles qui ont déjà aidé avec succès des bénéficiaires à décrocher un emploi. Les trois gestionnaires de services qui ne sont pas déjà des agents de programme pour Emploi Ontario conviennent d'étudier la possibilité de devenir agent de programme d'Emploi Ontario et d'en évaluer les avantages; l'un de ces gestionnaires de services entend soumettre les résultats de leur examen à leur conseil d'administration en 2019. Un autre gestionnaire de services a indiqué qu'il compte travailler avec le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires de l'Ontario et avec Emploi

Ontario afin de mettre au point un processus intégré d'évaluation et d'aiguillage des particuliers comprenant le suivi des résultats et la présentation obligatoire de rapports.

RECOMMANDATION 19

Afin d'aider à accroître la proportion de bénéficiaires du programme Ontario au travail qui obtiennent un emploi, nous recommandons que le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (le Ministère) travaille avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour :

- partager entre Emploi Ontario et Ontario au travail l'information qui aiderait les gestionnaires de services à suivre les progrès des bénéficiaires du programme Ontario au travail qu'ils aiguillent vers les services d'Emploi Ontario afin qu'ils puissent trouver un emploi;
- examiner les occasions d'intégrer les services d'emploi offerts par Ontario au travail et par Emploi Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation, et il travaillera avec le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour :

- partager entre Emploi Ontario et Ontario au travail l'information qui aiderait les gestionnaires de services à suivre les progrès des bénéficiaires du programme Ontario au travail qu'ils aiguillent vers les services d'Emploi Ontario;
- trouver des occasions d'intégrer les services d'emploi offerts par Ontario au travail et par Emploi Ontario pour aider les bénéficiaires à trouver un emploi et à le conserver.

Annexe 1 : Charges de travail des gestionnaires en matière de financement et de services du Ministère pour 2017-2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Gestionnaire de services	Nombre de bureaux locaux	Financement total (millions de dollars)	% du financement total	Moyenne mensuelle du nombre de cas	% du nombre de cas
Région de Toronto					
GSMR de Toronto ¹	15	918,2	30,9	75 230	30,0
Total - Toronto	15	918,2	30,9	75 230	30,0
Région du Centre					
GSMR de Dufferin	1	6,4	0,2	538	0,2
GSMR de Halton	4	25,3	0,9	2 006	0,8
GSMR de Peel	2	241,3	8,1	18 736	7,5
GSMR de Simcoe	8	56,2	1,9	5 329	2,1
GSMR de Waterloo	3	112,6	3,8	9 183	3,7
GSMR de Wellington	3	24,9	0,8	2 091	0,8
GSMR de York	4	59,5	2,0	5 744	2,3
Total - région du Centre	25	526,2	17,7	43 626	17,4
Région de l'Est					
GSMR de Cornwall	3	20,5	0,7	1 970	0,8
GSMR de Durham	5	98,7	3,3	8 454	3,4
GSMR de Hastings	4	31,0	1,0	2 496	1,0
GSMR de Kawartha Lakes	2	17,6	0,6	1 510	0,6
GSMR de Kingston	2	29,2	1,0	2 602	1,0
GSMR de Lanark	3	14,4	0,5	1 037	0,4
GSMR de Leeds et Grenville	3	18,9	0,6	1 593	0,6
GSMR de Northumberland	1	9,4	0,3	763	0,3
GSMR d'Ottawa	5	246,7	8,3	19 802	7,9
GSMR de Peterborough	1	39,9	1,3	3 536	1,4
GSMR de Prescott et Russell	2	12,0	0,4	999	0,4
GSMR de Prince Edward-Lennox et Addington	4	10,4	0,3	830	0,3
GSMR de Renfrew	4	15,0	0,5	1 321	0,5
Total - région de l'Est	39	563,7	18,9	46 913	18,7

Gestionnaire de services	Nombre de bureaux locaux	Financement total (millions de dollars)	% du financement total	Moyenne mensuelle du nombre de cas	% du nombre de cas
Région du Nord					
CASSD d'Algoma ²	4	8,5	0,3	685	0,3
CASSD de Cochrane	6	18,7	0,6	1 454	0,6
GSMR du Grand Sudbury	1	35,6	1,2	3 385	1,4
CASSD de Kenora	7	8,0	0,3	608	0,2
CASSD de Manitoulin-Sudbury	5	6,5	0,2	530	0,2
GSMR de Muskoka	1	10,7	0,4	837	0,3
CASSD de Nipissing	3	27,9	0,9	2 241	0,9
CASSD de Parry Sound	2	9,5	0,3	718	0,3
CASSD de Rainy River	2	1,8	0,1	219	0,1
CASSD de Sault Ste. Marie	1	25,9	0,9	2 191	0,9
CASSD de Thunder Bay	8	33,1	1,1	2 905	1,2
CASSD de Timiskaming	2	9,3	0,3	684	0,3
Total - région du Nord	42	195,5	6,6	16 457	6,6
Région de l'Ouest					
GSMR de Brant	1	25,1	0,8	2 002	0,8
GSMR de Bruce	1	6,4	0,2	554	0,2
GSMR de Chatham-Kent	1	30,9	1,0	2 552	1,0
GSMR de Grey	1	15,0	0,5	1 327	0,5
GSMR de Hamilton	4	145,2	4,9	12 297	4,9
GSMR de Huron	1	5,7	0,2	441	0,2
GSMR de Lambton	1	33,4	1,1	2 952	1,2
GSMR de London	2	141,9	4,8	12 206	4,9
GSMR de Niagara	5	108,5	3,6	9 767	3,9
GSMR de Norfolk	2	14,9	0,5	1 254	0,5
GSMR d'Oxford	1	13,7	0,5	1 271	0,5
GSMR de St. Thomas	1	15,8	0,5	1 417	0,6
GSMR de Stratford	1	7,5	0,3	658	0,3
GSMR de Windsor	2	93,1	3,1	8 086	3,2
Total - région de l'Ouest	24	657,1	22,1	56 784	22,7
Premières Nations	0.	145,2	4,9	11 281	4,5
Rajustement pour le financement de l'exercice précédent		(30,5)	(1,0)		
Total	145	2 975,4	100	250 292	100

1. Gestionnaire des services municipaux regroupés (GSMR).
2. Conseil d'administration des services sociaux du district (CASSD).

Annexe 2 : Coûts estimatifs attribuables aux modifications à la politique du programme Ontario au travail, de 2013-2014 à 2020-2021 (en millions de dollars)

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Introduction	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Une exemption forfaitaire mensuelle des gains de 200 \$ est instaurée. (Les gains supérieurs à 200 \$ demeurent assujettis à une exemption de 50 %.)	18,6	33,4	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
La limite d'actif est portée à 2 500 \$ pour les célibataires, à 5 000 \$ pour les couples et à 500 \$ pour chaque personne à charge supplémentaire.	1,0	6,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Les versements de pension alimentaire pour enfants ne sont plus considérés comme un revenu aux fins du calcul de l'aide financière	Février 2017			8,1	48,6	47,5	47,5	47,5
La limite d'actif des adultes célibataires est portée de 2 500 \$ à 10 000 \$ et celle des couples, de 5 000 \$ à 15 000 \$.	Septembre 2017				0,4	3,6	6,1	6,1
Total	19,6	39,4	46,0	54,1	95,0	97,1	99,6	99,6

Annexe 3 : Prestations obligatoires et discrétionnaires du programme Ontario au travail, 2018

Source des données : ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

Prestations	liées à la santé	non liées à la santé
Obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> appareils et accessoires fonctionnels, piles et réparations; soins dentaires pour les enfants à charge qui résident dans des collectivités des Premières Nations; fournitures pour personnes diabétiques et fournitures chirurgicales; couverture des médicaments; prestations pour services de santé complémentaires; examens de la vue; frais de déplacement à des fins médicales; soins de la vue pour les enfants à charge. 	<ul style="list-style-type: none"> paiement anticipé des frais de garde d'enfants; prestation pour emploi à plein temps; prestation pour chien d'aveugle; prestation pour autres types d'emploi et participation à des activités d'aide à l'emploi; prestation transitoire pour enfants.
Discrétionnaires	<ul style="list-style-type: none"> frais de garde d'enfant en cas de rendez-vous médical; soins dentaires pour adultes; mesures de conservation de l'énergie et de l'eau; frais funéraires et d'inhumation; appareils de prothèse; soins de la vue pour adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> frais de déménagement; services, articles et paiements spéciaux; frais de déplacement et de transport; formation professionnelle.

Annexe 4 : Critères d'audit

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

Gestionnaires de services

1. Les demandes d'aide au programme Ontario au travail sont traitées et examinées en temps opportun, et les décisions appropriées sur l'admissibilité sont prises.
2. Les paiements aux bénéficiaires pour les besoins essentiels, le logement et les prestations obligatoires sont calculés correctement et versés en temps opportun aux bénéficiaires admissibles. Les prestations discrétionnaires sont accordées en fonction du besoin démontré, et les montants sont raisonnables et comparables dans des circonstances semblables.
3. Les bénéficiaires du programme Ontario au travail ont accès à des activités d'aide à l'emploi appropriées et efficaces, adaptées à leurs besoins et aux conditions du marché du travail local, pour les aider à trouver un emploi durable.
4. Des processus de surveillance efficaces sont en place pour veiller à ce que le programme Ontario au travail soit exécuté conformément aux exigences de la loi et des politiques du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires et pour fournir au Ministère des données exactes sur le fonctionnement, le rendement et les finances.
5. Des processus efficaces sont en place pour appuyer la prévention et la détection de la fraude et le recouvrement rapide des trop-payés.
6. Les gestionnaires de services mesurent et évaluent l'efficacité de la prestation de leurs programmes pour aider les personnes ayant des besoins financiers temporaires à trouver un emploi et en rendent compte. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.

Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires

1. Le Ministère a mis en place des systèmes d'information et des processus de surveillance efficaces pour évaluer si les gestionnaires de services assurent la prestation efficace et efficiente du programme Ontario au travail, conformément aux exigences législatives et du programme, et si le financement est utilisé aux fins prévues.
2. Des mesures et des objectifs de rendement significatifs sont établis pour le programme Ontario au travail. Les résultats sont surveillés et comparés aux cibles afin de s'assurer que les résultats attendus du programme sont atteints. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.

Conseils scolaires – Systèmes de TI et technologie en salle de classe

1.0 Résumé

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance 72 conseils scolaires de district afin de fournir des services d'éducation primaire et secondaire à environ deux millions d'élèves de l'Ontario (en date de l'année scolaire 2017-2018). Les conseils scolaires et les écoles déterminent le financement qu'ils affectent à l'exploitation de leur école et de leur salle de classe en fonction de leurs besoins. Ils tiennent compte de nombreux facteurs différents lorsqu'ils examinent la façon de dépenser leur budget pour appuyer leurs projets d'exploitation et d'immobilisations, comme les objectifs scolaires et administratifs des conseils et leurs priorités en matière de systèmes de TI.

Les conseils scolaires ont déclaré que leurs dépenses totales en TI pour l'exercice 2017-2018 s'élevaient à 227,8 millions de dollars, dont 160,6 millions ont été consacrés aux systèmes et ordinateurs de TI, y compris les logiciels et les licences, et à 67,2 millions de dollars pour le fonctionnement et l'administration des TI. Le Toronto District School Board, l'un des quatre conseils scolaires que nous avons visités lors de notre audit, a consacré en moyenne 33,9 millions de dollars par année aux TI au cours des cinq dernières années.

Chaque conseil scolaire de l'Ontario détermine son propre niveau de dépenses pour les services de TI. Les dépenses de l'ensemble des conseils variaient de 0,17 % à 2,70 % du total des dépenses de fonctionnement, en moyenne, pour les cinq dernières années scolaires. L'**annexe 1** présente un aperçu des dépenses moyennes en TI dans chaque conseil scolaire lors des années scolaires 2013-2014 à 2017-2018, et par étudiant en 2017-2018.

Les conseils scolaires et les écoles utilisent les TI en classe pour offrir de la formation en mathématiques, en programmation, en codage, en conception et dans d'autres domaines, ainsi que pour favoriser l'accès rapide des élèves au Web pour y effectuer des recherches. Les enseignants utilisent les TI pour concevoir et exécuter des leçons et accomplir des tâches administratives comme le suivi de l'assiduité et des notes.

Notre audit a porté sur l'efficacité avec laquelle les conseils scolaires acquièrent, gèrent et protègent les biens de TI, si les renseignements personnels sont protégés, si le soutien des TI est suffisant, si les données sont déclarées au Ministère conformément aux exigences législatives, et quelles pourraient être les répercussions, le cas échéant, de l'utilisation de la technologie de l'information en salle de classe. Nous avons visité 4 des 72 conseils scolaires et le personnel de 4 écoles de la province et mené un

sondage auprès de tous les conseils scolaires (voir la **section 3**).

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de stratégie générale relative à la TI pour la prestation du programme scolaire, l'utilisation de la TI par les élèves ou l'administration de la TI. En outre, comme les conseils scolaires prennent des décisions localement sur les dépenses, l'acquisition et l'approvisionnement en équipements et systèmes, l'accès des élèves à la TI, par exemple des ordinateurs et des logiciels, est variable à l'échelle de la province. Nous avons également noté que les ordinateurs de bureau et portables dans les classes étaient d'âge variable, allant de récents à désuets dans divers conseils et écoles.

Certains conseils scolaires que nous avons visités ont affirmé qu'ils ne font pas d'évaluation systématique de l'utilisation de la TI par les élèves en salle de classe. Par conséquent, nous avons constaté que ces conseils n'avaient pas effectué une analyse complète de l'optimisation des ressources de TI pour la prestation du programme d'études.

À l'échelle de la province, nous avons également constaté des niveaux variables d'efficacité des mesures de protection contre les menaces à la sécurité de la TI qui pourraient mettre en danger les données des élèves; les conseils offrent à leur personnel une formation variable sur la protection des renseignements personnels et la cybersécurité.

Notre audit a également révélé des inefficacités dans les systèmes utilisés par le Ministère et les conseils scolaires pour la soumission de données sur les élèves, et que la formation offerte par le Ministère en matière de soumission de données sur les élèves n'était pas suffisante pour aider à résoudre les erreurs de validation des données.

Voici quelques-unes des préoccupations précises que nous avons relevées dans notre audit :

- **L'accès des élèves aux technologies de l'information et, par conséquent, leurs expériences d'apprentissage variaient d'une école à l'autre.** La disponibilité des tablettes, des ordinateurs portatifs, des

ordinateurs de bureau et des applications variait d'une école à l'autre. Des conseils scolaires n'ont pas procédé à une évaluation pour déterminer si les salles de classe avaient suffisamment de ressources en TI pour faciliter l'apprentissage, si leur équipement de TI était à jour et si l'affectation des ressources en TI était uniforme entre les écoles. Par exemple, dans certaines écoles, huit élèves partageaient un même ordinateur, tandis que dans d'autres, chaque élève avait son propre ordinateur. Certains conseils scolaires n'appliquaient aucune norme, politique ou pratique exemplaire pour attribuer la technologie en classe aux élèves.

- **L'âge du matériel de TI utilisé dans les salles de classe différait d'une école à l'autre.** Nous avons constaté que certaines écoles avaient de l'équipement neuf et moderne dans les salles de classe, tandis que d'autres avaient de l'équipement désuet. L'âge de l'équipement peut affecter l'expérience d'apprentissage des élèves parce que la technologie désuète est lente et incompatible avec les exigences des logiciels les plus récents. La technologie plus ancienne peut aussi être vulnérable au piratage et à d'autres menaces de cybersécurité, si elle n'est plus prise en charge par le fournisseur, par le biais de mises à jour de sécurité régulières.
- **Les conseils scolaires ne prennent pas toutes les mesures raisonnables pour empêcher les tentatives d'accès inappropriées à l'information concernant les élèves.** Le système qui administre le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario délivré à chaque élève de la province comprend les renseignements personnels et les dossiers scolaires des élèves. Nous avons constaté que 971 comptes (19 %) d'utilisateurs ayant accès au système de TI n'ont jamais été utilisés, ce qui signifie qu'un bon nombre des utilisateurs autorisés n'ont aucun besoin actuel d'avoir accès au

système. Nous avons également constaté que les comptes d'utilisateurs inactifs dans le système de TI du Ministère ne sont pas toujours supprimés après le départ de leur poste au conseil. Étant donné que ces comptes sont accessibles par Internet, il y a donc un risque de divulgation de renseignements confidentiels d'élèves. De plus, de nombreuses écoles n'offrent pas de formation sur la protection des renseignements personnels, ce qui met aussi en péril les données sur les élèves.

- **Ce ne sont pas tous les conseils qui offrent une formation officielle sur la sensibilisation à la sécurité ou qui ont des politiques sur la cybersécurité.**

L'éducation des employés au moyen d'une formation continue de sensibilisation est l'un des moyens de protéger les données confidentielles, y compris les données confidentielles des élèves. Or, 51 des 69 conseils qui ont répondu (74 % des répondants) à notre sondage ont indiqué qu'ils n'offrent pas de formation officielle en matière de sécurité des TI ni de protection des renseignements personnels aux membres du personnel qui ont accès à la technologie dans les conseils scolaires et dans les écoles.

- **Les conseils scolaires ne gèrent pas efficacement la cyberintimidation.** Bien que les conseils scolaires aient établi des politiques et des lignes directrices sur la prévention et l'intervention en matière d'intimidation conformément aux exigences du Ministère, ils ne mesurent pas l'efficacité ni le rendement des programmes de lutte contre la cyberintimidation. Parmi les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 25 (36 %) ont indiqué qu'ils n'avaient pas consigné les incidents de cyberintimidation et qu'ils n'avaient donc pas l'information nécessaire pour examiner les causes profondes de ces incidents et s'y attaquer.

- **Les conseils scolaires n'affichaient pas tous les mêmes capacités de suivi des biens de TI comme les ordinateurs portatifs.** Deux conseils scolaires que nous avons visités lors de notre audit n'exercent pas une surveillance efficace de leurs biens de TI en classe, comme les ordinateurs portatifs et les tablettes, pour pouvoir en assurer le suivi et, dans certains cas, le personnel du conseil n'a pas été en mesure de vérifier s'ils avaient été retournés à l'école.
- **La majorité des conseils scolaires n'ont pas de plan officiel de continuité des activités de TI et de reprise après sinistre.** Nous avons constaté que de nombreux conseils scolaires n'ont pas de plan officiel de continuité des activités de TI et reprise après sinistre si un événement naturel ou causé par l'homme endommageait le fonctionnement de leurs systèmes de TI. Par exemple, un conseil que nous avons visité n'a pas d'emplacement physique pour servir de lieu de reprise après sinistre pour ses systèmes de TI. Par ailleurs, 65 des 69 conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage (94 %) ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas leurs principaux risques en matière de TI et qu'ils n'avaient pas de plans officiels de reprise après sinistre ni de plans sur la façon de poursuivre leurs activités en cas de perte importante de données et d'actifs de TI.
- **Le Ministère et les conseils scolaires n'obtiennent pas toujours un bon rapport qualité-prix pour leurs achats de TI.** Le Ministère a consacré plus de 18,6 millions de dollars à un logiciel d'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) au cours des cinq dernières années. Le logiciel est fourni gratuitement aux conseils scolaires. Or, plus d'un quart des conseils qui ont répondu à notre sondage ont affirmé qu'ils utilisent rarement l'EAV et la plupart des conseils achètent leurs propres logiciels. De plus, l'un des conseils que nous avons visités avait

acheté 2 710 tableaux intelligents au coût d'environ 9,7 millions de dollars, mais n'avait pas donné de formation aux enseignants sur la façon de les utiliser. Certains étaient donc utilisés comme de simples écrans de projection. Ils ont également été achetés sans analyse de rentabilisation officielle préalable.

- **Il n'existe pas de système centralisé unique d'information sur les élèves à l'échelle provinciale, ce qui pourrait permettre de réaliser des économies.** Chaque conseil scolaire se procure son propre système d'information sur les élèves en fonction de ses besoins et de ses préférences. Il serait possible de réaliser des économies d'échelle si tous les conseils scolaires utilisaient un système d'information sur les élèves géré par le Ministère. Toutefois, le Ministère et les conseils scolaires n'ont pas examiné les points de recoupement et les inefficacités ni étudié la rentabilité éventuelle d'un système centralisé d'information sur les élèves.
- **Le système du Ministère avec lequel les conseils et les écoles remettaient des données sur les élèves au Ministère est inefficace.** Les messages d'erreur fournis par le système du Ministère ne sont pas clairs et, souvent, ils ne fournissent pas suffisamment d'information pour cerner et régler les problèmes. Cela entraîne des retards pour le personnel des conseils scolaires lorsqu'il communique avec le personnel du Ministère pour régler les problèmes. Selon une étude sur le processus de traitement de l'information sur les élèves menée en 2017 par un comité de l'Ontario Association of School Business Officials, les conseils scolaires ont consacré en moyenne 116 jours à mettre la dernière main à la soumission des données pour l'une des trois années de présentation de données. Le Ministère n'a fixé aucun délai (en jours) pour la présentation des données.

Le présent rapport contient 14 recommandations préconisant 26 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de stratégie générale relative à la TI pour la prestation du programme scolaire, l'utilisation de la TI par les élèves ou l'administration de la TI. Nous avons constaté que l'accès des élèves à la technologie en salle de classe est variable, avec un ratio d'élève par ordinateur qui variait de 1:1 à 8:1 dans un conseil, et que l'âge de l'équipement et des logiciels diffère également dans les salles de classe de la province. Notre sondage auprès de 72 conseils scolaires a révélé que 55 % des 69 conseils qui ont répondu n'avaient pas de politique approuvée pour assurer une gestion efficace et efficiente du cycle de vie des actifs de TI, ce qui comprend effectuer un inventaire des actifs de TI et évaluer leur état de fonctionnement.

Nous avons constaté que le Ministère et les conseils scolaires n'en obtenaient pas toujours pour leur argent avec leurs achats de TI et que le matériel et les logiciels ne sont pas toujours utilisés comme prévu ou à leur plein potentiel. Par exemple, même si le Ministère a consacré plus de 18,6 millions de dollars à un logiciel d'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) au cours des cinq dernières années et qu'il le fournit gratuitement aux conseils scolaires, nous avons appris que les conseils achètent leurs propres logiciels pour la salle de classe. Selon les conseils scolaires, le logiciel d'AEV est difficile à utiliser, il lui manque des fonctions utiles et il ne répond pas entièrement aux besoins des enseignants.

De plus, nous avons conclu que les conseils scolaires ne prennent pas suffisamment de mesures pour prévenir les menaces à la cybersécurité et pour offrir une formation sur la protection des données personnelles aux enseignants et au personnel. Les conseils scolaires peuvent également

améliorer encore davantage la lutte contre la cyberintimidation dans les écoles.

Nous avons également constaté que le système du Ministère utilisé par les conseils scolaires pour remettre des données sur les élèves au Ministère est inefficace et n'est pas doté d'objectifs de rendement. La formation et l'aide offertes sur le système n'étaient pas suffisantes pour aider à résoudre rapidement les erreurs de validation des données.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Éducation remercie la vérificatrice générale et son équipe pour ce rapport. Le Ministère est déterminé à mettre le système d'éducation de l'Ontario sur la bonne voie et afin d'atteindre cet objectif, il mènera des efforts pour rétablir la confiance du public et la reddition de comptes financiers du système d'éducation financé par les fonds publics. Le Ministère accueille donc favorablement la possibilité de réaliser les améliorations et les gains d'efficacité soulignés dans les recommandations de la vérificatrice générale. Ces recommandations s'ajoutent à la forte rétroaction que le Ministère a reçue de parents, d'élèves, d'enseignants et d'enseignantes et de membres de la collectivité lors de consultations sur l'éducation en Ontario. L'utilisation de la technologie dans les écoles constitue un thème majeur de ces consultations, et le Ministère a bien hâte de recueillir d'autres commentaires du public sur les moyens que peut prendre notre système d'éducation pour mettre à profit efficacement la technologie afin d'assurer la réussite des élèves.

Le Ministère poursuivra sa collaboration avec ses partenaires en éducation afin de concrétiser sa promesse de faire en sorte que le système éducatif de l'Ontario prépare nos jeunes aux réalités d'aujourd'hui et à l'économie mondiale en évolution. Les recommandations de la vérificatrice générale contribueront à orienter les efforts du Ministère, alors qu'il poursuit ses

efforts pour bâtir un système public d'éducation plus solide à l'intention des élèves, des parents et des éducateurs.

2.0 Contexte

Les systèmes de TI des conseils scolaires appuient et facilitent les processus opérationnels essentiels comme l'inscription à l'école et l'inscription des élèves aux cours; l'attribution des salles de classe; l'enregistrement des notes et des résultats aux examens; la production de relevés de notes; et le suivi de l'assiduité scolaire. Ces systèmes permettent également une meilleure administration des écoles en facilitant la tenue de livres et en aidant à déterminer l'affectation du personnel scolaire. Les conseils scolaires sont responsables de l'exploitation et de l'entretien de leurs systèmes de TI, ainsi que de la protection de la sécurité et de la confidentialité des renseignements contenus dans ces systèmes.

Le ministre de l'Éducation (le Ministre) est responsable de l'administration de la *Loi sur l'éducation* (la Loi) et de ses règlements d'application. Cela comprend la responsabilité des programmes de la petite enfance, des services de garde et de l'éducation financés par l'État, de la maternelle à la 12^e année. Le Ministre exerce également des pouvoirs sur les conseils scolaires au moyen de plusieurs mécanismes prévus dans la Loi. Ceux-ci comprennent le pouvoir de prendre des règlements concernant les fonctions des conseils scolaires et de demander tout rapport jugé nécessaire aux conseils scolaires.

Les conseils scolaires sont responsables du rendement et du bien-être des élèves, de l'intendance efficace des ressources du conseil et de la prestation de programmes d'éducation efficaces et appropriés pour leurs élèves. Les autres responsabilités pertinentes comprennent les suivantes :

- surveiller les politiques des écoles et la réussite des élèves et, par l'entremise des directeurs de l'éducation des conseils, tenir l'ensemble du système responsable du respect des normes provinciales et des conseils;
- élaborer un plan stratégique pluriannuel qui explique comment chaque conseil s'acquittera de ses responsabilités. Chaque conseil scolaire est tenu de faire rapport de ce plan au ministère de l'Éducation (le Ministère) et de le rendre accessible au public.

Les conseils scolaires disposent de diverses équipes de soutien aux activités et à la TI pour appuyer et faciliter la production de rapports sur les données et les besoins en TI dans les écoles. Les équipes de TI comprennent habituellement des analystes, du personnel de soutien technique, des administrateurs de systèmes, du personnel de production de rapports et un agent de liaison spécialisé qui relève du Ministère. Ces équipes sont responsables de l'exploitation des systèmes de TI des conseils, ainsi que des ressources et des réseaux de TI physiques sur lesquels ils se trouvent. Ils jouent un rôle clé en veillant à ce que les renseignements contenus dans les systèmes des conseils soient protégés et qu'ils répondent aux exigences relatives à la protection de la vie privée et à la protection des renseignements personnels, comme l'exige la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* et d'autres documents. Les équipes appuient également l'acquisition de systèmes de TI et aident à s'assurer que ces systèmes sont bien entretenus et mis à jour.

Le Groupement ITI pour les services à la communauté est l'un des neuf groupements de l'information et de la technologie de l'information (ITI) de la fonction publique de l'Ontario (les groupements regroupent des programmes et des services gouvernementaux qui ont des clients semblables et qui ont besoin de services d'ITI semblables). Ce groupement compte quatre ministères partenaires et relève des TI ministérielles du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs; le ministère de

l'Éducation est le partenaire visé par le présent audit. Le groupement administre et soutient les systèmes de TI pour le Ministère tout au long du cycle de vie des systèmes, et recueille des données et les fournit au Ministère à des fins de rapport et d'analyse.

Le groupement soutient ses ministères partenaires en :

- fournissant des conseils stratégiques et des services consultatifs sur l'utilisation des TI;
- fournissant des services et soutenant les solutions opérationnelles d'ITI et en permettant l'utilisation stratégique des données pour les activités de base de ses ministères et la prise de décisions fondées sur des données probantes;
- veillant à ce que les biens d'ITI des ministères soient durables et à jour;
- appuyant les orientations stratégiques, les politiques, les normes et les lignes directrices ministérielles sur la valeur et l'utilisation de la technologie et de la gestion de l'information, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.1 Technologie de l'information dans les salles de classe

Les ressources technologiques utilisées en classe comme outils d'apprentissage sont appelées « technologie en classe ». Ces outils pédagogiques sont de différents types : ordinateurs de bureau et ordinateurs portatifs; Chromebook, iPad, WinBook et autres types de tablettes; tableaux blancs interactifs; appareils photo numériques; imprimantes 3D; connexion Internet de la classe et logiciels d'apprentissage de divers types, pour la formation en mathématiques, en programmation, en codage, en conception et dans d'autres domaines. La possibilité d'étudier dans des salles de classe connectées à Internet permet aux élèves de recueillir rapidement de l'information à partir du Web. Les enseignants peuvent utiliser des outils informatiques pour réduire le temps dont ils ont besoin pour planifier et évaluer les leçons.

2.2 Achat de technologies de l'information par les conseils scolaires et les écoles

Le Ministère octroie des licences pour son environnement d'apprentissage virtuel (AEV – décrit à la **section 2.3.3**) et d'autres ressources logicielles d'apprentissage et fournit ces ressources à tous les conseils scolaires de l'Ontario, communautés autochtones et établissements d'enseignement financés par les fonds publics, en tenant compte des conseils du Comité consultatif du Programme d'achat de logiciels de l'Ontario (le Comité). Celui-ci est composé d'éducateurs francophones et anglophones, et de représentants de partout dans la province qui conseillent le Ministère sur ses achats de logiciels.

Le Ministère effectue ses achats conformément à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic émise par le Conseil de gestion du gouvernement, aux obligations de l'Ontario à l'égard des accords commerciaux et au droit canadien. Il reçoit les conseils du Comité pour évaluer les actifs et pour négocier et signer ses ententes avec les fournisseurs retenus.

En plus des ressources numériques que le Ministère leur octroie et leur fournit, les conseils scolaires et les écoles ont le droit de se procurer du matériel informatique et des logiciels directement auprès des fournisseurs admissibles, à leur discrétion. Ils fondent leurs décisions sur leurs besoins et ils mènent eux aussi leurs processus d'approvisionnement conformément à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic.

Les conseils scolaires collaborent avec d'autres conseils scolaires et, s'il y a lieu, avec d'autres organismes du secteur public, pour mettre sur pied des coopératives et des services partagés afin de réduire le coût de leurs achats en TI. L'une de ces coopératives est le Marché éducationnel collaboratif de l'Ontario (le Marché collaboratif). Le Marché collaboratif est un partenaire d'approvisionnement sans but lucratif

pour le secteur de l'éducation de l'Ontario, le secteur parapublic et d'autres organismes sans but lucratif. Il négocie et conclut des contrats avec des fournisseurs afin que ses membres aient la possibilité de choisir parmi une vaste gamme de produits et de réaliser des économies. Le Marché collaboratif fonctionne lui aussi conformément à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic. Les conseils scolaires et les écoles peuvent se procurer des ressources numériques par l'entremise de fournisseurs approuvés par le Marché collaboratif lorsqu'ils constatent que cela leur permettra de réaliser des économies et d'avoir un processus d'approvisionnement efficace.

2.2.1 Dépenses en technologie de l'information dans certains conseils

Dans les quatre conseils scolaires que nous avons visités, les dépenses en TI variaient en moyenne de 0,87 % (2,3 millions de dollars) à 1,09 % (33,9 millions de dollars) du total des dépenses de fonctionnement pour les années scolaires de 2013-2014 à 2017-2018. Au Conseil scolaire du district de Toronto (Conseil de Toronto), le budget de la TI était en moyenne 1,09 % du budget global au cours des cinq dernières années. Les dépenses en TI de ce conseil représentaient les coûts liés à la main-d'œuvre (salaires et avantages sociaux, 58 %) et les coûts des principaux systèmes de TI (fournitures et services, 16 %), les licences d'entretien et de logiciel (15 %), les mises à niveau de l'infrastructure de réseau et les achats de matériel (11 %). L'approche adoptée par le Conseil de Toronto à l'égard de son budget de TI consistait à maintenir le statu quo en ce qui a trait aux opérations de TI relatives aux principaux systèmes et à la prestation de services.

Au Conseil scolaire du district catholique de Waterloo, les dépenses en TI sont demeurées constantes à 0,8 % de l'ensemble des dépenses pour les années scolaires 2014-2015 et 2015-2016. Cependant, au cours de l'année scolaire 2016-2017,

les dépenses en TI de ce conseil scolaire ont augmenté à 1,2 % de l'ensemble des dépenses, car il a investi dans la maintenance des grands systèmes, le remplacement de la technologie des salles de classe et la mise à niveau de l'infrastructure.

Au conseil scolaire de district d'Algoma (Conseil d'Algoma), les dépenses en TI ont été relativement constantes à 0,9 % des dépenses globales pour les années scolaires 2015-2016 et 2016-2017. En 2017-2018, ce conseil a haussé ce taux à 1,0 % afin de pouvoir remplacer la technologie des salles de classe.

Les dépenses en TI sont elles aussi demeurées relativement constantes, à 1,0 %, au conseil scolaire du district de Peel (Conseil de Peel) pour les années scolaires 2015-2016 à 2017-2018. La plupart des dépenses en TI (70 %) ont été consacrées aux salaires et aux avantages sociaux, et le reste a été affecté au matériel de TI, aux logiciels et

aux services de soutien. La **figure 1** montre les dépenses en TI au cours des cinq dernières années dans les conseils scolaires que nous avons visités.

2.3 Systèmes de TI aux conseils scolaires et au ministère de l'Éducation

2.3.1 Système d'information scolaire de l'Ontario au ministère de l'Éducation

Le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) est une application Web sécurisée qui recueille des données sur les conseils scolaires, les écoles, les élèves et les enseignants, ainsi que sur les cours et les classes individuelles. Le système a pour but de recueillir des données exactes et fiables pour l'analyse, l'élaboration de politiques et la prise de décisions fondées sur des données probantes dans l'ensemble des secteurs de politique

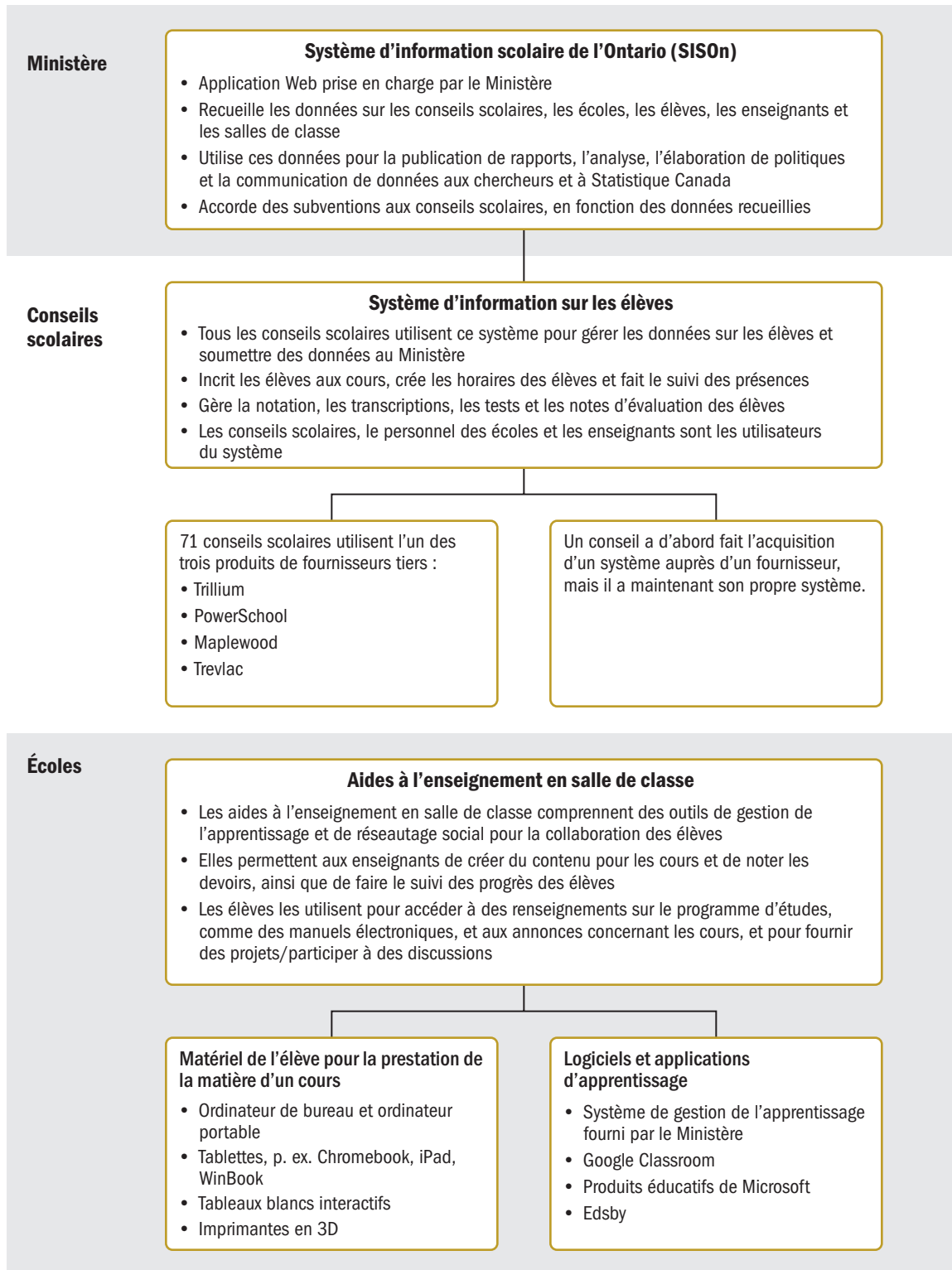
Figure 1 : Dépenses en TI des conseils scolaires de l'Ontario, de 2013-2014 à 2017-2018

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

	Toronto	Algoma	Peel	Waterloo
2013-2014				
Dépenses totales (en millions de dollars)	3 023,10	149,89	1 629,09	251,42
Dépenses en TI (en millions de dollars)	32,36	1,12	9,71	1,47
Dépenses en TI en % des dépenses totales	1,07	0,75	0,60	0,59
2014-2015				
Dépenses totales (en millions de dollars)	3 075,03	152,92	1 674,05	254,90
Dépenses en TI (en millions de dollars)	40,74	1,51	19,11	2,02
Dépenses en TI en % des dépenses totales	1,32	0,98	1,14	0,79
2015-2016				
Dépenses totales (en millions de dollars)	3 110,64	151,76	1 740,00	261,28
Dépenses en TI (en millions de dollars)	32,85	1,35	17,55	2,10
Dépenses en TI en % des dépenses totales	1,06	0,89	1,01	0,80
2016-2017				
Dépenses totales (en millions de dollars)	3 159,41	154,92	1 773,01	266,13
Dépenses en TI (en millions de dollars)	34,16	1,40	18,41	3,11
Dépenses en TI en % des dépenses totales	1,08	0,90	1,04	1,17
2017-2018				
Dépenses totales (en millions de dollars)	3 283,84	157,21	1 878,43	283,83
Dépenses en TI (en millions de dollars)	29,63	1,58	19,01	2,82
Dépenses en TI en % des dépenses totales	0,90	1,01	1,01	0,99

Figure 2 : Systèmes de TI au ministère de l'Éducation (le Ministère), dans les conseils scolaires et les écoles

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



et de programme, et, en fin de compte, d'améliorer le rendement des élèves. La **figure 2** fournit un diagramme de l'application SISON, et des autres systèmes de TI décrits aux **sections 2.3.2** et **2.3.3**.

Le ministère de l'Éducation gère le SISON et le Groupement ITI pour les services à la communauté (décrit à la **section 2.0**) fournit des services d'ITI à l'appui du SISON. À l'heure actuelle, plus de 10 000 utilisateurs dans les écoles et les conseils scolaires de l'Ontario, comme les enseignants, les directeurs et les administrateurs, utilisent le SISON pour soumettre les données sur l'éducation nécessaires à leurs activités.

Le SISON recueille des centaines de millions de dossiers trois fois par année. Ces données sont ensuite validées, anonymisées et transférées au système de TI du Ministère pour que le personnel ministériel y ait accès. Pour suivre les progrès de chaque élève dans le système scolaire, le SISON exige que chaque élève de l'Ontario se voie attribuer un numéro d'immatriculation unique qui le suit tout au long de son cheminement.

Le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario sert à cette fin, en tant qu'identificateur numérique unique attribué à chaque élève tout au long de ses études primaires et secondaires dans la province. Il s'agit d'un outil essentiel du SISON pour la collecte, le suivi et le traitement de données fiables sur les déplacements et les progrès des élèves dans le système scolaire de l'Ontario.

Les conseils scolaires peuvent créer et attribuer de nouveaux numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario aux élèves et valider les numéros existants. Lorsqu'un élève passe d'une école d'un conseil scolaire à une école d'un autre conseil scolaire, le personnel du conseil consulte le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario de l'élève dans la demande et utilise l'information pour transférer l'élève au nouveau conseil scolaire. Ce processus vise à empêcher la création de numéros d'immatriculation scolaire en double en Ontario.

2.3.2 Systèmes d'information sur les élèves dans les conseils scolaires

Les conseils scolaires sont responsables de l'exploitation et de l'entretien de leurs systèmes de TI, ainsi que de la protection de la sécurité et de la confidentialité des renseignements contenus dans ces systèmes. Un système d'information sur les élèves est un système de gestion de l'information qui permet aux écoles de gérer les données sur les élèves qu'elles soumettent à leur conseil scolaire. Les écoles utilisent des systèmes d'information sur les élèves pour inscrire les élèves aux cours; gérer le classement, les relevés de notes, les résultats des examens des élèves et d'autres résultats d'évaluation; établir les horaires des élèves; faire le suivi de l'assiduité scolaire et gérer de nombreux autres besoins en données sur les élèves. Les écoles, les conseils scolaires et le Ministère sont les utilisateurs de ces données.

Chaque conseil scolaire se procure son propre système d'information sur les élèves. Trois des quatre conseils que nous avons visités utilisent des logiciels fournis par des fournisseurs tiers. Le quatrième conseil a d'abord fait l'acquisition d'un système d'information sur les élèves auprès d'un fournisseur, mais il a maintenant son propre système à l'interne.

2.3.3 Systèmes de TI dans les écoles

Diverses applications logicielles en nuage, comme le Système de gestion de l'apprentissage fourni par le Ministère (connu sous le nom d'environnement d'apprentissage virtuel ou EAV), Google Classroom, les produits éducatifs Microsoft et Edsby, sont utilisées pour appuyer l'éducation en classe. Ces outils combinent des fonctions de gestion de l'apprentissage et de réseautage social. Les enseignants utilisent ces technologies en classe pour créer, distribuer et noter les travaux et surveiller les progrès de chaque élève. Les élèves les utilisent pour accéder à l'information sur les

programmes d'études, y compris les manuels électroniques.

Le système d'EAV, que le Ministère fournit gratuitement aux conseils scolaires, comprend divers outils en ligne qui aident notamment à la communication, à l'évaluation, au suivi des élèves et à la gestion des cours.

2.4 Cybersécurité

Les cyberattaques comprennent l'accès, l'utilisation, la manipulation, l'interruption ou la destruction non autorisés, intentionnels ou non, de l'information électronique ou de l'infrastructure électronique et physique utilisée pour traiter, communiquer ou stocker cette information. Les conséquences éventuelles les plus graves des cyberattaques sont la perturbation des activités et la compromission des données sensibles. Dans des circonstances extrêmes, les cyberattaques peuvent causer des dommages matériels et des dommages à la vie humaine.

Les écoles, les conseils scolaires et le Ministère hébergent dans leurs systèmes d'information une grande quantité de renseignements personnels sur les élèves, ce qui en fait une cible attrayante pour une atteinte à la sécurité des données. Les données personnelles volées peuvent être utilisées pour le vol d'identité ou l'extorsion d'argent par menace de divulgation des données, ou elles peuvent être vendues à des personnes qui représentent une menace pour la sécurité des élèves.

L'application primaire à l'appui des activités d'un conseil scolaire est un système d'information sur les élèves (**section 2.3.2**). Ces applications contiennent des renseignements permettant d'identifier les élèves, les enseignants et le personnel qui doivent être protégés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* de l'Ontario et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada. Les conseils soumettent ces renseignements au Ministère, qui les stocke dans ses propres systèmes d'application. Le vol et

le mauvais usage de ces renseignements peuvent entraîner des recours collectifs coûteux contre les conseils scolaires en raison des risques qu'ils posent pour la sécurité des élèves et des enseignants, ainsi que le vol d'identité.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les conseils scolaires ont mis en place des systèmes et des processus efficaces pour s'assurer que :

- les biens et l'infrastructure essentiels de la technologie de l'information (TI) sont acquis, gérés et protégés de façon économique et efficace;
- les renseignements personnels légalement protégés sont protégés contre les cybermenaces émergentes et les atteintes à la vie privée;
- le soutien et les services de TI sont fournis en temps opportun et de façon efficace;
- l'information pertinente sur les élèves est communiquée de façon efficace et précise, conformément aux exigences législatives, en temps opportun.

Dans la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères de vérification (voir l'**annexe 2**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'audit. Ces critères ont été établis à la suite d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction a examiné et accepté la pertinence de nos objectifs et des critères connexes.

Nous avons effectué notre audit de décembre 2017 à septembre 2018. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du Ministère selon laquelle, au 8 novembre 2018, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence

importante sur les constatations ou la conclusion de ce rapport.

Notre travail d'audit a été effectué dans 4 des 72 conseils scolaires : le conseil scolaire du district de Toronto (Conseil de Toronto), le conseil scolaire du district catholique de Waterloo (Conseil de Waterloo), le conseil scolaire de district d'Algoma (Conseil d'Algoma) et le conseil scolaire du district de Peel (Conseil de Peel), où nous avons interviewé des cadres supérieurs et des employés de première ligne, et examiné des documents clés.

De plus, nous avons rencontré le personnel de l'école secondaire Earl Haig, à Toronto; de la St. John Catholic Elementary School à Kitchener (Conseil de Waterloo); du Superior Heights Collegiate & Vocational School à Sault Ste. Marie (Conseil d'Algoma) et de l'école secondaire Earl de Mississauga (Conseil de Peel), pour comprendre l'utilisation et l'incidence de la technologie de l'information dans les salles de classe.

Nous avons examiné les systèmes informatiques et la cybersécurité des quatre conseils scolaires. Nous avons également examiné les principaux systèmes de production de rapports et de surveillance en matière de TI dans ces conseils scolaires et au Ministère qui interagissent avec les systèmes de TI des conseils scolaires. Dans le cadre de notre audit, nous avons également examiné la protection et la gestion du cycle de vie des biens de TI essentiels et de l'infrastructure de soutien, notamment afin de déterminer s'il existe une stratégie à long terme pour l'infrastructure des biens de TI. Nous avons également cherché à savoir si le Ministère avait une stratégie générale en matière de TI pour la prestation du programme d'études, l'utilisation de la TI par les élèves et l'administration de la TI. Nous n'avons pas examiné les programmes d'études des conseils scolaires ou les liens possibles entre l'utilisation de la TI en salle de classe et la prestation du programme d'études ou les expériences d'apprentissage des élèves.

En outre, nous avons effectué un sondage auprès des 72 conseils scolaires auquel 69 ont répondu, soit un taux de réponse de 96 %. (Les références

aux résultats du sondage représentent le total des répondants au sondage, soit 69 conseils scolaires.) Nous avons conçu le sondage de façon à saisir des points de vue exhaustifs sur les systèmes et les opérations de TI des conseils scolaires dans des domaines précis comme la technologie en classe, l'approvisionnement en biens, les budgets de TI, les rapports d'information sur les élèves et la cybersécurité. L'**annexe 3** présente les résultats recueillis à l'aide du sondage concernant certains de nos critères d'audit.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprend l'obtention d'une assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 L'Ontario n'a pas de plan stratégique sur la TI pour ses écoles

Les conseils scolaires et les écoles offrent différents types de technologies pédagogiques

aux enseignants et aux élèves afin d'encourager l'apprentissage actif et d'accroître la participation des élèves. Les ordinateurs portables et les tablettes connectés à Internet, les projecteurs numériques, les tableaux intelligents et d'autres équipements donnent un accès instantané à des ressources telles que des applications éducatives et des manuels électroniques, ainsi qu'aux informations les plus récentes provenant du monde entier.

Même si les quatre conseils scolaires que nous avons visités consacrent à la TI environ 0,9 % à 1,1 % du total de leurs dépenses de fonctionnement (se référer à la **section 2.2.1**), nous avons constaté que les conseils n'ont pas élaboré de plan stratégique énonçant les attentes minimales sur l'utilisation de la TI en salle de classe. Par exemple, le Conseil scolaire du district de Peel (Conseil de Peel) n'avait pas évalué les besoins de ses élèves en matière de TI en classe et n'avait pas mis en œuvre une politique approuvée dans des domaines comme les ratios élèves-ordinateurs, les types de technologie à utiliser en classe, l'âge optimal de la technologie et son cycle de renouvellement (plan de remplacement).

Nous avons également constaté que le ministère de l'Éducation (le Ministère) n'avait pas de plan stratégique sur l'utilisation de la TI dans les salles de classe de la province, ni donné d'orientation aux conseils scolaires sur l'utilisation des ressources de TI pour la prestation du programme d'études. En outre, ni le Ministère ni les conseils scolaires ne disposent de données à jour pour orienter leurs décisions sur leurs dépenses en TI pour les salles de classe. Les conseils scolaires que nous avons visités nous ont dit qu'ils n'avaient pas systématiquement évalué le niveau d'utilisation de la TI par les élèves en salle de classe.

Dans le sondage que nous avons mené auprès des 72 conseils scolaires de l'Ontario, nous avons posé des questions sur l'accès des élèves à la TI en classe. Sur les 69 conseils qui ont répondu, 29 (42 % des répondants) ont indiqué qu'ils n'avaient pas évalué la technologie en classe ou qu'ils étaient en train de le faire afin de circonscrire les besoins

en technologie dans leurs écoles et de soutenir l'expérience d'apprentissage de leurs élèves.

Le sondage a également indiqué que 25 conseils scolaires (36 % des répondants) n'avaient pas de stratégie ni de politique approuvée en matière de technologie pour les salles de classe de leur école, alors que 44 conseils en avaient une. En l'absence de politiques officielles et de documents stratégiques, les conseils scolaires et les écoles ne disposaient pas d'un nombre minimal de pièces d'équipement pour l'apprentissage et l'enseignement dans les écoles et n'étaient pas en mesure d'évaluer l'efficacité de l'utilisation de la technologie dans leurs salles de classe.

RECOMMANDATION 1

Afin de mieux comprendre les possibilités d'utilisation des ressources de technologie d'information (TI) pour la prestation du programme d'études et pour orienter l'affectation des ressources, nous recommandons au ministère de l'Éducation d'élaborer, en collaboration avec les conseils scolaires, un plan stratégique précisant les attentes minimales sur l'utilisation de la TI en salle de classe.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET DES CONSEILS SCOLAIRES

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) reconnaît l'importance d'appuyer les conseils scolaires grâce à une stratégie globale sur la TI pour les aider à satisfaire aux attentes minimales. Le Ministère poursuivra sa collaboration avec les conseils scolaires pour élaborer un plan stratégique et définir le rôle de la technologie dans l'apprentissage et l'enseignement. En partenariat avec les conseils scolaires, le Ministère a élaboré une stratégie de modernisation de la bande passante, afin d'offrir un accès satisfaisant à Internet et une meilleure cybersécurité. Les conseils scolaires collaboreront avec le Ministère.

4.1.1 Les élèves ontariens n'ont pas un accès égal à la technologie, comme les tablettes et les ordinateurs portatifs

Lors de nos visites aux quatre conseils scolaires, nous avons constaté que la quantité de matériel de TI dans les salles de classe variait entre les conseils scolaires et entre les écoles du même conseil. Le Conseil scolaire du district de Toronto (Conseil de Toronto), par exemple, n'avait pas de politique sur le ratio élèves-ordinateurs. Dans certaines écoles de ce conseil scolaire, huit élèves partageaient un même ordinateur, tandis que dans d'autres, chaque élève avait son propre ordinateur.

De même, les ratios élèves-ordinateurs étaient différents dans les quelque 260 écoles du Conseil scolaire du district de Peel (Conseil de Peel). Nous n'avons vu aucun mécanisme pour favoriser et permettre les dons par le secteur privé d'équipement de TI peu utilisé, ce qui serait un moyen pour les conseils scolaires d'économiser et d'assurer un accès plus équitable aux ressources de TI pour les élèves de l'ensemble de la province.

4.1.2 L'âge de l'équipement en salle de classe dans les écoles de l'Ontario varie

Dans le cadre de notre audit, nous avons également constaté que l'âge moyen et la fourchette d'âge du matériel scolaire variaient grandement d'une école à l'autre. Au Conseil scolaire de Toronto, l'âge du matériel informatique dans les écoles variait de moins d'un an à 15 ans. Les élèves du Conseil scolaire du district d'Algoma (Conseil d'Algoma) et du conseil scolaire catholique de Waterloo (Conseil de Waterloo) ont reçu du matériel de classe datant d'un à cinq ans. Le Conseil de Peel n'a pas été en mesure de déterminer l'âge global de l'équipement de classe dans ses écoles.

Notre sondage a révélé que 44 des conseils scolaires qui ont répondu (64 % des répondants) ont fourni aux élèves de l'équipement dont l'âge variait de 1 à 15 ans, tandis que les 25 autres conseils scolaires (36 % des répondants) ont

déclaré que l'âge global de leur équipement en classe variait de 1 à 5 ans.

Nous avons pris note des pratiques exemplaires de l'industrie, qui précisent une fourchette d'âge d'un à cinq ans pour la technologie; toutefois, les pratiques exemplaires de l'industrie peuvent différer des exigences du secteur de l'éducation. Quoi qu'il en soit, la vieille technologie de classe fonctionne plus lentement et met plus de temps à exécuter les commandes que la technologie actuelle, et elle peut ne pas être compatible avec les nouveaux logiciels et applications nécessaires à l'enseignement et à l'apprentissage en classe. L'environnement technologique en classe vise à favoriser la participation et la productivité des élèves. Lorsque le matériel scolaire de certaines écoles n'offre pas le rendement escompté en raison de son âge, les élèves pourraient ne pas avoir la même expérience d'apprentissage dans toutes les écoles.

4.1.3 La matériel de classe vieillissant n'est pas pris en charge par les fournisseurs

Notre audit a révélé qu'environ 56 % de l'équipement utilisé en salle de classe dans les écoles du Conseil de Toronto n'était plus pris en charge par les fournisseurs en raison de son âge. Aux conseils d'Algoma et de Peel, notre audit a révélé que 25 % de l'équipement des salles de classe dans leurs écoles n'était plus pris en charge par les fournisseurs.

L'équipement non pris en charge et désuet est plus susceptible de tomber en panne que l'équipement plus récent qui est encore pris en charge par ses fournisseurs pour ce qui est de l'entretien, des mises à jour et des réparations. Une défaillance de l'équipement peut entraîner un temps d'arrêt, un processus de récupération des données long et coûteux, ou une perte complète des données. De plus, l'équipement non pris en charge est plus vulnérable que l'équipement plus récent aux cyberattaques qui peuvent perturber les opérations et compromettre les données sensibles (voir la **section 2.4**). Par conséquent, le personnel de la technologie doit consacrer plus d'efforts à

l'entretien et au dépannage des ordinateurs non pris en charge.

Selon notre sondage, 42 des 69 conseils scolaires qui ont répondu (61 %) ont indiqué que plus de la moitié de leur matériel scolaire n'était pas prise en charge par ses fournisseurs, tandis que seulement 7 conseils scolaires (10 %) ont indiqué que 80 % ou plus de l'équipement de leur école était prise en charge.

Un cycle de mise à jour de la technologie approprié, ou un plan de remplacement permet de s'assurer que l'équipement utilisé en classe est mis à jour en temps opportun pour optimiser le rendement et bénéficier d'un soutien efficace de la part des fournisseurs. Nous avons constaté dans notre sondage que 13 conseils scolaires (19 % des répondants), y compris les conseils scolaires de Toronto et de Peel, n'avaient pas de plans de remplacement de la technologie en classe pour leurs écoles, tandis que 36 conseils scolaires (52 %), y compris le Conseil scolaire catholique de Waterloo et le Conseil d'Algoma, remplaçaient leurs tablettes et leurs ordinateurs portatifs et de bureau tous les 3 à 5 ans.

RECOMMANDATION 2

Afin d'offrir un accès plus équitable aux ressources de technologie de l'information (TI) à tous les élèves des écoles et aux conseils scolaires de l'Ontario, nous recommandons que ceux-ci :

- effectuent une évaluation des besoins des élèves en matière de technologie en classe;
- élaborent et mettent en œuvre une politique sur la TI en classe décrivant un ratio ordinateurs-élèves, les types de technologies à utiliser en classe, l'âge optimal des systèmes et des appareils technologiques, et le cycle de renouvellement de la technologie en classe.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Une évaluation a été faite à deux des quatre conseils scolaires visités. Les autres conseils

effectueront une évaluation pour appuyer et évaluer les besoins des élèves en matière de technologie en classe.

Deux des quatre conseils scolaires sont dotés de la politique attendue, et les deux autres devraient examiner et mettre en œuvre une politique sur la TI qui décrira le ratio ordinateurs-élèves, les types de technologies à utiliser en classe, l'âge optimal des systèmes et des appareils technologiques, et le cycle de renouvellement de la technologie en classe.

RECOMMANDATION 3

Afin de réduire les écarts entre écoles du ratio ordinateurs-élèves et possiblement réduire le coût d'acquisition de l'équipement de TI, nous recommandons que les conseils scolaires évaluent les avantages des dons d'équipement de TI peu utilisé par le secteur privé aux écoles.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires collaboreront et mèneront une évaluation structurée des avantages des dons du secteur privé aux écoles.

4.2 Renseignements personnels des élèves susceptibles d'être divulgués

4.2.1 Des comptes d'utilisateurs inactifs donnant accès au système de TI du Ministère ne sont pas supprimés

Le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario est un numéro d'identification unique attribué aux élèves tout au long de leurs études primaires et secondaires dans la province (voir la **section 2.3.1**). Le système qui administre le numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario recueille et stocke les renseignements personnels des élèves, y compris leur nom, leur date de naissance et leur sexe, leur adresse et leur dossier scolaire. Les employés qui doivent travailler avec

les numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario reçoivent un compte d'utilisateur qui leur donne accès à l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario. Cependant, nous avons détecté des comptes d'accès aux numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario pour des utilisateurs qui n'en ont pas besoin. Par exemple, nous avons relevé 14 comptes d'utilisateur toujours associés à d'anciens membres du Conseil de Toronto qui n'étaient plus à l'emploi du Conseil, deux cas semblables au Conseil de Peel et deux autres au Conseil d'Algoma.

Sur le total de 5 229 comptes d'utilisateurs ayant accès au système de TI de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario, nous avons constaté que 971 comptes (19 %) n'ont jamais été utilisés. Cela signifie qu'un bon nombre d'utilisateurs autorisés n'ont plus besoin d'avoir accès au système. Nous avons également constaté que les comptes d'utilisateurs inactifs dans le système de TI du Ministère ne sont pas toujours supprimés après le départ de leur poste au conseil. Étant donné que ces comptes sont accessibles par Internet, il y a donc un risque de divulgation de renseignements confidentiels d'élèves.

Le Ministère n'a pas accès au statut d'emploi actuel du personnel des conseils scolaires et ne peut donc pas révoquer l'accès à l'application en temps opportun lorsque les employés ne travaillent plus pour les conseils. Le Ministère compte plutôt sur les conseils scolaires pour l'informer lorsque leur personnel n'a plus besoin d'accéder à l'application. Il est évident, d'après le grand nombre de comptes inactifs, que certains conseils scolaires n'ont pas avisé le Ministère des changements d'effectif de façon constante et en temps opportun.

L'information stockée dans l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario ne se limite pas aux élèves actuellement inscrits dans les écoles. L'application conserve les dossiers de tous les élèves qui ont obtenu leur diplôme d'une école de l'Ontario depuis 2003, année où le système de numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario a été mis en service. Ainsi,

il y a un risque accru d'exposition éventuelle des renseignements personnels de toutes ces personnes à des utilisateurs non autorisés du système.

RECOMMANDATION 4

Afin de faire en sorte que seuls les utilisateurs autorisés ont accès à l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario, nous recommandons que :

- les conseils scolaires de l'Ontario examinent périodiquement leurs listes d'utilisateurs ayant accès à l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario et avisent le ministère de l'Éducation (le Ministère) de tout changement, afin qu'il puisse révoquer l'accès des utilisateurs non autorisés;
- le Ministère suive et examine les activités inhabituelles dans l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET DES CONSEILS SCOLAIRES

Le Ministère poursuivra son examen de l'actuel protocole de révocation, afin de surveiller et de restreindre l'accès inutile aux numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario.

Les conseils scolaires de l'Ontario examineront au moins une fois par année leurs listes d'utilisateurs ayant accès à l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario et aviseront le ministère de l'Éducation (le Ministère) de tout changement, afin qu'il puisse révoquer l'accès des utilisateurs non autorisés.

4.2.2 Enseignants et employés non formés pour protéger les renseignements personnels des élèves

Les quatre conseils scolaires que nous avons visités ont indiqué qu'ils n'offrent généralement pas de

formation officielle aux enseignants qui ont accès à la technologie et aux sites Web de tiers sur la sécurité des TI ou la protection de la vie privée. De même, notre sondage a révélé que la plupart des conseils scolaires de la province (74 % des répondants) n'offrent pas de formation officielle.

Les conseils scolaires et les écoles recueillent des renseignements personnels sur leurs élèves, leurs enseignants et leur personnel, y compris les renseignements inclus dans l'application de gestion des numéros d'immatriculation scolaire de l'Ontario (pour les élèves), les numéros d'assurance sociale et les renseignements sur l'emploi (pour les enseignants et le personnel). La *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée* de l'Ontario exige que les conseils scolaires et les écoles protègent ces renseignements. La divulgation de renseignements personnels peut entraîner des risques pour la sécurité des élèves et des enseignants, ainsi que le vol d'identité.

En l'absence de directives du Ministère sur les sites Web approuvés ou de formation par les conseils sur l'utilisation pertinente des ressources d'enseignement en ligne comme les manuels scolaires électroniques, de nombreux enseignants décident individuellement d'utiliser des outils en ligne, des applications et des sites Web de tiers qui ne sont pas approuvés par les conseils. L'inscription à ces sites peut nécessiter la communication de renseignements personnels. Leur utilisation sans formation pertinente peut donc accroître le risque d'atteinte à la vie privée.

En raison des défis posés par l'environnement d'apprentissage virtuel du Ministère (voir la **section 4.6.1**), les conseils scolaires utilisent plutôt d'autres outils d'apprentissage dans leurs salles de classe. Les sites Web de tiers, comme Edmodo, offrent une plateforme pour créer des devoirs, planifier des questionnaires et gérer les progrès. En mai 2017, Edmodo a été piraté, ce qui a mené à l'exposition de 77 millions de comptes d'utilisateurs dans le monde. Même si l'administration dans laquelle le système a été piraté n'a pas été révélée pour des raisons de protection de la vie privée,

nous avons remarqué que les écoles du Conseil de Toronto continuent d'utiliser Edmodo.

RECOMMANDATION 5

Afin de protéger les renseignements personnels des élèves, nous recommandons que les conseils scolaires, en collaboration avec leurs écoles :

- offrent une formation continue sur la protection des renseignements personnels aux employés qui ont accès aux données personnelles;
- effectuent des évaluations des risques et prennent les mesures nécessaires associées à l'utilisation de sites Web ou de logiciels non approuvés.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires effectueront une évaluation officielle des besoins en formation sur la protection des renseignements personnels pour le personnel, ainsi que des évaluations des risques le cas échéant, afin de s'assurer que les données des élèves sont protégées et que tous les membres du personnel sont au fait de la nécessité de protéger les renseignements personnels des élèves.

4.3 Les conseils scolaires sont attentifs aux risques liés à la cybersécurité

4.3.1 Les conseils scolaires sont vulnérables aux cyberattaques

La cybersécurité consiste à protéger les systèmes informatiques et les données contre le vol ou l'endommagement du matériel, des logiciels ou des données électroniques, ainsi que contre la perturbation des services qu'ils fournissent. Elle comprend également une protection contre un aiguillage erroné des données vers les mauvais serveurs ou destinataires. Ces menaces peuvent venir de l'intérieur (comme des élèves qui

cherchent à modifier leurs notes, à accéder aux données d'autres élèves ou à falsifier celles-ci) ou de l'extérieur (par exemple, des voleurs d'identité).

L'éducation des employés au moyen d'une formation continue de sensibilisation à la sécurité est l'un des moyens de se protéger contre les cyberattaques. Cependant, nous avons constaté que 74 % des conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage n'offrent pas de formation officielle de sensibilisation à la sécurité de l'information aux enseignants et au personnel ayant accès à la technologie.

L'importance d'offrir une formation à jour sur la sensibilisation à la cybersécurité continuera de croître à mesure que s'affinent les méthodes et les techniques utilisées par les attaquants pour amener le personnel des conseils scolaires à divulguer des renseignements de nature délicate.

Nous avons aussi noté des incohérences entre les conseils scolaires en ce qui a trait à leurs politiques de cybersécurité. Sur les 69 conseils scolaires qui ont répondu, 41 (59 %) ont affirmé ne pas avoir de politique officielle de cybersécurité pour protéger les données et les biens de nature délicate du conseil et de ses écoles. Nous avons également constaté que 19 conseils scolaires n'ont pas mis à jour leur politique en matière de cybersécurité ou de sécurité de l'information depuis plus d'un an.

4.3.2 Les conseils scolaires que nous avons visités n'ont pas de politique sur la classification des données

Aucun des quatre conseils scolaires que nous avons visités n'a officiellement documenté sa politique sur la classification des données. Une politique de classification des données définit la façon de catégoriser l'information que possède l'organisation en groupes – comme les données de comptes, les données personnelles ou les données ayant une valeur commerciale – selon la sensibilité des données. Les classifications servent ensuite à appliquer des mesures de protection aux données en fonction de leur sensibilité. Lorsqu'une

organisation n'a pas de politique officielle et bien documentée de classification des données, connue et comprise de son personnel, il y a un risque que le personnel ne traite pas les renseignements de nature délicate de manière appropriée.

Nous avons constaté que même si le personnel des conseils scolaires connaît les données considérées comme sensibles et qu'il applique les principes de base de protection des données, il se peut qu'il n'applique pas ces pratiques de façon uniforme. Sur les 69 conseils qui ont répondu à notre sondage, 44 (64 %) ont affirmé ne pas avoir de politique de classification des données.

RECOMMANDATION 6

Afin d'atténuer les risques de cyberattaques, nous recommandons que les conseils scolaires :

- élaborent une politique qui décrit les rôles et les responsabilités en matière de cybersécurité au niveau des conseils scolaires et des écoles;
- offrent une formation officielle sur la sécurité de l'information, y compris la sensibilisation à la cybersécurité, aux enseignants et au personnel qui ont accès aux technologies de l'information.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Un programme de sensibilisation constitue un élément clé du cadre de cybersécurité et de gestion des risques visant à réduire les risques pour les conseils scolaires. Ceux-ci élaboreront ou amélioreront leur politique de cybersécurité, avec un aperçu des rôles et responsabilités.

Les conseils scolaires fourniront une formation officielle sur la sécurité de l'information, y compris la sensibilisation à la cybersécurité, aux enseignants et au personnel qui ont accès aux technologies de l'information.

4.3.3 L'efficacité des programmes de cyberintimidation reste inconnue, il n'y a pas de suivi

La cyberintimidation est une forme d'intimidation ou de harcèlement qui implique l'utilisation de technologies de communication comme Internet, des sites de réseautage social, des sites Web, des courriels, des textos et des messages instantanés pour intimider ou harceler les autres à répétition. Comme l'exige le Ministère, les conseils scolaires ont établi des politiques et des lignes directrices sur la prévention et l'intervention en matière d'intimidation conformément aux modifications apportées à la *Loi sur l'éducation* en 2012. Les quatre conseils que nous avons visités ont tous publié des politiques et des procédures sur la cyberintimidation pour prévenir l'intimidation et intervenir dans ces cas. Toutefois, les conseils scolaires et le Ministère ne font pas de suivi des paramètres pour mesurer l'efficacité et le rendement des programmes de lutte contre la cyberintimidation. À défaut de disposer d'un système de signalement et de suivi approprié, les conseils scolaires ne sont pas en mesure de s'attaquer aux causes profondes de ce genre d'incidents et de réduire les cas de cyberintimidation dans les écoles.

Sur les 69 conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 31 ont indiqué qu'ils n'avaient pas de système de signalement des incidents de cyberintimidation, tandis que les 38 autres conseils ont indiqué disposer d'un outil en ligne sur leur site Web ou d'un outil de signalement pour consigner les incidents. Dans ces 38 conseils, les incidents de cyberintimidation ont augmenté de 2 % au cours des 5 dernières années.

Les conseils scolaires et le Ministère n'ont pas non plus évalué l'efficacité de leurs stratégies de prévention. Les conseils scolaires mènent des campagnes de sensibilisation à la cyberintimidation, comme la Semaine annuelle de prévention, et beaucoup publient des documents et des sondages à l'intention du personnel, des

élèves et des parents. Néanmoins, il a été signalé que l'équipement fourni par l'école, comme les ordinateurs portatifs, les tablettes et les connexions Internet, a été utilisé à mauvais escient à des fins de cyberintimidation dans 32 conseils qui ont répondu à notre sondage. Vingt-cinq autres conseils n'avaient pas suffisamment de données pour répondre à cette question.

En 2012, le gouvernement de l'Ontario a adopté la *Loi de 2012 pour des écoles tolérantes* afin de lutter contre l'intimidation et la cyberintimidation dans les écoles. Cette loi a apporté plusieurs modifications à la *Loi sur l'éducation*, y compris l'incorporation de la cyberintimidation dans la définition de l'intimidation, ainsi que l'obligation pour les conseils scolaires :

- d'établir et de fournir des activités annuelles de perfectionnement professionnel pour les enseignants et les autres employés au sujet de la prévention de l'intimidation et des stratégies pour favoriser un climat scolaire positif;
- d'offrir des programmes, des interventions ou d'autres mesures de soutien aux élèves victimes d'intimidation;
- d'organiser une semaine de sensibilisation à l'intimidation;
- d'exiger qu'un directeur d'école fasse enquête sur toute question liée à l'intimidation.

Selon une étude de 2014 de Statistique Canada, environ 1 Canadien sur 5 âgé de 15 à 20 ans a été victime de cyberintimidation. L'étude a également révélé un lien important entre la cyberintimidation et la santé mentale; 41 % des jeunes utilisateurs d'Internet qui ont été victimes de cyberintimidation et de cyberharcèlement ont déclaré avoir un problème de santé émotionnelle, psychologique ou mentale, tandis qu'un pourcentage beaucoup plus faible, soit 14 %, de ceux qui n'avaient pas été victimes de cyberintimidation ou de cyberharcèlement ont signalé un tel problème.

RECOMMANDATION 7

Afin d'améliorer l'efficacité des programmes de lutte contre la cyberintimidation existants dans les écoles de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Éducation assure le suivi et la mesure de l'incidence de la cyberintimidation dans les écoles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Éducation bonifiera ses stratégies et processus en vigueur en matière de cyberintimidation et effectuera la surveillance, le suivi et la déclaration des incidents survenus dans les écoles de l'Ontario.

RECOMMANDATION 8

Afin d'améliorer l'efficacité des programmes existants de lutte contre la cyberintimidation dans les écoles de l'Ontario, nous recommandons que les conseils scolaires :

- effectuent la surveillance de l'équipement fourni par les écoles, afin de réduire le nombre d'incidents de cyberintimidation;
- assurent le suivi officiel, le signalement et l'examen des incidents de cyberintimidation dans les écoles.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires effectueront la surveillance de l'équipement fourni par les écoles, afin de réduire le nombre d'incidents de cyberintimidation, et ils élaboreront des procédures sur le suivi officiel, le signalement et l'examen des incidents de cyberintimidation dans les écoles.

4.4 Les conseils scolaires ne font pas tous le suivi de l'inventaire des biens de TI

La gestion des biens de TI est un processus visant à recueillir et à tenir à jour un ensemble détaillé

de renseignements sur les biens. Ce processus est semblable à une forme améliorée de contrôle des stocks qui sert à gérer un actif tout au long de son cycle de vie. Nous avons constaté des incohérences entre les conseils scolaires de l'Ontario en général en ce qui concerne le processus de suivi des biens de TI. Dans les quatre conseils scolaires que nous avons visités, le Conseil d'Algoma et le Conseil catholique de Waterloo avaient des processus de suivi des stocks et des listes informatisées à jour. Cependant, les conseils de Peel et de Toronto n'ont pas fait le suivi de leurs biens de TI ni tenu à jour un inventaire complet.

Nous avons contrôlé des échantillons de 10,5 millions de dollars (10 %) du total des achats de TI (101,4 millions de dollars) pour la période allant de septembre 2012 à mai 2018, et nous avons constaté que le taux d'erreur de l'échantillon était de 3,99 % (ou 417 000 \$). Nous avons appliqué le taux d'erreur à l'ensemble de la population et estimé que plus de 4 millions de dollars de biens de TI ne seraient pas localisés. De plus, 48 % de l'équipement acheté par le Conseil de Toronto — c'est-à-dire 88 échantillons sur 183 — n'avait pas les caractéristiques de base de suivi des biens, comme la date et l'emplacement de l'achat.

Notre sondage a révélé que 38 des 69 conseils scolaires répondants (55 %) n'avaient pas de politique approuvée pour assurer une gestion efficace et efficiente du cycle de vie des biens de TI qui :

- définit les biens de TI (c'est-à-dire répertorie les biens de TI pertinents dont il faut faire le suivi);
- définit les responsabilités relatives à la gestion et à la protection des biens;
- prévoit un processus d'élimination approprié (y compris l'élimination des données de nature délicate).

Commençant par l'acquisition d'un bien, le processus de gestion des biens de TI porte sur l'état de fonctionnement du bien, tout dommage ou mauvais usage, le vol, l'entretien et, enfin, l'aliénation du bien. Une gestion efficace des biens de TI fournit l'information essentielle à la

protection de l'infrastructure de TI, à l'élimination du gaspillage, à l'utilisation optimale des ressources actuelles et à l'amélioration de l'efficacité. Par exemple, elle permet de suivre la marque et le modèle des dispositifs ou l'infrastructure de pare-feu dédiés au cas où des vulnérabilités propres à un dispositif seraient détectées.

RECOMMANDATION 9

Afin de maintenir la sécurité des biens de technologie de l'information (TI) et de réduire les pertes financières attribuables à la perte ou au vol de biens de TI dans les conseils scolaires et les écoles, nous recommandons que les conseils scolaires :

- élaborent et mettent en œuvre un système de gestion des biens de TI définissant clairement les rôles et les responsabilités des conseils scolaires et des écoles pour une gestion efficace du cycle de vie des biens de TI;
- élaborent et mettent en œuvre des procédures officielles de suivi et de production de rapports des biens de TI.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

Deux des quatre conseils scolaires visités disposent d'un système de gestion des biens de TI. À la suite de l'audit de la vérificatrice générale, l'un des conseils a entrepris en 2018 un projet officiel de gestion des services de TI, qui comprend la gestion des biens. On prévoit qu'avec ce projet, un système efficace et efficient de gestion des biens de TI sera en place, avec des procédures de suivi des biens et de production de rapports.

L'autre conseil scolaire va concevoir et mettre en œuvre un système de gestion des biens pour l'ensemble du Conseil. Le système définira les rôles et responsabilités pour une bonne gestion du cycle de vie des biens, et permettra la mise en place de procédures de suivi des biens de TI et de production de rapports.

4.5 Les conseils scolaires n'ont pas officiellement cerné les principaux risques liés à la TI

Les organisations doivent être conscientes des principaux risques suivants liés à la TI :

- les événements ou les circonstances qui pourraient avoir des effets néfastes sur les activités de l'organisation;
- les stratégies inefficaces pour réagir aux menaces (comme des plans de résolution des problèmes de cybersécurité et les atteintes à la protection des données, de même que les plans de reprise après sinistre);
- la surveillance insuffisante des processus de TI pour déterminer si le risque demeure à un niveau acceptable.

Nous avons constaté que de nombreux conseils scolaires n'ont pas de processus pour cerner les événements ou les circonstances qui pourraient nuire à leurs activités et endommager leurs systèmes de TI. Par exemple, parmi les quatre conseils que nous avons visités :

- le Conseil de Toronto n'a pas d'emplacement physique pour servir de site de reprise après sinistre pour ses systèmes de TI;
- les conseils de Toronto et d'Algoma n'ont pas de plan officiel de reprise après sinistre des TI;
- le Conseil catholique de Waterloo a un plan de reprise après sinistre qui n'a pas encore été pleinement mis à l'essai;
- le Conseil de Peel n'a pas de plan de reprise après sinistre ni de plan de continuité des activités.

Cinquante conseils scolaires sur les 69 qui ont répondu à notre enquête (72 % des répondants) ont indiqué qu'ils n'avaient pas de plan de reprise approuvé en cas de catastrophe. Dans ces conseils, les réponses montrent qu'il n'y a pas de plans, de politiques, d'outils ni de procédures approuvés qui permettent la récupération ou la poursuite de l'infrastructure et des systèmes technologiques vitaux à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

Trente-huit des conseils scolaires (55 %) ont indiqué ne pas avoir de politique de sauvegarde approuvée qui définit les rôles et les responsabilités, les calendriers de sauvegarde, les politiques de conservation, et les politiques et pratiques d'élimination et de sécurité.

Nous avons également constaté que les conseils scolaires ne savent pas exactement quelles mesures d'atténuation ils devraient utiliser dans quels scénarios. Des mesures d'atténuation sont mises en place pour prévoir les types de dommages qui pourraient survenir en cas de catastrophe et pour planifier la limitation des dommages et le rétablissement. Dans le domaine de la TI, il pourrait s'agir de plans et d'exercices pour la récupération des données lorsque les serveurs sont physiquement détruits.

Dans notre sondage, nous avons constaté que 67 des 69 conseils scolaires qui ont répondu (97 %) ont indiqué qu'ils n'avaient pas de fonction officielle de gestion des risques ou qu'ils avaient seulement une fonction officielle partielle de gestion des risques pour gérer les risques pour l'infrastructure clé de TI. De même, 65 conseils scolaires (94 %) ont indiqué qu'ils ne connaissent pas leurs principaux risques en TI ou qu'ils sont encore en train de cerner les principaux risques et défis. Seuls quatre conseils scolaires ont cerné leurs principaux risques et défis en matière de TI.

En cernant et en traitant de façon proactive les risques et les possibilités, les organisations atténuent les risques et protègent leurs intervenants, c'est-à-dire les employés des conseils scolaires, le personnel des écoles, les élèves, la province et la population ontarienne.

Soixante-quatre des 69 conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage (93 %) ont indiqué ne pas avoir de plan de continuité des activités approuvé. De plus, 44 conseils scolaires (64 %) ont indiqué qu'ils n'ont pas d'entente approuvée sur les niveaux de service pour la prestation de soutien et de services à leur école en cas de catastrophe. Sans reconnaissance des menaces et des principaux risques liés aux TI, et sans mesures proactives

en cas de catastrophe, les conseils scolaires sont incapables de veiller à ce que le personnel et les biens soient protégés et puissent fonctionner.

RECOMMANDATION 10

Afin de gérer les risques liés aux principaux processus et à l'infrastructure de la technologie de l'information (TI) dans les conseils scolaires et dans les écoles, nous recommandons que les conseils scolaires élaborent et mettent à l'essai des plans efficaces de reprise après sinistre pour :

- définir des processus pour déterminer, évaluer et gérer les risques et les incertitudes découlant d'événements internes et externes qui pourraient nuire à leur capacité d'atteindre leurs objectifs stratégiques.
- former le personnel au sujet de ses rôles et responsabilités en matière de reprise après sinistre;
- mettre en place des mesures efficaces d'atténuation en cas de sinistre.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

L'un des quatre conseils scolaires visités est doté d'un plan de reprise après sinistre. Les trois autres conseils évalueront la situation et élaboreront un plan de reprise après sinistre, effectueront la formation de leur personnel à l'égard des rôles et responsabilités et veilleront à mettre en place des mesures d'atténuation en cas de sinistre.

RECOMMANDATION 11

Afin de gérer les risques liés aux principaux processus et à l'infrastructure de technologie de l'information (TI) dans les conseils scolaires et les écoles, et afin de contribuer à faire en sorte qu'en cas de sinistre, les biens essentiels de TI demeurent fonctionnels et que les conseils puissent atteindre leurs objectifs stratégiques, nous recommandons que les conseils :

- élaborent et mettent en oeuvre des plans efficaces de continuité des activités;
- mettent en place des politiques de sauvegarde, y compris des calendriers de sauvegarde, des politiques de conservation, ainsi que des politiques et pratiques d'élimination et de sécurité.

RÉPONSE DES CONSEILS SCOLAIRES

L'un des quatre conseils scolaires visités est doté d'un plan de continuité des activités. Les trois autres évalueront la situation et élaboreront un plan de reprise de continuité des activités à mettre en oeuvre.

Les conseils scolaires passeront en revue les politiques de sauvegarde, y compris les calendriers de sauvegarde, les politiques de conservation, ainsi que les politiques et pratiques d'élimination et de sécurité afin de s'assurer qu'en cas de sinistre, les biens essentiels de TI demeurent fonctionnels.

4.6 Le Ministère et les conseils scolaires n'obtiennent pas toujours un bon rapport qualité-prix pour leurs achats de TI

D'après notre échantillon de dossiers d'approvisionnement en TI des quatre conseils scolaires que nous avons visités, dans l'ensemble, l'approvisionnement en TI par les conseils scolaires était conforme aux directives sur l'approvisionnement du ministère des Services gouvernementaux. Cependant, nous avons constaté que ces conseils scolaires n'en obtenaient pas toujours pour leur argent avec leurs achats de matériel et de logiciels parce qu'ils n'étaient pas nécessairement utilisés comme prévu ou à leur plein potentiel.

4.6.1 Le Ministère a investi dans des logiciels de TI qui pourraient ne pas répondre aux besoins d'enseignement en classe

Dans les cinq dernières années, le Ministère a consacré plus de 18,6 millions de dollars au logiciel de l'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) (décrit à la **section 2.3.3**) qu'il fournit gratuitement aux conseils scolaires. L'EAV offre divers outils en ligne qui aident, par exemple, à communiquer, à évaluer, à suivre les élèves et à gérer les cours.

À la lumière des commentaires que nous avons recueillis auprès des conseils scolaires que nous avons visités, ainsi que des résultats de notre sondage, nous avons constaté que les répondants ont indiqué que le logiciel de gestion des salles de classe est difficile à utiliser, qu'il manque des fonctions utiles et qu'il ne répond pas entièrement aux besoins des enseignants. Par exemple, selon les commentaires du personnel des conseils, l'EAV :

- ne permet pas de réaliser certaines tâches administratives comme la préparation de fiches de rendement, et l'enregistrement et l'analyse des présences;
- offre des capacités limitées d'analyse des données;
- n'est pas convivial.

La **figure 3** montre qu'au cours des cinq dernières années, le nombre prévu par le Ministère de connexions à l'EAV par les élèves de toutes les écoles des conseils scolaires de l'Ontario correspondait à environ 90 % du nombre réel de connexions.

Toutefois, dans notre sondage, nous avons posé des questions sur la fréquence de l'utilisation de l'EAV en classe, et 18 des conseils scolaires qui ont répondu (26 % des répondants) ont déclaré que leurs écoles utilisaient rarement l'EAV dans leurs salles de classe.

Les membres du personnel des conseils scolaires que nous avons visités et des conseils que nous avons interrogés ont également noté qu'ils avaient reçu une formation limitée du Ministère sur l'EAV.

Figure 3 : Nombre réel de connexions au logiciel d'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) par les élèves par rapport au nombre prévu de connexions, de 2012-2013 à 2017-2018

Source des données : ministère de l'Éducation

Année scolaire	Nombre réel de connexions à l'EAV par les élèves	Nombre prévu de connexions à l'EAV par les élèves	Pourcentage du nombre réel de connexions par rapport au nombre prévu
2012-2013	154 324	170 628	90
2013-2014	278 488	313 342	89
2014-2015	421 783	474 488	89
2015-2016	477 233	527 587	90
2016-2017	540 036	609 425	89

4.6.2 Les conseils scolaires achètent leur propre logiciel pour la salle de classe au lieu d'utiliser l'EAV fourni gratuitement par le Ministère

En raison des défis posés par le logiciel d'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) (dont il est question à la **section 4.6.1**), nous avons constaté que les conseils scolaires achètent d'autres outils d'apprentissage en classe.

Par exemple, le Conseil d'Algoma a dépensé 57 500 \$ de plus sur deux ans pour acheter Edsby afin de l'utiliser comme logiciel de gestion des salles de classe au lieu d'utiliser l'EAV, qu'il obtient gratuitement du Ministère. Edsby offre des fonctions supplémentaires pour l'analyse de l'assiduité et des bulletins scolaires.

De même, notre sondage a révélé qu'en 2017-2018, le Conseil scolaire du district de la région de York a dépensé 375 000 \$, et le Conseil scolaire de district du comté d'Essex a dépensé 180 000 \$ en coûts d'exploitation pour maintenir leur version d'Edsby.

D'après notre sondage, nous avons constaté que jusqu'à 60 conseils scolaires sur les 69 qui ont répondu ont dit utiliser un logiciel de gestion de l'apprentissage en plus de l'EAV; leurs coûts d'exploitation combinés chaque année se sont élevés à plus de 1,5 million de dollars. Les entrevues et le sondage que nous avons réalisés lors de l'audit ont révélé une insatisfaction à l'égard de l'EAV.

Compte tenu de cette insatisfaction et des achats d'autres logiciels de gestion des salles de classe faits par la suite, il n'y a pas d'outil ni d'ensemble de pratiques normalisés à l'échelle des conseils scolaires de l'Ontario. Les conseils scolaires utilisent une gamme de produits, dont Google Classroom, Microsoft Office 365, Edsby, Edmodo, seesaw, Shobie et Moodle.

4.6.3 Le conseil scolaire du district de Toronto n'a effectué aucun suivi de la formation des enseignants sur l'utilisation de la TI en salle de classe

Nous avons constaté que les logiciels et l'équipement informatiques sont sous-utilisés dans les écoles du conseil scolaire de Toronto, que les enseignants ne reçoivent pas toujours une formation suffisante sur les exigences de l'environnement de TI en classe et que le conseil n'offre pas de formation officielle sur le TI à son personnel enseignant.

Les tableaux intelligents achetés par le Conseil de Toronto en sont un exemple patent. Un tableau intelligent est un écran tactile interactif connecté à un ordinateur qui permet aux utilisateurs de projeter une image. Les utilisateurs interagissent avec les tableaux un peu comme ils le feraient avec une tablette, en écrivant sur les images ou en les déplaçant avec leurs doigts. Le tableau intelligent vient avec des stylos spéciaux permettant d'écrire en différentes couleurs. Les tableaux intelligents

permettent aux élèves d’interagir, de collaborer et de partager leur travail. Tout ce qui est écrit au tableau peut être sauvegardé ou imprimé.

Lors de nos visites au Conseil de Toronto, nous avons constaté que le conseil a acheté 2 710 tableaux intelligents de 2013 à 2018, au coût d’environ 9,7 millions de dollars. Nous avons constaté qu’il avait acheté ces tableaux intelligents sans analyse de rentabilisation officielle ni plan d’utilisation. Le coût d’un tableau intelligent et de son logiciel peut varier de 1 200 \$ à 4 200 \$. Certains enseignants qui n’avaient pas été formés pour utiliser leurs tableaux intelligents les utilisaient comme de simples écrans de projection, une utilisation pour laquelle un simple écran en vinyle régulier de 200 \$ suffirait.

RECOMMANDATION 12

Afin d’assurer un bon rendement de l’investissement dans tout le matériel de classe et les logiciels d’apprentissage des élèves, nous recommandons que :

- les conseils scolaires veillent à ce que les enseignants et le personnel reçoivent la formation nécessaire sur l’utilisation de la technologie déjà achetée et sur tous les futurs achats de technologie, et ce, en temps opportun;
- le ministère de l’Éducation et les conseils scolaires procèdent à une analyse coûts-avantages du besoin et de l’utilisation de l’équipement et des logiciels; cela pourrait se faire sous forme d’une analyse de rentabilisation avant un achat.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET DES CONSEILS SCOLAIRES

Au moment de l’achat de matériel technologique à des fins d’utilisation en classe, le Ministère et les conseils scolaires donneront la formation nécessaire aux enseignants et aux employés afin d’assurer l’utilisation efficace de l’équipement.

Le Ministère continuera à préparer des analyses de rentabilisation avant d’effectuer l’approvisionnement, et les conseils scolaires procéderont à une analyse officielle des coûts et avantages avant tout achat d’équipement pour la salle de classe et de logiciels d’apprentissage pour les élèves.

4.7 Le Ministère et les conseils scolaires n’optimisent peut-être pas leurs investissements dans les systèmes d’information destinés aux élèves

4.7.1 Les conseils scolaires et le Ministère n’ont pas examiné les possibilités d’économie de coûts qu’offrirait un système centralisé d’information sur les élèves

Nous avons constaté qu’il n’existe pas de système centralisé d’information unique sur les élèves à l’échelle provinciale. Un tel système centralisé pourrait permettre aux conseils scolaires de réaliser des économies d’échelle si tous les conseils scolaires utilisaient un système géré par le Ministère. Cependant, nous avons constaté que le Ministère et les conseils n’ont pas officiellement évalué les chevauchements possibles, les possibilités d’économies ni les inefficacités dans la présentation de l’information sur les élèves.

Le système d’information sur les élèves (décrit à la **section 2.3.2**) sert à inscrire les élèves aux cours; à consigner les notes, les relevés de notes, les résultats aux examens des élèves et d’autres résultats d’évaluation; à établir les horaires des élèves; à faire le suivi de l’assiduité scolaire et à gérer de nombreux autres besoins en matière de données sur les élèves dans une école. À l’exception d’un petit nombre de petits conseils scolaires et de conseils francophones, presque tous les conseils scolaires investissent individuellement dans des ressources comme des applications de systèmes, des permis, des consultants, de l’entretien et de l’équipement.

Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien des systèmes d'information sur les élèves des quatre conseils scolaires que nous avons visités s'élevaient à 710 000 \$ (Conseil de Toronto); 89 910 \$ (Conseil d'Algoma); 98 000 \$ (Conseil catholique de Waterloo); et jusqu'à 1,5 million de dollars (Conseil de Peel).

Dans notre sondage, 69 conseils scolaires ont déclaré avoir dépensé un total de plus de 13,1 millions de dollars par année en coûts de fonctionnement pour l'entretien de leurs systèmes d'information sur les élèves aux fins de la soumission de données. Parallèlement, le Ministère a dépensé 1,7 million de dollars en coûts de fonctionnement durant l'année scolaire 2017-2018 pour maintenir son Système d'information scolaire de l'Ontario (SISON) (décrit à la **section 2.3.1**). Les 72 conseils scolaires utilisent le SISON pour soumettre au Ministère les données qu'ils ont recueillies dans leurs systèmes d'information sur les élèves.

Nous avons également constaté que les conseils scolaires utilisent différentes méthodes pour communiquer des données sur les élèves au Ministère. Par exemple, le Conseil de Toronto utilise un dépôt central auquel ses écoles envoient leurs données que le conseil transmet ensuite au SISON du Ministère. Les conseils scolaires de plus petite taille permettent à chaque école de gérer le processus de soumission. Dans ces cas, l'école peut entrer les données directement dans le SISON.

Par comparaison, en 2005, la Colombie-Britannique a mis en œuvre un système d'information électronique sur les élèves géré de façon centralisée. Le système de la Colombie-Britannique a l'avantage d'utiliser un seul dossier scolaire, même pour les élèves qui sont transférés dans une autre école ou un autre conseil scolaire, et un système centralisé pour réduire les coûts opérationnels et améliorer l'efficacité du processus de présentation de données. La province et les districts scolaires partagent les coûts de fonctionnement du système. Chaque conseil scolaire paie environ 10 \$ par élève par année, pour

un total de 5,8 millions de dollars, et le ministère de l'Éducation verse 6 millions de dollars (en fonction des inscriptions mensuelles). Une structure de gouvernance approuve et priorise les changements apportés à l'application.

RECOMMANDATION 13

Afin d'éliminer les dédoublements, d'économiser sur les coûts et de réaliser des gains d'efficacité dans la collecte et la soumission de données sur les élèves, nous recommandons que le ministère de l'Éducation, en collaboration avec les conseils scolaires, étudie la possibilité de mettre en place un système d'information commun et centralisé sur les élèves et détermine si un tel système permettra d'atteindre ces objectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE ET DES CONSEILS SCOLAIRES

Le Ministère souscrit à cette recommandation et a entrepris avec les conseils scolaires l'examen des options visant une approche normalisée pour le système de gestion sur les élèves.

Le Ministère continuera à mobiliser les représentants des conseils scolaires afin de collaborer à la recherche d'autres gains d'efficacité dans les moyens et les processus technologiques utilisés pour la collecte et la présentation des données sur les élèves, y compris diriger et déclarer les résultats sur l'adoption et le partage de systèmes.

4.7.2 Le personnel déclare que le processus de soumission de données est complexe et inefficace

L'effort requis pour soumettre les données pendant une période de rapport au Système d'information scolaire de l'Ontario (SISON) du Ministère (décrit à la **section 2.3.1**) peut être onéreux pour les conseils scolaires. Nous avons noté que le manque de validation des données et le manque

de clarté des règles opérationnelles (c'est-à-dire les contrôles visant à assurer l'exactitude des données) contribuent à l'inefficacité du processus de production de rapports.

Les soumissions coïncident avec trois périodes de rapport se terminant le 31 octobre, le 31 mars et le 30 juin chaque année. Selon une étude sur le processus de traitement de l'information sur les élèves menée en 2017 par un comité de l'Ontario Association of School Business Officials, les conseils scolaires ont consacré en moyenne 116 jours à mettre la dernière main à la soumission des données le 31 octobre.

Les systèmes d'information sur les élèves des conseils scolaires et des écoles (dont il est question à la **section 4.7.1**) sont appuyés par trois fournisseurs principaux, soit Trillium, PowerSchool et Maplewood. Ces fournisseurs sont responsables d'intégrer les règles opérationnelles nouvelles ou révisées fournies par le Ministère dans les systèmes d'information sur les élèves. Il incombe aux conseils scolaires de veiller à ce que les règles administratives soient mises à jour en temps opportun. Cependant, nous avons constaté que les conseils scolaires et les écoles ne sont souvent pas au fait des changements apportés aux règles opérationnelles avant de soumettre leurs données au Ministère.

Dans le SISON du Ministère, les règles opérationnelles qui assurent l'exactitude des données sont appliquées à deux moments désignés :

- au moment de la saisie des données, les règles relatives à la zone immédiate de la saisie des données sont appliquées, empêchant toute autre entrée jusqu'à ce que les erreurs soient corrigées (par exemple, format de la date, champs obligatoires);
- les règles relatives à l'ensemble de la soumission sont appliquées au moment de l'approbation, ce qui pourrait empêcher l'achèvement de la soumission des données.

Le personnel des conseils scolaires qui s'occupe de soumettre des données au Ministère nous a indiqué que les messages d'erreur fournis

par le SISON du Ministère ne sont pas clairs et ne fournissent souvent pas suffisamment d'information pour cerner et régler les problèmes. Ainsi, le personnel du conseil doit communiquer plusieurs fois avec le Ministère pour corriger les erreurs avant de soumettre les données définitives.

Il s'agit de pratiques non efficaces, car il faut beaucoup de temps et d'efforts pour comprendre ce que l'on attend du système du Ministère et pour repérer les erreurs. Il faut aussi du temps et des efforts pour comprendre le genre de données auxquelles s'attendent les systèmes d'information sur les élèves des conseils d'administration. Le processus de soumission exige donc des communications répétées entre le personnel de l'école, le personnel du conseil scolaire, le fournisseur du système et le personnel du Ministère afin de clarifier les attentes du système et de comprendre comment résoudre les problèmes.

Nous avons interrogé le personnel des quatre conseils scolaires que nous avons visités au sujet des principaux défis auxquels ils sont confrontés dans le processus de soumission de données. Ces conseils et les 69 autres qui ont répondu à notre sondage ont formulé les commentaires suivants sur la soumission de données au SISON :

- lors des périodes de pointe, le SISON n'est pas toujours disponible en raison de difficultés techniques;
- les communications avec le service de dépannage du SISON au sujet des difficultés techniques sont souvent retardées ou impossibles;
- les nouvelles exigences en matière de données ne sont pas communiquées suffisamment longtemps à l'avance;
- l'information sur les erreurs est limitée, de sorte que la résolution des problèmes exige beaucoup de temps;
- le SISON a un temps de réponse très lent;
- le processus est doté d'une interface complexe; elle est trop compliquée et exige un travail manuel intensif;
- il manque de matériel de formation officiel.

Cinquante-cinq des 69 conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage (80 %) ont mentionné que la formation offerte par le Ministère sur la présentation et la soumission de données au SISON n'est pas suffisante.

RECOMMANDATION 14

Pour améliorer le processus de soumission des données sur les élèves, nous recommandons que le ministère de l'Éducation, en collaboration avec les conseils scolaires :

- améliore le flux d'information sur les élèves en mettant l'accent sur la simplification des processus et en fournissant des renseignements clairs sur les erreurs et la façon de les corriger;
- définisse les indicateurs de rendement clé afin de suivre le temps nécessaire pour que les conseils approuvent les données soumises dans le SISON et la qualité des données approuvées;

- améliore la formation donnée au sujet des fonctions de soumission et de production de rapports avec le SISON.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera à mobiliser les représentants des conseils scolaires afin de trouver des gains d'efficacité dans la chaîne de traitement des données, et de fournir des renseignements clairs sur les erreurs du système et la façon de les régler.

Le Ministère définira les indicateurs de rendement clé et fera le suivi du temps nécessaire pour que les conseils approuvent les données soumises dans le SISON et la qualité des données approuvées.

Le Ministère apporte constamment des améliorations à son processus d'assurance de la qualité et mettra à jour la formation et les guides d'utilisation actuels.

Annexe 1 : Dépenses en TI par rapport aux dépenses totales des conseils scolaires de l'Ontario, de 2013-2014 à 2017-2018 et dépenses en TI par élève en 2017-2018

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

Conseil scolaire	Année (%)					Moyenne sur 5 ans (%)	Moyenne sur 5 ans (en millions de dollars)	Dépenses en TI par élève (2017-2018)		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018			Dépenses en TI (en millions de dollars)	Nombre d'élèves	Dépenses en TI / élève (\$)
Northeastern Catholic District School Board	2,49	3,05	2,79	2,66	2,50	2,70	1,08	1,05	2 268	464
Conseil scolaire de district catholique des Auréoles boréales	2,13	2,63	1,77	2,38	2,85	2,35	0,51	0,66	810	810
Trillium Lakelands District School Board	1,51	1,64	1,71	1,91	1,70	1,69	3,57	3,72	16 845	221
Keewatin-Patricia District School Board	1,47	1,70	1,77	1,53	1,59	1,61	1,42	1,48	4 865	304
Conseil scolaire catholique MonAvenir	1,43	1,73	1,44	1,72	0,99	1,46	3,54	2,66	16 746	159
Superior-Greenstone District School Board	0,96	1,65	1,67	1,87	1,04	1,44	0,57	0,43	1 477	291
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario	1,37	1,52	1,05	1,50	1,59	1,41	0,68	0,85	2 154	394
St. Clair Catholic District School Board	0,98	1,85	1,53	1,29	1,30	1,39	1,51	1,48	8 765	169
Renfrew County District School Board	0,88	1,34	1,22	1,34	2,05	1,36	1,74	2,75	9 197	299
Conseil scolaire catholique Providence	0,80	1,22	1,31	1,14	2,03	1,30	1,85	3,18	9 988	318
London District Catholic School	0,75	1,41	1,40	1,46	1,47	1,30	3,09	3,71	19 942	186
Sudbury Catholic District School Board	0,69	1,38	1,26	1,46	1,55	1,27	1,10	1,43	5 976	240
Wellington Catholic District School Board	1,03	1,21	1,28	1,24	1,44	1,24	1,22	1,49	7 933	188
Conseil scolaire Viamonde	0,96	1,47	1,25	1,07	1,44	1,24	2,32	3,05	11 976	255
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board	0,67	1,24	1,22	1,47	1,57	1,24	1,51	2,04	10 064	203
Renfrew County Catholic District School Board	1,22	1,23	1,03	1,19	1,21	1,18	0,78	0,86	4 787	179
York Region District School Board	1,03	1,54	1,19	1,08	0,97	1,16	16,27	14,54	124 707	117
Conseil scolaire catholique du Nouvel-Ontario	0,88	0,78	1,11	1,26	1,46	1,10	1,33	1,82	6 652	274
Toronto District School Board	1,07	1,32	1,06	1,08	0,90	1,09	33,95	29,63	246 381	120
Grand Erie District School Board	0,54	0,92	1,15	1,25	1,48	1,07	3,35	4,77	26 549	180
Huron-Superior Catholic District School Board	0,50	0,48	1,05	1,47	1,64	1,03	0,80	1,33	4 768	279
Upper Canada District School Board	0,87	1,07	1,00	1,02	1,17	1,03	3,62	4,26	27 045	157

Conseil scolaire	Dépenses en TI par rapport aux dépenses totales des conseils scolaires de l'Ontario										Dépenses en TI par élève (2017-2018)		
	Année (%)					Moyenne sur 5 ans (%)	Moyenne sur 5 ans (en millions de dollars)	Dépenses en TI (en millions de dollars)	Nombre d'élèves	Dépenses en TI / élève (\$)	Dépenses en TI / élève (\$)		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018								
Simcoe Muskoka Catholic District School Board	0,49	0,93	1,16	1,24	1,31	1,03	2,62	3,50	21 341	164			
Near North District School Board	0,79	1,10	0,99	1,03	1,06	1,00	1,47	1,60	9 951	161			
Rainbow District School Board	0,36	1,14	1,06	1,13	1,22	0,98	1,85	2,44	13 236	184			
District School Board of Niagara	0,76	1,11	1,18	1,02	0,81	0,98	4,26	3,73	37 052	101			
Limestone District School Board	0,70	0,75	1,11	1,15	1,15	0,97	2,53	3,13	19 685	159			
Hamilton-Wentworth District School Board	1,03	1,06	1,04	0,84	0,90	0,97	5,69	5,47	49 966	110			
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board	0,45	0,96	1,02	0,88	1,55	0,97	1,46	2,44	11 816	207			
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord	0,58	1,02	1,05	1,15	1,03	0,97	0,58	0,66	2 796	235			
Superior North Catholic District School Board	0,28	1,46	1,37	0,94	0,77	0,96	0,18	0,16	708	223			
Peel District School Board	0,60	1,14	1,01	1,04	1,01	0,96	16,76	19,01	156 328	122			
Bluewater District School Board	0,77	0,81	1,00	0,80	1,26	0,93	1,91	2,68	16 456	163			
Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board	0,67	1,12	0,78	0,88	1,10	0,91	0,43	0,53	2 665	200			
Algoma District School Board	0,75	0,98	0,89	0,90	1,01	0,91	1,39	1,58	9 641	164			
Waterloo Catholic District School Board	0,59	0,79	0,80	1,17	0,99	0,87	2,30	2,82	22 482	126			
Dufferin-Peel Catholic District School Board	0,33	1,23	0,81	1,17	0,64	0,84	8,08	6,35	80 427	79			
Hastings and Prince Edward District School Board	0,77	0,96	0,85	0,85	0,73	0,83	1,63	1,47	15 080	98			
Durham Catholic District School Board	0,53	0,99	0,86	0,81	0,94	0,83	2,27	2,66	21 167	125			
Northwest Catholic District School Board	0,38	0,64	0,52	0,62	1,80	0,79	0,19	0,46	1 311	353			
Ottawa-Carleton District School Board	0,78	0,95	0,78	0,61	0,83	0,79	7,06	8,02	73 375	109			
Catholic District School Board of Eastern Ontario	0,53	0,90	0,73	0,87	0,79	0,77	1,34	1,44	12 713	114			
Halton Catholic District School Board	0,78	0,71	0,77	0,85	0,70	0,76	2,81	2,81	34 571	81			
Simcoe County District School Board	0,56	0,83	1,04	0,86	0,52	0,76	4,52	3,26	52 040	63			
Lambton Kent District School Board	0,27	1,17	0,80	0,84	0,67	0,75	2,01	1,87	21 924	85			
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario	0,52	0,76	0,85	0,72	0,88	0,75	1,66	2,24	15 245	147			

Conseil scolaire	Dépenses en TI par rapport aux dépenses totales des conseils scolaires de l'Ontario					Dépenses en TI par élève (2017-2018)			
	Année (%)					Moyenne sur 5 ans (en millions de dollars)	Dépenses en TI (en millions de dollars)	Nombre d'élèves	Dépenses en TI / élève (\$)
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018				
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien	0,49	0,75	0,71	0,81	0,95	1,23	1,64	10 043	163
Peterborough VNC Catholic District School Board	0,59	0,74	0,69	1,03	0,63	1,32	1,16	15 064	77
Conseil des écoles catholiques du Centre-Est	1,40	0,67	0,67	0,64	0,28	2,28	1,00	23 764	42
Conseil scolaire de district du Grand Nord de l'Ontario	0,79	0,69	0,94	0,62	0,58	0,42	0,37	2 473	151
Huron-Perth Catholic District School Board	0,43	0,57	0,57	0,84	1,21	0,45	0,81	4 524	178
Halton District School Board	0,40	0,81	0,90	0,76	0,66	4,94	4,92	64 517	76
Thames Valley District School Board	0,46	0,85	0,71	0,80	0,62	5,94	5,81	77 573	75
Avon Maitland District School Board	0,68	0,71	0,72	0,54	0,78	1,38	1,64	15 793	104
Ottawa Catholic District School Board	0,72	0,86	0,62	0,66	0,54	3,40	2,93	42 077	70
York Catholic District School Board	0,62	0,88	0,54	0,73	0,55	4,39	3,75	53 728	70
Thunder Bay Catholic District School Board	0,69	0,64	0,65	0,62	0,67	0,70	0,75	7 739	97
Windsor-Essex Catholic District School Board	0,49	0,62	0,55	0,62	0,92	1,65	2,38	20 414	117
Niagara Catholic District School Board	0,50	0,72	0,71	0,66	0,58	1,69	1,55	21 429	73
Bruce-Grey Catholic District School Board	0,70	0,42	0,51	0,56	0,95	0,35	0,58	4 423	130
Kenora Catholic District School Board	0,16	0,42	0,16	0,72	1,53	0,17	0,44	1 419	308
Rainy River District School Board	0,65	0,57	0,38	0,45	0,70	0,55	0,40	2 707	148
Toronto Catholic District School Board	0,5	0,48	0,37	0,51	1,09	6,14	12,81	91 183	140
Waterloo Region District School Board	0,28	0,65	0,56	0,53	0,59	3,62	4,38	64 004	68
Upper Grand District School Board	0,36	0,54	0,54	0,55	0,54	1,99	2,27	34 877	65
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board	0,34	0,78	0,49	0,48	0,43	1,72	1,55	29 463	53
Durham District School Board	0,18	0,43	0,36	0,74	0,72	3,86	6,03	70 201	86
Lakehead District School Board	0,00	0,36	0,42	0,90	0,54	0,57	0,70	8 807	79
District School Board Ontario North East	0,50	0,48	0,39	0,31	0,51	0,53	0,65	6 660	98
Greater Essex County District School Board	0,02	0,33	0,29	0,31	0,28	1,05	1,26	36 332	35

	Dépenses en TI par rapport aux dépenses totales des conseils scolaires de l'Ontario					Dépenses en TI par élève (2017-2018)			
	Année (%)					Moyenne sur 5 ans	Dépenses en TI	Nombre d'élèves	Dépenses en TI / élève (\$)
Conseil scolaire	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Moyenne sur 5 ans (%)	(en millions de dollars)		
Conseil scolaire catholique de district des Grandes-Rivières	0,15	0,21	0,18	0,49	0,16	0,24	0,27	5 861	34
Kawartha Pine Ridge District School Board	0,09	0,11	0,29	0,31	0,06	0,17	0,67	32 323	8

Annexe 2 : Critères d'audit

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

1. Des structures de gouvernance et de responsabilisation en matière de TI devraient être en place pour aider les conseils scolaires et les écoles à planifier la prestation des fonctions de TI de manière économique, conformément aux exigences législatives, contractuelles et des programmes.
2. La prestation des services de TI est efficace et assurée en temps opportun. Des mesures et des cibles de rendement devraient être établies et surveillées pour les services de TI par rapport aux résultats réels, afin de s'assurer que les résultats attendus sont atteints et que des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.
3. Des procédures, des contrôles et des processus appropriés sont en place pour prévenir et détecter les attaques, les menaces, les faiblesses et les vulnérabilités en matière de sécurité, et pour évaluer leur incidence sur la sécurité des écoles et des conseils scolaires.
4. Les renseignements confidentiels sont gérés conformément aux lois et aux principes relatifs à la protection des renseignements personnels.
5. Les systèmes de TI permettent de communiquer des renseignements sur les élèves et des données sur les ressources financières et humaines avec exactitude et en temps opportun.

Annexe 3 : Résultats globaux du sondage sur la TI par rapport aux principaux critères d'audit

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

Critère d'audit principal	Oui	Non	En cours
Une évaluation a été faite pour connaître les besoins des élèves en matière de technologie en salle de classe	40	13	16
Il existe une politique approuvée de gestion des biens de TI	44	10	15
Il existe une politique approuvée sur la cybersécurité/sécurité de l'information	28	41	s.o.
Les conseils scolaires effectuent régulièrement des évaluations des risques liés à la cybersécurité	31	38	s.o.
Le conseil scolaire fournit une formation officielle sur la sensibilisation à la sécurité de la TI et la protection des données à tout le personnel du conseil et des écoles qui utilise la technologie	18	51	s.o.
Les conseils scolaires conservent un registre officiel des incidents de cybersécurité qui se produisent dans le conseil et les écoles	25	44	s.o.
Les incidents de cyberintimidation sont consignés dans un système de signalement des incidents	38	31	s.o.
Il existe une fonction de gestion des risques organisationnels	2	37	30
Il existe une politique approuvée ou des lignes directrices approuvées sur la classification des données	25	44	s.o.
Les conseils scolaires sont dotés d'un plan approuvé de continuité des activités	5	31	33
Les conseils scolaires sont dotés d'un plan approuvé de reprise après sinistre	19	18	32
Les conseils scolaires sont dotés d'une politique approuvée sur la sauvegarde des données	35	19	15
Les conseils scolaires sont dotés d'une entente sur les niveaux de services et/ou d'indicateurs de rendement clé pour le soutien des écoles et la prestation de services à celles-ci	25	44	s.o.
Les conseils scolaires utilisent souvent l'environnement d'apprentissage virtuel (EAV) en salle de classe	51	18	s.o.

Nota : Tous les résultats de cette figure sont fondés sur un total de 69; notre sondage a été mené auprès des 72 conseils scolaires de l'Ontario, et 69 d'entre eux ont répondu.

Office des normes techniques et de la sécurité

1.0 Résumé

En 1997, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied l'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) dont le mandat était de promouvoir et faire respecter les normes de sécurité publique en son nom dans quatre secteurs précis. Il incombe à l'ONTS de veiller à ce que les appareils comme les ascenseurs, les manèges, les chaudières, les centrales, et les entreprises qui stockent, transportent et vendent des carburants comme l'essence, le gaz naturel et le gaz propane soient exploités de façon sécuritaire. Il est aussi responsable de veiller à ce que les articles rembourrés vendus en Ontario, comme les jouets, les matelas et les meubles, sont fabriqués de matériaux de remplissage neufs et propres et que leurs étiquettes décrivent correctement leur contenu. L'ONTS doit promouvoir et renforcer la sécurité publique par le biais de programmes de sécurité :

1. Stockage et manipulation des carburants (hydrocarbures);
2. Chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation (chaudières et appareils sous pression);
3. Articles rembourrés;
4. Appareils de levage, attractions et remonte-pente.

L'ONTS est chargé d'enregistrer, d'accréditer et d'inspecter la fabrication, l'installation, l'entretien et l'exploitation des appareils et des sociétés qu'il réglemente. L'ONTS accrédite aussi les techniciens qui travaillent dans les industries qu'il réglemente. Il peut fermer les appareils non sécuritaires et poursuivre les entreprises qui ne se conforment pas à la législation en matière de sécurité. L'ONTS est autofinancé au moyen des tarifs qu'il demande pour la prestation des services aux organisations qu'il réglemente — il ne reçoit pas de financement gouvernemental.

Selon le protocole d'entente entre le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et l'ONTS, le Ministère a la responsabilité de surveiller l'ONTS. Nous avons trouvé cependant que le Ministère ne s'est pas assuré que l'ONTS s'acquittait réellement de son mandat. Par exemple, nous avons trouvé des cas où l'ONTS a mis l'accent dans des secteurs où il peut recouvrir ses coûts, même si ses activités n'ont que peu d'effet sur la sécurité publique, et nous avons trouvé d'autres secteurs où l'ONTS ne génère pas de revenus des frais de permis et où il n'a que très peu fait pour protéger la sécurité publique, malgré les risques.

Nous avons aussi trouvé que les propres processus de surveillance actuel de l'ONTS n'est pas entièrement efficace pour assurer la sécurité publique. Par exemple, l'ONTS n'a pas mis en place un cadre de prise de décisions clair, fondé sur des

données probantes pour décider du moment où mettre en œuvre des programmes d'inspection périodiques, et ne peut pas expliquer pourquoi il ne fait pas d'inspection périodique dans certains domaines du secteur des hydrocarbures, comme les pipelines, les stations de gaz naturel comprimé et les distributeurs de gaz propane. Le système informatique de l'ONTS est obsolète et contient de l'information incohérente et incomplète au sujet de l'état de sécurité dans lequel se trouvent les appareils et les entreprises qu'il réglemente. Par exemple, le système de permis de l'ONTS ne communique pas avec le système qui saisit l'information sur les inspections; en conséquence, en 2018, l'ONTS a renouvelé les permis d'exploitation de plus de 300 ascenseurs qui avaient été mis hors service par l'ONTS en raison de leur manque de sécurité.

L'ONTS ne s'est pas doté non plus de normes d'inspection uniformes que les inspecteurs sont tenus de suivre. Les inspecteurs n'ont pas de listes à cocher pour les aider à remplir et à documenter leurs inspections. De plus, une partie de l'information que l'ONTS rend public et soumet au gouvernement provincial est inexacte.

En conséquence de ces problèmes opérationnels, l'ONTS ne s'est pas acquitté de l'ensemble de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* (la Loi).

Parmi nos principales constatations :

Secteur des hydrocarbures

- **Malgré le risque de contamination des sols et de l'eau et de deux fuites d'oléoduc qui ont eu lieu en 2013, l'ONTS ne fait pas l'inspection des pipelines.** L'ONTS n'effectue pas d'inspection des oléoducs et des gazoducs, mais compte plutôt sur les exploitants pour mener leurs propres inspections. Une fois tous les cinq ans, il vérifie les dossiers d'inspection des exploitants de pipeline. Même si deux fuites d'oléoducs en 2013 causées par la corrosion

externe du tuyau que les exploitants n'avaient pas réussi à identifier, l'ONTS n'a pas mis à jour ses pratiques d'examen des exploitants de pipeline et n'inspecte toujours pas les pipelines. Par ailleurs, nous avons remarqué que le régulateur de l'énergie de l'Alberta effectue des inspections périodiques des emplacements de pipeline en Alberta en utilisant une approche fondée sur le risque à partir de facteurs comme le rendement de l'exploitant du pipeline et l'historique de conformité, ainsi que la sensibilité de l'emplacement (par exemple, à proximité d'un plan d'eau).

- **L'ONTS n'inspecte pas les sites privés de stockage de carburants qui posent une menace aux prises d'alimentation en eau.** Depuis 2015, plus de 120 déversements d'hydrocarbures sur des sites privés de stockage de carburants ont été signalés à l'ONTS. Mais l'ONTS n'a pas commencé à inspecter les sites privés de stockage de carburants qui posent une menace aux prises d'alimentation en eau même s'il s'est engagé à le faire en 2014, à la suite de notre vérification du Programme de protection des sources d'eau potable. L'eau de source est l'approvisionnement en eau dont les municipalités, les personnes et les industries ont besoin pour l'approvisionnement en eau potable et aux autres fins essentielles.
- **Les pratiques d'inspection demandées par l'ONTS aux entreprises qui installent et entretiennent des appareils de combustion font en sorte que le travail d'un grand nombre de leurs techniciens n'est pas inspecté.** L'installation et l'entretien des appareils de combustion, comme les chaudières et les chauffe-eau, sont à l'origine d'un grand nombre de rejets de monoxyde de carbone qui ont été signalés. Au cours des huit dernières années, environ 2 500 rejets de monoxyde de carbone ont été signalés à l'ONTS, et ont été à l'origine de 14 décès et près de 350 blessés. Notre examen des

données de l'ONTS a révélé qu'environ 950, ou 40 % de ces cas, ont été causés par une installation et un entretien inadéquats de l'équipement de chauffe. Cependant, l'ONTS n'inspecte jamais les travaux effectués par un grand nombre de techniciens parce que les travaux qu'il inspecte sont présélectionnés par les entreprises qui emploient les techniciens. Nous avons aussi trouvé qu'un grand nombre d'inspections ne sont pas documentées adéquatement.

- **L'ONTS sait que certains distributeurs de mazout livrent leurs produits dans des réservoirs qui fuient et des réservoirs qui posent un risque de rejet de monoxyde de carbone, mais n'a rien fait pour s'attaquer à ce risque pour la sécurité.** Depuis octobre 2010, dans le cadre d'un programme d'inspection pilote et d'enquête sur les déversements d'hydrocarbures signalés, l'ONTS a inspecté 18 des 158 distributeurs de mazout de l'Ontario et trouvé que quatre d'entre eux livraient du mazout dans 16 réservoirs qui fuyaient; certains d'entre eux posaient un risque élevé de rejet de monoxyde de carbone en raison d'une ventilation adéquate. Trois autres distributeurs livraient des produits pétroliers dans 29 réservoirs que l'ONTS avait trouvés peu sûrs, mais qui ne montraient pas encore de fuite de mazout. Cependant, même en sachant depuis plusieurs années que des réservoirs de mazout posent un risque grave pour la sécurité, l'ONTS n'a rien fait pour s'attaquer à ce problème. Selon le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, au cours des cinq dernières années il y a eu environ 640 fuites de réservoirs de mazout signalées qui selon les estimations ont causé la contamination des sols et de l'eau voisins par le rejet de 153 000 litres de mazout.
- **L'ONTS ne s'assure pas que les sites de stockage de carburant abandonné**

sont nettoyés, ce qui a pour effet d'augmenter le risque de contamination environnementale. Il incombe à l'ONTS de veiller à ce que les propriétaires de sites de stockage de carburant enlèvent l'équipement de manutention du carburant et les réservoirs de stockage après la fin de leurs activités, mais nous avons trouvé que dans les cas où le propriétaire avait abandonné le site et ne pouvait pas être retrouvé, il ne veille pas à l'assainissement de ces sites, parce qu'il n'y a plus personne de qui recouvrir les coûts de l'assainissement. En conséquence, la contamination par un hydrocarbure sur le site demeure inchangée. Rien ne sera fait avant que la contamination ne se propage à l'extérieur des limites de la propriété privée. À ce moment, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs devient responsable du nettoyage de la contamination. Au moment de notre vérification, l'ONTS avait identifié environ 300 sites de stockage d'hydrocarbures abandonnés qui comptent en tout 740 réservoirs d'hydrocarbures; la plupart de ces sites étaient d'anciennes stations d'essence abandonnées.

Secteur des chaudières et appareils sous pression

- **Pendant près de 20 ans, l'ONTS a peu fait pour appliquer la loi et promouvoir la sécurité d'environ 65 000 chaudières et appareils sous pression utilisés.** Même si l'ONTS procède à l'examen des plans de fabrication des nouvelles chaudières et des nouveaux appareils sous pression avant qu'ils ne soient produits, puis les inspecte et les certifie avant qu'ils ne soient vendus, pendant près de 20 ans l'ONTS a fait peu pour appliquer la loi et promouvoir la sécurité d'environ 65 000 chaudières et appareils sous pression. L'ONTS nous a indiqué que ces appareils étaient censés être inspectés

par les assureurs, mais qu'il ne connaît pas le nombre d'appareils utilisés en Ontario, où ils se trouvent, si les assureurs les inspectent réellement ni dans quel état ils se trouvent.

Secteur des articles remboursés

- **Le programme de sécurité des articles remboursés n'a pas été en mesure de protéger efficacement la sécurité publique.** Même si les inspecteurs de l'ONTS vérifient les étiquettes de produits qui doivent donner une description appropriée du contenu d'un produit, ils vérifient rarement le contenu d'un produit pour s'assurer qu'il correspond à ce qui est indiqué sur l'étiquette. De plus, lorsque les inspecteurs de l'ONTS trouvent un article mal étiqueté posant selon eux un risque pour le public, ils ordonnent au détaillant inspecté de retirer l'article de la vente, mais nous avons trouvé que l'ONTS ne vérifie pas si cet article mal étiqueté est tout de même vendu ailleurs dans d'autres magasins en Ontario ou en ligne. Au cours de notre vérification, nous avons pu acheter dans d'autres magasins les mêmes articles mal étiquetés dont l'ONTS avait ordonné le retrait de la vente. Aussi, moins de deux ans après l'ordonnance de retrait immédiat des articles mal étiquetés des magasins inspectés, nous avons pu acheter un des deux articles mal étiquetés des mêmes magasins inspectés. En raison d'erreurs dans le système de calendrier d'inspection de l'ONTS, il n'a jamais pu inspecter environ la moitié des commerces enregistrés situés en Ontario.

Appareils de levage

- **L'ONTS n'a pas obtenu de pouvoirs d'application de la loi suffisamment solides pour s'occuper des grandes entreprises d'entretien d'ascenseur.** Un petit nombre de ces entreprises dominant le marché de l'Ontario et pendant des années elles n'ont pas veillé à l'entretien de la plupart des ascenseurs

en exploitation en Ontario conformément à la législation en matière de sécurité. En 2018, un peu plus de 80 % des ascenseurs n'ont pas réussi l'inspection de l'ONTS, surtout en raison du travail d'entretien et de sécurité requis par la loi qui n'a pas été effectué en temps. L'ONTS a essayé sans trop de résultats d'obtenir que ces grandes entreprises d'entretien d'ascenseur effectuent l'entretien et les tests de sécurité requis. Il a poursuivi à plusieurs reprises la même grande entreprise d'entretien, et obtenu des verdicts de culpabilité et des amendes de plus de 1 million de dollars, mais en 2018, 93 % des ascenseurs inspectés entretenus par cette entreprise dans les régions liées aux poursuites n'ont pas réussi leur dernière inspection de l'ONTS. Cinq de ces ascenseurs se trouvent dans un hôpital de Toronto. La négligence d'entretien avec le temps peut faire en sorte que les ascenseurs n'arrivent pas de niveau avec le plancher d'étage ou peut produire une accélération soudaine vers le haut ou vers le bas.

Secteur agricole

- **Même s'ils posent un risque pour la santé publique, certains appareils dans le secteur agricole sont exemptés de la surveillance de l'ONTS.** L'Ontario est la seule province au pays où les chaudières et les appareils sous pression utilisés dans les exploitations agricoles comme les serres, les fermes de champignon, les fermes acéricoles et les établissements vinicoles sont exemptés de l'application de la législation en matière de sécurité. Les opérations agricoles sont aussi exemptées de la législation en matière de sécurité pour ce qui est des appareils de levage. En avril 2018, l'ONTS a présenté au Ministère un rapport qui recommandait que celui-ci examine la possibilité de supprimer l'exemption dans le secteur agricole pour les chaudières et les appareils sous pression,

car il était préoccupé par le fait que cette exonération « pose un risque pour la sécurité publique plus élevé que le risque d'autres installations de matériel sous pression en Ontario. » L'information qu'a obtenu l'ONTS d'un grand assureur révélait que de 2015 jusqu'au milieu de 2017, six chaudières ont explosé à des emplacements agricoles exemptés de la législation en matière de sécurité.

Interfinancement des programmes de sécurité

- **Les montants des frais perçus par l'ONTS continuent de dépasser les coûts de fonctionnement de deux de ses quatre programmes de sécurité.** Selon le protocole d'entente entre le Ministère et l'ONTS, les frais perçus par l'ONTS ne doivent pas dépasser les coûts d'exploitation des programmes de sécurité. Notre analyse de l'information financière révèle qu'au cours des 5 dernières années, les frais des programmes consacrés aux appareils de levage et aux articles remboursés comptaient un surplus d'environ 30 millions de dollars; nous avons aussi découvert que ce surplus servait à couvrir les coûts des programmes de sécurité des carburants et des chaudières et appareils sous pression. Cet interfinancement des programmes n'est pas conforme à l'intention du protocole d'entente, qui établit des lignes directrices appropriées pour un organisme à frais de service.

TSSA 20/20

- **Les premiers efforts déployés pour améliorer les processus de surveillance de l'ONTS n'ont pas été efficaces; un nouveau chef de la direction sera chargé de poursuivre ces efforts.** En 2014, l'ONTS a reconnu que ses processus de surveillance et son système de tenue des dossiers numériques étaient obsolètes et ne venaient plus à l'appui de son mandat de promouvoir la sécurité

du public et de veiller à l'application de la loi. En novembre de cette année, l'ONTS a lancé une initiative appelée TSSA 20/20 pour normaliser et améliorer ses processus d'enregistrement, d'octroi de permis et d'inspection, ainsi que sa tenue des dossiers numériques. Lorsqu'il a vu que l'initiative 20/20 ne progressait pas comme prévu, en 2017 le conseil d'administration de l'ONTS a remplacé le PDG de l'ONTS par une nouvelle personne, qui a été embauchée en mars 2018.

Le présent rapport renferme 19 recommandations, assorties de 42 mesures de suivi afin de donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit a conclu que l'ONTS n'avait pas mis les processus de surveillance requis en place pour être efficace dans la promotion de la sécurité du public et l'application de la loi dans les secteurs dont il a la responsabilité de réglementation. L'ONTS n'est pas proactif dans l'exécution de son mandat et a rarement pris des initiatives pour protéger la sécurité du public dans les secteurs réglementés où il n'accorde pas actuellement de permis et/ou ne fait pas d'inspection, mais où ses activités de surveillance aideraient à promouvoir la sécurité du public.

Le Ministère n'a pas assumé ses responsabilités de surveillance pour s'assurer que l'ONTS accomplissait réellement son mandat.

RÉPONSE GLOBALE DE L'ONTS

L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) apprécie le travail effectué par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario et utilisera les observations de la vérificatrice générale pour éclairer la stratégie de transformation qu'il élabore.

L'ONTS prend très au sérieux sa responsabilité d'administrer le mandat de sécurité publique de l'Ontario et a entrepris une stratégie de transformation majeure.

En avril 2018, le conseil d'administration de l'ONTS a nommé un nouveau président et chef de la direction qui possède une expertise dans l'élaboration et la mise en œuvre de normes et de pratiques réglementaires modernes. L'organisation élabore actuellement une nouvelle approche réglementaire axée sur les résultats afin de cerner efficacement les risques, d'accroître la conformité et de promouvoir la sécurité. La nouvelle approche sera fondée sur :

- une fonction améliorée de collecte et d'analyse des données;
- la prise de décisions fondées sur des données probantes;
- un indéfectible accent sur la réduction des méfaits.

L'organisation procède également à la restructuration de ses systèmes opérationnels dans le cadre de son projet TSSA 20/20 afin d'améliorer son infrastructure et ses processus de TI. Elle appuie cet effort en tirant parti des données et en faisant rapport de façon fiable et constante tout en assurant un meilleur service à la clientèle et une plus grande transparence. L'ONTS s'est également engagé à renforcer ses activités de sensibilisation et ses relations avec les intervenants, dont le gouvernement, la population et les entités qu'il réglemente, afin de mieux éclairer ses décisions et d'accroître la confiance à l'égard de ses approches réglementaires.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (Ministère) tient à remercier la vérificatrice générale et son personnel pour leur travail sur l'audit et les recommandations. Le Ministère accueille favorablement les commentaires sur le rendement de L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) et les recommandations visant à renforcer les activités de l'ONTS et la surveillance exercée par le Ministère, afin que

l'Ontario puisse continuer d'afficher un solide bilan en matière de sécurité publique.

Le ministère reconnaît l'importance pour l'ONTS de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la loi d'une manière qui protège, améliore et renforce la sécurité publique.

Le Ministère prend au sérieux son rôle de surveillance des responsabilités de l'ONTS et s'est engagé à examiner les domaines où il peut améliorer ses processus de surveillance afin de donner plus d'assurance que l'Office remplit son mandat en matière de sécurité publique dans l'intérêt de la population de l'Ontario.

Le Ministère accepte les recommandations adressées au Ministère et travaillera en étroite collaboration avec l'ONTS et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour donner suite à chacune des autres recommandations pour lesquelles la vérificatrice générale a recommandé que l'ONTS travaille avec les ministères.

En ce qui concerne les recommandations adressées à l'ONTS, le Ministère demandera à l'Office de fournir un plan de mise en œuvre qui décrit les mesures précises qu'il prévoit prendre pour mettre en œuvre chacune des recommandations et veiller à ce que celles-ci soient traitées en temps opportun et de façon adaptée. Le Ministère surveillera de près la mise en œuvre de chaque recommandation par l'ONTS et en fera le suivi.

2.0 Contexte

2.1 Surveillance de L'Office des normes techniques et de la sécurité et de la législation en matière de sécurité

En 1997, le gouvernement de l'Ontario a créé L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) en lui accordant le mandat d'administrer

la sécurité du public et de veiller à l'application de la loi dans certains domaines en son nom. Le pouvoir et le mandat de l'ONTS sont définis avec plus de précision dans la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* (la Loi).

L'ONTS joue à la fois un rôle d'organisme réglementaire et de défense des normes de sécurité en Ontario, dans le sens où il a la responsabilité de mettre en application la loi et son règlement et de promouvoir les activités visant à améliorer continuellement la sécurité du public. La Loi exige de l'ONTS qu'il réglemente les quatre secteurs suivants :

1. Stockage et manipulation des carburants (hydrocarbures);
2. Chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation (chaudières et appareils sous pression);
3. Articles rembourrés;
4. Appareils de levage, attractions et remonte-pente.

La **figure 1** énumère les appareils et les types d'entreprises ou d'installations qui doivent être réglementés, et l'estimation du nombre d'appareils ou d'installations au 1^{er} avril 2018.

Dix-sept règlements pris en application de la loi spécifient les règlements de sécurité qui doivent être suivis dans chacun des quatre secteurs. De plus, les appareils, les entreprises ou les installations qu'il réglemente dans les quatre secteurs doivent respecter les codes et les normes spécifiques élaborés par l'industrie que l'ONTS a adoptés en vertu de la Loi. Ces codes et normes de sécurité de l'industrie fournissent un très grand nombre de détails techniques spécifiques sur la manière de construire, d'installer et d'exploiter un appareil ou une installation à réglementer, et la manière dont une entreprise réglementée devrait être exploitée. Dans notre rapport, nous regroupons la Loi, ses 17 règlements et ses nombreux codes et normes de sécurité spécifiques à l'industrie sous le terme « législation en matière de sécurité ».

L'ONTS impose des frais aux organisations qu'il réglemente et ne reçoit pas de financement gouvernemental.

L'ONTS emploie plus de 400 personnes, dont la responsabilité principale est d'assurer la conformité à la législation en matière de sécurité. Pour s'acquitter de cette tâche, l'ONTS a la responsabilité d'inscrire, d'octroyer les permis et d'inspecter la fabrication, l'installation, l'entretien et l'exploitation des appareils et des entreprises qu'il réglemente. Il est aussi responsable d'accorder des permis et d'inspecter les installations qui stockent et manipulent des hydrocarbures comme l'essence, le gaz naturel et le propane. L'ONTS inspecte aussi les articles rembourrés vendus en Ontario afin de vérifier qu'ils sont étiquetés correctement, qu'ils sont fabriqués de matériaux neufs et propres, et que leurs fabricants sont inscrits auprès de l'Office. Il peut fermer les appareils non sécuritaires et poursuivre les entreprises qui ne se conforment pas à la législation en matière de sécurité.

De plus, l'ONTS accrédite les techniciens qui travaillent dans les industries qu'il réglemente. Dans la plupart des cas, seuls les mécaniciens et les entreprises autorisées par l'ONTS peuvent installer, entretenir et réparer les appareils et les installations énumérés à la **figure 1**.

Il incombe au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère), en vertu de son protocole d'entente avec l'ONTS, de veiller à ce que l'Office s'acquitte de son mandat. Il peut aussi recommander des changements législatifs ou réglementaires au gouvernement de l'Ontario.

L'ONTS est chapeauté par un conseil d'administration de 13 membres, dont 7 sont élus et 6 sont nommés par le Ministère. À l'**annexe 1**, nous présentons l'organigramme de l'ONTS en octobre 2018. De plus, l'ONTS a établi un conseil consultatif de l'industrie pour chacun des neuf appareils ou installations réglementés; l'**annexe 2** présente une liste de ces conseils et de leurs membres. Chaque conseil de l'industrie est

Figure 1 : Appareils et installations réglementés par l'ONTS

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Programme de sécurité	Appareils/installations réglementés	Inventaire en avril 2018
Appareils de levage, manèges et remonte-pentes	Appareils de levage	59 654
	Remonte-pentes	256
	Manèges	2 468
Stockage et manutention des carburants	Installations de propane ¹	6 825
	Distributeurs de propane	Inconnu ²
	Installations de carburants liquides et gazeux ^{3, 4}	4 358
	Entreprises d'installation et d'entretien d'appareil à combustible	9 100
	Distributeurs de mazout ⁴	158
	Camions-citernes ⁴	4 000
	Sites privés de stockage de carburant ⁴	4 100
	Conduites de pétrole et de gaz naturel (km)	111 300
Chaudières, appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation	Chaudières et appareils sous pression	Inconnu ⁵
	Centrales d'exploitation ⁶	3 280
Articles remboursés	Entreprises enregistrées ⁷	13 164

1. Comprend les installations de remplissage de propane, les stations de ravitaillement et les emplacements d'échange de bouteilles.

2. L'ONTS n'a pas de liste exacte de tous les distributeurs de propane présents en Ontario (voir la section 6.1.5).

3. Comprend les stations d'essence, les installations de stockage en vrac et les stations de gaz naturel comprimé.

4. Au moment de l'audit, l'ONTS n'avait pas de programme d'inspection officiel pour mener des inspections périodiques dans les stations de gaz naturel comprimé, des distributeurs de propane et de mazout, des camions-citernes et des sites privés de stockage de carburant.

5. Comprend l'équipement qui produit et distribue l'eau chaude, la vapeur, l'air comprimé et d'autres liquides comprimés. L'ONTS n'a pas de liste exacte de toutes les chaudières et de tous les appareils sous pression en Ontario (voir la section 9.0).

6. Y compris les centrales de réfrigération, de vapeur, d'eau chaude, de compresseur et d'électricité.

7. Comprend les détaillants, les importateurs, les distributeurs, les fournisseurs et les fabricants.

constitué de représentants de l'industrie dont les responsabilités principales sont :

- d'identifier les problèmes de sécurité dans leurs industries respectives;
- de fournir une orientation à l'ONTS pour leur résolution;
- de formuler des commentaires et des conseils concernant la prestation de service de l'ONTS.

L'ONTS a aussi établi un conseil consultatif des consommateurs, qui fournit une orientation sur toute question liée à l'ONTS qui a une incidence sur le public ou sur les consommateurs de produits et/ou les appareils réglementés par l'ONTS.

2.2 Octroi de permis et inspection

Le Ministère a la responsabilité de mettre en œuvre de nouvelles lois sur la sécurité, y compris

les exigences de délivrance de permis pour les appareils et les installations. Cependant, la Loi accorde à l'ONTS de vastes pouvoirs d'inspection lui permettant d'inspecter aussi les appareils et les installations qui n'ont pas de permis, mais qui sont tout de même assujettis à la Loi. Après la mise en service d'un appareil ou d'une installation, l'ONTS doit mener des inspections périodiques pour s'assurer qu'ils sont correctement entretenus et fonctionnent conformément à la législation en matière de sécurité applicable.

La fréquence des inspections périodiques de l'ONTS varie selon les appareils et les installations. Par exemple, les inspections d'ascenseur sont fondées sur le risque. Les ascenseurs sont inspectés d'une fois aux six mois à une fois aux cinq ans; cette fréquence dépend principalement des résultats des trois dernières inspections. En revanche, certains

appareils et installations comme les installations de carburants liquides sont inspectés selon un cycle fixe, une fois tous les trois ans. La **figure 2** énumère les types d'appareils et l'entreprise/installation inspectée par l'ONTS et leurs cibles de fréquence d'inspection; la **figure 3** énumère le nombre d'inspections périodiques réelles menées par l'ONTS au cours des cinq dernières années dans chacun des secteurs réglementés. Une seule inspection peut révéler un certain nombre de problèmes de sécurité (non-conformité) et générer des commandes d'inspection multiples

exigeant la conformité à la législation en matière de sécurité applicable. Chaque commande décrit le problème de sécurité et fixe un délai pour réaliser la conformité. Nous approfondissons l'analyse de ce sujet à la **section 2.4**.

2.3 Application de la loi

La **figure 4** énumère les mesures d'application de la loi actuelles que peut entreprendre l'ONTS pour des raisons de non-respect de la législation en matière de sécurité, suivant un ordre de gravité. L'ONTS

Figure 2 : Fréquence d'inspection ciblée par secteur du programme de sécurité

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

	Secteur du Programme de sécurité	Cible de fréquence d'inspection
Appareils de levage, manèges et remonte-pentes	Ascenseurs et escaliers mécaniques	6 mois à 5 ans
	Manèges	Une fois par an
	Remonte-pentes	6 mois à 2 ans
Stockage et manutention des carburants	Installations de propane	6 mois à 3 ans
	Carburants liquides	Une fois tous les 3 ans
	Entreprises d'installation et d'entretien d'appareil à combustible ¹	Une fois tous les 3 ans
	Exploitant se pipeline ²	Une fois tous les 5 ans
Chaudières, appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation	Chaudières et appareils sous pression	1 à 3 ans
	Centrales d'exploitation	6 mois à 2 ans
Articles remboursés	Entreprises enregistrées ³	1 à 3 ans

1. L'ONTS mène les inspections des entreprises qui emploient des techniciens qui effectuent des travaux d'installation et d'entretien d'appareils à combustible comme les chaudières, les chauffe-eau, etc. (voir la **section 6.4.1**).
2. L'ONTS ne mène pas d'inspections sur les pipelines; cependant, les dossiers d'inspection des exploitants de pipeline, l'historique d'incidents, les manuels de fonctionnement et les dossiers de formation des employés sont examinés à tous les cinq ans par l'ONTS (voir la **section 6.3.1**).
3. Comprend les détaillants, les importateurs, les distributeurs, les fournisseurs et les fabricants.

Figure 3 : Inspections réelles effectuées par l'ONTS

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Secteur	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Ascenseurs et escaliers mécaniques	16 919	20 272	11 498 ¹	11 482	14 607
Manèges et remonte-pentes	1 670	1 952	2 046	1 958	2 100
Stockage et manutention des carburants	4 884	5 173	4 084	3 865	4 207
Chaudières et appareils sous pression	431	567	514	506	480
Mécaniciens d'exploitation	2 720	2 753	2 701	2 238	2 433
Articles remboursés	2 083	2 527	3 062	2 201 ²	1 808

1. La diminution du nombre de inspections par rapport aux années antérieures découle de l'adoption en 2015 par l'ONTS d'une approche d'inspection fondée sur le risque pour les ascenseurs et escaliers mécaniques, qui a réduit la fréquence d'inspection des appareils à risque faible et moyen.
2. L'ONTS n'a pas comblé deux postes d'inspecteur vacants cette année, parce que le ministère des Services gouvernementaux et des Services au consommateur avaient commencé à revoir les lois sur la sécurité des articles remboursés dans l'optique de révoquer en totalité ou en partie les lois. En conséquence, le nombre d'inspections menées a diminué après l'exercice financier de 2015-2016.

Figure 4 : Mesures d'application de la loi que l'ONTS est autorisé à prendre

Source: Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Mesure d'application de la loi	
Émission d'ordonnance de sécurité	L'ONTS émet des ordonnances d'inspection lorsque des cas de non-conformité aux lois en matière de sécurité sont identifiés au cours d'une inspection. Une ordonnance d'inspection est une directive qui enjoint le propriétaire/exploitant de l'appareil ou d'une entreprise/installation d'effectuer le travail spécifié à l'intérieur d'un certain délai pour se conformer aux lois sur la sécurité.
Fermeture	L'ONTS peut immédiatement interdire l'utilisation d'un appareil ou d'une installation s'il y a un risque immédiat pour la sécurité du public.
Suspension du permis	L'ONTS a le pouvoir de révoquer le permis d'exploitation d'un appareil, d'une installation, d'une entreprise ou d'un mécanicien lorsqu'il détermine le non-respect des exigences de sécurité.
Poursuite	L'ONTS a la capacité de poursuivre des contrevenants en vertu de la <i>Loi de 2002 sur les normes techniques et la sécurité</i> .

identifie la majorité des problèmes de non-respect au cours des inspections, même si une enquête sur un incident signalé peut enclencher une mesure d'exécution de la loi. Le propriétaire d'un appareil ou d'une entreprise/installation réglementé par l'ONTS doit lui signaler tous les incidents de sécurité mettant en cause l'appareil ou l'entreprise/installation qui entraîne (ou pourrait entraîner) des conséquences négatives pour une personne ou un bien matériel. Selon la gravité de l'incident, l'ONTS fera enquête pour déterminer si la cause de l'incident était un non-respect de la législation en matière de sécurité applicable.

Les **figures 5** et **6** montrent le nombre d'ordonnances émises par l'ONTS concernant des cas de non-respect et les taux d'inspection périodique de conformité par secteur au cours des cinq dernières années.

Le 9 mai 2018, le gouvernement a approuvé les changements apportés à la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* qui permet à l'ONTS d'imposer des amendes pour le non-respect de la législation en matière de sécurité. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore révisé les règlements visant à permettre à l'ONTS de mettre en œuvre cette mesure d'exécution de la loi.

2.4 Délais pour corriger les problèmes de non-respect de la législation en matière de sécurité

L'ONTS impose des délais pour réaliser la conformité à la législation en matière de sécurité selon la gravité du problème de sécurité identifié ou du risque relié à l'inobservation de la loi. L'ONTS classe les risques associés au non-respect de la loi comme élevés, moyens ou faibles, selon l'impact sur la sécurité du public. Par exemple, les problèmes de sécurité relatifs à des pièces mécaniques critiques d'un ascenseur seraient classifiés comme un risque élevé, et doivent être corrigés dans les sept jours. Cependant, s'il y a un risque immédiat à la sécurité du public, l'ONTS fermerait immédiatement l'ascenseur jusqu'à ce qu'il soit réparé. La **figure 7** énumère les délais de conformité selon la gravité du risque que pourrait entraîner un non-respect. L'ONTS mène des inspections de suivi jusqu'à ce que les aspects non conformes indiqués au cours de son inspection soient corrigés.

Figure 5 : Ordonnances émises pour corriger les cas de non-conformité

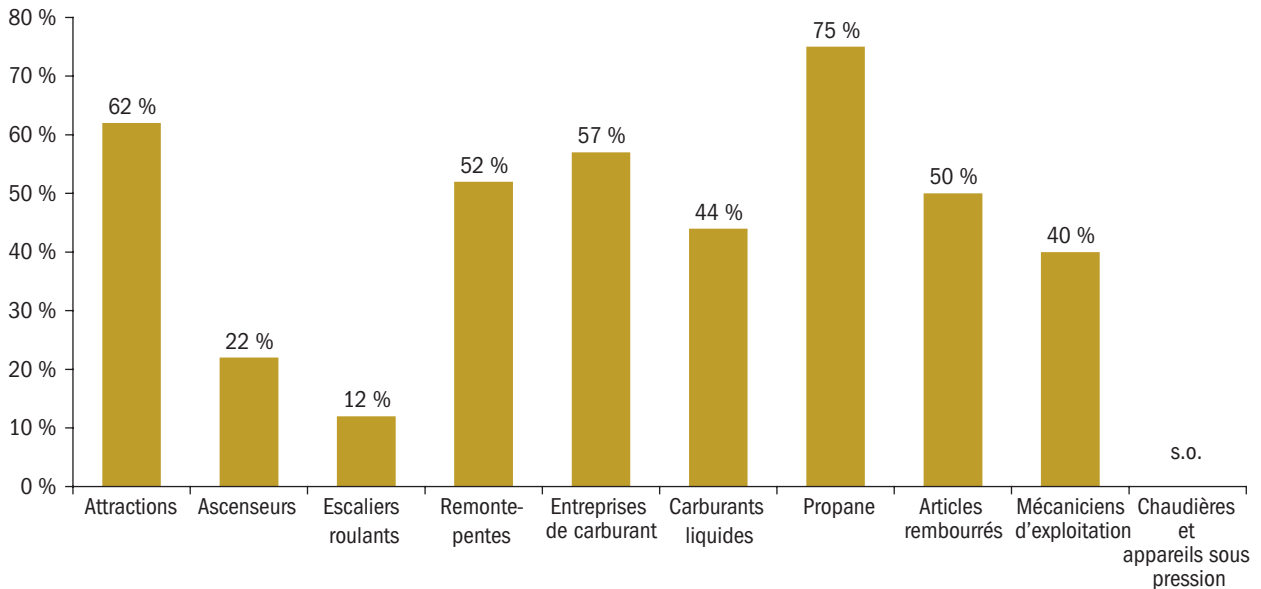
Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Programme de sécurité	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Ascenseurs et escaliers mécaniques	52 277	74 855	61 716	63 829	87 414
Manèges et remonte-pentes	1 722	2 155	1 968	2 418	2 750
Stockage et manutention des carburants	35 781	35 702	40 259	36 721	47 038
Chaudières et appareils sous pression ¹	20	11	7	7	7
Mécaniciens d'exploitation	3 964	4 600	3 322	2 702	3 269
Articles rembourrés	21 973	21 973	21 312	12 332 ²	13 740

1. L'ONTS ne s'est pas acquitté de son mandat législatif depuis 2001. La plupart des appareils ne sont pas inspectés par l'ONTS. (Voir la section 9.0 pour un complément d'information.)
2. L'ONTS n'a pas comblé deux postes d'inspecteur vacant parce que le ministère des Services gouvernementaux et des Services au consommateur avait entamé un processus d'examen du règlement et il y avait possibilité qu'il soit révoqué. En conséquence, le nombre d'inspections menées après l'exercice financier de 2015-2016 a diminué.

Figure 6 : Taux (moyen) de conformité aux inspections par secteur réglementé, 2014-2018

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)



Remarque : Le taux de conformité est le nombre d'inspections qui n'ont pas identifié de cas de non-conformité à la législation en matière de sécurité divisé par le nombre total d'inspections; le taux de conformité pour le secteur des chaudières et des appareils sous pression n'est pas disponible parce que l'ONTS ne recueille pas ces renseignements (voir la section 9.0).

Figure 7 : Nombre maximum de jours accordés pour se conformer aux lois sur la sécurité

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Secteur	Risque élevé	Risque moyen	Risque faible
Ascenseurs et escaliers mécaniques	7	30	90
Manèges	Immédiatement	7	30
Remonte-pentes	Immédiatement	15	30
Installations d'hydrocarbures	10	60	90
Chaudières, appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation	5	20	30
Articles rembourrés	Retrait immédiat du marché	30 Inspection de suivi	30 Pas d'inspection de suivi

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de notre audit était d'évaluer si L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) a mis en place des processus et des systèmes efficaces pour :

- entreprendre ses activités de sécurité mandatées, dont l'enregistrement, l'octroi de permis, l'inspection, la certification et les enquêtes conformément à la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* (la Loi), ses 17 règlements et les codes et normes de sécurité spécifiques à l'industrie élaborés pour protéger la sécurité des Ontariens et de l'environnement;
- s'assurer que ses ressources sont suffisantes et déployées avec efficacité et efficacie pour effectuer ses activités mandatées;
- mesurer et rendre publique l'efficacité des activités qu'il entreprend pour protéger la sécurité des Ontariens.

De plus, nous avons évalué si le Ministère avait mis en place les processus de surveillance pour veiller à que l'ONTS s'acquitte efficacement de ses responsabilités mandatées pour protéger la sécurité des Ontariens.

Avant de commencer notre travail, nous avons défini les critères à respecter pour atteindre notre objectif. Ces critères ont été établis en fonction des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que des résultats d'études internes et externes. La haute direction de l'ONTS et du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs ont examiné et convenu de notre objectif et des critères afférents tels qu'énumérés à l'**annexe 3**.

Notre audit s'est penché sur quatre programmes de sécurité clé de l'ONTS : stockage et manipulation des carburants (hydrocarbures); chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation (chaudières et appareils sous pression); chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation (chaudières et

appareils sous pression), appareils de levage, attractions et remonte-pentes. Nous avons mené notre audit de janvier 2018 à août 2018, et nous avons obtenu une déclaration écrite du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs selon laquelle, au 8 novembre 2018, ils nous avaient fourni toute l'information connue susceptible d'avoir une incidence importante sur les constatations ou conclusions du présent rapport.

Dans le cadre de notre travail, nous avons examiné les documents et interviewé le personnel de l'ONTS, y compris la haute direction, les superviseurs et les inspecteurs. Nous avons aussi mené des entrevues auprès du directeur de la Sécurité et des risques, et des 10 conseils consultatifs de l'ONTS. De plus, nous avons mené des discussions avec le personnel clé du Ministère qui interagit régulièrement avec l'ONTS. En dernier lieu, afin d'observer comment l'ONTS mène ses inspections, nous avons accompagné ses inspecteurs à un certain nombre d'inspections dans chacun des domaines du programme de sécurité. En juillet et août 2018, nous avons mené un certain nombre d'inspections non annoncées dans des parcs d'attractions et des festivals de rue. En juin 2018, nous avons visité un certain nombre de magasins de vente au détail et tenté d'acheter des produits rembourrés dont l'ONTS avait déjà interdit immédiatement la vente.

Dans le cadre de notre examen du programme des carburants de l'ONTS, nous avons rencontré le personnel du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs afin de discuter du rôle du Ministère dans la surveillance du secteur du stockage et de la manipulation des hydrocarbures. Nous avons aussi communiqué avec la Commission de l'énergie de l'Ontario pour comprendre son rôle dans la surveillance des pipelines dans la province. Dans le cadre de notre examen du Programme de sécurité des chaudières et des appareils sous pression, nous avons pu consulter de grandes compagnies d'assurance en Ontario qui assurent ces appareils. Au cours de notre examen du Programme des appareils de

levage, nous avons parlé avec des représentants de quatre entreprises d'entretien d'ascenseur ayant des opérations en Ontario pour recueillir leurs perspectives sur le secteur.

La législation en matière de sécurité actuellement en place qui oriente les programmes de sécurité de l'ONTS, les politiques et les procédures internes, les procès-verbaux des réunions du conseil consultatif, les documents d'information du Ministère et les rapports d'inspection font partie des documents que nous avons examinés. Nous avons aussi recueilli et analysé les données du système d'information de l'ONTS sur les résultats des inspections passées, et son inventaire d'appareils et d'installations autorisés.

Nous avons effectué une analyse des secteurs de compétence afin de déterminer les pratiques exemplaires dans d'autres provinces et au Canada à l'échelle fédérale.

Nous avons effectué notre travail et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification — Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Notre Bureau applique la Norme canadienne de contrôle de la qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui a trait à la conformité au code de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit : surveillance du Ministère

4.1 Le Ministère n'examine pas régulièrement les activités d'inspection et d'octroi des permis de l'ONTS

Nous avons constaté que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) n'avait pas surveillé efficacement le rendement de l'ONTS ni évalué si l'Office s'acquittait de son mandat. Par exemple, le Ministère ne recueille pas régulièrement d'information opérationnelle suffisante pour examiner les activités d'octroi de permis et d'inspection de l'ONTS, de sorte qu'il ne connaît pas entièrement ses activités d'inspection, le nombre d'inspections qu'il effectue chaque année, et la qualité de ces inspections. Par exemple, le Ministère ne savait pas que l'ONTS n'inspecte pas périodiquement les emplacements d'échange des bouteilles de gaz propane avant que nous portions ce fait à son attention, comme nous le décrivons à la **section 6.1.6**.

Le Ministère examine les rapports annuels, y compris le Rapport sur la sécurité publié chaque année par l'ONTS, afin d'évaluer son rendement; le Ministère dépose aussi le rapport annuel de l'ONTS à l'Assemblée législative. Cependant, comme nous le décrivons à la **section 5.3**, nous avons constaté que l'information contenue dans les rapports est incomplète et que certains renseignements sont présentés de façon inexacte. Le Ministère ne s'assure pas que l'information publiée dans les rapports de l'ONTS est exacte et complète. Par exemple, le Ministère ne savait pas que l'ONTS ne faisait pas état de la majorité des incidents impliquant les hydrocarbures dans ses rapports sur la sécurité annuels.

4.2 Les indicateurs et les cibles de rendement de l'ONTS ne visent pas à favoriser des améliorations à la sécurité du public

Les taux de réussite d'inspection périodique sont un indicateur de rendement de la sécurité clé qu'utilise l'ONTS pour s'évaluer en regard de son mandat d'améliorer la sécurité du public. La cible de l'ONTS pour son taux de réussite d'inspection périodique est d'« être égale ou meilleure que l'exercice financier précédent ». L'exercice financier précédent ne donne pas de motivation à l'ONTS d'améliorer les taux de réussite d'inspection périodique dans les secteurs qu'il réglemente. Par exemple, en 2017, l'ONTS a signalé que son Programme de sécurité des appareils de levage n'avait pas atteint sa cible de rendement parce que le taux de réussite d'inspection de 24 % était égal à celui de l'exercice financier précédent — malgré le fait que le taux de réussite signalé soit très faible et qu'il ait empiré de 8 % depuis 2013.

4.3 Une surveillance inadéquate du Ministère met en évidence les faiblesses du modèle de fonctionnement de l'ONTS

L'absence de direction stratégique significative du Ministère au-delà de la Loi et du protocole d'entente a laissé l'ONTS définir la plus grande partie de son propre mandat. Dans la pratique, l'ONTS a défini son mandat en fonction du modèle de paiement à l'acte sous lequel il fonctionne. Le modèle de paiement à l'acte devrait idéalement donner naissance à un organisme efficace qui n'a pas besoin d'aide financière du gouvernement et dont le revenu est proportionnel à son niveau d'activité dans l'intérêt public. C'est-à-dire que les frais perçus par l'ONTS pour ses activités d'enregistrement, d'octroi de permis et d'inspection visent à lui fournir le financement et les incitatifs pour adopter une approche proactive dans son mandat de sécurité du public. Plutôt, nous avons

trouvé des cas où l'ONTS met l'accent sur les domaines où il peut recouvrer ses coûts même si ses activités n'ont que peu d'effet sur la sécurité du public, et d'autres domaines où l'ONTS ne produit pas suffisamment de revenus des droits de permis et où il n'a que peu fait pour promouvoir et exécuter la *Loi sur la sécurité publique*, même s'il y a des risques pour la sécurité du public.

Par exemple, comme décrit à la **section 5.6**, le Ministère a permis à l'ONTS de continuer à percevoir des frais excédentaires du Programme de sécurité des articles rembourrés même si la manière dont il exécute ce programme n'a que peu ou pas d'effet sur la sécurité du public. En attendant, comme nous le décrivons à la **section 6.2**, l'ONTS n'a pas pris d'approche proactive dans son mandat en ce qui concerne les sites de stockage d'hydrocarbures et les risques qu'ils posent.

Sans orientation claire et une supervision efficace du Ministère, l'ONTS ne s'est pas attaqué à certains des problèmes de sécurité les plus coûteux dont il a la responsabilité. Le Ministère n'a pas accordé à l'ONTS suffisamment de pouvoir pour faire respecter ses ordonnances de sécurité. En conséquence, l'ONTS n'a pas été en mesure de s'attaquer aux problèmes de la sécurité des ascenseurs qui empire, que nous décrivons à la **section 7.1**. Les poursuites répétées intentées par l'ONTS contre une entreprise d'entretien d'ascenseur délinquante ont donné lieu à des amendes au montant d'un million de dollars qui n'ont eu que peu ou pas d'effet : en 2018, 93 % des ascenseurs inspectés entretenus par cette entreprise dans les régions en lien avec la poursuite n'avaient pas réussi la dernière inspection de l'ONTS. Les modifications récentes rapportées à la Loi sont censées donner à l'ONTS les pouvoirs accrus pour émettre des amendes, mais les détails sur l'importance de donner ces amendes n'avaient pas encore été annoncés au moment de notre audit.

RECOMMANDATION 1

Afin d'assurer que l'ONTS s'acquitte de son mandat de promouvoir la sécurité du public et de faire respecter la Loi dans tous les secteurs réglementés en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité*, et ses règlements et les normes qui lui sont associées, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- établisse des indicateurs et des cibles de rendement pour l'ONTS qui favoriseront des améliorations dans chacun des secteurs réglementés;
- évalue régulièrement le rendement de l'ONTS par rapport à ces objectifs;
- prenne des mesures correctives, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît que des processus et des mesures de surveillance efficaces sont des outils importants pour évaluer si l'ONTS remplit son mandat en vertu de la Loi et qu'il est possible d'améliorer ses processus existants. Le Ministère travaillera en étroite collaboration avec l'ONTS pour examiner le protocole d'entente dans le but précis de donner suite aux conclusions en :

- établissant des processus améliorés concernant les frais perçus par l'ONTS;
- établissant des mesures et des cibles de rendement qui entraînent des améliorations dans chacun des secteurs réglementés par l'ONTS;
- évaluant régulièrement le rendement de l'ONTS par rapport à ces objectifs.

5.0 Constatations détaillées de l'audit : exécution du mandat de l'ONTS

5.1 Les déficiences de la technologie de l'information nuisent aux opérations de l'ONTS

5.1.1 La technologie de l'information de l'ONTS est obsolète et inefficace

Nous avons constaté que le système informatique actuel de l'ONTS est obsolète et que certains renseignements qu'il contient sont inexacts. Par exemple, le système ne permet pas à l'ONTS de trier ni d'analyser ses données d'inspection pour cerner les tendances ou le type le plus fréquent de non-conformité dans chaque secteur réglementé. L'ONTS ne peut pas déterminer le délai nécessaire pour résoudre les cas de non-conformité identifiés par ses inspections. Le calendrier d'inspection est tenu manuellement. L'ONTS n'a pas établi de contrôle de saisie des données, de sorte que les données inexacts sont parfois entrées ou des données sont saisies dans les mauvais champs de données; par exemple des emplacements incorrects ou manquants d'appareils et d'installations réglementés ou du type d'incidents (par exemple, « déversement de pétrole » saisi dans le nom de l'installation). Le dédoublement des données est un autre problème, étant donné que les mêmes appareils et installations sont saisis plusieurs fois dans le système.

En 2014, l'ONTS a reconnu que ses processus de surveillance et son système de tenue de dossiers numériques étaient désuets et ne pouvaient plus appuyer son mandat de promouvoir et d'assurer la sécurité publique. En novembre de la même année, l'ONTS a lancé une initiative intitulée TSSA 20/20 afin de normaliser et d'améliorer ses processus d'enregistrement, de délivrance de permis et d'inspection, ainsi que sa tenue de dossiers numériques. En 2017, lorsqu'il a constaté

que l'initiative 20/20 ne progressait pas comme prévu, le conseil d'administration de l'ONTS a remplacé le PDG par une nouvelle personne, qui a été embauchée en mars 2018.

5.1.2 Renouvellement inconditionnel des permis par l'ONTS

Nous avons trouvé qu'à l'exception du secteur du gaz propane, les renouvellements de permis d'exploitation d'appareils et d'entreprises réglementés par l'ONTS ne sont pas conditionnels à la satisfaction des exigences en matière de sécurité. L'ONTS délivre automatiquement ses permis lorsqu'il en reçoit le paiement. Par exemple, l'ONTS délivre automatiquement le permis d'exploitation d'un ascenseur, qu'on trouve habituellement affiché à l'intérieur d'une cabine d'ascenseur, moyennant des frais de 120 \$, 60 jours avant que n'expire l'ancien permis. Il renouvelle ces permis même si l'ascenseur est tellement peu sécuritaire que l'ONTS l'a interdit et qu'il est toujours interdit au moment du renouvellement.

Notre rapprochement des dossiers d'inspection et de permis de l'ONTS a révélé qu'en 2018, l'ONTS a renouvelé les permis d'exploitation d'un peu plus de 300 ascenseurs qui étaient encore interdits par l'ONTS parce qu'ils étaient dangereux. L'ONTS a accordé ces renouvellements parce que le système informatique qu'il utilise pour traiter les renouvellements de permis est distinct du système qu'il utilise pour les inspections, et que personne ne rapproche l'information qu'on trouve dans les deux systèmes.

RECOMMANDATION 2

Afin de réduire davantage les risques potentiels à la sécurité publique, nous recommandons que l'ONTS :

- réviser et mettre à jour ses systèmes de technologie de l'information;
- effectuer un examen de son processus de renouvellement des permis d'exploitation

dans les secteurs réglementés afin de déterminer si des appareils et des entreprises autorisés devraient être tenus de satisfaire à des conditions particulières avant de renouveler leur permis;

- examine tous les renouvellements de permis d'exploitation afin d'assurer que les permis d'appareils ou d'entreprises dangereux ou ceux qui ne répondent pas aux conditions de permis ne soient pas automatiquement renouvelés.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation. Dans le cadre de notre programme 20/20, nous sommes en train de mettre à jour nos systèmes et processus de technologie de l'information; cela comprend l'examen et la mise à jour des conditions préalables à la délivrance et au renouvellement des permis d'exploitation. L'ONTS mettra également en œuvre un processus d'examen pour veiller à ce que les licences des appareils dangereux, ainsi que des appareils et des entreprises qui ne satisfont pas aux conditions d'autorisation, ne soient pas automatiquement renouvelées.

5.2 Les principales responsabilités du directeur de la sécurité et des risques de l'ONTS ne sont pas claires

Dans un effort pour accroître la reddition de comptes de l'ONTS au gouvernement et améliorer la transparence des activités de l'ONTS pour le public, en 2010 le gouvernement de l'Ontario a créé un poste de directeur de la sécurité et des risques (agent de sécurité). L'agent de sécurité doit fournir un examen indépendant des activités et du rendement liés à la sécurité du public de l'ONTS et relève directement du conseil d'administration de l'ONTS.

En février 2011, l'ONTS a embauché son premier agent de sécurité. Celui-ci est parti un

an plus tard et a été remplacé en juillet 2012 par l'agent de sécurité actuel.

Nous avons constaté que le contrat d'agent de sécurité limite le travail de celui-ci à un maximum de 60 jours par année à un taux quotidien de 1 800 \$. De plus, le contrat ne donne qu'une vague description des principales responsabilités de l'agent de sécurité. Les principales responsabilités sont décrites ci-dessous accompagnées de nos constatations sur la façon dont ces responsabilités sont exécutées.

- Examiner l'adéquation et l'efficacité du système de gestion du risque pour la sécurité du public, des politiques et des procédures de l'ONTS. Il n'y avait pas de documentation qui pourrait laisser croire qu'un examen avait déjà été effectué.
- Examiner, analyser et dresser un rapport sur le rapport du rendement en matière de sécurité annuel de l'ONTS : l'examen de l'agent de sécurité n'a pas porté sur l'exactitude de l'information présentée dans un rapport. L'agent de sécurité ne savait pas qu'il manquait de l'information dans le rapport (environ 26 000, ou 78 %, des incidents impliquant des hydrocarbures survenus entre 2008 et 2017 n'ont pas été signalés).
- Examiner toutes les questions de sécurité que le Ministère ou le conseil d'administration de l'ONTS pourrait demander. Depuis 2012, aucune demande n'a été faite par le Ministère ou le conseil d'administration de l'ONTS.
- Évaluer l'ONTS et faire un rapport sur l'adéquation et l'efficacité du cadre de gestion de la sécurité de l'organisation pour s'assurer qu'il est conforme à la législation en matière de sécurité : cette responsabilité n'a pas été assumée. Depuis 2001, l'ONTS ne s'est pas acquitté de la plupart de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* à l'égard de la sécurité des chaudières et des appareils sous pression.

RECOMMANDATION 3

Pour aider son directeur de la sécurité et des risques (agent de sécurité) à examiner et à faire rapport sur les activités et le rendement en matière de sécurité publique plus efficacement, nous recommandons que l'ONTS, de concert avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, définisse plus clairement et plus précisément les responsabilités de l'agent de sécurité et évalue régulièrement son rendement par rapport aux critères de rendement établis.

RÉPONSE DE L'ONTS

En collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, le conseil d'administration de l'ONTS clarifiera et définira les responsabilités de l'agent de sécurité. L'ONTS évaluera ensuite régulièrement le rendement de l'agent de sécurité par rapport aux critères de rendement établis.

5.3 Le rapport public de l'ONTS sur les enjeux de sécurité est incomplet et inexact

Chaque année, l'ONTS publie son rapport sur la sécurité contenant de l'information clé liée à la sécurité sur les secteurs qu'il réglemente et l'évaluation de son propre rendement. Le Ministère et le directeur de la sécurité et des risques devraient utiliser le rapport sur la sécurité pour surveiller l'état de la sécurité dans chaque secteur réglementé et essayer d'évaluer le rendement de l'ONTS.

L'information clé contenue dans le rapport comprend :

- le nombre d'incidents de sécurité signalés à l'ONTS dans chaque secteur réglementé;
- l'évaluation du risque de l'ONTS (faible, moyenne ou élevée) des appareils et installations réglementés;
- les taux de conformité lors des inspections périodiques.

Nous avons examiné l'information contenue dans le dernier rapport sur la sécurité (2017) et trouvé qu'il présente une image inexacte des risques de sécurité qu'on trouve dans les secteurs que l'ONTS réglemente.

5.3.1 Les incidents impliquant les hydrocarbures ne sont pas signalés

Le rapport sur la sécurité 2017 indique qu'entre 2008 et 2017 il y a eu 7 371 incidents de sécurité liés aux hydrocarbures à l'origine de 47 décès et 627 blessés. Cependant, lorsque nous avons examiné la base de données des incidents de sécurité de l'ONTS, nous avons trouvé environ 26 000 incidents de sécurité liés aux hydrocarbures pendant cette période et 7 blessés consécutifs qui n'ont pas été inclus dans le rapport. Environ 22 000 des 26 000 incidents avaient trait à des dommages aux conduites de gaz naturel souterraines causés par les travaux d'excavation; des incidents qui impliquaient des conduites de gaz naturel représentaient plus de 60 % des incidents liés aux hydrocarbures signalés. Il manquait aussi dans le rapport environ 3 600 signalements de fuites d'hydrocarbures et de déversement de pétrole liquide qui ont contaminé l'environnement. L'ONTS nous a informés qu'il ajouterait dorénavant cette information au rapport sur la sécurité.

5.3.2 L'évaluation du risque des appareils et installations réglementés par l'ONTS est fondée sur de l'information incomplète

L'ONTS détermine le risque (faible, moyen et élevé) des appareils et des installations qu'il réglemente principalement selon les résultats de ses trois dernières inspections périodiques. Le rapport sur la sécurité affirme qu'environ 90 % des appareils et installations réglementés par l'ONTS sont à faible risque. Cependant, nous avons trouvé que les appareils et installations qui ont eu moins que trois inspections périodiques ne sont pas inclus dans ce résultat — ce qui signifie que l'information dans

le rapport ne tient pas compte du risque potentiel posé par environ 13 700 (ou 25 % de l'ensemble) des ascenseurs, 605 (ou 27 % du total) sont des escaliers mécaniques, 126 (ou 34 % du total) des remonte-pente, 901 (ou 21 % du total) des installations de carburant liquide et 75 (ou 7 % du total), des installations de gaz propane.

5.3.3 Les taux de réussite d'inspection de chaque programme de sécurité sont inexacts ou ne sont pas signalés

Les taux de réussite d'inspection présentés dans le rapport sur la sécurité pour chacun des quatre programmes de sécurité sont inexacts ou ne sont pas signalés. Par exemple, l'ONTS indique que le taux de réussite d'inspection pour les chaudières et appareils sous pression est de 98 %, mais ne mentionne pas que ce taux de réussite concerne moins de 2 % de toutes les chaudières et de tous les appareils sous pression utilisés en Ontario. Comme nous le décrivons à la **section 9.1**, le taux de réussite d'inspection pour 98 % des chaudières et des appareils sous pression restants est inconnu, parce que l'ONTS n'a pas recueilli l'information des assureurs. Le taux de réussite d'inspection en 2017-2018 était de 43 % pour les carburants liquides et de 74 % pour le propane, mais pour des fins de mesure du rendement, l'ONTS combine ces taux et indique dans le rapport 54 %, appelant les taux combinés les « sites autorisés ». Le taux de réussite d'inspection du programme de sécurité des articles rembourrés, qui a été d'environ 50 % au cours des cinq dernières années, ne figure pas du tout dans les rapports de l'ONTS.

RECOMMANDATION 4

Pour aider à assurer l'efficacité et la transparence de ses opérations, nous recommandons que l'ONTS rende régulièrement publique l'information suivante, après s'être assurée que celle-ci est complète et exacte :

- le nombre et le type d'inspections effectuées dans chaque secteur du programme de sécurité;
- le taux de conformité aux inspections dans chaque secteur du programme de sécurité, y compris le taux de conformité de chaque entreprise d'entretien d'ascenseur en Ontario;
- le problème de non-conformité le plus courant identifié dans chaque secteur du programme de sécurité;
- les incidents de sécurité signalés par chaque secteur du programme de sécurité;
- le nombre et le résultat des nouvelles inspections effectuées dans chaque secteur du programme de sécurité.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation et commencera à rendre publics les renseignements suggérés par la vérificatrice générale de l'Ontario. L'ONTS s'engage également à examiner continuellement la pertinence de l'information publiée.

5.4 Les inspecteurs ne sont pas supervisés de façon efficace et n'utilisent pas de listes de vérification d'inspection

La surveillance de l'ONTS de ses inspecteurs sous-entend un processus de vérification s'ils effectuent leurs inspections correctement. Chaque inspecteur est accompagné chaque année pour au moins deux inspections par son superviseur, qui observe la manière dont l'inspecteur mène les inspections et lui accorde une note de rendement. En présence d'un superviseur, les inspecteurs sont tous motivés à bien faire — et en fait, lorsque nous avons examiné les notes de rendement d'inspection accordées en 2017, nous avons trouvé que presque tous les inspecteurs avaient réussi avec des notes presque parfaites. Un processus de surveillance plus efficace pour les inspecteurs serait une nouvelle inspection a posteriori. Les inspecteurs de l'ONTS

devraient alors suivre les normes d'inspection officielles pour guider leur travail, et remplir des listes de vérification d'inspection par rapport auxquelles les procédures qui suivent et la qualité de leurs inspections pourraient être évaluées.

Les listes de vérification d'inspection offrent une façon systématique de recueillir de l'information au sujet de ce qui a été inspecté pour fin de référence future et d'évaluation. Elles réduisent aussi le risque de manquer des éléments importants au cours de l'inspection. À tout le moins, elles fournissent une preuve qu'une inspection a été effectuée.

Dans le cadre de notre audit, nous avons accompagné les inspecteurs de l'ONTS pour un certain nombre d'inspections dans chacun des domaines du programme de sécurité. Nous avons constaté que les inspecteurs n'utilisent pas de liste de vérification ni d'autre document pour les guider. Par exemple, l'inspecteur d'ascenseur de l'ONTS n'a pas recueilli d'information pour montrer que chaque pièce mécanique principale avait été inspectée et consigner l'état de chaque pièce. La seule information clé documentée dans le rapport d'inspection concernait le non-respect de la loi en matière de sécurité que l'inspecteur avait identifié.

Lorsque nous avons demandé à l'ONTS la raison pour laquelle il n'avait pas adapté le formulaire de liste de vérification d'inspection, on nous a répondu que les inspecteurs étaient formés à la façon de mener leurs inspections et qu'on ne considérait pas qu'une liste de vérification soit nécessaire.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer la sécurité du public en assurant que les inspections périodiques de l'ONTS sont effectuées avec une plus grande profondeur et une plus grande uniformité, nous recommandons que l'ONTS :

- intègre des listes de vérification à tous ses programmes de sécurité dans la mesure du possible;
- formalise ses normes d'inspection, y compris celles concernant :

- le type et le nombre d'inspections à effectuer;
- le nombre d'échantillons que les inspecteurs pourraient sélectionner et inspecter ou tester;
- les critères de réussite ou d'échec de l'inspection;
- les exigences minimales de tenue de dossiers;
- mette en œuvre un processus de surveillance des inspecteurs qui comprend un examen à posteriori ou une nouvelle inspection des inspections complétées.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS adoptera des listes de vérification lorsque cela s'y prête, et les inspecteurs recevront une formation complète sur toutes les normes et tous les documents de déclaration. L'ONTS mettra également en œuvre un processus de surveillance des inspecteurs qui comprendra l'examen des inspections achevées.

5.5 Il n'y a aucune exigence de formation continue pour la plupart des techniciens et mécaniciens accrédités de l'ONTS

L'ONTS examine et accrédite la plupart des techniciens qui travaillent dans les secteurs qu'il réglemente. Il accorde aussi des permis aux entreprises pour lesquelles ces techniciens travaillent. La **figure 8** indique le nombre de titulaires de certificat dans chaque secteur réglementé. Les individus qui réussissent leurs examens et répondent aux exigences d'expérience applicables peuvent demander de s'inscrire auprès de l'ONTS et obtenir un certificat, qui est valide pendant un maximum de deux ans.

Une enquête du coroner sur la mort d'un mécanicien d'ascenseur en 2005 a recommandé que l'ONTS mette en œuvre une exigence de formation continue pour les mécaniciens d'ascenseur en tant

Figure 8 : Métiers réglementés et nombre de titulaires de certificat

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Métier réglementé	Nombre de titulaires de certificats*
Mécanicien d'appareil de levage	3 767
Mécanicien de manège	652
Mécanicien de remonte-pente	343
Mécanicien d'exploitation	11 811
Technicien des carburants	73 652
Inspecteur de chaudières et appareils sous pression	143

* Une personne peut détenir plus d'un certificat. Accréditations en vigueur depuis janvier 2018.

que condition de réaccréditation. En 2011, l'ONTS a adopté cette recommandation pour les mécaniciens d'ascenseur, mais ne l'a pas adopté pour tous les autres mécaniciens/techniciens qu'il accrédite. Au cours de notre audit, l'ONTS nous a informés qu'il était en voie de mettre en œuvre une exigence de formation continue pour les mécaniciens de remonte-pente.

RECOMMANDATION 6

Afin de réduire le risque pour la sécurité du public et aider à assurer que les mécaniciens et les techniciens autorisés demeurent qualifiés, nous recommandons que l'ONTS mette en œuvre, où c'est nécessaire, une exigence de formation continue en tant que condition de réaccréditation.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS reconnaît que la formation continue est un outil important pour veiller à ce que les titulaires de certificat se tiennent informés des nouvelles exigences, et il adoptera une exigence de formation continue, lorsque cela est pertinent.

5.6 L'ONTS continue de percevoir des frais qui dépassent le coût d'exploitation de deux de ses quatre programmes de sécurité

Selon le protocole d'entente entre le Ministère et l'ONTS, les frais perçus par l'ONTS ne devraient pas dépasser le coût de fonctionnement de chaque programme de sécurité, et tout interfinancement devrait être réduit avec le temps. Nous avons toutefois constaté que ce n'est pas le cas. Notre analyse de l'information financière de l'ONTS démontre qu'au cours des cinq dernières années, les frais des programmes de sécurité des appareils de levage et des articles rembourrés étaient excédentaires; nous avons de plus découvert que le surplus était utilisé pour couvrir les coûts des programmes de sécurité des chauffe-eau et des appareils sous pression. Cet interfinancement des programmes va à l'encontre de l'intention du protocole d'entente qui exige que l'ONTS tente d'apparier les frais perçus de chaque programme aux coûts d'administration du programme.

La **figure 9** indique les revenus de l'ONTS par rapport aux dépenses par domaine de programme entre les années financières 2012-2013 et 2016-2017. Les frais perçus dans le cadre du Programme de sécurité des appareils de levage dépassent les dépenses de fonctionnement d'environ 18,5 millions de dollars; ceux perçus dans le cadre du Programme de sécurité des articles rembourrés dépassent les dépenses d'exploitation

du programme d'environ 10 millions de dollars. Au cours de la même période, les programmes de sécurité des chaudières et des appareils sous pression et des carburants ont enregistré un déficit de plus de 12,7 millions de dollars.

RECOMMANDATION 7

Afin d'assurer que les frais demandés reflètent raisonnablement le coût du fonctionnement de chaque programme de sécurité particulier et que certains programmes de sécurité ne soient pas utilisés pour couvrir des coûts d'administration d'autres programmes, nous recommandons que l'ONTS fasse un examen de sa structure de frais et rende publics les revenus tirés des frais perçus et les coûts d'exécution de la loi dans chaque secteur du programme de sécurité.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS, en consultation avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, effectuera un examen de son modèle de tarification afin de s'assurer que les frais facturés reflètent raisonnablement le coût d'exploitation de chaque programme de sécurité particulier. L'ONTS commencera également à déclarer publiquement les recettes tirées des droits perçus et les coûts de l'application de la loi dans chaque secteur de programme de sécurité.

Figure 9 : Revenu par rapport aux charges par secteur du programme de sécurité, de 2012-2013 à 2016-2017 (en milliers de dollars)

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Programme de sécurité	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Appareils de levage et manèges	831	4 227	6 102	4 587	2 750	18 497
Stockage et manutention des carburants	(146)	(528)	(1 252)	(1 110)	(1 850)	(4 886)
Chaudières, appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation	(1 874)	(2 916)	(2 182)	(359)	(471)	(7 802)
Articles rembourrés	1 773	1 654	1 893	2 263	2 390	9 973
Excédent net/(insuffisance nette) des revenus par rapport aux charges	584	2 437	4 561	5 381	2 819	15 782

6.0 Constatations détaillées de l'audit : programme de sécurité du stockage et de la manutention des hydrocarbures

6.1 Les risques potentiels pour la sécurité dans les secteurs du propane et des carburants liquides sont mal gérés

6.1.1 Explosion de l'usine de propane de Sunrise

Le 10 août 2008, une explosion de gaz propane s'est produite à l'installation de propane de Sunrise à Toronto. Le propane est un gaz inflammable, stocké sous pression à son état liquide. Le transfert du propane pose un risque élevé d'explosion s'il est fait incorrectement. L'explosion a été causée par une rupture d'un tuyau souple utilisé pour effectuer un transfert de propane de camion à camion, ce qui est une opération illégale. Deux personnes ont trouvé la mort dans cet accident, et environ 12 000 ont dû être évacuées de la région voisine.

En Ontario, il y a environ 6 800 emplacements où le propane est stocké ou rempli. Cela comprend 947 stations de remplissage de propane qui stockent du propane dans de grands réservoirs, et 131 installations de stockage et de remplissage de propane en vrac semblables à celles de Sunrise. Environ 5 700 de ces emplacements sont des stations d'essence et de grands magasins de vente au détail où les bouteilles de propane pour le barbecue peuvent être échangées.

6.1.2 Un comité d'experts sur la sécurité recommande des plans de gestion du risque et de la sécurité pour les inspections de l'ONTS.

Après l'explosion de Sunrise, à la fin août 2008, le gouvernement a désigné un comité d'experts pour

recommander la manière dont le propane devrait être manipulé de façon plus sécuritaire. À la fin de 2008, le Comité d'experts en propane a recommandé une formation obligatoire des travailleurs qui manipulent le propane. Il a également recommandé que les grandes installations d'entreposage et de transvasement de propane en vrac et les centres de ravitaillement soient tenus de fournir les renseignements suivants à l'ONTS pour que leurs permis d'exploitation soient renouvelés chaque année :

- un plan de gestion du risque et de la sécurité (le plan de risque et de sécurité) préparé par un ingénieur indépendant (ou l'opérateur de l'installation, si la capacité du site est en deçà d'un volume spécifié) et approuvé par le service d'incendie local;
- la confirmation de la municipalité visée que le fonctionnement ne contrevient à aucun règlement municipal;
- une preuve d'assurance;
- des dossiers de formation de tous les employés qui manipulent le propane.

Le plan de risque et de sécurité contient une analyse des dangers dans la région voisine de l'installation de propane, comme une population dense ou la présence d'écoles ou d'hôpitaux. Il contient aussi une simulation des dommages potentiels de la région voisine dans le cas d'une explosion du pire cas et évalue le nombre de personnes à l'intérieur de la « zone de danger » ainsi que le nombre de personnes à l'intérieur du rayon d'évacuation maximum.

Le comité d'experts a indiqué que l'ONTS devrait intégrer l'information recueillie dans le plan de risque de sécurité dans sa base de données afin d'identifier les installations à risque élevé et les inspecter plus fréquemment.

Le comité recommande aussi que l'ONTS élabore une approche d'inspection fondée sur le risque pour tous les emplacements qui stockent du propane, en utilisant l'information recueillie dans les plans de risque et de sécurité.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné la réponse de l'ONTS aux recommandations du comité d'experts sur le propane.

6.1.3 Les inspections de l'ONTS n'utilisent pas l'information critique qui lui est signalée

Depuis 2009, les entreprises de propane ont été tenues de présenter leurs plans de risque de sécurité à l'ONTS dans le cadre du renouvellement de leur permis annuel. Le coût de préparation de ces plans pour une installation plus grande par un ingénieur professionnel indépendant peut varier de 15 000 \$ à 35 000 \$ ou plus, selon la taille de l'installation. La fréquence des inspections fondées sur le risque, par l'ONTS, des usines de stockage et de remplissage du propane en vrac et des centres de ravitaillement s'échelonnent sur 6 à 36 mois, selon la cote de risque de l'emplacement de propane. Lorsque nous avons fait l'examen de la manière dont l'ONTS détermine ses notations du risque, nous avons constaté que l'ONTS ne tient pas compte de l'information recueillie dans les plans de risque de sécurité, contrairement à la recommandation du comité d'experts sur le propane. Les plans de risque et de sécurité contiennent de l'information au sujet des dangers particuliers pour la sécurité associés à chaque emplacement de propane et le danger pour les collectivités voisines.

Nous avons également trouvé que toute cette information essentielle n'est même pas saisie dans la base de données de l'ONTS. En 2015, sept ans après que le comité a formulé sa recommandation, l'ONTS avait recueilli les données d'inspection historique nécessaires pour mettre en œuvre un programme d'inspection fondé sur le risque différent, où le risque de chaque installation de propane est établi selon les résultats des trois dernières inspections. Dans notre examen des plans de risque de sécurité, nous avons observé que 162 emplacements de propane évalués par l'ONTS comme ayant un faible risque ont tous des réservoirs de propane qui se trouvent à moins d'un kilomètre d'une installation à risque élevé comme

des écoles, des garderies, des hôpitaux et des foyers et des maisons de retraite.

Nous avons demandé à l'ONTS la raison pour laquelle, depuis 2009, il n'utilise pas l'information trouvée dans les plans de risque et de sécurité pour localiser les installations de propane à risque élevé en Ontario et les inspecter plus fréquemment. L'ONTS nous a indiqué qu'il entendait utiliser cette information, mais il a plutôt adopté la même approche d'inspection que pour les ascenseurs.

RECOMMANDATION 8

Pour réduire le risque d'incidents potentiels dans le secteur du propane, nous recommandons que l'ONTS adopte dès que possible la recommandation du comité d'experts sur le propane pour son programme d'inspection fondé sur le risque et utilise toute l'information pertinente qui se trouve dans les plans de gestion du risque et de la sécurité afin d'établir une cote de risque utilisée pour déterminer la méthodologie de sélection des installations à inspecter.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation et commencera à utiliser dans son programme d'inspection périodique fondée sur les risques l'information qu'il recueille dans les plans de gestion des risques et de la sécurité.

6.1.4 Les décisions de mettre en œuvre les programmes de permis et/ou d'inspection ne sont pas toujours fondées sur des preuves ou ne servent pas toujours l'intérêt public

La *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* (la Loi) confère à l'ONTS de vastes pouvoirs pour inspecter les installations d'hydrocarbures et l'équipement qu'il juge nécessaire. Par conséquent, l'ONTS a le pouvoir d'établir des programmes d'inspection périodique pour assurer que le secteur des hydrocarbures

en Ontario respecte la législation en matière de sécurité. Dans un même ordre d'idée, l'ONTS peut demander que le Ministère instaure de nouvelles exigences pour la délivrance des permis. La **figure 10** montre les installations et l'équipement qui sont actuellement autorisés et inspectés périodiquement par l'ONTS dans le secteur des hydrocarbures.

En décidant du type de surveillance de sécurité à instaurer et à exécuter, il est important de mettre la sécurité du public en balance avec les coûts de la conformité réglementaire, étant donné que l'ONTS perçoit des frais pour ses permis et ses inspections. Par conséquent, les décisions d'octroyer un permis et de faire une inspection doivent se fonder sur de l'information exacte concernant les risques

Figure 10 : Secteur des carburants réglementé par l'ONTS

Source: Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Secteur ¹	Description	Autorisé par l'ONTS	Inspecté périodiquement
Propane			
Stockage en vrac, installations de remplissage	Les emplacements de stockage où le propane est emmagasiné dans de grands réservoirs de stockage pour le transport et la distribution par des camions-citernes	✓	✓
Stations de ravitaillement	Emplacements où des bouteilles de propane ou les réservoirs de véhicule des clients sont remplis de propane	✓	✓
Emplacements d'échange de bouteille	Emplacements où les bouteilles de propane sont échangées/vendues; les bouteilles remplies sont souvent rangées dans des cages pour la revente au public dans des stations d'essence ou chez d'autres détaillants	✓	Non
Distributeurs	Transporteurs de propane d'installations de stockage ou de remplissage en vrac pour les clients (propriétaires qui l'utilisent pour le chauffage) ou les stations de ravitaillement	Non	Non
Emplacements de stockage hors-site	Sites à l'extérieur de leurs sites autorisés où les grandes installations de stockage et de remplissage en vrac emmagasinent parfois du propane	Non	Non
Carburants liquides et gazeux			
Installations de stockage en vrac	Emplacements de stockage où l'essence, ou tout autre produit pétrolier, est stocké dans de grands réservoirs de stockage pour fins de transport et de distribution	✓	✓
Stations d'essence	Emplacements où l'essence est vendue et distribuée dans des réservoirs de carburant de véhicules à moteur ou des contenants portatifs	✓	✓
Distributeurs de mazout	Transporteurs de mazout dans des camions-citernes depuis des installations de stockage en vrac jusqu'aux clients (propriétaires qui l'utilisent pour le chauffage) ou les stations d'essence	✓	Non
Camions-citernes	Véhicules à moteur qui transportent des carburants liquides comme l'essence ou le diesel	✓	Non
Stations de gaz naturel comprimé	Emplacements qui vendent du gaz naturel dans son état comprimé; utilisé communément dans les parcs de véhicules	✓	Non
Pipelines de pétrole et de gaz naturel ²	Oléoducs et gazoducs utilisés pour la transmission et la distribution du pétrole et du gaz dans l'ensemble de la province	✓	Non
Sites privés de stockage de carburant ³	Emplacements privés qui stockent les carburants liquides et qui ne sont pas ouverts au public, p. ex. postes de police, services de messagerie, fermes, entreprises de location de véhicules	Non	Non

1. Tous les emplacements/équipements autorisés sont inspectés par l'ONTS lorsqu'ils sont d'abord mis en service, dans le cadre du processus d'octroi de permis initial.

2. Les pipelines de pétrole et de gaz naturel sont décrits à la **section 6.3.1**.

3. Les installations privées d'entreposage de carburant sont examinées à la **section 6.2.1**.

de sécurité et leurs répercussions potentielles sur le public. En tant qu'agent d'application de la législation en matière de sécurité au quotidien, l'ONTS est le mieux placé pour recueillir de l'information au sujet des risques de sécurité potentiels qui se trouvent dans les secteurs qu'il réglemente, puis d'utiliser cette information pour appuyer les décisions fondées sur des preuves sur la meilleure façon de contrer les dangers potentiels.

Lorsque nous avons examiné les programmes d'octroi de permis et d'inspection dans le secteur des hydrocarbures, nous avons constaté que les demandes de permis de l'ONTS au Ministère et ses décisions de mettre en œuvre les programmes d'inspection ne sont pas toujours fondés sur de l'information exacte au sujet des risques de sécurité potentiels.

Nous avons observé que l'ONTS n'a pas créé un cadre de prise de décision clair, fondé sur des données probantes pour décider du moment où mettre en œuvre un programme d'inspection périodique des commerces à qui il accorde des permis. De la même manière, nous avons découvert que l'ONTS n'avait inspecté aucun des commerces n'ayant pas de permis qui doivent se conformer à la législation en matière de sécurité afin de déterminer s'ils présentent un risque pour la sécurité du public qui justifierait la nécessité d'obtenir un permis ou des inspections périodiques. L'ONTS nous a informés qu'en prenant ses décisions, il considère les résultats des inspections passées, l'historique d'incidents et les risques inhérents à évaluer le besoin d'un permis et des programmes d'inspections périodiques. Cependant, comme nous l'expliquons dans les sections qui suivent, nous avons trouvé que cela n'a pas toujours été le cas.

6.1.5 L'ONTS ne surveille pas les emplacements de stockage de propane hors site ni les distributeurs de propane

Les installations de propane sont tenues de divulguer à l'ONTS leurs plans de risque et de

sécurité s'ils stockent du propane à l'extérieur de leur emplacement autorisé. Au moment de notre vérification, il y avait au moins 11 sites de stockage de propane hors site en Ontario. L'ONTS est tenu de s'assurer que ces sites entreposent le propane de façon sécuritaire et conformément à la loi. Nous avons découvert que l'ONTS ne surveille pas les emplacements de stockage hors site, de sorte que la conformité à la législation en matière de sécurité applicable à ces emplacements n'est pas connue.

Nous avons aussi appris que l'ONTS ne surveille pas les distributeurs de propane pour déterminer s'ils présentent un danger pour la sécurité qui justifierait l'exigence d'un permis et/ou de faire partie d'un programme d'inspections, même si en 2013, l'ONTS a demandé au Ministère de pouvoir exiger un permis pour la distribution du propane. L'ONTS pourrait surveiller et inspecter les distributeurs de propane de sa propre autorité, ce qui pourrait contribuer à la sécurité du public. Le Ministère nous a indiqué que l'ONTS n'a pas fourni de preuve que les distributeurs présentaient un risque potentiel pour la sécurité qui justifierait un programme de permis.

6.1.6 L'ONTS n'inspecte pas périodiquement les camions-citernes, les stations de gaz naturel comprimé ni les emplacements d'échange de cylindre de propane

L'ONTS n'a pas pu nous fournir de preuve ou d'analyse qui démontreraient et appuieraient sa justification de ne pas mener des inspections périodiques de certaines installations d'hydrocarbures et de l'équipement. Nous avons remarqué ce qui suit :

- L'ONTS aujourd'hui n'inspecte pas périodiquement les camions-citernes utilisés pour transporter le propane, l'essence, le diesel et d'autres carburants liquides. Les camions-citernes ne sont inspectés qu'au moment de leur accorder un permis initial avant qu'ils ne prennent la route. Selon les dossiers de l'ONTS, le parc de

camions-citernes autorisés en Ontario est vieillissant; au moment de notre audit, 2 750, ou environ 70 %, d'environ 4 000 camions-citernes autorisés avaient été mis en service il y avait plus de 5 ans. Cependant, l'ONTS n'a pas recueilli d'information pour déterminer si les camions-citernes plus âgés présentent un danger qui peut justifier l'imposition des conditions de permis additionnelles pour des camions plus âgés ou un programme d'inspection périodique.

- Toutes les stations de gaz naturel en Ontario sont tenues de détenir un permis de l'ONTS. Au moment de notre audit, l'ONTS comptait 240 stations actives autorisées. Cependant, nous avons trouvé que l'ONTS n'a pas inspecté 163, ou environ 70 %, de ces stations exploitées au cours des cinq dernières années.
- Les dossiers d'inspection de l'ONTS indiquent qu'il n'a pas inspecté 4 774, ou environ 85 %, des emplacements où les bouteilles de propane sont échangées dans les 5 dernières années. Le Ministère nous a indiqué qu'il croyait que l'ONTS inspectait périodiquement ces emplacements.

RECOMMANDATION 9

Pour aider à assurer que les justifications de l'ONTS pour la surveillance réglementaire sont entièrement fondées sur les preuves et que ses décisions mettent la sécurité du public en balance avec les coûts de la conformité réglementaire, nous recommandons que l'ONTS établisse un cadre de prise de décision claire lorsqu'il est justifiable de :

- demander au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs d'exiger un permis pour les commerces fonctionnant dans un secteur particulier;
- mettre en œuvre un programme d'inspection périodique fondé sur le risque continu;

- réduire la fréquence des inspections ou d'éliminer les inspections;
- se servir d'autres méthodes de surveillance, comme les conditions d'octroi des permis ou l'enregistrement volontaire.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS travaillera à l'élaboration d'un cadre décisionnel clair, qui utilisera une collecte et une analyse améliorées des données pour éclairer des décisions réglementaires claires et cohérentes. Ce nouveau cadre comprendra des directives sur :

- la présentation des demandes au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs pour l'octroi de licences aux entreprises qui exercent des activités dans un secteur particulier;
- la mise en œuvre d'un programme d'inspection périodique continu fondé sur les risques;
- la réduction de la fréquence des inspections ou leur élimination;
- l'utilisation de méthodes de surveillance, comme les conditions de licence ou l'enregistrement volontaire.

Cette nouvelle approche permettra également à l'ONTS de concentrer ses efforts sur les secteurs qui en ont le plus besoin.

6.1.7 L'ONTS sait que certains distributeurs de mazout livrent du mazout dans des réservoirs qui fuient, mais n'a rien fait pour réduire ce risque pour la sécurité

Le mazout est utilisé pour le chauffage des maisons comme une option de rechange au gaz naturel. Les déversements ou les fuites d'un réservoir de stockage de mazout peuvent être à l'origine d'un incendie ou d'une contamination environnementale des sols et de l'alimentation en eau souterraine avoisinants, ce qui pose des risques graves pour la santé. Pour prévenir ces incidents de sécurité, il est interdit aux distributeurs de mazout de livrer du

mazout dans des réservoirs qui sont en mauvais état et dangereux. De plus, les distributeurs de mazout sont tenus d'inspecter les réservoirs où ils livrent du mazout une fois tous les 10 ans, et doivent conserver leurs dossiers d'inspection. Dans le cadre de l'inspection, les distributeurs de mazout doivent :

- vérifier le réservoir de mazout pour déterminer des signes visibles de rouille ou de corrosion et pour des fuites ou des déversements autour des tuyaux qui transportent le mazout du réservoir à la maison;
- vérifier si le réservoir est ventilé comme il faut, afin d'assurer qu'il n'y a pas de risque de rejet de monoxyde de carbone.

L'ONTS est tenu d'inspecter les distributeurs de mazout afin d'assurer qu'ils inspectent les réservoirs de mazout et livrent le mazout uniquement dans des réservoirs sécuritaires. Cependant, nous avons trouvé que l'ONTS ne mène pas d'inspection périodique des distributeurs de mazout et ne recueille pas d'information auprès d'eux pour s'assurer qu'ils inspectent les réservoirs de mazout. Au moment de notre audit, 158 distributeurs de mazout autorisés étaient établis en Ontario. Selon les données obtenues du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs sur les fuites de réservoir de mazout signalées au cours des cinq dernières années, environ 640 fuites avaient produit une estimation de 153 000 litres de contamination au mazout des sols et de l'eau avoisinants.

En octobre 2010, l'ONTS a lancé un programme d'inspection pilote pour vérifier si les distributeurs de mazout inspectent les réservoirs de carburant. Dans le cadre de ce projet pilote, à la fin de 2011, l'ONTS a effectué six inspections. Depuis lors, l'ONTS a aussi inspecté 12 distributeurs de mazout dans le cadre d'enquêtes de déversement de mazout signalé. Nous avons demandé que l'ONTS nous fournisse tous les 18 rapports d'inspection. L'ONTS n'a pas été en mesure de localiser 4 de ces rapports et nous en a fourni 14. Notre examen des 14 rapports d'inspection a révélé que :

- Quatre distributeurs de mazout faisaient des livraisons de mazout dans 16 réservoirs que l'ONTS avait trouvé très peu sécuritaires et exigeaient une attention immédiate. Les réservoirs laissaient fuir du mazout et certains posaient un risque élevé de rejets de monoxyde de carbone en raison d'une ventilation incorrecte. Trois autres distributeurs livraient du mazout dans 29 réservoirs que l'ONTS avait trouvé non sécuritaires, mais qui ne montraient pas encore de fuite de pétrole.
- Deux distributeurs ne pouvaient fournir à l'ONTS aucun dossier d'inspection. Les dossiers d'inspection de cinq autres distributeurs étaient incomplets ou illisibles.

Nous avons demandé à l'ONTS la raison pour laquelle, même s'il savait depuis bon nombre d'années que les réservoirs de mazout posent un danger grave pour la sécurité, il n'a rien fait pour contrer ce risque. Par exemple, l'ONTS aurait pu commencer à recueillir les dossiers d'inspection des distributeurs de mazout ou il pourrait avoir inspecté des distributeurs additionnels. L'ONTS nous a indiqué qu'il entendait se pencher sur ce danger pour la sécurité, mais que d'autres priorités avaient eu préséance.

RECOMMANDATION 10

Afin de réduire le risque de contamination au mazout en raison des réservoirs et de rejets de monoxyde de carbone dangereux par l'équipement de combustion de carburant, nous recommandons que l'ONTS dès que possible :

- exige des distributeurs de mazout qu'ils présentent des rapports d'inspection des réservoirs de mazout dont ils assurent l'entretien à l'ONTS dans le cadre de leurs conditions d'octroi du permis annuel;
- élabore avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère), un plan d'action décrivant les étapes spécifiques

que le Ministère et l'ONTS entendent suivre avec les distributeurs de mazout et les propriétaires de réservoir pour améliorer la sécurité des réservoirs de mazout.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS examinera ses processus actuels de surveillance des réservoirs de mazout et, en fonction des résultats de cet examen, déterminera les exigences annuelles appropriées relatives aux conditions d'autorisation pour les distributeurs de mazout. L'ONTS élaborera et précisera les détails d'un plan d'action avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs afin d'améliorer la sécurité des réservoirs d'huile.

6.2 On laisse la contamination par les installations d'hydrocarbures se perpétuer

6.2.1 On a demandé à l'ONTS d'inspecter les sites privés de stockage de carburants dans le cadre des plans de protection des sources d'approvisionnement en eau

Dans notre audit de 2014 du Programme de protection des sources d'eau potable du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, nous avons signalé que les déversements de carburant peuvent causer une contamination importante des sources d'eau potable, et que le coût d'assainissement des sources d'eau contaminée est en moyenne 30 à 40 fois plus élevé que la prévention de la contamination en premier lieu. Au moment de notre audit de 2014, les plans de protection des sources d'eau avaient identifié plus de 4 700 menaces aux prises d'eau dans diverses régions et étaient liés au stockage et à la manutention des hydrocarbures.

En réponse à ces menaces, certains plans de protection des sources d'eau ont proposé que l'ONTS augmente l'inspection des réservoirs de stockage de carburants appartenant à des

commerces pour leur usage privé et situés dans des régions à proximité de sources d'eau. Les commerces qui exploitent des parcs de véhicule, comme les entreprises de camionnage et les agences de location de voiture, ainsi que les opérateurs de machinerie lourde comme les agriculteurs, entreposent parfois de grandes quantités de carburant dans leurs réservoirs sur leur propriété privée pour leur propre usage.

6.2.2 L'ONTS n'a jamais commencé à inspecter les sites privés de stockage de carburants malgré plus de 120 déversements de carburant signalés depuis 2015.

Avant 2001, les propriétaires de réservoirs de carburants souterrains devaient déclarer leurs réservoirs auprès du Ministère; cependant, en juin 2001, le gouvernement a mis fin à cette exigence. Les dossiers de l'ONTS indiquent qu'en 2001, il y avait environ 4 100 sites privés de stockage de carburants avec des réservoirs souterrains. Depuis la levée de l'exigence de déclaration, l'emplacement des réservoirs existants et nouvellement installés n'est plus disponible.

Dans notre audit de 2014, nous avons signalé qu'au départ l'ONTS ne voulait pas augmenter ses inspections d'emplacement de stockage de carburant et demandé que son nom soit enlevé des plans de protection des sources d'eau. Il a le pouvoir de faire ces inspections.

Le ministère de l'Environnement et l'ONTS a passé passablement de temps en médiation et en discussions sur cet enjeu. En novembre 2014, environ à la même époque où le Programme de protection des sources d'eau potable de 2014 allait devenir public, l'ONTS a convenu d'inspecter les sites privés d'entreposage de carburants qui étaient identifiés comme des menaces à une source d'eau potable dans le cadre du plan de protection de l'eau de source.

Dans le cadre de notre audit actuel, nous avons cherché à savoir si l'ONTS avait commencé à inspecter les sites privés de stockage de carburants,

comme il en avait été convenu en novembre 2014. Nous avons trouvé qu'au début de 2015, l'ONTS avait un plan pour débiter l'inspection de ses sites, mais qu'il n'avait jamais réellement mené d'inspections comme prévu. L'ONTS a déclaré qu'il était difficile de localiser ces sites, étant donné qu'ils ne sont pas tenus d'être autorisés.

Même si l'ONTS n'inspecte pas périodiquement des sites privés de stockage de carburant, il enquête sur les incidents signalés impliquant ces sites et peut émettre des ordonnances de non-conformité aux lois sur la sécurité. Dans notre examen des données d'incidents de l'ONTS, nous avons découvert que depuis 2015, il y a eu 123 incidents signalés impliquant des sites de stockage de carburant. En 2017, l'ONTS a fait une analyse de l'information recueillie dans le cadre de ses enquêtes de déversement d'hydrocarbures au cours de ses inspections du stockage de carburants sur des propriétés privées et trouvé qu'environ 85 % des sites ayant fait l'objet d'une enquête n'étaient pas entièrement conformes à la législation en matière de sécurité du stockage des carburants applicable.

RECOMMANDATION 11

Afin de réduire le risque de contamination des sources d'eau, nous recommandons que l'ONTS :

- collabore avec les organismes de mise en œuvre pertinents pour les plans de protection de l'eau de source et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour élaborer un plan visant à déterminer l'emplacement des sites privés de stockage de carburant qui représentent une menace importante pour l'eau de source;
- si d'autres mesures sont nécessaires, établisse un programme d'inspection périodique fondé sur les risques pour les sites privés de stockage de carburant qui représentent une menace importante pour l'eau de source.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation. L'ONTS collaborera avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs et les organismes pertinents de mise en œuvre de la gestion des sources d'eau afin d'élaborer un plan visant à répertorier les sites privés de stockage de mazout qui représentent une menace importante pour les prises d'eau de source et d'établir un programme d'inspection périodique fondé sur les risques pour les sites privés de stockage de combustible qui représentent une menace importante pour l'eau de source.

6.2.3 L'ONTS ne s'assure pas que les sites de stockage d'hydrocarbures abandonnés sont nettoyés, ce qui augmente le risque de contamination environnementale

La législation en matière de sécurité prévoit que les propriétaires de sites de stockage de carburants enlèvent l'équipement de manutention du combustible, y compris les réservoirs, et nettoient tout le carburant restant sur le site lorsqu'ils cessent leurs opérations. Les sites qui ne sont pas rétablis correctement peuvent poser un risque de contamination de la zone voisine. Il arrive parfois que le propriétaire d'un site de stockage de carburant ait fermé et abandonné son commerce sans enlever le réservoir ou assainir le site. Dans ces situations, lorsque l'ONTS ne peut pas trouver le propriétaire, il n'a aucun recours. L'ONTS fonctionne sur la base du recouvrement des coûts, de sorte qu'il n'a pas de financement supplémentaire pour couvrir le coût de l'assainissement ou pour enlever les réservoirs avec le carburant restant en toute sécurité.

Nous avons rencontré les responsables du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, qui nous ont informés que le Ministère n'intervient que lorsque la contamination du site s'étend à l'extérieur des

limites du site. Jusqu'à ce moment, l'ONTS doit assumer la responsabilité du site abandonné. Cependant, nous avons trouvé que l'ONTS tente de trouver le propriétaire d'un site abandonné pendant environ 18 à 24 mois. S'il ne peut pas le faire, rien ne sera fait jusqu'à ce que la contamination s'étende au-delà du site et que le ministère de l'Environnement en prenne acte. Au moment de notre audit, les dossiers de l'ONTS indiquaient qu'il y avait environ 300 sites de stockage de carburants abandonnés comptant en tout 740 réservoirs de carburant, principalement de vieilles stations d'essence abandonnées.

Le ministère de l'Environnement nous a informés qu'il y avait eu une tentative de mettre à jour le protocole d'entente actuel, signé en 1997, avec l'ONTS afin de clarifier et renforcer le libellé de ses responsabilités et celles de l'ONTS en ce qui concerne les sites de carburant abandonnés. Nous avons noté que les négociations entre l'ONTS et le ministère de l'Environnement se sont déroulées sur une période de six ans, et que certains progrès ont été faits; cependant, aucun changement n'a encore été apporté au protocole et le problème des sites de carburant abandonnés demeure entier.

RECOMMANDATION 12

Afin de réduire le risque de propagation de la contamination au-delà des sites de carburant abandonné, nous recommandons que l'ONTS :

- mette à jour le protocole d'entente avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs et qu'ils travaillent ensemble au développement et à la mise à en œuvre d'un inventaire de base de données centralisée de tous les sites de carburant abandonnés et d'un modèle de priorisation des risques afin d'identifier les sites à risque élevé;
- travaille de concert avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs à l'élaboration d'une

stratégie de financement à long terme pour assainir les sites de carburant abandonnés.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS travaille à la mise à jour et à la finalisation de son protocole d'entente avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs. L'ONTS s'est engagé à fournir chaque année à ce ministère une liste de tous les sites de carburant classés comme étant abandonnés pour l'année précédente. L'ONTS collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs afin d'évaluer plus à fond la question des sites de stockage d'hydrocarbures abandonnés et d'explorer des options de financement pour leur remise en état.

6.3 Aucune inspection des conduites de pétrole et de gaz naturel

Des conduites enfouies dans le sol sont utilisées pour transporter le gaz naturel, l'essence, le diesel, le mazout et d'autres carburants sur de longues distances dans les régions éloignées et peuplées. Les entreprises qui exploitent des pipelines qui naissent et aboutissent en Ontario doivent détenir un permis de l'ONTS. Les conduites de moins de 20 kilomètres et qui transportent un carburant autre que le gaz n'ont pas besoin d'un permis de l'ONTS. Cependant, les exploitants de pipeline doivent tout de même respecter les codes et les normes applicables. Au moment de notre audit, 21 exploitants de pipeline autorisés géraient environ 111 300 kilomètres de conduites relevant de l'ONTS. L'**annexe 4** énumère ces exploitants de pipeline autorisés.

6.3.1 L'ONTS vérifie les exploitants de pipelines, mais ne fait pas d'inspection de ses pipelines

La législation en matière de sécurité demande à l'ONTS d'octroyer les permis aux exploitants de pipeline, mais ne prescrit ni la manière ni la fréquence à laquelle l'ONTS devrait inspecter les conduites. L'ONTS n'effectue pas lui-même l'inspection des pipelines, mais compte plutôt sur les exploitants de pipeline pour mener leurs propres inspections. Une fois tous les cinq ans, l'ONTS vérifie les dossiers d'inspection des exploitants de pipeline et leurs dossiers d'historique d'incidents de leurs pipelines, leur manuel de fonctionnement et les exigences de formation des employés. Une vérification d'un exploitant de pipeline par l'ONTS comprend un examen de ces documents pour s'assurer qu'ils se conforment aux normes nationales publiées par l'Association canadienne de normalisation que tous les exploitants de pipeline au Canada doivent respecter.

Il y a eu deux fuites majeures de pipeline en Ontario depuis la création de l'ONTS en 1997. En septembre 2013, une rupture s'est produite à Sarnia, déversant environ 60 000 litres de diesel dans l'environnement. Une partie du carburant déversé s'est rendue jusqu'à la rivière St. Clair, la rupture a été causée par la corrosion externe excessive que l'exploitant du pipeline n'a pas réussi à identifier. Plus tôt cette année-là, en juin 2013, un autre incident impliquant un pipeline a eu lieu à Sarnia. Ce déversement impliquait un pipeline d'un kilomètre de longueur sans permis et qui était utilisé pour transférer du pétrole brut entre une raffinerie et un terminal de stockage. La défaillance du pipeline découlait d'un dommage antérieur causé par le revêtement externe, qui a éventuellement entraîné la corrosion à cause de l'exposition à un sol mouillé.

Malgré les deux fuites de pipeline, l'ONTS n'a pas mis à jour ni changé ses pratiques d'inspection des exploitants de pipeline ou étendu son programme d'inspection pour inclure les

exploitants de pipeline non réglementés (ceux qui exploitent des pipelines qui transportent un carburant autre que le gaz et qui ont moins de 20 kilomètres de longueur). L'ONTS n'a pas recours à une approche fondée sur le risque pour déterminer la fréquence à laquelle un exploitant de pipeline autorisé devrait faire l'objet d'une vérification et n'a pas fait d'analyse pour déterminer s'il devait inspecter certains pipelines. Nous avons trouvé que malgré les différences majeures comme la taille, l'emplacement, le type et l'âge de leur pipeline, tous les exploitants de pipeline sont vérifiés par l'ONTS à la même fréquence, une fois tous les cinq ans. L'ONTS n'a pas été en mesure de nous fournir une justification de l'intervalle de vérification de cinq ans. En comparaison, le régulateur de l'énergie de l'Alberta mène les inspections périodiques des sites de pipeline de cette province suivant une approche fondée sur le risque. La fréquence d'inspection tient compte d'un certain nombre de facteurs, y compris le rendement et l'historique de conformité de l'exploitant du pipeline, la sensibilité de la région où les opérations ont lieu (par exemple, à proximité de plans d'eau), la fréquence des incidents environnementaux dans la région, la complexité des opérations, et les dangers que pourrait poser un incident.

RECOMMANDATION 13

Pour réduire le risque d'incidents de sécurité impliquant les pipelines, nous recommandons que l'ONTS :

- examine sa pratique de surveillance actuelle des exploitants de pipeline par rapport aux meilleures pratiques d'autres administrations;
- aille de l'avant dans une approche de surveillance fondée sur le risque en fonction des risques de sécurité particuliers de chaque exploitant de pipeline.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation. L'ONTS examinera ses pratiques actuelles de surveillance des exploitants de pipelines et cherchera à adopter une méthodologie axée sur les pratiques exemplaires pour les pipelines, ainsi qu'à adopter une approche de surveillance axée sur les risques.

6.4 Appareils à combustible : installation et entretien inadéquats

6.4.1 L'inspection des entreprises qui installent de l'équipement à combustion est inadéquate malgré le risque de rejet de monoxyde de carbone

Au cours des cinq dernières années, environ 2 500 rejets de monoxyde de carbone (CO) ont été signalés à l'ONTS. Ces incidents ont provoqué la mort de 14 personnes et quelque 350 autres ont été victimes de blessures en raison de l'empoisonnement au CO. À partir de nos examens des enquêtes de l'ONTS des incidents signalés impliquant le CO, environ 950, ou 40 %, ont été causés par une installation et un entretien inadéquats des appareils à combustible comme les chaudières, les chauffe-eau et les poêles.

Seules les entreprises autorisées par l'ONTS et les techniciens accrédités ont le droit d'installer et d'entretenir la plupart des types d'appareils à

combustible, y compris les appareils de chauffage. Tous les trois ans, l'ONTS inspecte ces entreprises afin de déterminer si le travail effectué par les techniciens est conforme aux règlements de sécurité applicables. Les dossiers de l'ONTS indiquent qu'au cours des cinq dernières années, en moyenne, 43 % des travaux d'installation et d'entretien n'ont pas réussi l'inspection. Cependant, en raison de pratiques d'inspection et de la tenue des dossiers médiocre, il est possible que ce taux d'échec d'inspection puisse être plus élevé.

Nous avons sélectionné un échantillon de 100 inspections de l'ONTS. Quatorze des entreprises que l'ONTS voulait inspecter ont déclaré qu'elles n'avaient pas effectué de travail au cours des trois dernières années et ont demandé que l'inspecteur de l'ONTS annule leur enregistrement; en conséquence, ces inspections n'ont pas été faites. Dix-sept de ces inspections ont été notées comme « réussies » dans la base de données de l'ONTS, mais l'Office ne pouvait fournir aucune preuve qu'une inspection avait été menée. (La **figure 11** résume les résultats qui ont été compilés sur ces 100 inspections.) Dans notre échantillon restant de 69 inspections, nous avons trouvé que :

- L'ONTS n'inspecte jamais les travaux effectués par un grand nombre des techniciens accrédités parce que les travaux qu'il inspecte sont présélectionnés par l'entreprise qui emploie les techniciens. Ces entreprises fournissent à l'ONTS une liste d'un petit nombre de travaux présélectionnés seulement

Figure 11 : Résultats des tests d'échantillonnage, par notre Bureau, des inspections, effectuées par l'ONTS, des entreprises qui installent et entretiennent des appareils à combustible

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

	Disponibilité des dossiers d'inspection de l'ONTS (nombre d'entreprises)		Total
	Disponibles	Non disponibles	
Rapport d'inspection	69	31*	100
Liste de techniciens de l'entreprise	44	25	69
Liste de travaux de l'entreprise	40	29	69

* Englobe 14 entreprises qui ont déclaré qu'il n'y avait pas eu de travail au cours des 3 dernières années, et qui ont demandé d'annuler leur enregistrement auprès de l'ONTS lorsqu'un inspecteur a visité l'entreprise. Ces entreprises n'ont pas fait l'objet d'une inspection par l'ONTS. Pour les autres 17 entreprises, l'ONTS n'a pas pu trouver les documents d'inspection (rapports d'inspection, liste de techniciens, liste de travaux) que nous avons demandés.

au cours des trois dernières années, à partir de laquelle l'ONTS sélectionne les travaux qu'il inspecte. Environ 30 entreprises fournissent des listes de moins de 10 travaux présélectionnés, y compris 8 entreprises qui ne fournissent que 3 ou 4 travaux.

- Vingt-neuf entreprises n'ont pas fourni une liste de travaux présélectionnés — nous avons trouvé des preuves qu'une inspection avait été effectuée, mais aucune preuve de la manière dont le travail inspecté avait été sélectionné. L'inspecteur de l'ONTS n'a pas indiqué les raisons justifiant le choix des travaux à inspecter.

RECOMMANDATION 14

Afin de réduire le risque de rejet de monoxyde de carbone en raison d'une installation et d'un entretien de l'équipement à combustible médiocre, nous recommandons que l'ONTS :

- dans le cadre de ses conditions d'octroi d'un permis annuel, exige que les entreprises d'installation et d'entretien d'appareils à combustible présentent à l'ONTS une liste de tous les techniciens employés;
- développe et mette en œuvre un système d'information centralisé robuste qui suit le nombre de techniciens travaillant dans chaque entreprise;
- sélectionne un certain nombre de techniciens de chaque entreprise assujettie à une inspection, en s'assurant qu'avec le temps tous les techniciens fassent l'objet d'une inspection.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation et tiendra compte des conditions préalables appropriées pour l'octroi et le renouvellement des licences. L'ONTS est en train de revoir son approche de la surveillance par des tiers entrepreneurs. Cette révision comprend l'amélioration de la tenue des dossiers et une

nouvelle approche pour effectuer les examens d'inspection, qui fera en sorte qu'au fil du temps, tous les techniciens seront inspectés.

7.0 Constatations d'audit détaillées : programme de sécurité des appareils de levage

En Ontario, il y a plus de 59 500 appareils de levage, dont environ 70 % sont destinés à accueillir des passagers. Afin d'assurer que les appareils de levage fonctionnent de manière sécuritaire, l'ONTS examine la conception technique avant qu'un appareil soit construit et inspecte l'appareil avant qu'il soit mis en service. Ensuite, l'ONTS inspecte périodiquement l'appareil afin de s'assurer qu'il est conforme à la législation en matière de sécurité.

Notre examen du programme des appareils de levage a permis de déterminer que l'ONTS a mené des inspections des appareils de levage afin d'assurer qu'ils sont construits et installés en conformité avec les lois sur la sécurité. Cependant, nous avons trouvé que l'ONTS n'a pas suffisamment de pouvoir d'application de la loi pour affronter les grandes entreprises d'entretien d'ascenseur qui, pendant de nombreuses années, n'ont pas entretenu la plupart des ascenseurs exploités en Ontario conformément à la législation en matière de sécurité.

7.1 La plupart des ascenseurs et des escaliers roulants en Ontario ne sont pas conformes à la législation en matière de sécurité : la situation empire

Au cours d'une inspection, l'ONTS vérifie si l'état et le fonctionnement des principaux éléments mécaniques d'un ascenseur ou d'un escalier mécanique sont conformes à la législation en

matière de sécurité applicable. L'ONTS vérifie aussi si le travail d'entretien et les tests de sécurité nécessaires ont été effectués en temps.

Depuis le 1^{er} avril 2014, les lois en matière de sécurité exigent que tous les ascenseurs et escaliers mécaniques en Ontario s'accompagnent d'un calendrier d'entretien officiel (le calendrier). Le calendrier indique le travail d'entretien minimum et les tests de sécurité des éléments mécaniques essentiels requis qui doivent être effectués et à quel moment pour que l'appareil continue à fonctionner en toute sécurité.

L'appareil ne réussira pas son inspection périodique de l'ONTS s'il n'est pas conforme à toutes les lois applicables. Si un inspecteur trouve que l'appareil pose un risque immédiat à la sécurité du public, l'inspecteur peut exiger la mise hors service immédiate de l'appareil. Depuis le 31 août 2018, 528 ascenseurs et escaliers mécaniques étaient sous une ordonnance d'interdiction d'utilisation de l'ONTS pour cette raison.

Notre examen des dossiers d'inspection de l'ONTS des cinq dernières années (de mai 2013 à avril 2018) a révélé que le pourcentage des ascenseurs et des escaliers mécaniques qui ne réussissaient pas leur inspection avait augmenté de 7 %, passant de 75 % à 82 %. Au cours de cette même période, le nombre moyen de cas de non-conformité à de la législation en matière de sécurité spécifique identifiés au cours d'une inspection avait à peu près doublé, pour passer de quatre à sept par inspection. La cause principale du taux de défaillance d'inspection élevé est le travail d'entretien en souffrance et les tests de sécurité exigés par le calendrier. Le travail qui reste à faire ne pose pas de risque immédiat pour la sécurité publique (s'il y avait un risque, l'ONTS exigerait immédiatement que l'utilisation de l'ascenseur soit interdite); cependant, l'entretien négligé avec le temps peut entraîner un mauvais fonctionnement de l'appareil ou des défaillances plus fréquentes. Par exemple, un ascenseur peut ne pas parvenir à se niveler correctement avec le plancher d'étage du bâtiment, comme indiqué à la **figure 12**. Le

moteur de l'ascenseur pourrait mal fonctionner, entraînant une accélération soudaine vers le haut ou vers le bas de la cabine d'ascenseur, ou s'arrêter entre les étages. Les portes d'ascenseur pourraient se coincer, emprisonnant les passagers ou se refermant sur une personne qui entre dans l'ascenseur ou sur un membre de la personne. N'importe lequel de ces événements peut causer des préjudices aux passagers.

7.1.1 Augmentation du nombre de blessures causées par des ascenseurs non sécuritaires

De mai 2013 à avril 2018, 487 incidents de sécurité sont survenus qui, d'après l'ONTS, avaient été causés par un ascenseur qui ne fonctionnait pas en conformité avec les lois applicables. Ces incidents ont provoqué 3 décès et 8 blessures permanentes et 137 blessures non permanentes.

Figure 12 : La cabine d'ascenseur n'arrive pas à égalité avec le plancher de l'étage

Source : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)



Les incidents de sécurité causés par les ascenseurs qui ne fonctionnaient pas en conformité avec les lois applicables ont plus que triplé au cours des 5 dernières années, passant de 37 en 2013-2014 à 137 en 2017-2018. En 2017-2018, 40 personnes ont été blessées dans de tels incidents.

La cause la plus fréquente de ces blessures est que la cabine d'ascenseur ne se nivelait pas correctement avec le plancher. Il s'agit là d'un problème de sécurité important, particulièrement pour les personnes âgées et les personnes qui utilisent des déambulateurs et des fauteuils roulants. Par exemple, une femme âgée utilisant un déambulateur est tombée d'un ascenseur à London, en Ontario, qui avait bloqué à environ 20 centimètres sous le niveau du plancher. La femme s'est fracturé le nez et a subi d'autres blessures qui ont requis des soins médicaux. Deux autres personnes ont subi des blessures graves lorsqu'elles sont tombées de leur fauteuil roulant en entrant dans des ascenseurs qui ne s'étaient pas nivelés correctement. L'un de ces incidents est survenu dans un centre commercial à Cobourg, et l'autre, dans une maison de retraite à Stayner.

D'autres blessures ont été causées par une accélération soudaine vers le haut ou un arrêt soudain de la cabine d'ascenseur. Par exemple, une personne à St. Catherine a été blessée lorsqu'un ascenseur a soudainement accéléré vers le haut et a terminé sa course en heurtant le plafond du bâtiment. Par ailleurs, cinq personnes ont été blessées à Toronto, dont l'une a dû être hospitalisée, lorsque leur ascenseur a soudainement chuté de quelques mètres, puis s'est arrêté abruptement entre les étages.

La **figure 13** montre les incidents signalés causés par des ascenseurs non sécuritaires qui se sont produits au cours des cinq dernières années, et le pourcentage d'ascenseurs et d'escaliers mécaniques qui n'ont pas réussi leurs inspections périodiques.

7.1.2 Une étude de l'ONTS révèle que les entreprises d'entretien sont la cause principale de la détérioration de la sécurité des ascenseurs.

Seuls les mécaniciens certifiés par l'ONTS peuvent effectuer des travaux d'entretien d'ascenseur ou d'escalier mécanique et corriger des problèmes de sécurité identifiés par l'ONTS. Ces mécaniciens sont employés par les entreprises d'entretien d'ascenseur, qui ont la responsabilité de suivre le calendrier d'entretien mandaté légalement de l'ascenseur. Dans de nombreux cas, l'entreprise d'entretien est la même compagnie que celle qui installe l'appareil.

En Ontario, quatre grandes entreprises (Kone, Otis, Schindler et ThyssenKrupp) ont la responsabilité d'entretenir à peu près la moitié des ascenseurs et des escaliers mécaniques. La **figure 14** énumère les entreprises en exploitation en Ontario et le pourcentage des appareils dont chaque société doit assurer l'entretien.

Pour corriger les problèmes identifiés au cours d'une inspection périodique, l'ONTS émet une ordonnance de se conformer à la législation en matière de sécurité directement aux propriétaires, non pas aux entreprises d'entretien. Il appartient donc ensuite au propriétaire de prendre les dispositions avec une entreprise d'entretien pour corriger les problèmes. L'ONTS mène ensuite une ou plusieurs inspections de suivi afin de s'assurer que tous les problèmes de sécurité ont été corrigés et que l'appareil de levage est entièrement conforme à la législation en matière de sécurité applicable.

Dans une tentative d'inciter les propriétaires à rendre plus rapidement leurs appareils de levage conformes à la législation applicable, en mai 2013, l'ONTS a commencé à imposer des frais supplémentaires pour chaque inspection de suivi subséquente. Cependant, reconnaissant que sa stratégie ne fonctionnait pas, en avril 2016, l'ONTS a cessé cette pratique et décidé d'étudier le problème. Même si l'ONTS avait perçu près de 13 millions de dollars en frais d'inspection supplémentaires

Figure 13 : Incidents liés à la sécurité des ascenseurs et des escaliers mécaniques

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

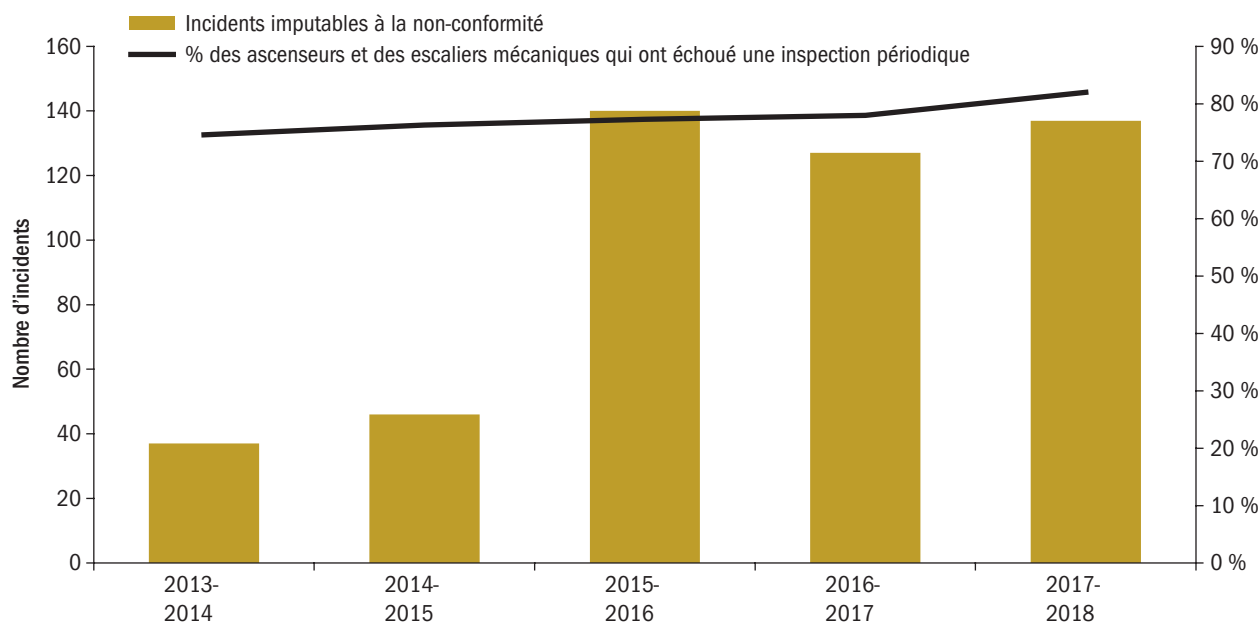


Figure 14 : Liste des grandes entreprises d'entretien d'ascenseur

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Entreprises d'entretien d'ascenseurs	% approximatif des ascenseurs entretenus en Ontario*
ThyssenKrupp	25,0
Otis	11,0
Kone	11,0
Schindler	7,5
Delta	6,0
Autres	39,5
Total	100,0

* Selon les dossiers d'inspection de l'ONTS au 31 août 2018. L'ONTS met à jour ses dossiers au moment de l'inspection. Étant donné que la majorité des ascenseurs sont inspectés tous les cinq ans, l'information au sujet du nombre d'ascenseurs entretenus par chaque entreprise d'entretien particulière pourrait ne pas être à jour.

dans le cadre de cette stratégie de mai 2013 à la fin d'avril 2016, la conformité à la législation en matière de sécurité a dans les faits empiré au cours de cette période, passant de 31 % à 23 %.

En mai 2017, l'ONTS a mené une étude pour déterminer la raison pour laquelle l'imposition aux propriétaires de frais d'inspection de

suivi supplémentaire n'a pas eu d'effet sur la conformité. L'étude a révélé que les entreprises d'entretien sont la principale cause du manque de conformité. Pour s'accaparer des parts du marché, ces entreprises offrent des services à taux réduits, qui les incitent à minimiser le temps et les efforts consacrés à l'entretien ou à la réparation des ascenseurs. L'étude a également conclu que certains propriétaires trouvent qu'il est beaucoup trop coûteux d'entreprendre des poursuites contre les grandes entreprises d'entretien qui n'effectuent pas l'entretien requis et les tests de sécurité au bon moment, et qu'il n'est pas facile de passer à une autre entreprise d'entretien en raison de contrats blindés, qui exigent notamment l'utilisation d'une technologie brevetée.

Nous avons discuté de ce problème avec les représentants des entreprises d'entretien. En ce qui les concerne, il arrive que les propriétaires soient responsables du manque de conformité. Par exemple, le calendrier d'entretien établi par l'ONTS en avril 2014 augmente de façon substantielle les travaux d'entretien requis, et exige des tests de sécurité plus rigoureux sur une base régulière. Cependant, les propriétaires

de l'appareil de levage souvent ne veulent pas payer pour ce travail additionnel et parfois ils ne donnent pas accès aux techniciens pour qu'ils effectuent le travail requis en raison de litiges de paiement. Les entreprises d'entretien soulignent aussi que les mécaniciens d'ascenseur entièrement qualifiés qui possèdent les compétences nécessaires pour effectuer les tests de sécurité plus complexes sont une denrée rare en Ontario.

7.1.3 L'ONTS a une capacité limitée d'inciter les entreprises d'entretien à effectuer le travail de sécurité sur les ascenseurs en temps opportun

Nous avons demandé à l'ONTS la raison pour laquelle il n'émet pas d'ordonnance directement aux entreprises d'entretien. L'ONTS fait valoir que la loi actuelle fait en sorte que l'émission d'ordonnance directement aux entreprises d'entretien est difficile, étant donné qu'il faut alors que l'ONTS procède à une enquête complète pour tout problème de sécurité identifié et détermine si le propriétaire de l'entreprise d'entretien est responsable. De telles enquêtes prennent du temps et font appel à des ressources importantes. En conséquence, l'ONTS émet des ordonnances directement aux propriétaires, qui sont ultimement responsables du fonctionnement sécuritaire des appareils de levage.

L'ONTS fait aussi valoir qu'il n'est pas pratique de révoquer le permis d'exploitation d'une grande entreprise d'entretien, même s'il est reconnu que l'entreprise n'effectue pas toujours le travail de sécurité à l'intérieur des délais prescrits. Il explique que la révocation d'un permis empêcherait l'entreprise d'entretien de faire le travail sur les autres ascenseurs. L'interdiction d'utilisation d'un ascenseur pour faire respecter la conformité n'est pas non plus pratique. À moins qu'il n'y ait un risque immédiat pour la sécurité du public, seuls les locataires du bâtiment sont touchés et en fin de compte, ce sont les entreprises d'entretien qui en profitent, puisqu'elles demandent souvent des

tarifs plus élevés aux propriétaires pour effectuer les réparations d'urgence pour ramener les ascenseurs en service.

7.1.4 L'ONTS a entamé quatre fois des poursuites contre une grande entreprise d'entretien pour ne pas avoir effectué à de nombreuses reprises les travaux requis sur un ascenseur dans les délais prescrits

Les cas de non-conformité à la législation en matière de sécurité graves ou répétés peuvent inciter l'ONTS à entreprendre une enquête qui peut inciter à intenter une poursuite contre un propriétaire ou une entreprise d'entretien. Au cours des 10 dernières années, l'ONTS a poursuivi 4 propriétaires et 4 entreprises d'entretien pour avoir contrevenu à la législation en matière de sécurité. La plupart des poursuites émanent d'enquêtes d'incidents précis à l'origine de préjudices graves.

Dans notre examen des poursuites passées, nous avons noté qu'à quatre occasions, l'ONTS avait fait enquête et poursuivi la même grande entreprise d'entretien pour avoir manqué à de nombreuses reprises à l'entretien d'ascenseurs en bon état de fonctionnement. L'entreprise d'entretien a été trouvée coupable et a reçu des amendes de plus de 1 million de dollars pour diverses contraventions, y compris le défaut d'avoir effectué les travaux d'entretien et les tests de sécurité requis.

Dans un cas en 2009, dans un immeuble en copropriété d'Etobicoke, une personne a été grièvement blessée lorsque l'ascenseur a chuté avec ses portes ouvertes en raison de composants mécaniques extrêmement usés et de la médiocrité de l'entretien.

Dans un autre cas en 2015 à Scarborough, un passager a subi une blessure en voulant sauter d'un ascenseur qui continuait de se déplacer avec les portes ouvertes. L'entreprise d'entretien avait remis l'ascenseur non sécuritaire en service avant que la cause du problème n'ait été identifiée ou réparée.

Cette entreprise d'entretien a également été poursuivie pour un manquement répété à effectuer les tests de sécurité requis dans les délais dans une propriété à Mississauga en 2015, et sur deux ascenseurs d'un immeuble d'Etobicoke en novembre 2012 et décembre 2015. Certains des tests requis accusaient un retard de quelque 20 mois.

Nous avons examiné les dossiers d'inspection de l'ONTS de mai 2017 à avril 2018 et trouvé que ses poursuites n'avaient pas dissuadé la grande entreprise d'entretien de ne pas effectuer le travail d'entretien et les tests de sécurité requis en temps. Dans la région de Toronto, près de 91 % des ascenseurs entretenus par cette entreprise n'ont pas réussi leur inspection de l'ONTS, surtout en raison du travail d'entretien et des tests de sécurité en retard. Les cas de non-conformité dans la région de Mississauga sont même pires, étant donné qu'environ 95 % des ascenseurs entretenus par cette entreprise n'ont pas passé leur dernière inspection, en grande partie pour les mêmes raisons. Ce pourcentage est d'environ 10 à 15 % plus élevé que le taux de défaillance moyen provincial d'environ 80 %.

7.1.5 Les ascenseurs comptant le nombre de problèmes de sécurité le plus élevé sont entretenus par la grande entreprise d'entretien poursuivie

Dans notre examen des rapports d'inspection de l'ONTS entre 2016 et 2017, nous avons déterminé que pour les 10 ascenseurs qui contrevenaient au nombre le plus élevé de lois en matière de sécurité, 8 étaient entretenus par cette même entreprise. Les inspections de l'ONTS ont permis de déterminer que les 8 ascenseurs contrevenaient à 55 lois précises, en moyenne, alors que la moyenne provinciale pour tous les autres ascenseurs était de 7.

Notre examen des rapports d'inspection de l'ONTS a révélé que cinq des huit ascenseurs se trouvaient dans un hôpital de Toronto. Les problèmes de non-conformité graves de ces ascenseurs étaient notamment le travail d'entretien

en retard pour éviter un mauvais fonctionnement des freins, et l'usure des câbles et d'autres composants qui protègent contre la survitesse et les déplacements incontrôlés. Les inspections ont également révélé que certains tests annuels critiques n'avaient pas été effectués, comme la vérification de la pression de fermeture des portes, l'exactitude des arrêts de la cabine de l'ascenseur, le système d'alimentation de secours et le téléphone d'urgence dans la cabine.

Nous avons aussi trouvé qu'en moyenne il fallait environ cinq inspections de suivi de l'ONTS et plus de sept mois avant que l'entreprise d'entretien effectue le travail requis. Cependant, pour 2 de ces ascenseurs, l'ONTS a dû faire plus de 12 inspections de suivi sur une période de 25 mois avant que l'entreprise d'entretien fasse enfin fonctionner les ascenseurs conformément aux lois applicables.

RECOMMANDATION 15

Afin d'améliorer la conformité à la législation en matière de sécurité dans le secteur des appareils de levage, nous recommandons que l'ONTS, de concert avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère), élabore un plan d'action décrivant les étapes spécifiques que le Ministère et l'ONTS entendent suivre auprès des propriétaires et des entreprises d'entretien pour résoudre les problèmes de sécurité actuels des ascenseurs et amener le taux de conformité à la législation en matière de sécurité à un niveau acceptable.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS élaborera un plan d'action et travaillera en étroite collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs afin de résoudre les problèmes de sécurité des ascenseurs et de ramener le taux de conformité aux lois sur la sécurité à un niveau acceptable.

7.2 L'ONTS ne sait pas si les manèges qui n'ont pas été inspectés sont tout de même utilisés

Les exploitants de parcs d'attractions doivent enregistrer tous leurs manèges auprès de l'ONTS. Cependant, seuls les manèges qui seront utilisés doivent être inspectés par l'ONTS avant leur mise en service. Chaque année, les exploitants de parcs d'attractions informent l'ONTS des manèges qu'ils entendent utiliser de manière à ce qu'il puisse procéder à l'inspection des manèges et délivrer un permis. Depuis le 31 août 2018, 4 025 manèges ont été enregistrés en Ontario, et 2 142 d'entre eux avaient été inspectés par l'ONTS.

Nous avons trouvé que l'ONTS n'a pas de programme en place pour mener des inspections aléatoires des parcs d'attractions pour déterminer si des manèges qui n'ont pas été inspectés sont exploités. Nous avons trouvé qu'au New Jersey, l'organisme responsable de l'inspection des manèges, le Carnival and Amusement Ride Safety Unit du ministère des Affaires communautaires, mène des inspections aléatoires afin de s'assurer que les exploitants de parc ne se servent que de manèges inspectés.

Dans le cadre de notre audit entre juillet et août 2018, nous nous sommes coordonnés avec l'ONTS pour mener des inspections aléatoires dans quatre parcs d'attractions pour déterminer si les exploitants utilisaient des manèges sans permis de l'ONTS. Dans le cadre de ces inspections, nous avons aussi cherché des manèges non sécuritaires dont l'exploitant est titulaire d'un permis de l'ONTS. À l'un des plus grands festivals de rue en Ontario, nous avons trouvé deux manèges non sécuritaires utilisés avec un permis les efforts de l'ONTS. Dans l'un des manèges, une prise électrique endommagée était suspendue au-dessus d'un siège. Dans un autre manège, le siège avait une ceinture de sécurité brisée et il y avait un trou dans le plancher avec un bord tranchant. L'inspecteur de l'ONTS qui nous accompagnait a demandé à l'opérateur de réparer immédiatement la prise

électrique endommagée et de placer un écriteau « hors service » sur le siège avec une ceinture de sécurité brisée. Nous avons cherché la raison pour laquelle l'ONTS avait délivré un permis d'utilisation pour ces manèges et d'un que l'ONTS avait auparavant inspecté ces deux manèges et identifié le même problème de sécurité. Cependant, l'inspecteur de l'ONTS qui a fait l'inspection initiale n'a jamais assuré de suivi, comme requis, pour vérifier si les problèmes de sécurité avaient été réparés avant de délivrer un permis d'utilisation. Au cours des inspections dans les quatre parcs d'attractions, nous n'avons pas trouvé l'appareil qui fonctionnait sans permis de l'ONTS.

RECOMMANDATION 16

Afin d'améliorer la sécurité des manèges des parcs d'attractions, nous recommandons que l'ONTS :

- mette en œuvre un processus de surveillance pour assurer que les permis d'utilisation sont émis seulement pour les manèges qui ont été inspectés et trouvés sécuritaires après que les problèmes de sécurité ont été corrigés;
- établisse un processus d'inspection afin d'assurer que seuls les manèges ayant un permis valide sont utilisés.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS s'engage à revoir ses processus d'inspection de la sécurité des manèges et à prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les permis d'exploitation ne sont délivrés que pour les manèges qui ont été inspectés, lorsque des problèmes de sécurité critiques ont été réglés et que le manège lui-même est sécuritaire. L'ONTS mettra également en œuvre un processus d'inspection périodique des appareils de divertissement pendant leur fonctionnement. Cela comprendra les processus de validation des permis.

8.0 Constatations d'audit détaillées : programme de sécurité des articles rembourrés

Notre examen des pratiques d'inspection et d'application de la loi de l'ONTS pour le programme des articles rembourrés nous a fait remettre en question l'efficacité de ce programme de sécurité à protéger la sécurité du public.

Tous les fabricants, rénovateurs et artisans qui produisent des articles rembourrés à vendre en Ontario doivent s'enregistrer auprès de l'ONTS pour obtenir un permis. Au moment de notre audit, il y avait environ 13 200 enregistrements. À l'enregistrement, les nouveaux inscrits qui se trouvent en Ontario (plus de 90 % des inscrits se trouvent à l'extérieur de la province) sont soumis à une inspection initiale, après laquelle l'ONTS effectue des inspections périodiques pour vérifier si les produits mis en vente sont conformes à la législation en matière de sécurité.

La législation de l'Ontario exige que les matériaux de remplissage et les produits rembourrés indiqués à la **figure 15** soient neufs et propres. Les étiquettes sur ces produits doivent aussi être d'une taille particulière et imprimés avec une police de caractère adéquate, et doivent correctement décrire le matériau de remplissage à l'intérieur du produit. Leurs fabricants doivent être inscrits auprès de l'ONTS.

Lorsque l'ONTS trouve qu'un produit n'est pas conforme à la législation en matière de sécurité applicable, il oblige le revendeur à demander au fabricant qu'il corrige le problème (habituellement la taille, la police de caractère et/ou l'emplacement de l'étiquette), dans le délai prescrit, ou, si l'article est sale ou mal étiqueté, de le retirer du marché. Le **figure 16** décrit tous les types de cas communs de non-conformité trouvés par l'ONTS.

Figure 15 : Catégories de produits rembourrés visés par la législation en matière de sécurité de l'Ontario

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Catégories de produits
Matelas
Meubles
Articles de literie
Jouets
Bagages
Ornements saisonniers
Vêtements d'extérieur isolés
Sacs à main
Vêtements rembourrés de duvet
Articles pour animaux
Articles de sport
Produits d'ameublement résidentiels

8.1 Il n'y a pas de normes ni de lignes directrices écrites pour aider les inspecteurs

Dans le cadre de notre audit, nous avons accompagné les inspecteurs de l'ONTS à quatre reprises, notamment à l'inspection d'une grande chaîne de vente au détail et d'un grand détaillant en ligne. Au cours de ces inspections, nous avons observé qu'il n'y avait pas de normes écrites ni de politiques internes sur le nombre d'articles qu'un inspecteur devrait ouvrir pour examiner les matériaux de remplissage, ou qui expliqueraient les examens plus poussés à effectuer. Ces décisions sont laissées à la discrétion de l'inspecteur. Lorsque nous avons analysé les dossiers d'inspection de l'ONTS, nous avons trouvé que de mai 2014 à avril 2018, l'ONTS a mené presque 11 000 inspections, mais qu'au cours de 300 inspections seulement, un article a été ouvert et son contenu examiné. L'ONTS nous a indiqué que la procédure standard était de toucher et de sentir l'article pour déterminer s'il pouvait y avoir un défaut dans le matériau de remplissage — une méthode qui ne peut servir qu'à trouver du matériau de remplissage évidemment sale ou inapproprié.

Figure 16 : Problèmes de non-conformité communément trouvés dans les articles rembourrés lors des inspections de l'ONTS

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Problèmes de non-conformité communs	Risque de sécurité	Ordonnance de l'ONTS
Format d'étiquette incorrect	Faible	Corrigé dans les 30 jours
Pas d'enregistrement/enregistrement expiré auprès de l'ONTS		Pas d'inspection de suivi
Mauvais pays d'origine	Moyen	Corrigé dans les 30 jours
Étiquette cachée/pas posée solidement		Inspection de suivi
Matériaux de remplissage sales/contaminés	Élevé	Retrait immédiat du marché*
Pas d'étiquette/mal étiqueté		Inspection de suivi

* Selon la gravité du problème, lorsque le produit est immédiatement retiré du marché, l'inspecteur peut ordonner que l'étiquette soit corrigée ou que le produit soit détruit immédiatement.

8.1.1 Les inspecteurs n'ont pas les outils nécessaires pour vérifier la propreté des matériaux de remplissage

L'ONTS a de l'équipement de laboratoire pour analyser le duvet utilisé dans les manteaux d'hiver et la literie, même si personne à l'ONTS n'a la formation nécessaire pour l'utiliser. La seule personne qui connaissait cet équipement de laboratoire était un membre de la haute direction qui a quitté l'ONTS en février 2018. Lorsque nous avons noté que certains inspecteurs n'ont pas de lampes UV qui pourraient aider à détecter le remplissage sale à l'intérieur des articles inspectés, l'ONTS nous a indiqué que tous les inspecteurs, sauf les plus nouveaux employés, ont une lampe UV; cependant, les lampes UV que les inspecteurs de plus haut niveau ont sont obsolètes et peu efficaces.

8.1.2 L'ONTS n'inspecte pas plus de la moitié des inscrits en Ontario

À partir de notre analyse d'environ 110 000 cas de non-conformité à la législation en matière de sécurité spécifiques que les inspecteurs de l'ONTS ont identifiés au cours des cinq dernières années, nous avons trouvé que moins de 2 % (2 025) portaient sur du matériau de remplissage sale. Le cas de non-conformité le plus souvent identifié (environ 35 %) est un défaut d'enregistrement ou un enregistrement expiré auprès de l'ONTS, pour

lequel l'Office impose aux fabricants des droits annuels de 400 \$.

À l'enregistrement auprès de l'ONTS, chaque nouveau inscrit (sans frais additionnel) est censé faire l'objet d'une inspection initiale. Nous avons examiné les dossiers de l'ONTS pour confirmer que l'Office a mené ses inspections et nous avons constaté qu'il n'avait pas inspecté environ 50 % des inscrits en Ontario. L'ONTS nous a indiqué que les inspections avaient été manquées en raison de problèmes avec le système de calendrier d'inspection informatisé. Nous avons aussi trouvé que l'ONTS n'inspecte pas périodiquement les détaillants en ligne qui ont des installations en Ontario pour déterminer s'ils se conforment à la législation en matière de sécurité dans le cadre de son programme d'inspection, et ce, même s'il a le pouvoir de le faire.

8.2 L'ONTS ne réussit pas à empêcher efficacement les détaillants de vendre des produits mal étiquetés

À l'exception de l'émission d'ordonnances pour se conformer à la législation en matière de sécurité, l'ONTS n'a pas utilisé d'autres méthodes d'application de la loi contre les entreprises visées par ce programme de sécurité. Nous avons trouvé que les ordonnances de l'ONTS sont

souvent inefficaces. Les détaillants inspectés ne s’y conforment pas toujours. Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné un échantillon de 10 articles que l’ONTS avait demandé de retirer immédiatement de la vente dans les 2 dernières années. En juin 2018, nous avons tenté d’acheter ces articles du même détaillant à qui l’on avait donné l’ordre d’arrêter la vente des articles mal étiquetés. Nous avons été en mesure d’acheter 5 des 10 articles mal étiquetés dans notre échantillon. Les photos de cinq articles que nous avons été en mesure d’acheter et une description de la manière dont chaque article contrevient à la loi se trouvent à l’annexe 5.

8.2.1 Les produits mal étiquetés trouvés ne sont pas retirés de tous les points de vente en Ontario

Lorsque l’ONTS trouve un article mal étiqueté, il ordonne au détaillant inspecté de cesser la vente de l’article jusqu’à ce que le problème d’étiquetage soit corrigé. Nous avons observé que les ordonnances de l’ONTS de cesser immédiatement la vente des articles mal étiquetés ne s’appliquent qu’aux détaillants inspectés. L’ONTS ne fait aucune tentative pour vérifier si les articles mal étiquetés sont vendus ailleurs dans d’autres points de vente en Ontario, ce qui signifie qu’il n’ordonne pas aux autres détaillants qui vendent le même article de corriger le problème ou d’en cesser la vente. Dans le cadre de notre audit, nous avons trouvé que nous pouvions acheter dans d’autres magasins et en ligne les mêmes articles mal étiquetés que l’ONTS avait ordonné d’arrêter de vendre aux emplacements inspectés.

RECOMMANDATION 17

Pour améliorer considérablement l’efficacité de son programme de sécurité des produits rembourrés, nous recommandons que l’ONTS :

- élabore et mette en oeuvre un plan d’action pour améliorer le programme de manière à ce que ses ressources d’inspection et d’application de la loi soient utilisées

efficacement et de façon plus efficiente pour protéger la sécurité du public;

- s’assure que les inspecteurs ont la formation et l’équipement requis;

RÉPONSE DE L’ONTS

L’ONTS est d’accord avec cette recommandation. L’ONTS s’est engagé à élaborer et à mettre en oeuvre un plan d’action visant à améliorer l’efficacité et l’efficience du programme des produits rembourrés afin de mieux protéger la sécurité publique. Ce plan d’action comprendra des dispositions sur la formation et l’équipement pour les inspecteurs afin d’améliorer les activités d’inspection et d’application de la loi.

9.0 Constatations d’audit détaillées : programme de sécurité des chaudières et des appareils sous pression

Toutes les chaudières et tous les appareils sous pression utilisés en Ontario, à l’exception des chaudières à faible pression et à faible chaleur comme celles qu’on trouve habituellement dans les maisons, doivent faire l’objet d’une inspection et d’une certification de l’ONTS avant d’être utilisés, puis inspectés périodiquement après la mise en service.

Les chaudières et les appareils sous pression sont utilisés pour distribuer et emmagasiner des gaz et des liquides comprimés. Leur taille varie ainsi que leur température et leur pression de fonctionnement. Les appareils utilisés pour le chauffage, la réfrigération et la production d’énergie se trouvent dans des immeubles à bureaux, des hôpitaux, des arénas de hockey, des usines industrielles, des fermes et d’autres emplacements. Même si cela arrive rarement, l’explosion d’une chaudière ou d’un appareil sous pression peut causer des dommages importants dans la région immédiate. Par exemple, on estime que

l'énergie libérée par l'explosion d'un chauffe-eau de 110 litres propulserait une voiture de grosseur intermédiaire à environ 45 mètres dans les airs.

Aux termes de la loi, personne ne peut faire fonctionner légalement ni utiliser une chaudière ou un appareil sous pression réglementé en Ontario sans un certificat d'inspection valide délivré par l'ONTS. Le certificat doit être réémis après chaque inspection périodique de l'appareil. La loi permet aux compagnies d'assurance d'inspecter périodiquement les chaudières assurées, qui représentent la grande majorité des chaudières et des appareils sous pression. La compagnie d'assurance est ensuite tenue de signaler les résultats de l'inspection à l'ONTS dans les 21 jours, de sorte que l'ONTS peut examiner les résultats et émettre les certificats d'inspection.

9.1 L'ONTS ne connaît pas l'état de la sécurité d'à peu près toutes les chaudières et tous les appareils sous pression en Ontario

L'ONTS a la responsabilité d'assurer que les chaudières et les appareils sous pression fabriqués en Ontario se conforment à la législation en matière de sécurité. Nous avons trouvé que l'ONTS a fait l'examen de la conception de nouvelles chaudières et d'appareils sous pression avant leur production, et une fois que ces appareils ont été fabriqués, il les a inspectés et certifiés avant la vente ou l'installation.

Cependant, nous avons trouvé que depuis 2001, l'ONTS ne s'est pas acquitté de la plupart de ses responsabilités en vertu de la loi quant au fonctionnement sécuritaire des chaudières et des appareils sous pression. L'ONTS ne connaît pas le nombre de chaudières et d'appareils sous pression utilisés en Ontario, où ils se trouvent et s'ils sont entretenus et inspectés. L'ONTS n'a pas recueilli l'information requise des compagnies d'assurance et n'a pas délivré de certificat d'inspection pour les appareils utilisés qui sont assurés, ce qui signifie que la grande majorité des chaudières et des appareils sous pression en Ontario fonctionnent en

marge de la loi, et ceci signifie aussi que l'état de sécurité d'ensemble de ce secteur n'est pas connu. Selon l'estimation de l'ONTS, 65 000 chaudières et appareils sous pression sont utilisés en Ontario. Cependant, dans notre examen des dossiers de l'ONTS, nous avons trouvé qu'il avait des dossiers d'information et d'inspection pour seulement environ 850 chaudières et appareils sous pression, soit moins de 2 % du total. Le manque d'information substantielle limite la capacité de l'ONTS de déterminer exactement l'état de sécurité des chaudières et des appareils sous pression en Ontario et de prendre des décisions de sécurité fondées sur le risque dans ce secteur.

Le ministère nous a informés que l'ONTS ne pouvait pas se fier aux dossiers de l'assureur pour obtenir les coordonnées du propriétaire afin de délivrer les certificats d'inspection. Cependant, l'ONTS n'a pas pu nous expliquer pourquoi il n'a pas utilisé ses vastes pouvoirs d'inspection pour agir plus tôt afin de mettre en œuvre un programme d'inspection et pourquoi il a fallu tant d'années au Ministère pour recommander au gouvernement de mettre à jour les lois sur la sécurité afin de clarifier les responsabilités des assureurs en matière d'inspection, de tenue de dossiers et de transfert des dossiers d'inspection à l'ONTS, ce que le gouvernement a fait en juillet 2018.

RECOMMANDATION 18

Pour commencer à s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* en ce qui concerne l'utilisation sécuritaire des chaudières et des appareils sous pression, nous recommandons que l'ONTS :

- établisse des normes d'inspection pour les chaudières et les appareils sous pression et s'assure que les compagnies d'assurance suivent ces normes lorsqu'elles mènent leurs inspections;
- utilise l'information reconnue après des assureurs pour développer et mettre en

œuvre un système centralisé sans faille qui suit le nombre de chaudières et d'appareils sous pression utilisés en Ontario, leur remplacement et leur état de sécurité;

- commence à recueillir l'information requise auprès des compagnies d'assurance, examine cette information, et délivre des certificats d'inspection pour les chaudières et les appareils sous pression assurés.

RÉPONSE DE L'ONTS

L'ONTS est d'accord avec cette recommandation. À la suite des modifications apportées au *Règlement sur les chaudières et appareils à pression* qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018, l'ONTS a commencé à recueillir et à examiner les renseignements requis auprès des compagnies d'assurance et délivre maintenant des certificats d'inspection pour les chaudières et les appareils à pression assurés. L'ONTS veillera également à ce que les compagnies d'assurance respectent les normes d'inspection établies par l'organisme de certification nord-américain (l'Office national) lorsqu'elles inspectent les chaudières et les appareils sous pression.

9.2 Les chaudières et les appareils sous pression utilisés à des fins agricoles sont exemptés de l'application de la législation en matière de sécurité : l'ONTS est préoccupé par la sécurité du public

L'Ontario est la seule province au pays où les chaudières et les appareils sous pression utilisés dans les opérations agricoles comme les serres, les fermes de champignon, les fermes acéricoles et les établissements vinicoles sont exemptés de l'application de la législation en matière de sécurité. On estime que de 600 à 700 exploitations agricoles sont exemptées des exigences de la

législation en matière de sécurité, même si leurs chaudières sont habituellement plus grosses que les chauffe-eau domestiques et peuvent fonctionner à des températures et des pressions beaucoup plus élevées. L'information que l'ONTS a obtenue auprès d'un grand assureur a révélé que, de 2015 jusqu'au milieu de 2017, six chaudières ont explosé à des emplacements agricoles exemptés des exigences législatives en matière de sécurité.

En avril 2005, l'ONTS a recommandé de supprimer l'exemption pour les chaudières et les appareils sous pression nouvellement installés, et d'introduire un programme de sécurité de transition pour l'équipement existant. Le Ministère n'a toutefois pas adopté ces recommandations.

En mai 2015, les préoccupations grandissantes à l'égard de la sécurité exprimées par les assureurs ont incité l'ONTS et son conseil consultatif à examiner à nouveau la nécessité d'une exemption. Après son examen, en avril 2018, l'ONTS a présenté au Ministère un rapport de son comité consultatif qui recommandait que le Ministère examine la possibilité de supprimer cette exemption, car il craignait que les chaudières et appareils sous pression utilisés à des fins agricoles posent un plus grand risque pour la sécurité du public que les autres installations sous pression en Ontario.

Le public s'attend à ce que les chaudières et les appareils sous pression soient sécuritaires partout, qu'ils se trouvent dans un centre commercial ou un établissement vinicole. L'exemption augmente le risque de sécurité du public à des endroits comme des établissements vinicoles qui offrent des visites guidées et des serres où les personnes achètent leurs légumes. De plus, les employés qui travaillent à ces endroits sont aussi exposés au risque d'explosion d'une chaudière, qui pourrait être réduit par la surveillance.

Nous avons aussi constaté que les exploitations agricoles sont exemptées des exigences législatives en matière de sécurité en ce qui touche les appareils de levage. Par conséquent, les ascenseurs qui sont installés à l'intérieur ou près

d'une étable sont exemptés des exigences de la loi en matière de sécurité.

Le Ministère a récemment examiné un processus de mise à jour de la législation en matière de sécurité des chaudières et des appareils sous pression, qui a donné l'occasion de recommander au gouvernement d'éliminer les exemptions agricoles. Lorsque nous avons demandé au Ministère la raison pour laquelle il n'avait pas formulé une telle recommandation, il nous a indiqué que cette exemption existait depuis 1951 et qu'il évaluerait l'information récente au sujet de six explosions de chaudières entre 2015 et le milieu de 2017 pour éclairer l'élaboration de sa politique.

RECOMMANDATION 19

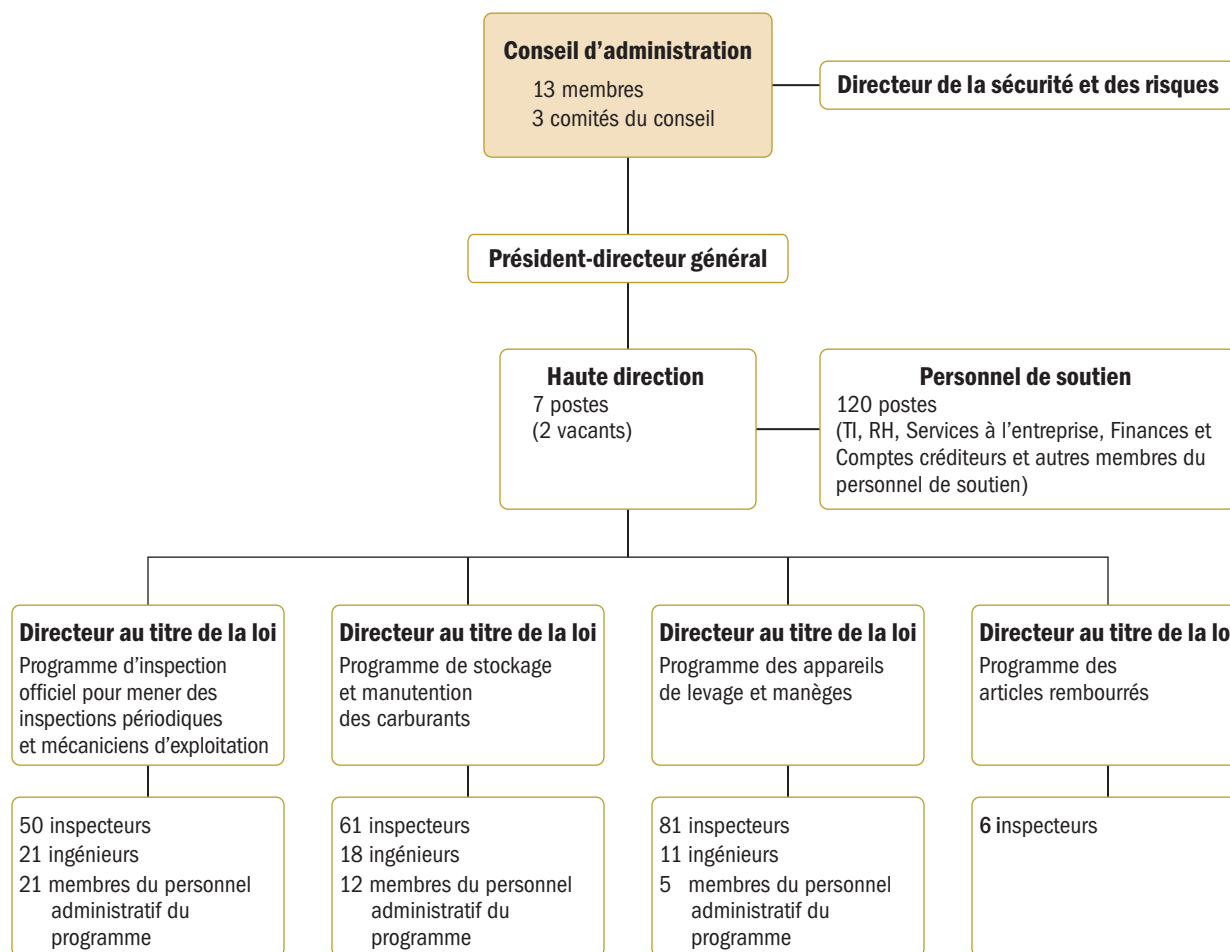
Afin de réduire le risque pour la sécurité publique dans le secteur agricole, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs évalue l'exemption actuelle des lois de sécurité relatives aux chaudières et aux appareils de levage pour les exploitations agricoles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère collaborera avec l'ONTS, les intervenants concernés et les ministères pour examiner l'exemption agricole existante en vertu des règlements sur les chaudières, les appareils sous pression et appareils de levage et il envisagera la révision de la politique existante.

Annexe 1 : Organigramme de l'ONTS en octobre 2018

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



Annexe 2 : Conseils consultatifs de l'ONTS en octobre 2018

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Conseil	N ^{bre} de membres	Représentants des membres*
Secteurs du programme : chaudières et appareils sous pression et mécaniciens d'exploitation		
Conseil consultatif du secteur des chaudières et appareils sous pression	12	<ul style="list-style-type: none"> Ontario Power Generation Société canadienne de fabricant de chaudières Compagnie d'inspection et d'assurance de chaudières et machinerie du Canada Ontario Petrochemical Inspectors Association Suncor Energy
Conseil consultatif des mécaniciens d'exploitation	7	<ul style="list-style-type: none"> International Union of Operating Engineers, section 772 Ontario Power Generation Toronto District School Board J.D.Sweid Foods
Secteur du programme : Programme de stockage et manutention des carburants		
Conseil consultatif du propane	9	<ul style="list-style-type: none"> Sleegers Engineering Association canadienne du propane Huron/MED E-OX Ltd. Canadian Tire Petroleum Network Development Heartland Farm Mutual
Conseil consultatif des carburants liquides	11	<ul style="list-style-type: none"> Canadian Tire Tourisme naturel et de plein air Ontario Canadian Independent Petroleum Marketers Association Association canadienne du chauffage au mazout Trimac
Conseil consultatif du gaz naturel	12	<ul style="list-style-type: none"> Enbridge Gas Distribution Union Gas Limited A.O. Smith Enterprises Ltd. Institut canadien du chauffage, de la climatisation et de la réfrigération
Secteur du programme : Programme des appareils de levage et manèges		
Conseil canadien des appareils de levage	14	<ul style="list-style-type: none"> ThyssenKrupp Schindler Kone Otis Canada Union internationale des constructeurs d'ascenseur Building Owners & Manufacturers Association Commission de transport de Toronto
Conseil consultatif sur les attractions	16	<ul style="list-style-type: none"> Ontario Association of Agricultural Societies Canada's Wonderland Camp Quality Canada Sypher & Associates Field Engineering Ltd.
Conseil consultatif sur les remonte-pentes	9	<ul style="list-style-type: none"> Organisation de la patrouille canadienne de ski – Division de l'Ontario Association des stations de ski de l'Ontario Blue Mountain Resort Inc.
Secteur du programme : Programme des articles rembourrés		
Conseil consultatif sur les articles rembourrés	5	<ul style="list-style-type: none"> Mattel Canada Feather Industries Canada Hartz Canada Inc.
Tous les secteurs du programme		
Conseil consultatif des consommateurs	5	<ul style="list-style-type: none"> Représentant de chacun des conseils consultatifs suivants : appareils de levage, manèges, carburants liquides, gaz naturel et articles rembourrés.

* Pour les fins de la présentation, seuls les organismes ou entreprises de moyenne ou de grande taille ont été indiqués afin d'illustrer la représentation de l'industrie à chaque conseil. Une liste complète des membres actuels de chaque conseil consultatif se trouve sur le site Web de l'ONTS.

Annexe 3 : Critères d'audit

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

Office des normes techniques et de la sécurité

1. Des activités d'enregistrement et d'octroi de permis efficaces et efficientes sont en place pour assurer que les appareils, les installations et les commerces réglementés se conforment aux exigences des règlements et des politiques en matière de sécurité.
2. Des processus d'inspection efficaces et opportuns sont en place pour les appareils, les installations et les commerces réglementés afin d'assurer qu'ils se conforment aux exigences de sécurité.
3. Des processus et des systèmes efficaces sont en place pour assurer que les incidents impliquant des appareils et des installations réglementés sont consignés de façon précise et font l'objet d'enquête, et que des mesures correctives sont prises de manière opportune pour prévenir les incidents futurs.
4. Des processus de certification efficaces sont en place pour assurer que les personnes sont qualifiées pour accomplir leur travail dans leurs secteurs respectifs.
5. Les ressources humaines et financières sont suffisantes et utilisées de manière efficiente et efficace pour s'acquitter des responsabilités mandatées.
6. De l'information exacte, opportune et complète est recueillie régulièrement pour permettre à la direction d'évaluer le rendement des activités liées à la sécurité et prendre des décisions éclairées.
7. Des indicateurs et des cibles de rendement significatifs pour protéger la sécurité des Ontariens sont établis, surveillés et comparés aux résultats actuels afin d'assurer que les résultats liés à la sécurité voulue sont réalisés. Les résultats sont rendus publics, et des mesures correctives sont prises de manière opportune.

Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère)

Le Ministère a mis en place des processus efficaces pour mettre à jour les règlements pour répondre aux préoccupations qui pourraient être soulevées, y compris des préoccupations liées à la sécurité, et de surveiller et évaluer le rendement de L'Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS) dans l'accomplissement de ses activités mandatées visant à la sécurité de la population ontarienne.

Annexe 4 : Exploitants de pipeline réglementés par l'ONTS

Source des données : Office des normes techniques et de la sécurité (ONTS)

Exploitants du pipeline	Type de pipeline	Produits transportés	Longueur du pipeline (km)	Date du dernier audit de l'ONTS ¹
Air Products Canada Ltd.	Transmission	Gaz combustibles, hydrogène	8,8	Septembre 2015
Bayview Explorations Ltd.	Distribution	Gaz naturel	15	Inconnue
Enbridge Gas Distribution	Distribution	Gaz naturel	38 000	Septembre 2017
Enbridge Gas Storage	Transmission	Gaz naturel	115	Octobre 2013
EPCOR (anciennement Natural Resource Gas Limited [NRG])	Distribution	Gaz naturel	n/a	Mai 2016
EPCOR (anciennement Natural Resource Gas Limited [NRG])	Transmission	Gaz naturel	28,5	Mai 2016
Fisherville Gas Ltd. (Chatham Resources)	Distribution	Gaz naturel	10	Juillet 2014
Glenerd Ltd.	Distribution	Gaz naturel	10	Juillet 2014
Glenfed Gas Wells Ltd.	Distribution	Gaz naturel	10	Novembre 2014
Greenfield South Power Corporation (GSPC)	Distribution	Gaz naturel	n/a	Autorisé en août 2016
Compagnie pétrolière Impériale limitée – Pipeline des produits de Sarnia	Transmission	Diesel, carburateur et mazout	580	Décembre 2010
Installations de Kingston	Distribution	Gaz naturel	250	Juin 2014
Installations de Kitchener	Distribution	Gaz naturel	1 000	Novembre 2015
Northern Cross Energy Ltd.	Distribution	Gaz naturel	50	Août 2014
Six Nations Gaz naturel Limited Partnership	Distribution	Gaz naturel	180	Août 2012
Sun-Canadian Pipe Line Co. Ltd. ²	Transmission	Essence, diesel, carburateur et mazout	644	Mai 2011
Superior View Gas Inc.	Distribution	Gaz naturel	18	Inconnue ³
Union Gas Ltd.	Transmission	Gaz naturel	2 970	Novembre 2017
Union Gas Ltd.	Distribution	Gaz naturel	<ul style="list-style-type: none"> • 40 191 (canalisation de distribution) • 27 245 (canalisation de service) 	Novembre 2017
Market Hub Partners Canada L.P. (fait partie de Union Gas)	Distribution	Gaz naturel		Audité dans le cadre de l'audit de Union Gas
Sarnia Airport Storage Pool Ltd. Partnership (fait partie de Union Gas)	Distribution	Gaz naturel		Audité dans le cadre de l'audit de Union Gas

1. Une fois tous les cinq ans, l'ONTS vérifie les dossiers d'inspection et les dossiers de l'historique des incidents impliquant des pipelines, les manuels d'utilisation et les exigences de formation des employés de l'exploitant du pipeline.

2. Cet exploitant de pipeline a été impliqué dans un incident de pipeline majeur en 2013, décrit plus amplement à la section 6.3.1.

3. Cet exploitant de pipeline a fait l'objet d'une vérification au moment de l'octroi de son permis. L'ONTS n'a pas vérifié cet exploitant au cours des dernières années parce que le nombre de clients est relativement faible et que le pipeline est dans une région rurale, ce qui réduit le risque. Cependant, l'ONTS entend vérifier cet exploitant plus tard au cours de l'année.

Annexe 5 : Articles rembourrés mal étiquetés qui ont été achetés au cours de notre audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, photo : Mariana Green



1 Jouets pour enfants : Le produit contient de la mousse de polyéthylène qui n'a pas été déclarée sur l'étiquette.

2 et 4 Jouets pour animal domestique : Le produit contient une pellicule de plastique, qui peut poser un risque d'étouffement. La pellicule de plastique n'était pas déclarée sur l'étiquette.

3 Bavoir : Le produit contient de la mousse de polyéthylène qui n'a pas été déclarée sur l'étiquette.

5 Jouet pour bébé : Le produit contient une pellicule de plastique, qui peut poser un risque d'étouffement. La pellicule de plastique n'était pas déclarée sur l'étiquette.

Recours à des consultants et à des conseillers principaux dans le secteur public

1.0 Résumé

La fonction publique de l'Ontario a parfois besoin de services et de conseils externes quand ses propres employés ne sont pas disponibles ou qu'ils n'ont pas les compétences ou l'expertise requises. D'habitude, elle fait alors appel à des consultants et à des conseillers. En règle générale :

- les *consultants* offrent leur expertise et prodiguent des conseils stratégiques au gouvernement aux fins de la prise de décisions;
- les *conseillers* fournissent des conseils de haut niveau au premier ministre ou à un ministre.

Il peut être coûteux d'avoir recours à des consultants parce qu'ils sont payés davantage que le personnel à temps plein, en règle générale. En 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a comparé le coût des consultants en technologie de l'information (TI) avec celui du personnel à temps plein dans le même domaine et a déterminé qu'un consultant en TI coûte 40 000 \$ de plus par année, ou environ 30 % de plus, qu'un employé à temps plein occupant un poste semblable, après avoir pris en compte les avantages sociaux des employés. D'après les résultats d'une étude semblable menée par le National Audit Office du Royaume-Uni

en 2016 ne ciblant pas les consultants en TI, la rémunération des consultants affectés à des tâches opérationnelles de soutien était le double de celle des employés à temps plein affectés à des tâches semblables. Cependant, les consultants peuvent être rentables quand ils sont engagés pour de brèves périodes et pour assurer la prestation de services spéciaux ou pour leur expertise par rapport au recrutement de nouveaux employés à temps plein permanents.

Les dépenses totales des ministères au chapitre des consultants ont reculé de plus de 15 % au cours des 10 dernières années, passant de 434 millions de dollars pour l'exercice 2008-2009 à 360 millions de dollars en 2017-2018, fluctuant au fil de ces années.

En 2017-2018, environ 80 % de ces dépenses ont servi à engager des consultants en technologie de l'information (TI) et le reste, des consultants en gestion, en communications, en élaboration de politiques, en technologie et en recherche et développement.

La province ne fait pas le suivi de ses dépenses en services consultatifs, mais selon nos estimations, il s'agit d'environ quatre millions de dollars par année.

Dans notre rapport d'audit intitulé « *Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement* » publié en 2016 portant sur l'approvisionnement en biens et services, y compris les services de consultation, nous avons

mentionné que le gouvernement a recours dans une trop grande mesure aux services de consultants en TI. Depuis cet audit, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) ont amélioré le régime et engagé davantage de personnel à temps plein dans le but de réduire le recours à des consultants en TI. Nous avons également constaté que depuis cet audit de 2016, les dépenses du gouvernement au chapitre des services consultatifs ont connu une baisse de 10 %.

Malgré ces améliorations, le recours aux consultants en TI demeure trop fréquent. Nous avons aussi constaté que les ministères font parfois appel à des consultants pour des travaux courants ou opérationnels dont auraient très bien pu se charger de façon plus rentable les employés permanents à temps plein ou des employés nommés pour une durée déterminée.

La Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive sur l'approvisionnement) énonce les exigences auxquelles les ministères sont assujettis pour se procurer des services de consultation et les gérer. Il y est stipulé qu'il ne faut pas faire appel à des consultants quand des ressources gouvernementales internes sont disponibles et que les ministères doivent gérer les consultants de façon à garantir que les produits livrables soient livrés dans les délais prévus et selon le budget approuvé. Notre examen a révélé que les ministères effectuent dans la plupart des cas l'approvisionnement et la gestion des services de consultants en conformité avec la Directive, à quelques exceptions près.

Voici un aperçu des constatations importantes que nous avons faites.

- **Les consultants exécutent, à un coût plus élevé, des travaux courants ou opérationnels qui pourraient être effectués par des employés du gouvernement.** Les ministères ont fait appel à des consultants pour des travaux courants ou opérationnels ordinaires, la gestion de projets par exemple, plutôt que pour des tâches à court terme (moins d'un an ou deux), des services

spécialisés ou de l'expertise pour lesquels des consultants mieux rémunérés conviennent davantage. Par exemple, un consultant a été engagé pour faire de l'analyse et mettre au point l'application logicielle e-Careers. Le contrat initial couvrait la période de février 2014 à mars 2015 et s'élevait à 210 000 \$, mais il a été prolongé trois fois jusqu'en mars 2018 pour un coût total supérieur à 900 000 \$. En faisant appel à des employés permanents à temps plein et selon le coût moyen de ces employés, cette initiative aurait pu coûter 40 % de moins.

- **Des travaux ajoutés à des contrats sans avoir recours au processus d'approvisionnement concurrentiel.** Du total des contrats obtenus en régime de concurrence que nous avons examiné, 22 % comprenaient des modifications de 10 000 \$ alors qu'aucune option ne figurait dans le contrat pour autoriser cette modification ou un dépassement approuvé du montant de la modification. La plupart des modifications variaient entre 100 000 \$ et 500 000 \$, deux d'entre elles s'élevant à près de 1,5 million de dollars. Les services supplémentaires ajoutés à ces modifications n'ont pas été obtenus par un processus concurrentiel. Par exemple, un consultant a été engagé par suite d'un processus d'approvisionnement concurrentiel d'une valeur approximative de 120 000 \$ pour étudier les processus de travail d'une division. Puis, le contrat a été modifié pour y ajouter beaucoup plus de travaux à un coût supplémentaire de 360 000 \$, ce qui quadruple la valeur totale du contrat initial pour la porter à 480 000 \$.
- **Les produits livrables et les factures du contrat fournissent trop peu de détails pour déterminer s'il y a eu optimisation des ressources.** Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que dans la plupart des contrats de services de consultation, les coûts associés aux divers

produits livrables n'étaient pas indiqués. En l'absence de détails sur les produits livrables attendus, il est difficile de déterminer si ceux-ci ont bel et bien été livrés avant d'effectuer le paiement et s'ils ont assuré l'optimisation des ressources. Nous avons aussi relevé que la majorité des factures soumises pour les contrats que nous avons étudiés contenaient très peu de détails sur les travaux exécutés. Les factures ont donc été acquittées sans qu'il y ait beaucoup de détails ou de preuves sur ce qui avait été reçu.

- **Les consultants ne font pas l'objet d'une évaluation à la fin du contrat.** Les évaluations à la fin des contrats aident à évaluer la qualité du travail et l'optimisation des ressources des produits livrés. Elles sont aussi utiles pour déterminer si un consultant convient à des tâches futures et pour éviter de répéter les erreurs. Nous avons constaté que dans la plupart des contrats examinés, il n'y avait pas eu d'évaluation à la fin des travaux et que rien n'indiquait que le rendement antérieur des consultants avait été pris en compte avant de leur offrir un nouveau contrat.
- **Les renseignements de gestion sur le recours aux consultants ne sont pas fiables ni à jour.** La province pourrait ne pas réaliser des économies potentielles, car elle n'a pas l'information fiable et à jour dont elle a besoin pour analyser le recours général aux consultants et prendre des décisions stratégiques à ce sujet. Nous avons relevé des erreurs dans les renseignements recueillis par Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario sur les contrats des services de consultation déclarés par les ministères, notamment des contrats en double et des contrats modifiés déclarés comme étant de nouveaux contrats. En outre, l'information n'était pas disponible en temps utile et n'a pas servi à des fins d'analyse stratégique.
- **Le mécanisme de nomination des conseillers doit être renforcé.** Nous

avons constaté que 25 % des conseillers n'avaient pas rempli une déclaration de conflit d'intérêts et que certaines analyses de rentabilisation à l'appui de la nomination de conseillers ne comprenaient pas d'assurance que le conseiller fournissait son meilleur tarif comparable pour ses services.

En juin 2018, le gouvernement de l'Ontario a gelé les dépenses discrétionnaires, y compris les contrats de services à durée limitée pour les consultants. À peu près en même temps, le gouvernement a aussi gelé l'embauchage, sauf pour les postes essentiels, par exemple, dans les prisons, les services de police, les services de lutte contre les incendies et les services de première ligne.

Les ministères ont aussi été invités à examiner de plus près toutes les dépenses, en particulier celles qui faisaient l'objet d'un gel. Ils ont aussi été informés qu'ils auraient à rendre compte de la mise en œuvre des gels des dépenses et de l'embauchage.

Conclusion globale

Dans l'ensemble, la province et ses ministères sont dotés de processus concernant le recours aux services de consultation et consultatifs pour s'assurer que l'obtention et la gestion de ces services se font conformément à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario et à la Directive concernant les organismes et les nominations. Nous avons constaté quelques exceptions, comme le fait que les estimations de coûts et le besoin de services de consultation n'étaient pas toujours appuyés dans les analyses de rentabilisation concernant l'embauche de consultants.

Nous avons également noté que des améliorations s'imposent pour garantir que les ministères ont recours aux services de consultation et consultatifs en tenant dûment compte de considérations économiques et que la prestation de ces services est efficace. En effet, la province n'évalue pas la rentabilité globale de son recours à des consultants, et les ministères se tournent souvent vers des services de consultants onéreux

plutôt que d'envisager la possibilité d'engager des employés permanents ou nommés pour une période déterminée.

Le présent rapport renferme 10 recommandations, assorties de 17 mesures de suivi, afin de donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) remercient la vérificatrice générale et son personnel pour leur mission sur les services de consultation et consultatifs. Nous apprécions les commentaires et les recommandations formulées dans le rapport.

Le Secrétariat et le Ministère s'engagent à améliorer leurs pratiques et à accroître la transparence et la reddition de comptes.

En collaboration avec les ministères et organismes gouvernementaux, le Ministère et le Secrétariat prendront des mesures visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité, la valeur et la surveillance des services de consultation et consultatifs. Des efforts sont déjà menés pour concrétiser l'engagement du gouvernement de centraliser les achats gouvernementaux. Dans le cadre de ces travaux, les règles et les contrôles relatifs aux approvisionnements seront passés en revue et modernisés. Les observations et recommandations découlant du présent audit seront cruciales, alors que nous réfléchissons aux mesures nécessaires pour s'acquitter de l'engagement du gouvernement.

Nous avons bien hâte de poursuivre notre relation fructueuse avec la vérificatrice générale et son personnel, afin d'assurer la mise en oeuvre intégrale des recommandations du présent rapport.

2.0 Contexte

2.1 Vue d'ensemble

La province a parfois besoin de services et de conseils externes quand ses propres employés ne sont pas disponibles ou qu'ils n'ont pas les compétences ni l'expertise requises. D'habitude, elle fait alors appel à des consultants et nomme des conseillers.

À l'exercice 2017-2018, les dépenses des ministères ontariens au titre des services de consultation ont totalisé 360 millions de dollars, en baisse par rapport à 434 millions de dollars en 2008-2009, avec des fluctuations au cours des 10 dernières années, comme le montre la **figure 1**.

Le gouvernement ne fait pas le suivi de ses dépenses en services consultatifs, mais selon nos estimations, il s'agit d'environ quatre millions de dollars par année, comme l'indique la **section 2.3**.

2.2 Vue d'ensemble des services de consultation

Pendant l'année écoulée, environ 80 % de services de consultation acquis par le gouvernement étaient dans le domaine de la technologie de l'information (TI) et le reste, dans ceux des communications, des services techniques, de la gestion, de l'élaboration de politiques et de la recherche et développement. Les types de services de consultation acquis sont exposés en détail à la **figure 2**, et le pourcentage du total que représente chacun au cours des cinq dernières années est indiqué à la **figure 3**.

La Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive sur l'approvisionnement) énonce les exigences auxquelles les ministères sont assujettis pour se procurer des services de consultation et les gérer. Elle décrit le consultant comme étant la personne ou l'entité qui « fournit des conseils d'expert ou des conseils stratégiques et des services connexes pour examen et prise de décision ».

Figure 1 : Dépenses consacrées aux services de consultation dans les ministères, de 2008-2009 à 2017
(en millions de dollars)

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

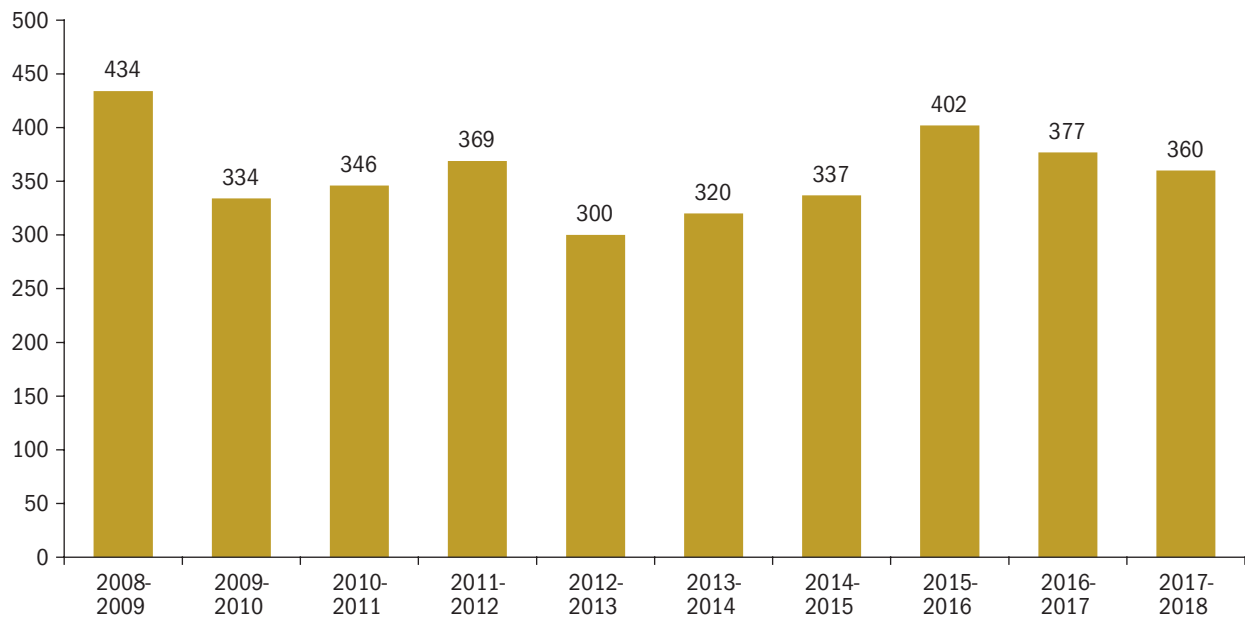


Figure 2 : Types de services de consultation

Source des données : Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Type de service de consultation	Description
Gestion	Analyser les problèmes opérationnels courants et préparer des plans d'amélioration.
Services de consultation en technologie de l'information	Aider à évaluer les diverses stratégies technologiques et à les aligner avec la stratégie relative à une activité ou à un processus.
Conseils techniques	Offrir une expertise en matière d'actuariat, d'évaluation, de planification communautaire, de sciences de la santé, d'aménagement intérieur, de gestion immobilière et de sciences sociales.
Services de recherche et de développement	Faire de la recherche visant à accroître les connaissances et/ou l'information sur un sujet particulier.
Politiques	Assurer la prestation de services de conseils en vue de proposer des orientations, des analyses et des évaluations.
Services de consultation en communications	Fournir des stratégies et/ou des conseils sur la façon de communiquer de l'information par les divers moyens de communication, y compris les médias.

Il y est stipulé qu'il ne faut pas faire appel à des consultants quand des ressources gouvernementales internes sont disponibles et que les ministères doivent gérer les consultants de façon à garantir que les produits livrables sont livrés dans les délais prévus et selon le budget établi (voir la **figure 4**).

Même si les services de consultation peuvent être onéreux, ils peuvent être rentables dans

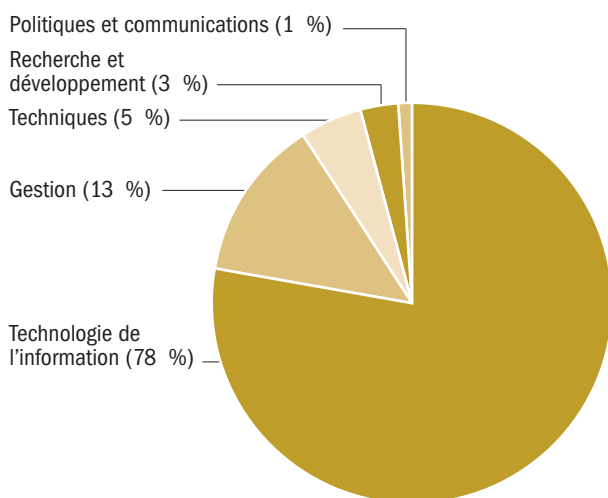
certaines circonstances — par exemple, si on a un besoin à court terme ou besoin de services ou d'expertise spécialisés. Le cas échéant, les compétences et l'expertise requises peuvent faire l'objet d'un contrat pour la durée visée.

2.2.1 Rôles, responsabilités et processus d'acquisition et de gestion des services de consultation

D'habitude, au gouvernement de l'Ontario, il revient à chaque secteur de programme ou division d'un ministère d'acquiescer et de gérer des services

Figure 3 : Dépenses consacrées aux services de consultation selon le type de service pendant cinq ans, de 2013-2014 à 2017-2018

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario



de consultation. Cependant, d'autres secteurs gouvernementaux interviennent aussi. Voici les principales parties en cause.

- **Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement**—approuve les approvisionnements conformément à la directive sur les approvisionnements, par exemple, les contrats concurrentiels d'au moins 20 millions de dollars et les contrats non concurrentiels d'un million de dollars ou plus.
- **Secrétariat du Conseil du Trésor**—tient à jour et actualise la directive sur les approvisionnements et aide les ministères à obtenir de l'aide en TI par l'entremise des employés internes de ses Services flexibles de TI ou, si aucun n'est disponible, aide à acquiescer des services de consultation par le biais du programme pangouvernemental des fournisseurs attirés, qui comprend une liste de fournisseurs approuvés au préalable.
- **Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (une division du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs)** — établit, gère et

Figure 4 : Certaines exigences de la directive sur l'approvisionnement

Source des données : Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Catégorie	Exigences de la directive sur l'approvisionnement
Planification et justification	<ul style="list-style-type: none"> • Il ne faut pas avoir recours à des services de consultation externes quand des ressources internes de la fonction publique de l'Ontario sont disponibles.
Ententes	<ul style="list-style-type: none"> • Les responsabilités du ministère et du consultant (c.-à-d., objectifs, étendue, responsabilités du personnel) sont officiellement définies dans une entente écrite et signée avant le début de la prestation des services. • Les dates de début et de fin doivent être indiquées dans les contrats de services de consultation. • Le consultant doit transférer les connaissances aux membres du personnel pour éviter de sans cesse avoir recours aux consultants (le cas échéant).
Rendement et surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Les consultants ne doivent pas s'acquiescer de responsabilités de la direction (c'est-à-dire, engager et surveiller le personnel et/ou les autres consultants). • Les ministères doivent gérer les consultants de façon à garantir que les produits livrables sont achevés dans le délai et le budget impartis. • Le rendement des fournisseurs doit être géré et documenté et tous les problèmes de rendement doivent être réglés. • Tous les paiements doivent être effectués selon les modalités du contrat. • Tous les changements à la valeur monétaire ou aux modalités du contrat initial doivent être approuvés.
Production de rapports et conformité	<ul style="list-style-type: none"> • Les ministères doivent rendre compte une fois l'an des services de consultation, comme l'exige le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs.

renouvelle les ententes avec les fournisseurs inscrits au programme des fournisseurs attirés, notamment gère les listes des fournisseurs approuvés au préalable que peuvent consulter les ministères pour engager des consultants, donne aux ministères des consignes à propos du processus d'approvisionnement, prépare des guides et des outils pour aider les ministères à mettre au point des stratégies d'approvisionnement efficaces et à se conformer à la directive sur les approvisionnements et recueille l'information que les ministères déclarent une fois l'an au sujet des nouvelles ententes de services de consultation.

Comme on peut le constater à la **figure 5**, il y a plusieurs étapes dans le processus d'acquisition et de gestion des services de consultation dont les principales sont la planification et la justification, l'acquisition et la sélection, la gestion et le rendement, la réception des produits livrables, l'évaluation à la fin du contrat et le paiement.

2.2.2 Dépenses affectées aux services de consultation et fournisseurs

En 2017-2018, les dépenses affectées aux services de consultation dans les ministères du gouvernement ontarien ont totalisé environ 360 millions de dollars.

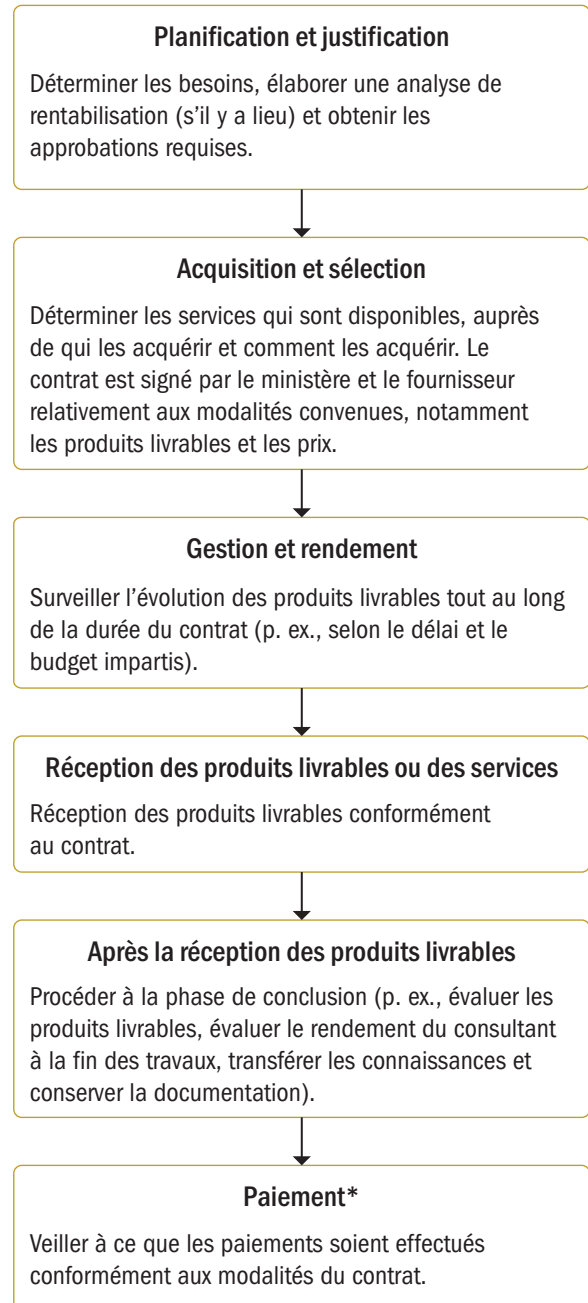
Les dépenses selon le ministère effectuées ces cinq dernières années sont exposées en détail à la **figure 6**. L'**annexe 1** fournit des renseignements sur les 25 principaux fournisseurs de services de consultation retenus au cours des 3 dernières années.

2.2.3 Méthodes d'approvisionnement et montant moyen des contrats

La Directive sur l'approvisionnement explique les méthodes que les ministères doivent appliquer pour acquérir des services. En général, les services de consultation doivent être obtenus en régime

Figure 5 : Processus d'acquisition et de gestion des services de consultation

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale selon la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario



* Les paiements peuvent se faire tout au long du contrat.

de concurrence, au moyen d'une invitation ou d'un processus concurrentiel ouvert. Un niveau d'approbation plus élevé est requis pour les approvisionnements non concurrentiels.

Nous avons examiné l'information de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario déclarée par les ministères au sujet des nouveaux contrats conclus avec des services de consultation au cours des trois dernières années, et nous avons constaté que la plupart avaient été adjugés à la suite d'un concours sur le marché libre ou d'une invitation ou par le biais du programme des fournisseurs attirés. Il n'y en avait que quelques-uns qui n'avaient pas été acquis par voie concurrentielle. Les méthodes

d'approvisionnement utilisées sont expliquées en détail à la **figure 7**.

Nous avons aussi pris note qu'environ 75 % des contrats de services de consultation totalisaient moins de 200 000 \$, comme le montre la **figure 8**.

2.3 Vue d'ensemble des services consultatifs

Les services consultatifs sont offerts par des conseillers spéciaux ou des groupes de conseillers. Ces conseillers ont pour mandat de donner des conseils d'expert ou de formuler des recommandations à propos d'un sujet précis à

Figure 6 : Dépenses consacrées aux services de consultation dans les ministères, de 2013-2014 à 2017-2018 (en millions de dollars)

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

Ministère	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total sur cinq ans
Secrétariat du Conseil du Trésor*	–	–	208,8	206,4	190,3	605,5
Ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs*	172,8	208,5	10,2	9,9	10,4	411,8
Ministère des Transports	35,6	27,8	5,7	40,1	35,6	198,8
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	15,0	19,2	37,9	36,9	32,5	141,5
Ministère des Finances	22,4	21,8	25,0	16,9	18,8	104,9
Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires	6,1	8,0	13,8	20,9	20,3	69,1
Ministère du Procureur général	7,1	6,8	5,5	9,4	4,9	33,7
Bureau du Conseil des ministres	0,1	5,1	3,7	1,2	1,5	11,6
Total des ministères visés par l'audit	259,1	297,2	364,6	341,7	314,3	1 576,9
Autres ministères	60,9	39,8	37,3	35,7	45,7	219,4
Sur cinq ans	320,0	337,0	401,9	377,4	360,0	1 796,3
% des dépenses totales des ministères audités	81	88	91	91	87	88

* Les Services flexibles de TI ont été transférés du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs au Secrétariat du Conseil du Trésor en 2015-2016.

Figure 7 : Méthode utilisée pour acquérir de nouveaux contrats de consultation, de 2014-2015 à 2016-2017 (millions de dollars)

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

Méthode d'approvisionnement	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Sur cinq ans	% du total
Concurrentielle – Programme des fournisseurs attirés	232,7	269,5	236,0	738,2	75
Concurrentielle – Marché libre/Sur invitation	75,7	46,6	94,4	216,7	22
Non concurrentielle	12,8	8,7	11,2	32,7	3
Sur cinq ans	321,2	324,8	341,6	987,6	100

Figure 8 : Nouveaux contrats de services de consultation selon la valeur, de 2015-2016 à 2016-2017

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

Valeur du contrat (\$)	2015-2016			2016-2017		
	Valeur totale des contrats (en millions de dollars)	Nombre de contrats	% du nombre de contrats	Valeur totale des contrats (en millions de dollars)	Nombre de contrats	% du nombre de contrats
0-99 999	42,6	827	44	37,7	683	42
100 000-199 999	89,4	598	31	84,5	563	34
200 000-299 999	76,2	323	17	69,4	292	18
300 000-399 999	26,3	77	4	18,2	54	3
400 000-499 999	20,5	46	2	10,7	24	1
500 000 ou plus	69,8	42	2	121,1	37	2
Sur cinq ans	324,8	1 913	100	341,6	1 653	100

l'intention du premier ministre ou d'un ministre et sont nommés pour une période maximale de trois ans.

Voici des exemples de récents conseillers et groupes de conseillers spéciaux.

- Conseiller sur la politique et la stratégie en matière d'éducation (conseiller spécial)
- Groupe d'action sur les changements climatiques (groupe de conseillers)
- Conseil consultatif pour le leadership en santé mentale et en lutte contre les dépendances (groupe de conseillers)

Le gouvernement de l'Ontario ne fait pas le suivi des dépenses pour les services consultatifs. D'après l'information disponible, nous avons estimé que le total des frais pour ces services était de 20 millions de dollars pour les cinq exercices entre 2012-2013 et 2016-2017. Pendant cette période, le gouvernement a nommé environ 40 conseillers spéciaux et 30 groupes de conseillers, qui ont tous été payés. D'autres conseillers et groupes de conseillers ont été nommés sans rémunération, ou ont été remboursés uniquement pour leurs dépenses.

2.3.1 Directive concernant les organismes et les nominations et autres exigences

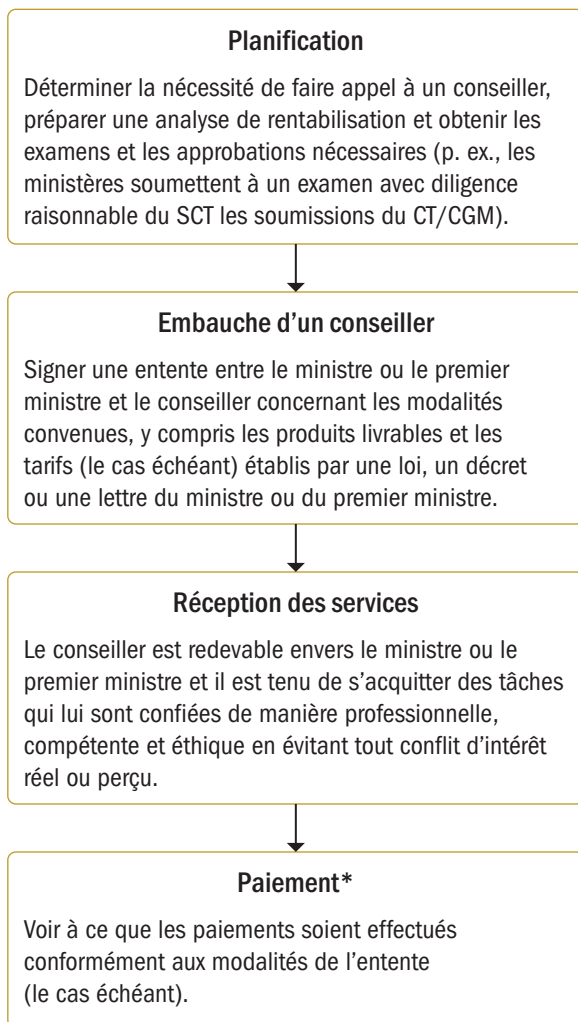
Entrée en vigueur en 2015, la Directive concernant les organismes et les nominations (la directive) du Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat)

remplace la Directive sur les personnes nommées par le gouvernement), et énonce les exigences à respecter par les ministères en matière d'acquisition de services consultatifs. Les étapes précises du processus d'acquisition et de supervision de ces services sont expliquées à la **figure 9**. Il est obligatoire de consulter le Secrétariat pour toutes les nominations de conseillers spéciaux et de groupes de conseillers ainsi que pour la rémunération connexe.

Selon l'un des principes clés de la directive sur les nominations, la rémunération des conseillers ne doit pas nécessairement être alignée sur les tarifs du marché. D'après le *Guide to Establishing Short-Term Advisory Bodies and Special Advisor Positions* (guide d'établissement des organismes consultatifs de courte durée et de nomination de conseillers spéciaux) (le Guide) publié en 2015, on s'attend à ce que les conseillers facturent moins que leur tarif du marché quand ils travaillent pour la province. En fait, il n'est pas nécessaire que les conseillers soient rémunérés, et les ministères doivent demander si les conseillers acceptent de ne pas être rémunérés. Le Guide précise également qu'il ne faut avoir recours à des conseillers externes que si les ressources gouvernementales internes en place ne sont pas disponibles.

Figure 9 : Processus d'acquisition et de surveillance de services consultatifs

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale selon la Directive concernant les organismes et les nominations



* Les paiements peuvent se faire tout au long du contrat.

2.3.2 Rôles et responsabilités à l'égard des services consultatifs

Il incombe au ministre et à chacun des ministres de planifier et de gérer leur recours aux services consultatifs conformément à la directive sur les nominations. Toutefois, deux autres secteurs gouvernementaux interviennent aussi dans ce processus.

- **Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement** – approuve la nomination

des conseillers spéciaux et des groupes de conseillers conformément à la Directive sur les nominations.

- **Secrétariat du Conseil du Trésor** – tient à jour et actualise la Directive sur les nominations, donne des consignes et des outils pour aider les ministères à préparer des présentations pour des services consultatifs de consultation, donne des conseils au sujet des services consultatifs et examine les présentations des ministères avant qu'elles ne soient déposées au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit avait pour objectif d'évaluer si les ministères avaient instauré des systèmes efficaces concernant le recours aux consultants et aux conseillers pour veiller à l'exécution efficace des services en tenant dûment compte des considérations économiques et conformément aux politiques.

Avant d'entreprendre notre travail d'audit sur le terrain, nous avons établi les critères à utiliser pour atteindre notre objectif d'audit (voir l'**annexe 2**). Ces critères ont été établis par suite d'un examen des lois, directives, politiques et procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction de chacun des ministères que nous avons visités a examiné nos objectifs et les critères connexes et a convenu de leur pertinence.

Notre travail d'audit s'est déroulé entre janvier et septembre 2018 et nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction de chacun des ministères, à savoir que le 9 novembre 2018, elle nous avait fourni tous les renseignements à sa connaissance qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport

Nous avons effectué la plupart de nos travaux au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs. Nous avons aussi effectué des travaux dans les ministères suivants.

- Ministère du Procureur général
- Ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires
- Ministère des Finances
- Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
- Ministère des Transports
- Conseil des ministres

Ces huit ministères étaient les plus grands utilisateurs de services de consultation, ce qui représente près de 90 % du total des dépenses à ce chapitre de 2013-2014 à 2017-2018, comme le montre la **figure 6**.

Notre audit a mis l'accent sur les 25 principaux fournisseurs de services de consultation en fonction des nouveaux contrats conclus entre 2014-2015 et 2016-2017. Comme l'illustre l'**annexe 1**, la valeur de ces contrats s'élève à 538 millions de dollars.

Dans les 8 ministères visés par notre audit, nous avons sélectionné un échantillon de plus de 85 contrats d'une valeur totale de 137 millions de dollars, soit 25 % de la valeur des contrats conclus par les ministères avec les 25 principaux fournisseurs de services de consultation. Notre échantillon comprenait plusieurs des grands fournisseurs dans la province.

Dans le cadre de notre audit, nous avons passé en revue les lois et règlements applicables ainsi que les politiques ministérielles, et nous avons interviewé des membres du personnel des divers ministères que nous avons visités. Nous avons examiné la planification, l'acquisition, la gestion, les paiements et les évaluations après les contrats des services de consultation fournis pour notre échantillon de contrats.

En ce qui concerne les services consultatifs, notre audit a ciblé la nomination par le gouvernement de conseillers spéciaux ou de groupes de conseillers. Nous avons examiné

les aspects de la justification, du processus de sélection, de la rémunération et des produits livrables reçus d'un échantillon de nominations de conseillers et de membres de groupes de conseillers entre 2012-2013 et 2016-2017.

Nous avons aussi mené un sondage auprès de 54 sociétés et organismes provinciaux pour rassembler de l'information sur les dépenses pour des services de consultation, c'est-à-dire les services fournis par des professionnels agréés, comme des médecins, ingénieurs, architectes, avocats et comptables, pour exécuter leur travail habituel à titre de professionnels agréés.

En outre, nous avons rencontré des représentants de la National Association of Canadian Consulting Businesses et de l'Association of Professional Canadian Consultants pour comprendre leur point de vue sur la prestation de services de consultation auprès du gouvernement de l'Ontario et l'interaction avec celui-ci.

Nous avons également examiné des rapports d'audit établis par la Division de la vérification interne de l'Ontario et les bureaux d'auditeurs législatifs d'autres provinces, du gouvernement fédéral et d'autres pays, de même que des rapports sur les pratiques exemplaires.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables émises par le Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cela comprend obtenir une assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences d'indépendance et autres exigences déontologiques

énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, code qui repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Des consultants effectuent des travaux courants ou opérationnels qui pourraient probablement être effectués à moindre coût par le personnel à temps plein ou nommé pour une période déterminée

Dans certains domaines, les ministères ont recours à des consultants pour effectuer du travail opérationnel et courant, le genre de travail dont pourraient s'acquitter des employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée. Le recours à des consultants pour ces travaux n'est pas conforme à l'objet de la Directive sur l'approvisionnement selon laquelle les consultants offrent leur expertise et prodiguent des conseils stratégiques au gouvernement aux fins de la prise de décisions.

En règle générale, les consultants sont plus coûteux que les employés à temps plein. En 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a comparé le coût des consultants en TI avec celui du personnel à temps plein dans le même domaine et a déterminé qu'un consultant en TI coûte 40 000 \$ de plus par année, ou environ 30 % de plus, qu'un employé à temps plein occupant un poste semblable, après avoir pris en compte les avantages sociaux des employés. D'après les résultats d'une étude semblable menée par le National Audit Office du Royaume-Uni en 2016 ne ciblant pas les consultants en TI, la rémunération des consultants affectés

à des tâches opérationnelles de soutien était le double de celle des employés à temps plein affectés à des tâches semblables.

Nous avons également constaté que certains ministères n'ont pas mis en place de pratiques de surveillance concernant le recours aux services de consultation, laissant plutôt aux directions et secteurs de programme du ministère la tâche de déterminer la mesure dans laquelle ils ont recours aux consultants. Au moment de notre audit, la province ne surveillait pas beaucoup non plus la mesure dans laquelle les ministères faisaient appel à des consultants pour évaluer si cela était rentable en comparaison avec l'embauche de personnel à temps plein ou pour une période déterminée. Cette information serait utile pour aider la province à prendre des décisions stratégiques et en matière de dotation.

4.1.1 Les consultants exécutent des travaux courants ou opérationnels à un coût plus élevé que le personnel à temps plein

Dans le cadre de notre examen du recours à des consultants par des ministères, nous avons noté que les ministères embauchent souvent des consultants pour faire du travail opérationnel ou régulier, par exemple en gestion de projets.

Ces consultants travaillaient d'habitude de la même façon que des employés, avec un nombre précis d'heures de travail inscrit dans leur contrat et des heures de travail précises indiquées et inscrivaient constamment, sur leur feuille de temps, une semaine à temps plein. Souvent aussi, ils travaillaient sur place dans les locaux du ministère.

Certains de ces contrats de services de consultation duraient de deux à trois ans, avec un tarif journalier variant généralement de 1 000 \$ à 2 000 \$. De plus, nous avons recensé des cas où certains consultants ont été embauchés plusieurs fois pour la même chose, par exemple :

- Le Groupement pour l'intégration des services gouvernementaux a fait appel à un consultant pour faire de l'analyse et de l'élaboration aux fins de l'application e-Careers. Le contrat

initial couvrant la période de février 2014 à mars 2015 s'élevait à 210 000 \$. Trois autres contrats de durée semblable et prolongeant ainsi le mandat jusqu'en mars 2018 ont par la suite été adjugés au consultant. Le coût total de ce mandat était supérieur à 900 000 \$. En faisant appel à des employés à temps plein en TI et selon le coût moyen de ces employés, cette initiative aurait pu coûter 40 % de moins.

- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a fait appel à un consultant pour aider les fournisseurs de soins de santé dans les secteurs des soins communautaires à remplir les rapports trimestriels qu'ils doivent déposer auprès du ministère, ainsi qu'à appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre d'outils, de processus, de procédures opérationnels et de bonnes pratiques. Ce consultant a obtenu quatre contrats par le biais d'un processus concurrentiel dans le cadre du programme de fournisseurs attirés; la valeur totale des contrats totalise un million de dollars pour la période d'octobre 2013 à décembre 2017.
- Depuis 2008, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recours à un consultant pour faire de l'assurance de la qualité et des essais d'acceptation par l'utilisateur à un tarif courant de 181 250 \$ par année pour un total de près de 1,7 million de dollars à ce jour. Aucune analyse coûts-avantages n'a été effectuée pour comparer le coût du consultant à celui de l'embauche d'un employé à temps plein.
- Des consultants ont été engagés sans concours pour donner une assurance à l'égard des changements proposés par la province à sa politique comptable et son incidence financière. Le consultant principal a été engagé à un tarif journalier de 3 500 \$ et les deux autres, de 2 700 \$ et de 3 100 \$. Au total, les trois consultants ont touché environ 340 000 \$ de mars 2015 à décembre 2016 pour du travail sporadique pendant cette période. Le consultant principal a par la suite

été embauché pour un poste permanent pour un autre rôle, mais avec quelques fonctions semblables, à un salaire équivalent à un tarif journalier d'environ 1 200 \$.

- Sans passer par un marché concurrentiel, le Conseil des ministres a aussi fait appel à un consultant pour gérer un projet visant à aider le Conseil consultatif de la première ministre pour la gestion des biens provinciaux en juillet 2014, à un tarif journalier de 4 000 \$. Le contrat a été prolongé trois fois au même tarif journalier, pour un coût total d'environ 750 000 \$ en 20 mois. Ce contrat était l'un des 10 contrats semblables adjugés de manière non concurrentielle pour une valeur totale de près de 7 millions de dollars que le Conseil des ministres a conclus entre juillet 2014 et décembre 2016 dans le but de déterminer les biens qui pourraient être vendus. On nous a dit que c'est en raison de leur nature confidentielle et urgente que ces contrats ont été adjugés de façon non concurrentielle, ce qui est une exception autorisée par la Directive sur l'approvisionnement. De plus, le consultant supervisait d'autres consultants, ce qui n'est pas conforme à la Directive sur l'approvisionnement.

Nous avons aussi relevé des cas où les ministères ont fait beaucoup appel à des consultants, à un coût significatif, quand il n'y avait pas suffisamment d'employés disponibles pour réaliser des initiatives à long terme, par exemple :

- La nouvelle Direction de la planification financière et de la modernisation des activités, créée au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor en 2013-2014 pour trouver des façons d'améliorer le fonctionnement opérationnel (p. ex., planification, budgétisation et prévisions) pour la fonction publique de l'Ontario et les mettre en oeuvre, n'avait aucune ressource permanente pour réaliser le mandat qui lui avait été confié. Elle a donc engagé des consultants et des

employés temporaires. Entre 2013-2014 et 2018-2019, la nouvelle direction a fait appel à 113 consultants en vertu de divers contrats et mandats, pour un total de 11 millions de dollars. Nous avons examiné les contrats et nous avons déterminé que les contrats duraient en moyenne neuf mois et que chaque consultant coûtait en moyenne 30 000 \$ par mois. Nous avons aussi constaté que le tarif journalier des consultants variait entre 1 150 \$ et 2 800 \$. Même si d'après les analyses de rentabilisation, il fallait l'expertise d'un chef ou d'un directeur pour les affectations que nous avons examinées, les tarifs payés aux consultants étaient beaucoup plus élevés que ceux payés d'habitude pour ces niveaux dans la fonction publique de l'Ontario.

- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a sans cesse engagé des consultants pour occuper diverses fonctions opérationnelles afin de soutenir le programme de la Gestion de l'information sur les soins communautaires depuis qu'il en a assumé la responsabilité en 2011. Le programme a pour mandat d'appuyer les secteurs des soins communautaires en offrant du soutien pour les systèmes de TI qui permettent d'établir des évaluations de l'état de santé des patients en toute sécurité, ainsi que des outils pour répondre aux besoins opérationnels et financiers. Au moment où le Ministère a assumé la responsabilité du programme, 320 consultants y travaillaient à contrat. Il a réduit le nombre de consultants à environ 60, entre autres parce que certains volets du programme sont terminés, que certains processus internes ont été rationalisés et que 24 nouveaux employés permanents ont été embauchés pour remplacer ces consultants. Depuis 2011, le ministère a affecté environ 58 millions de dollars à de nouveaux contrats de consultation pour des travaux en lien avec le programme (sans compter les contrats en place

au moment où le ministère a pris en charge le programme) par le biais du programme de fournisseurs attirés. Les contrats que nous avons étudiés duraient en moyenne entre 7 et 22 mois et chaque consultant coûtait en moyenne 21 000 \$ par mois.

Pour des raisons de continuité dans les activités et le savoir, il est parfois avantageux de poursuivre le contrat d'un consultant donné. Cependant, quand les ministères ont recours à des consultants pour combler des besoins à long terme ou permanents, la Directive sur l'approvisionnement les oblige à justifier la décision de faire appel à des consultants de l'extérieur au lieu d'engager de nouveaux employés permanents. Nous n'avons jamais trouvé de documentation ni d'analyse détaillées à cet égard dans les exemples examinés.

4.1.2 Il faut examiner de manière plus approfondie la dépendance trop grande à l'endroit des consultants en TI

Les dépenses gouvernementales en services de consultants en TI représentent environ 80 % du total des dépenses en services de consultants au cours des cinq dernières années. Les consultants en TI auxquels on a recours pour accomplir des tâches, un peu comme des employés du gouvernement, représentaient environ 60 % de tous les nouveaux contrats de services de consultation entre 2014-2015 et 2016-2017. Ainsi que mentionné à la **section 4.1**, un consultant en TI coûte 40 000 \$ par année ou 30 % de plus qu'un employé permanent des services de TI.

D'habitude, un ministère qui a besoin d'aide en TI avise les Services flexibles de TI du Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) qui déterminent s'ils sont en mesure d'offrir l'expertise nécessaire avec des ressources internes. Si ce n'est pas le cas, le Secrétariat prend, au nom du ministère, des dispositions pour embaucher un consultant de l'extérieur inscrit au programme des fournisseurs attirés (décrit à la **section 2.2.1**).

D'après une étude menée par le Secrétariat en fonction des renseignements de 2013-2014 et 2014-2015 fournis par les ministères, environ 20 % de tous les consultants en TI pendant cette période de deux ans ont effectué des activités courantes du genre opérationnel que des employés auraient pu faire. Notre rapport d'audit de 2016 intitulé *Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement* a permis de constater une pénurie d'employés de TI du gouvernement qui s'est traduite par une dépendance envers les consultants externes.

Compte tenu de cette information, le Secrétariat a déterminé qu'il fallait 197 employés à temps plein de plus. Il a reçu deux approbations, soit en août 2016 et en juillet 2017, pour les engager, une mesure qui pourrait, tel que mentionné dans notre rapport d'audit de 2016, permettre d'économiser 10 millions de dollars par année. En août 2018, le Secrétariat nous a indiqué avoir embauché 129 employés à temps plein et avoir reçu l'approbation pour engager les 68 autres.

Même si le nombre de personnes embauchées à ce jour est une étape positive, le point qui nous préoccupe, cependant, c'est que puisque près de 35 % des nouveaux emplois ne sont toujours pas comblés, on a encore recours dans une trop large mesure aux consultants en TI de l'extérieur pour effectuer du travail opérationnel, d'où des frais supplémentaires de près de 3,5 millions de dollars par année. Nous avons aussi constaté que le ratio des travaux exécutés par les consultants externes en TI afin de satisfaire aux demandes d'aide des ministères pour des services centrés sur les tâches est semblable à ce qu'il était pendant notre audit de 2016, soit 90 %, ce qui veut dire que les employés à temps plein ne donnaient suite aux demandes d'aide des ministères que dans 10 % des cas (une légère hausse par rapport à 7 % en 2016). Le nombre réel de demandes auxquelles le personnel à temps plein a donné suite est passé de 116 à 163 lors de cette période. Étant donné que le Secrétariat a examiné la situation la dernière fois à l'aide de l'information de 2013-2014 et de 2014-2015, il

devrait procéder à une autre étude ou analyse du recours opérationnel aux consultants en TI pour voir s'il faut d'autres employés à temps plein et cerner toute autre possibilité de réaliser des économies.

Nous avons relevé un autre exemple du recours excessif aux consultants en TI dans une direction du gouvernement appelée le centre de prestation des services en applications .NET, qui fait partie du ministère des Transports. En 2012, on a confié à cette direction la responsabilité de la prestation dans l'ensemble du gouvernement des services en applications .NET, qui sont des produits Microsoft utilisés pour créer des applications informatiques et Web. Depuis 2012, la Direction a engagé un certain nombre de consultants aux termes de quatre contrats avec des fournisseurs pour un total de plus ou moins 100 millions de dollars. Le contrat actuel, d'une valeur de 70 millions de dollars, se termine en décembre 2019. Elle a aussi eu recours à d'autres consultants inscrits au programme des fournisseurs attitrés pour des services en TI centrés sur les tâches au besoin au fil des ans afin de compléter son personnel et les consultants.

Le nombre de consultants requis pour ces contrats n'a pas été précisé, car ceux-ci ne visaient pas des projets particuliers; les fonds sont donc utilisés au fur et à mesure que les projets sont définis. D'après les analyses de rentabilisation à l'appui de ces contrats, les services étaient requis pour satisfaire à la demande de programmes .NET qui fluctuait, car il fallait rapidement augmenter la capacité et les compétences des ressources disponibles ou engager à contrat. De plus, il y était mentionné que les consultants seraient utilisés pour compléter les services offerts par les employés de la Direction au titre du développement, de la maintenance, de la transition et d'autres services de soutien, au besoin.

Le nombre d'employés à temps plein à la Direction est passé de 26 en 2012 à 59 en 2018, sans compter les consultants. Parfois, la Direction embauchait plus de consultants qu'elle n'avait d'employés — jusqu'à 90 consultants en sus du personnel actuel.

Les analyses de rentabilisation ne comportaient aucune analyse ou justification pour comparer les coûts des consultants à celui des employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée et à ce jour, aucun examen n'a été effectué pour déterminer si le recours à ces consultants est rentable.

Nous avons eu de la difficulté à établir le coût de chaque consultant, parce que le travail était tarifé en coûts fixes pour certains types de travaux et en tarifs journaliers pour d'autres. Nous avons examiné les tarifs journaliers et les avons comparés aux sommes versées aux employés occupant des postes semblables à la Direction après avoir pris en compte les avantages sociaux et nous avons constaté que les tarifs journaliers des consultants étaient deux fois plus élevés que les taux équivalents des employés à temps plein.

RECOMMANDATION 1

Pour favoriser l'optimisation des ressources et la conformité à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, renforce l'obligation prévue dans la directive s'adressant aux ministères de clairement faire la preuve, avant d'embaucher à contrat des consultants, que de faire appel à eux pour des besoins courants et à long terme est plus rentable que de recruter des employés permanents.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs travailleront ensemble à solidifier et à renforcer l'orientation donnée actuellement par la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique, afin d'exiger que soit justifié et clairement

démontré le besoin d'un consultant avant d'y avoir recours. La sensibilisation et l'éducation feront partie des mesures envisagées.

En outre, le processus de planification pluriannuel sera modifié, afin d'exiger des ministères qu'ils examinent les possibles besoins futurs de services de consultation et adoptent la stratégie de ressourcement la plus efficace et efficiente pour réaliser les objectifs et les résultats.

RECOMMANDATION 2

Pour combler les besoins opérationnels en technologie de l'information des ministères de manière plus rentable, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, passe en revue le recours aux consultants en TI.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs poursuivront le recrutement d'employés pour pourvoir les postes de consultants convertis en postes à temps plein, et formuleront des recommandations de conversions supplémentaires des services rémunérés à l'acte en postes permanents à l'appui des travaux opérationnels de TI.

4.1.3 Le manque de renseignements et d'analyse de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario sur le recours général aux consultants empêche de cerner les possibilités d'économies

Mise à part une comparaison des coûts et un examen des travaux opérationnels effectués par les consultants en TI, préparés par le Secrétariat et décrits aux **sections 4.1 et 4.1.2**, le Secrétariat,

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et les ministères n'ont pas procédé à un examen en profondeur du recours aux consultants dans les ministères ou selon le contrat dans le but d'en évaluer les avantages, les coûts, les risques et les grandes tendances (par exemple, trop grande dépendance des ministères envers les consultants et lacunes dans la dotation interne). À noter toutefois que le Secrétariat a commencé en septembre 2018 à effectuer la surveillance mensuelle de l'utilisation de consultants avec des contrats fondés sur les tâches dans tous les ministères afin de déterminer lesquels de ces contrats pourraient être repris par des employés à temps plein, si ceux-ci étaient disponibles.

Ces évaluations donneraient à la province un aperçu à des fins stratégiques et de prise de décisions pour comprendre la raison du recours aux consultants et les secteurs où des économies pourraient être réalisées.

D'après l'information fournie par Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, qui rassemble les données autodéclarées par les ministères une fois l'an au sujet des nouveaux contrats de consultation et des renseignements sur les dépenses, et selon les résultats de notre examen des contrats de consultation, nous avons cerné des aspects que Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario voudrait peut-être examiner de plus près, par exemple :

- Près de 40 % de tous les nouveaux contrats de consultation conclus entre 2014-2015 et 2016-2017 l'ont été avec 10 fournisseurs (au moment de notre audit, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario n'avait pas recueilli auprès des ministères l'information concernant les contrats conclus en 2017-2018). Pendant cette période, les autres contrats ont été adjugés à plus de 300 fournisseurs. Il semble donc que les ministères ont tendance à s'en remettre à quelques fournisseurs pour combler une part importante de leurs besoins en services de consultation.
- Année après année, certains ministères étaient ceux qui avaient le plus recours aux

consultants (voir la **figure 6**), invoquant comme raison principale ne pas avoir suffisamment d'employés. Environ 20 % des contrats de 2014-2015 à 2016-2017 que nous avons examinés dans ces ministères étaient pour des services courants de gestion de projet, d'une durée variant de six mois à trois ans. En règle générale, les tarifs journaliers se situaient entre 1 000 \$ et 1 500 \$, ce qui équivaut à un montant total des contrats oscillant entre 179 000 \$ et 769 000 \$.

Outre nos observations sur le fait que le recours aux consultants n'est pas toujours rentable selon les contrats que nous avons étudiés, la province pourrait cerner des économies à réaliser en examinant dans son ensemble la mesure dans laquelle les ministères font appel à des consultants pour d'autres travaux qui pourraient être effectués par des employés à temps plein.

Bien que Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario recueille de l'information sur l'utilisation par les ministères de consultants conformément à la Directive sur l'approvisionnement, ladite directive ne définit pas l'information qu'il faut recueillir, comment l'utiliser ni à qui elle doit être communiquée. La décision à ce sujet revient plutôt à Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario.

Les responsables de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario nous ont dit se servir de l'information pour se faire une idée des tendances afin de déterminer la formation et les outils supplémentaires qu'ils doivent mettre au point à l'intention des ministères concernant leur recours aux consultants et non pour établir si les consultants sont utilisés de façon rentable. Ils ont, par exemple, constaté que le nombre de processus d'approvisionnement concurrentiel augmentait et ont donc organisé une séance de formation à ce sujet pour les ministères.

L'information de gestion disponible n'est pas exacte ni à jour

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario n'examine et ne valide pas l'information que les ministères lui font parvenir concernant leur recours aux consultants et qu'ils fournissent dans leur rapport annuel. En prenant connaissance de cette information, nous avons relevé des erreurs, par exemple, de nouveaux contrats comptés en double pendant plusieurs exercices et des contrats modifiés déclarés comme étant de nouveaux contrats.

Nous avons informé les responsables de Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario des erreurs relevées. Ils ont examiné l'information fournie par les ministères pour les exercices 2015-2016 et 2016-2017 et ont corrigé les valeurs des contrats autodéclarés par les ministères au départ et totalisant respectivement 57 millions et 95 millions de dollars, en fonction de la valeur déclarée des nouveaux contrats. Nous avons aussi constaté des erreurs semblables totalisant 24 millions de dollars en 2014-2015 relativement à de nouveaux contrats, mais Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario n'a pas revu les données de cette année.

Nous avons aussi constaté que les rapports annuels ne sont pas préparés en temps opportun, ce qui faciliterait le processus décisionnel général. Comme il est mentionné ci-dessus, la Directive sur l'approvisionnement oblige le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (dont relève Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario) à produire un rapport annuel sur le recours par les ministères à des services de consultation. Elle ne précise toutefois pas l'information qui doit y figurer ou à qui il faut la communiquer. Néanmoins, quand nous avons réclamé cette information en février 2018, les rapports annuels pour 2015-2016 et 2016-2017 n'avaient pas encore été préparés.

En outre, les renseignements sur le recours par les ministères à des consultants ne sont pas accessibles au public. On avait l'intention de divulguer de l'information notamment sur les types

de services de consultation et les nouveaux contrats dans le cadre de l'Initiative pour un gouvernement ouvert, qui vise à donner au public accès à certains renseignements gouvernementaux. Il a toutefois été décidé en juillet 2017 d'exclure spécifiquement de cette initiative l'information sur l'utilisation des consultants par le gouvernement.

Un système de TI qui permettrait de suivre les contrats de consultation n'est pas utilisé à sa juste mesure

La province n'a pas recours à une approche normalisée pour suivre les contrats de consultation et les dépenses connexes (ce qui pourrait aider à éviter des dépenses excessives en établissant des plafonds) ou recueillir de l'information additionnelle sur le recours aux consultants.

Le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF), un système de TI dont se sert la province pour consigner les opérations financières des ministères et transmettre des données à des fins de production de rapports et d'analyse, offre la capacité de suivre et de gérer l'information de base concernant les contrats.

Cependant, nous avons constaté que le système n'est pas utilisé de façon cohérente à cette fin dans les ministères ou les secteurs de programme, d'où la difficulté d'obtenir des détails sur les dépenses pour chaque contrat de consultation. Par exemple, le SIGIF peut permettre de suivre les paiements relatifs aux contrats pertinents en jumelant le paiement au bon de commande initial s'il a été enregistré dans le système. Toutefois, malgré l'obligation pour les ministères d'inscrire dans le SIGIF les bons de commande ou le montant des contrats de consultation approuvés d'une valeur supérieure à 25 000 \$, les ministères audités ne le font pas systématiquement, voire pas du tout.

Certains ministères utilisent des systèmes de suivi distincts, par exemple, des chiffriers Excel ou des bases de données Access, pour suivre les dépenses réelles consacrées aux consultants par rapport aux montants approuvés et les projections

détaillées des dépenses pour les contrats de consultation. Or, ces renseignements ne sont pas téléversés dans le SIGIF, et Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario n'y a donc pas accès.

Si tous les ministères enregistraient toujours l'information concernant les nouveaux contrats dans le SIGIF, des données pangouvernementales seraient facilement accessibles sur demande. Au lieu de cela, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario recueille manuellement l'information auprès des ministères une fois l'an et est ainsi susceptible de faire des erreurs, comme nous l'avons déjà mentionné.

Il serait aussi utile d'imposer des plafonds aux dépenses dans le SIGIF en fonction des montants des contrats approuvés pour éviter de verser des sommes en excédent du montant approuvé.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor oblige les ministères à enregistrer dans le Système intégré de gestion de l'information financière tous les contrats de consultation, y compris les montants approuvés, afin de mieux gérer les contrats de consultation et les dépenses qui y sont associés et de permettre de produire en temps opportun des rapports améliorés et exacts sur les dépenses de consultation et les nouveaux contrats de services de consultation dont pourrait se servir le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et d'autres instances pour prendre des décisions.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) collaborera avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) pour renforcer et appuyer la conformité à l'orientation de la politique actuelle d'utilisation du Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) pour consigner tous les contrats de

consultation conclus et l'information sur les paiements. En outre, le Secrétariat et le Ministère collaboreront avec les ministères pour assurer l'utilisation du SIGIF.

RECOMMANDATION 4

Pour veiller à ce que la province n'ait recours à des consultants que pour des services à valeur ajoutée conformément à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- analyse régulièrement l'information relative au recours par les ministères à des consultants pour recenser les aspects à améliorer et les économies à réaliser et en aviser les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor;
- rend compte publiquement du recours par les ministères aux services de consultation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) améliorera ses analyses de l'information sur l'utilisation des consultants, dans le but de fournir aux ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor des renseignements sur les aspects à améliorer et les économies à réaliser. En outre, le Ministère fera un compte rendu public du recours par les ministères aux services de consultation.

4.1.4 Surveillance et planification accrues des ministères pour garantir le recours efficace aux consultants

Nous avons constaté que le degré de surveillance exercée par les ministères à l'égard de l'utilisation des consultants variait, surtout parce que ce sont d'habitude les directions et les secteurs de programme d'un ministère qui cernent les besoins

et qui gèrent les consultants; autrement dit, il s'agit d'un processus décentralisé.

Nous avons examiné les processus dont se servent les ministères et nous avons constaté que la moitié des contrats de consultation devaient être revus par une autre direction pour s'assurer, par exemple, que ce sont les bonnes méthodes d'approvisionnement qui ont été utilisées et que toutes les approbations requises ont été demandées. Par contre, dans l'autre moitié des ministères les contrats ne nécessitent pas d'examen par une autre direction.

En 2016, le National Audit Office du Royaume-Uni a fait état, dans un rapport, d'une pratique exemplaire qui consiste à exiger que tout contrat de consultation de plus de neuf mois et de plus de 33 000 \$ (20 000 £) soit approuvé par un organisme gouvernemental central. Les ministères du gouvernement du Royaume-Uni ont dit que cette exigence les a encouragés à évaluer leurs propositions avec plus de rigueur, notamment à justifier l'embauche de consultants au lieu d'employés à temps plein.

Nous avons aussi relevé une bonne pratique au ministère du Procureur général, soit l'obligation pour les directions et les secteurs de programme de procéder à une auto-évaluation semestrielle pour évaluer le recours et la valeur ajoutée de l'embauche de consultants.

Les ministères ne procèdent pas à un exercice de planification annuelle ou stratégique pour réduire la trop grande dépendance à l'endroit des consultants

Avec un processus annuel de planification de l'effectif, les ministères pourraient tenir compte des besoins en dotation en fonction des priorités qui s'annoncent ou à plus long terme et des ressources disponibles dans les ministères pour aider à moins dépendre des consultants. La Directive sur l'approvisionnement ne les oblige pas spécifiquement à se plier à cet exercice annuel de planification à l'appui du processus décisionnel

visant le recours à des consultants; aucun des ministères que nous avons examinés ne le faisait.

Dans un rapport d'audit sur le recours aux consultants de 2016, le National Audit Office du Royaume-Uni a souligné l'importance de la planification stratégique de l'effectif pour gérer les pressions financières. Il y est mentionné qu'un tel exercice de planification permet d'évaluer les ressources en personnel et les compétences dont l'organisation dispose actuellement, de prévoir les besoins futurs de celle-ci et de planifier comment les combler de manière rentable. Il y est aussi dit que le fait de ne pas se plier à cet exercice mène à prendre des décisions à court terme à propos du recours aux consultants.

RECOMMANDATION 5

Pour veiller à ce que des consultants ne soient engagés qu'au besoin et de manière rentable, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- élabore un processus efficace de surveillance centralisée du recours par les ministères aux consultants, notamment un processus d'assurance de la qualité, et le mette en œuvre dans chaque ministère;
- oblige les ministères à procéder à un exercice annuel de planification de l'effectif afin de tenir compte des besoins en dotation dans l'ensemble de l'organisation en fonction des priorités qui s'annoncent et à plus long terme, ainsi que des ressources disponibles.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) renforceront l'orientation et les conseils à l'intention des ministères qui envisagent le recours à des

consultants. Parmi les mesures qui seront prises, notons l'élaboration avec les ministères d'un processus de surveillance centralisée.

De plus, des améliorations seront apportées au processus de planification pluriannuelle afin de passer en revue les besoins en dotation dans l'ensemble de l'organisation en fonction des priorités qui s'annoncent et à plus long terme, ainsi que des ressources disponibles.

Le Secrétariat et le Ministère élaboreront des ressources d'orientation, y compris des mesures de sensibilisation et d'éducation, afin d'appuyer les nouvelles exigences. Enfin, le Ministère mettra sur pied un programme d'assurance de la qualité.

4.2 Des améliorations s'imposent pour assurer l'optimisation des ressources du recours aux consultants

Nous avons examiné un échantillon de contrats de consultation conclus dans divers ministères et nous nous sommes arrêtés aux processus en place pour les obtenir et les gérer, notamment la justification, l'acquisition, la surveillance, le paiement et l'évaluation des services de consultation.

Nous avons constaté que même si les ministères avaient, en règle générale, documenté les mesures prises à l'égard du recours à des consultants, il leur arrivait souvent de ne pas donner suffisamment de détails pour appuyer les raisons pour lesquelles certaines mesures ont été prises. De plus, les ministères ne faisaient pas toujours la preuve d'avoir obtenu un bon rapport qualité-prix et les détails justifiant la nécessité et le coût des services n'étaient pas toujours évidents.

4.2.1 Manque de soutien disponible pour justifier les estimations de coûts et le besoin de consultants

Nous avons constaté que la plupart des analyses de rentabilisation pour les mandats de consultation ont été approuvées conformément à la Directive sur

l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive sur l'approvisionnement) et au mécanisme de délégation des pouvoirs financiers des ministères. Il y a cependant peu de données probantes pour appuyer les coûts estimatifs énoncés dans les analyses de rentabilisation utilisées pour faire approuver les services de consultation. En fin de compte, ces estimations déterminent le montant maximal à verser pour un contrat et il est donc important qu'elles soient fiables et défendables.

Dans 90 % des cas, les estimations dans les analyses de rentabilisation que nous avons examinées se fondaient sur un taux estimatif qu'un consultant pourrait facturer et sur le temps estimatif pour réaliser le projet. Cependant, rien n'appuyait la façon dont ces estimations avaient été établies. Dans la Directive sur l'approvisionnement, il y a peu de consignes sur la façon d'établir les coûts estimatifs et aucun tarif maximal qui peut être facturé pour les divers types de services de consultation n'y est indiqué. Nous avons constaté que les tarifs journaliers varient généralement entre 1 000 \$ et 2 000 \$, et certains vont de 3 500 \$ à 4 000 \$.

Les ministères ont fait savoir que ces estimations se fondaient surtout sur l'expérience, mais n'ont pas indiqué comment. Dans le cadre de notre examen d'un échantillon de contrats de consultation, nous avons constaté, dans la moitié des contrats, un écart entre le montant figurant dans l'analyse de rentabilisation et le montant final du contrat de l'ordre de 20 % à 113 %. En voici des exemples.

- Une direction du ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi le coût estimatif pour engager des spécialistes ayant l'expérience des systèmes de laboratoire et des services génétiques pour un an et demi à 500 000 \$. Cependant, elle n'a reçu aucune soumission des fournisseurs avec cette estimation et le ministère a dû modifier l'analyse de rentabilisation et demander d'autres approbations pour concorder avec la soumission de 670 000 \$ soumise par un fournisseur.

- Le ministère des Services sociaux et communautaires (devenu le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires) a établi le coût estimatif de services de consultation relativement au soutien opérationnel postérieur à la mise en œuvre de son Système automatisé de gestion de l'aide sociale à environ 1,4 million de dollars. Le montant du contrat final était de 795 000 \$.
- Le même ministère a estimé que le coût des services de migration des données relativement aux sociétés d'aide à l'enfance s'élève à 21,7 millions de dollars. Or, le montant réel du contrat était de 25,5 millions de dollars.

L'analyse des ressources internes n'est pas appuyée ou n'est pas faite avec diligence

La plupart des analyses de rentabilisation visant à appuyer la nécessité de faire appel à des consultants ne faisaient pas la démonstration que des ressources en personnel interne étaient disponibles au ministère contractant avant d'acquiescer des services de consultation. Il y avait seulement un énoncé général stipulant qu'aucun employé interne n'était disponible. Ainsi, il n'y avait ni soutien ni analyse pour montrer que la possibilité de faire appel à des employés internes compétents avait été sérieusement envisagée avant d'engager des consultants.

Les membres du personnel des ministères nous ont dit que l'analyse des ressources internes se faisait d'habitude de façon informelle à l'occasion de réunions, par exemple, ou de discussions fondées sur les relations avec les autres au lieu d'appliquer un processus plus concret comme afficher les postes pour solliciter des candidatures internes.

La Directive sur l'approvisionnement stipule qu'un ministère ne peut engager un consultant sans avoir d'abord pris en compte les ressources internes

disponibles. Elle ne précise toutefois pas comment le faire ni l'étendue de l'examen requis.

Si les ressources disponibles faisaient l'objet d'une évaluation et d'un examen adéquats et si elles étaient en mesure d'effectuer le travail, les ministères pourraient avoir moins besoin de faire appel aux consultants. De plus, le fait de recueillir de l'information sur les pénuries de compétences et l'insuffisance du personnel interne et de la documenter pourrait aider la direction à repérer les secteurs où il serait toujours plus rentable à long terme d'offrir de la formation ou d'engager des employés ayant les compétences requises au lieu de faire appel à des consultants.

RECOMMANDATION 6

Pour aider les ministères à améliorer leurs processus d'estimation du coût des services de consultation et de l'embauchage de consultants uniquement lorsque des ressources internes compétentes ne sont pas disponibles, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, renforce les exigences de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario et donne des conseils additionnels sur ce qui suit :

- la marche à suivre pour établir les coûts estimatifs des services de consultation, notamment les tarifs maximaux qui peuvent être facturés pour les types de services de consultation fournis;
- la façon de justifier les estimations;
- l'étendue de l'examen que les ministères doivent entreprendre pour solliciter des ressources internes disponibles avant d'engager des consultants externes.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère des Services

gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) renforceront l'orientation et les conseils à l'intention des ministères en ce qui concerne les estimations du coût des services de consultation et de la justification de ces estimations, ainsi que d'une aide pour s'assurer qu'ils engagent des consultants uniquement en l'absence de ressources internes compétentes.

Le Secrétariat et le Ministère élaboreront des ressources d'orientation, y compris des activités de sensibilisation et d'éducation, pour réitérer les obligations existantes.

4.2.2 Les modifications apportées aux contrats et l'absence de critères d'évaluation uniformisés peuvent influencer sur l'intégrité du processus d'approvisionnement concurrentiel

Les modifications apportées aux contrats ont pour effet de donner un avantage injuste aux fournisseurs

Conformément à la Directive sur l'approvisionnement, la prolongation des contrats en vigueur - outre ce qui est compris dans le processus d'acquisition initiale - s'assimile à une acquisition faite au moyen d'un processus non concurrentiel.

Ces modifications peuvent confier aux ministères des produits livrables supplémentaires à des coûts peut-être plus élevés que nécessaire, les nouveaux produits livrables n'ayant pas fait l'objet d'un processus concurrentiel. Elles pourraient aussi conférer un avantage injuste aux fournisseurs existants.

Du total des contrats obtenus en régime de concurrence que nous avons examiné, 22 % comprenaient une modification supérieure à 10 000 \$ alors qu'aucune option ne figurait dans le contrat pour autoriser cette modification ou un dépassement approuvé du montant de la modification. La plupart des modifications variaient entre 100 000 \$ et 500 000 \$ et deux s'élevaient à près de 1,5 million de dollars. Les services

supplémentaires ajoutés à ces modifications n'ont pas été obtenus au moyen d'un processus concurrentiel. Par exemple :

- Un consultant a été engagé par suite d'un processus concurrentiel d'une valeur approximative de 120 000 \$ pour étudier les processus de travail d'une division du ministère du Procureur général. Le contrat a par la suite été modifié pour ajouter beaucoup d'autres travaux aux modalités initiales du contrat à un coût supplémentaire de 360 000 \$, portant la valeur du contrat à 480 000 \$, soit quatre fois plus que la valeur initiale.
- L'un des contrats au centre de prestation des services des applications. NET du ministère des Transports (voir la **section 4.1.2**) d'une valeur de 18,5 millions de dollars et couvrant la période d'avril 2015 à avril 2017 a par la suite été bonifié à 19,9 millions de dollars pour les mêmes travaux. Cette somme est tout juste sous le seuil de 20 millions de dollars à partir duquel les contrats doivent être approuvés par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Les fonds approuvés pour ce contrat ont été épuisés six mois plus tôt que prévu, et la direction a conclu un autre contrat d'une valeur de 70 millions de dollars pour trois ans de plus. Le nouveau contrat a été conclu à la suite d'un processus concurrentiel.
- Le ministère des Transports a conclu un contrat d'environ 585 000 \$ avec une équipe de consultants pour étudier les fonctions de soutien opérationnel de l'ensemble du Ministère, mener des consultations à ce sujet et formuler des recommandations d'amélioration. La valeur du contrat est passée à 870 000 \$ et la durée a été prolongée de six mois afin de permettre la tenue de consultations additionnelles et l'analyse des résultats.

L'absence de critères d'évaluation uniformisés peut avoir un effet sur le processus concurrentiel

Il n'y a pas de critères d'évaluation uniformisés que les ministères sont tenus d'utiliser pour acquérir les services de consultants. Ainsi, dans les ministères que nous avons examinés, nous avons constaté que les critères d'évaluation utilisés pour le prix, les entrevues et l'expérience antérieure variaient. Sans critères d'évaluation uniformisés, les ministères peuvent ainsi adapter les critères en fonction d'un consultant privilégié.

En particulier, les variations que nous avons relevées dans le volet Entrevue sont inquiétantes. Même si, dans l'échantillon des contrats que nous avons examinés, ce volet représente moins de 30 % de la note totale, en général, dans certains cas, l'entrevue comptait pour 40 %, 50 % et jusqu'à 70 % de la note pour les consultants en TI. L'entrevue donne l'occasion de faire preuve de jugement et de subjectivité, ce qui peut influencer sur le processus de notation.

RECOMMANDATION 7

Pour favoriser un processus d'approvisionnement de services de consultation équitables, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- renforce les exigences de la Directive sur l'approvisionnement et donne d'autres conseils sur les cas où un processus concurrentiel doit être mené lorsque les modalités d'un contrat sont modifiées;
- élabore des critères normalisés d'évaluation des consultants à l'intention des ministères.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux

consommateurs (le Ministère) renforceront les conseils donnés sur les modifications aux contrats, y compris dans quelle situation un nouveau processus concurrentiel doit être lancé. Le Secrétariat et le Ministère collaboreront avec les ministères à l'élaboration de critères normalisés d'évaluation des propositions de consultants, et ils produiront des ressources d'orientation, y compris des activités de sensibilisation et d'éducation, à l'appui des nouvelles exigences.

4.2.3 Il n'y a pas suffisamment de détails dans les produits livrables et les factures des contrats pour évaluer l'optimisation des ressources

Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que dans la plupart des contrats de services de consultation, les coûts associés à des produits livrables précis n'étaient pas indiqués. En l'absence de cette information, il est difficile de déterminer si les produits livrables ont bel et bien été livrés avant d'effectuer le paiement et s'il y a eu optimisation des ressources.

Nous avons également constaté que la majorité des factures présentées pour les contrats que nous avons examinés fournissaient peu de détails sur le travail effectué, ce qui complique le rapprochement entre les montants et les produits livrables mentionnés dans le contrat. Les factures ont donc été acquittées sans qu'il y ait beaucoup de détails ou de preuves sur ce qui avait été reçu.

Par exemple, en décembre 2016, un contrat de 1,2 million de dollars d'une durée de 14 mois a été conclu pour engager une équipe de consultants chargés d'aider le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à évaluer son état de préparation à une transition opérationnelle des centres d'accès aux services de soins communautaires aux réseaux locaux d'intégration des services de santé. Le montant du contrat a été versé en paiements mensuels équivalents. Or, comme les factures ne précisaient pas le travail effectué, il nous a été

difficile de déterminer la justification de la facture et si le paiement a été versé après l'obtention de produits livrables particuliers.

Le contrat prévoyait aussi une somme approximative de 60 000 \$ pour des frais de déplacement qui ne devaient être remboursés que s'ils avaient été utilisés et s'ils étaient indiqués séparément sur les factures. Des frais de déplacement n'étaient indiqués sur aucune des factures, mais le montant intégral du contrat, y compris les frais de déplacement de 60 000 \$, a été versé.

Nous avons aussi relevé certains cas où le ministère payait les travaux avant d'avoir reçu les produits livrables. Par exemple, un consultant a été engagé par le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires (auparavant le ministère des Services sociaux et communautaires) pour un contrat d'un an au coût de 470 000 \$ afin d'assurer la prestation de services de maintenance et de soutien en TI pour le système de gestion des cas du Bureau des obligations familiales, à compter du 28 mars 2016. Le consultant a été intégralement payé le 24 mai 2016, soit quatre jours avant la date du début du contrat et sept jours avant la fin de l'exercice. Selon le Ministère, le contrat était semblable à un contrat annuel de maintenance et de soutien d'un logiciel, pour lequel les fournisseurs s'attendent à être payés à l'avance.

Une pratique exemplaire a été relevée dans des directions de divers ministères; même si les factures examinées contenaient peu de détails, il y avait un formulaire d'acceptation des produits livrables qui avait été examiné et rempli pour chaque produit livrable. Ces formulaires, pour la plupart, portaient la signature du gestionnaire du contrat. Cette pratique donne une certaine assurance que la personne qui examine et approuve les factures a au moins compris ce sur quoi la facture portait et le produit livrable qui avait été reçu.

4.2.4 La gestion du rendement des consultants varie

Conformément à la Directive sur l'approvisionnement, le rendement des fournisseurs doit être géré et documenté et les problèmes de rendement doivent être réglés. Ce qu'on entend par mesure appropriée ou niveau de gestion adéquat n'y est toutefois pas précisé.

Les pratiques de gestion des contrats dans les ministères comportaient diverses méthodes et sur différents périodes. Si le contrat n'est pas bien géré, il se peut qu'il dure plus longtemps ou qu'il soit plus onéreux que prévu, que le gouvernement ne reçoive pas le produit livrable escompté ou qu'on découvre trop tard que quelque chose dérape.

Nous avons vu des exemples positifs de gestion des contrats dans les ministères audités, notamment des rapports d'étape périodiques préparés par le consultant et le suivi au moyen de chiffriers Excel des produits livrables et des factures.

Dans d'autres contrats que nous avons examinés, la documentation sur les mesures prises faisait défaut, mais on nous a confirmé que le consultant et les membres du personnel du ministère communiquaient à tout le moins une fois par mois, bien qu'il n'y ait aucun indice de ce dont ils ont discuté dans la plupart de ces interactions.

Nous avons aussi découvert que la gestion des contrats variait selon le type de service fourni par le consultant. Par exemple, les consultants dont les fonctions étaient semblables à celles d'un employé n'étaient pas souvent convoqués à une rencontre officielle ou ne faisaient pas souvent l'objet d'un rapport officiel, car les contrats étaient gérés dans les interactions quotidiennes avec la personne en question.

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario fournit aux ministères des outils et des gabarits, dont une liste de vérification pour la gestion des contrats et un guide incluant des pratiques exemplaires, par exemple, délimiter les rôles et les responsabilités des parties prenantes du contrat et se rencontrer une fois par semaine

pour parler du rendement afin de permettre au fournisseur de signaler rapidement les problèmes et de discuter des solutions. Cependant, les ministères ne sont pas tenus d'utiliser ces outils.

Dans le cadre d'un examen interne mené en 2013, la Division de la vérification interne de l'Ontario a recommandé que Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario mette au point un cadre type de gestion des contrats/ fournisseurs pour donner des consignes à propos de la gestion des contrats. Le cadre en question devait établir des normes minimales, par exemple sur la surveillance et la mise en application des dispositions des contrats et le règlement des différends. Le cadre n'était toutefois pas encore en place au moment de notre audit.

Nous avons relevé une pratique exemplaire de gestion des contrats au gouvernement fédéral. En fait, les contrats doivent prévoir des mécanismes appropriés, par exemple, des rencontres régulières avec les consultants, l'examen périodique des travaux pour s'assurer qu'ils sont conformes au contrat et la nomination d'un gestionnaire interne de projet chargé de surveiller le travail du consultant.

Dans l'ensemble, les ministères veillaient à ce que les connaissances soient transférées à la fin du mandat de consultation

Le cas échéant, la Directive sur l'approvisionnement exige un transfert des connaissances du consultant aux membres du personnel à la fin du contrat de façon à moins dépendre des consultants à l'avenir.

Notre examen des contrats a révélé que lorsque cela était exigé, les connaissances ont généralement été transférées de façon appropriée à la fin du mandat de consultation au moyen d'un rapport écrit ou d'une réunion avec le consultant.

4.2.5 Les évaluations à la fin des contrats ne sont pas faites

Les évaluations à la fin des contrats aident à évaluer la qualité du travail et l'optimisation des ressources des produits livrés. Elles sont aussi utiles pour déterminer si un consultant convient à des tâches futures et éviter de répéter les erreurs.

Nous avons constaté que dans la plupart des contrats que nous avons examinés, il n'y avait pas eu d'évaluation à la fin des travaux et que rien n'indiquait que le rendement antérieur des consultants avait été pris en compte au moment de leur offrir un nouveau contrat.

Les évaluations à la fin des contrats ont été examinées dans notre rapport d'audit de 2016 sur *Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement*. Après cet audit, une fiche de pointage uniformisée a été mise en place à titre d'essai dans les groupements de l'information et de la technologie de l'information de la province servant à évaluer et documenter le rendement des fournisseurs de services de TI de manière équitable et uniforme. Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoient instaurer la fiche de pointage dans tous les ministères en octobre 2019.

RECOMMANDATION 8

Afin de promouvoir l'optimisation des ressources quand les ministères ont recours à des services de consultation, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- modifie la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique afin d'y intégrer des normes exigeant que les coûts soient associés à chaque produit livrable dans les contrats de service de consultation;
- renforce les exigences de la Directive et donne des consignes supplémentaires sur ce

qui est réputé être une mesure appropriée ou un niveau de gestion approprié du rendement du fournisseur.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT ET DU MINISTÈRE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) renforceront l'orientation et les conseils sur la façon de tenir compte de l'établissement des coûts dans les contrats de services de consultation, y compris une directive pour associer un coût à chaque produit livrable. Le Secrétariat et le Ministère mettront à profit les pratiques exemplaires existantes dans les ministères et feront la promotion de leur adoption à l'échelle du gouvernement. Le Ministère établira en outre des conseils à l'intention des ministères sur la gestion du rendement des fournisseurs et des contrats.

4.3 Les organismes et sociétés de la Couronne ont beaucoup recours aux services de consultation

4.3.1 Le recours aux services de consultation externes ne fait l'objet d'aucun examen général

Les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne (les organismes et sociétés) ont consacré plus de 665 millions de dollars à l'acquisition de services de consultation entre 2015-2016 et 2017-2018. Ce total a été calculé à partir de l'information sur les dépenses réelles consacrées aux services de consultation que nous avons recueillie grâce à un sondage auprès de 54 organismes et sociétés, car la province ne fait pas le suivi de ces dépenses et ne les examine pas. Les détails sur les dépenses qui nous ont été communiqués et les entités ayant participé au sondage figurent à l'annexe 3. Les dépenses au titre

des services de consultation ont dans l'ensemble diminué, passant de 243 millions en 2015-2016 à 184 millions en 2017-2018.

Étant donné que c'est la province qui finance en tout ou en partie ces organismes, la province pourrait peut-être trouver des économies à réaliser ou des améliorations à apporter. Par exemple :

- Le recours aux services de consultation par les organismes et sociétés suivait un modèle semblable à celui des ministères, à savoir que la plupart des contrats étaient adjugés à des consultants en TI. Dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que les ministères ont recours dans une trop large mesure aux consultants en TI et qu'il est possible de réaliser des économies. Des possibilités semblables pourraient exister dans ces entités.
- Nous avons noté que pendant l'exercice de 2017-2018, cinq entités étaient responsables de 65 % du total des dépenses déclarées au titre des services de consultation comme indiqué à l'annexe 3. Un examen des raisons de ces taux d'utilisation élevés aiderait à déterminer si ces services sont utilisés de façon rentable.
- À l'instar des ministères, les organismes et sociétés sont tenus de se conformer à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario.

RECOMMANDATION 9

Pour favoriser l'utilisation rentable des services de consultation dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, de concert avec les ministères, recueille de l'information sur le recours aux consultants dans les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne de la province pour cerner les secteurs où il y a des économies à réaliser et des améliorations à apporter.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre des travaux en cours pour concrétiser l'engagement du gouvernement de centraliser les achats gouvernementaux, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) collaborera avec les ministères pour adopter les meilleures pratiques d'approvisionnement et améliorer les contrôles et la surveillance des approvisionnements dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario. Le Ministère recueillera des données sur l'utilisation des services de consultants dans tous les organismes provinciaux et les fera connaître au public.

4.4 Le processus de nomination des conseillers pourrait être renforcé

Les exigences relatives aux conseillers spéciaux et aux groupes consultatifs (les conseillers) sont énoncées dans la Directive concernant les organismes et les nominations (la directive sur les nominations) entrée en vigueur en 2015, en remplacement de la Directive sur les personnes nommées par le gouvernement. Des consignes supplémentaires se trouvent dans le *Guide to Establishing Short-term Advisory Bodies and Special Advisor Positions* (guide d'établissement des organismes consultatifs de courte durée et de nomination de conseillers spéciaux) (le Guide) de 2015 du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Aux termes de la directive sur les nominations, le gouvernement peut mettre sur pied des organismes consultatifs de courte durée et/ou nommer des conseillers spéciaux pour donner des conseils à un ministre ou au premier ministre ou formuler des recommandations à son intention. Ces nominations se font par décret ou arrêté d'un ministre et ne peuvent dépasser trois ans. Le Conseil du Trésor du gouvernement (CT/CGG) doit d'abord approuver la création de ces postes de conseiller. Les sections de la directive sur

les nominations portant sur les conseillers ont été mises à jour pour la dernière fois en 2015 afin d'exiger que les analyses de rentabilisation appuient davantage la rémunération à verser aux personnes nommées.

Nous avons examiné un échantillon de conseillers spéciaux et de groupes consultatifs nommés et nous avons constaté ce qui suit.

- Ce ne sont pas toutes les exigences énoncées dans la directive sur les nominations pour les analyses de rentabilisation soumises à l'approbation du CT/CGG qui étaient respectées. Spécifiquement :
 - Dans certaines analyses de rentabilisation soumises, il n'y avait pas de données comparatives sur la rémunération ciblant un secteur public comparable.
 - Pour les nominations avec un tarif journalier de 398 \$, la directive sur les nominations exige aussi qu'une vérification du tarif comparable (par exemple, contrats signés, factures acquittées et documents semblables) soit soumise dans le cadre de l'analyse de rentabilisation. En outre, le conseiller doit donner l'assurance que le gouvernement recevra le meilleur tarif comparable de la personne nommée. Aucune des nominations avec des tarifs journaliers de 398 \$ que nous avons examinées ne se conformait à ces exigences.
- Environ 25 % des conseillers n'avaient ni rempli ni déposé le formulaire de déclaration des conflits d'intérêts. Le formulaire de déclaration précise que la personne nommée doit [traduction] « divulguer les obligations, les engagements, les relations ou les intérêts qui pourraient entrer en conflit ou être perçus comme entrant en conflit avec ses tâches auprès de l'organisme, du conseil ou de la commission au sein duquel le demandeur demande d'être nommé ou avec les intérêts de cet organisme, ce conseil ou cette commission ». Les conseillers ne sont toutefois

pas tenus de divulguer les relations, les contrats ou les intérêts susceptibles d'être liés à d'autres organismes gouvernementaux. À cet égard, nous avons constaté que les conseillers nommés par le gouvernement fédéral doivent se conformer à la *Loi sur les conflits d'intérêts* du gouvernement fédéral de 2006 qui exige de communiquer plus de renseignements, notamment toutes les activités des deux années avant la nomination susceptibles d'entrer en conflit avec la nomination, y compris des activités liées à l'emploi, la gestion d'entreprises, les contrats de services de consultation ou des partenariats.

Nous avons aussi pris note qu'il n'est pas question dans la Directive sur les nominations d'une période d'attente avant qu'un conseiller ne puisse accepter un poste auprès de l'entité qu'il a déjà conseillée ou de toute entité liée. Une telle période d'attente est cruciale pour s'assurer que le travail effectué par le conseiller est impartial et que tout travail ou activité commerciale obtenu n'est pas lié au rôle du conseiller. La période d'attente contribue en outre à éviter tout conflit d'intérêts, réel ou perçu. Dans le cadre de notre audit, nous avons relevé des exemples de conseillers acceptant des postes auprès du même ministère auquel ils avaient offert des services consultatifs pendant leur nomination ou peu après la fin de leur nomination. Spécifiquement :

- Un membre rémunéré d'un groupe consultatif nommé par le Secrétariat du Conseil du Trésor en novembre 2016 a conclu une entente visant à fournir des services de consultation en actuariat au Secrétariat le 3 février 2017. D'après une note au contrat, il devait commencer une fois le travail auprès du groupe terminé. Cependant, le groupe n'a pas produit son rapport avant le 13 février 2017, soit après la date de l'entrée en vigueur de l'entente.
- Un conseiller spécial auprès du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs dont la nomination prenait fin en mars 2014 a signé un contrat de trois

mois avec le même ministère en janvier 2014, soit deux mois avant la fin de la nomination.

RECOMMANDATION 10

Pour favoriser l'optimisation des ressources et l'objectivité dans la nomination des conseillers spéciaux et des groupes de conseillers, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- renforce les exigences de la Directive concernant les organismes et les nominations pour faire en sorte que la déclaration de conflits d'intérêts vise les activités avec tout organisme gouvernemental et exige une période d'attente entre la date à laquelle le contrat du conseiller vient à expiration et celle à laquelle il peut accepter un poste auprès d'une entité auprès de laquelle il a déjà fait office de conseiller ou de toute autre entité liée;
- veille à ce que les analyses de rentabilisation devant être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement répondent aux exigences de la Directive sur les nominations.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

La Directive concernant les organismes et les nominations et les documents d'orientation connexes décrivent le processus et les exigences visant la création des postes de consultants et les nominations à ces postes. Dans le cadre de l'engagement en faveur de l'amélioration continue, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) passera en revue la directive et la déclaration de conflits d'intérêts pour les nouvelles nominations.

Dans le cadre de cet examen, le Secrétariat tiendra compte des observations et des recommandations du présent audit, ainsi que d'autres données probantes et pratiques exemplaires d'autres administrations. En outre, le Secrétariat continuera à collaborer et à aider

les ministères à respecter les exigences de la Directive concernant les organismes et les nominations.

4.5 Recours aux services professionnels par les ministères et organismes provinciaux

On entend par services professionnels ceux fournis par des professionnels titulaires d'un permis, comme les médecins, les dentistes, les infirmiers, les pharmaciens, les vétérinaires, les ingénieurs, les arpenteurs-géomètres, les architectes, les comptables, ainsi que les avocats et les notaires, qui exercent le travail ordinaire prévu dans leurs fonctions professionnelles.

Certains des professionnels susmentionnés pourraient fournir des services professionnels ou de consultation. La différence entre une dépense pour ces deux catégories de services tient au service particulier fourni. Ainsi, un avocat qui effectue le travail juridique habituel pour lequel il détient un permis fournirait des services professionnels. S'il fournit des conseils spécialisés et stratégiques pour le processus décisionnel, ce travail relèverait des services de consultation.

Les dépenses des ministères au titre des services professionnels totalisaient environ 960 millions de dollars pour les trois derniers exercices (2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018).

Nous avons sondé 54 organismes de la Couronne et sociétés contrôlées par la Couronne (les organismes et sociétés) afin de connaître l'ampleur de leurs dépenses au titre des services professionnels pendant ces trois exercices (la province ne recueille pas cette information). Selon ce que nous avons appris, ces 54 organismes et sociétés ont consacré environ 1,38 milliard de dollars aux services professionnels pendant cette période. L'**annexe 3** fournit des détails sur les dépenses au titre des services professionnels au cours des exercices 2015-2016 à 2017-2018 qui nous ont été déclarées et sur les entités sondées.

Bien que notre audit ne portait pas sur le recours aux services professionnels par les ministères et organismes, les recommandations faites dans le présent rapport pourraient également s'appliquer aux services professionnels. Nous suggérons que la province examine ces services professionnels afin de cerner les possibilités d'économies et de confirmer qu'il y a eu optimisation des ressources.

Annexe 1 : Les 25 principaux fournisseurs de services de consultation selon les nouveaux contrats, de 2014-2015 à 2016-2017

Source des données : Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario

Fournisseur	Valeur du contrat (en millions de dollars)				Nombre total	
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total	de contrats	Type de service
1. Hitachi Consulting Corp.	–	20,0	70,2	90,2	3	TI
2. Procom Consultants Group Ltd.	23,1	19,6	21,2	63,9	374	TI et gestion
3. Deloitte	9,4	18,9	18,0	46,3	136	Gestion
4. SRA Staffing Solutions Ltd.	9,2	10,3	15,9	35,4	226	TI et gestion
5. TEKsystems Canada Inc.	9,7	11,9	11,9	33,5	241	TI et gestion
6. Infosys Public Services Inc.	26,7	0,5	–	27,2	2	TI
7. Modis Canada Inc.	9,1	6,7	3,9	19,7	104	TI et gestion
8. Randstad Interim Inc. (y compris Randstad Technologies)	6,4	4,2	8,5	19,1	130	TI
9. Pricewaterhousecoopers LLP	10,2	7,0	1,4	18,6	53	Gestion
10. Swansea Computer Specialists Corp.	5,0	5,0	7,2	17,2	115	TI
11. IBI Group	13,1	3,7	0,3	17,1	8	Conseils techniques
12. IBM Canada Ltd.	2,8	0,8	12,4	16,0	17	TI
13. Yoush Inc. (O/A Careermatch)	5,4	5,4	4,8	15,6	100	TI
14. KPMG LLP	5,3	3,9	4,4	13,6	43	Gestion
15. ITCAD Tech Inc.	2,6	4,3	4,4	11,3	74	TI
16. Bevertec CST Inc.	3,4	4,6	2,8	10,8	70	TI
17. Digitaembrace Inc.	4,8	4,3	1,7	10,8	70	TI
18. RGS Consulting Services Inc.	3,1	4,8	2,3	10,2	57	TI
19. Lintex Computer Group Inc.	3,0	3,4	3,7	10,1	56	TI
20. Computronix (Canada) Ltd.	–	9,3	–	9,3	2	TI
21. Manageflow Consulting Inc.	2,1	3,6	3,3	9,0	52	TI
22. iVedha Inc.	2,3	4,4	2,2	8,9	50	TI
23. Verbena Consulting	2,7	3,5	2,5	8,7	48	TI
24. O1 Millennium Consulting Inc.	2,9	2,7	2,2	7,8	56	TI
25. GSI International Consulting Group	3,0	3,2	1,3	7,5	38	TI et gestion
Total des 25 principaux fournisseurs	165,3	166,0	206,5	537,8	2 125	
Autres fournisseurs	155,9	158,8	135,1	449,8	3 220	
Total des fournisseurs	321,2	324,8	341,6	987,6	5 345	

Remarque : L'information relative aux nouveaux contrats de consultation pour l'exercice 2017-2018 n'était pas disponible au moment de l'audit.

TI : Services de consultation en technologie de l'information

Annexe 2 : Critères d'audit

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

1. La planification par un ministère du recours à des services de consultation justifie le besoin de ces services et établit clairement le mandat d'un contrat, y compris ses objectifs, son étendue, ses produits livrables, son échéancier et son coût. Toutes les approbations pertinentes ont été obtenues.
2. Un ministère a une entente écrite dans laquelle les responsabilités des deux parties au contrat de services de consultation sont officiellement définies. L'entente doit être conforme au mandat initial du contrat et comprendre toutes les principales exigences, par exemple, l'étendue du projet, les principaux produits livrables, l'échéancier et la rémunération. Toutes les approbations nécessaires sont obtenues avant de modifier les modalités de l'entente initiale.
3. Le travail des consultants dans un ministère est géré de façon adéquate pour assurer l'exécution satisfaisante des mandats de consultation dans les délais prévus et selon le budget approuvé et la livraison des produits livrables. Au besoin, il doit y avoir un transfert de connaissances entre les consultants et le personnel des ministères pour éviter une dépendance continue à l'endroit des consultants.
4. Les services consultatifs acquis par le premier ministre ou un ministre sont conformes à la Directive concernant les organismes et les nominations.
5. Les systèmes d'information de gestion en place dans un ministère fournissent de l'information à jour, exacte et complète sur les services de consultation et consultatifs pour appuyer la gestion efficace de ces services.

Annexe 3 : Dépenses consacrées aux services de consultation et aux services professionnels dans les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne, de 2015-2016 à 2017-2018 (en milliers de dollars)

Source des données : réponses au sondage mené auprès de 54 organismes de la Couronne et sociétés contrôlées par la Couronne

Organisme de la Couronne ou société contrôlée par la Couronne	Services de consultation			Services professionnels		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Metrolinx	53 959,1	57 835,7	39 361,2	155 469,1	220 974,5	128 259,3
Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario*	62 170,4	58 862,1	28 140,6	53 087,4	55 314,0	56 655,3
Commission du régime de retraite de l'Ontario	24 771,7	23 968,1	23 120,5	5 954,8	487,3	602,6
Ontario Power Generation Inc.*	19 738,7	13 927,2	15 908,0	105 534,7	10 711,8	109 514,4
Régie des alcools de l'Ontario	7 644,5	9 820,9	13 276,7	7 072,6	6 806,8	5 322,8
Sociétés des loteries et des jeux de l'Ontario	9 678,9	13 474,0	11 692,2	18 312,6	19 527,4	31 048,5
Commission du régime de retraite de l'Ontario*	7 770,5	4 851,6	6 308,6	1 537,9	1 420,1	938,6
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité*	4 025,7	7 363,7	5 674,6	10 549,2	6 554,6	8 788,2
Portefeuille général des biens immobiliers	2 486,6	2 848,3	5 576,8	9 170,3	14 227,1	11 243,8
Commission de l'énergie de l'Ontario	12 551,1	8 314,3	5 354,4	741,7	379,7	933,4
Action Cancer Ontario*	5 736,4	3 736,9	3 943,2	5 171,9	7 348,4	8 309,1
Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier (Infrastructure Ontario)	15 322,8	11 792,0	3 842,8	23 710,6	24 809,5	27 114,2
Commission des services financiers de l'Ontario	4 096,1	4 656,2	3 142,0	27 715,6	23 425,8	1 921,4
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	2 146,8	3 900,2	2 747,6	1 329,0	867,4	1 349,1
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario (TFO)	2 347,2	2 515,3	2 375,4	2 169,6	1 421,2	1 075,0
Agricoorp*	317,5	537,0	1 346,2	37,4	77,8	64,2
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario)	793,1	630,5	1 318,2	350,7	303,0	274,1
Société de logement de l'Ontario*	20,0	—	1 220,3	14,1	284,1	1 225,5
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest	326,9	385,5	862,7	40,2	27,5	339,7
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation	1 154,7	1 017,2	839,4	32,9	28,8	29,4
Musée royal de l'Ontario	373,0	461,3	761,9	1 937,9	1 355,8	1 508,3
Commission de transport Ontario Northland	242,6	1 464,8	680,1	4 649,3	4 465,3	4 448,4
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto	30,7	261,7	644,0	43,0	43,0	33,6
Fondation Trillium de l'Ontario	494,8	429,2	579,9	176,0	191,7	260,1
Centre Centennial des sciences et de la technologie (Centre des sciences de l'Ontario)	34,5	85,6	535,3	21,0	5,8	5,8
Agence ontarienne des eaux*	580,4	494,3	486,6	943,7	1 503,7	1 259,2

Organisme de la Couronne ou société contrôlée par la Couronne	Services de consultation			Services professionnels		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Office ontarien de financement	307,9	614,1	486,4	105,9	72,7	151,3
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto	191,9	235,3	426,2	406,3	1 266,2	510,1
Aide juridique Ontario	1 613,3	519,1	403,5	710,9	1 258,5	622,9
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka	284,7	196,8	381,1	22,3	14,1	60,5
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est	286,6	285,2	355,3	24,5	15,1	282,5
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario (TVO)	85,6	74,3	332,6	201,1	133,4	182,5
Société ontarienne de financement de la croissance	101,0	80,7	296,1	285,1	318,2	299,8
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest	275,7	23,9	291,3	17,0	17,0	58,1
Conseil des arts de la province de l'Ontario (Conseil des arts de l'Ontario)	513,1	671,2	279,0	134,8	61,8	52,8
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	10,0	69,7	267,9	1 934,4	1 921,4	1 418,4
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington	—	190,0	255,3	135,8	36,2	190,7
Ornge	369,1	179,4	238,2	1 177,9	1 463,4	1 260,0
Commission des parcs du Niagara	217,8	263,6	219,6	438,5	541,2	1 047,0
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érie St-Clair	44,5	50,8	115,3	14,1	14,1	49,1
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton	25,0	8,2	99,6	410,4	380,3	880,8
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est	—	32,1	63,4	14,8	14,8	51,3
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest	46,6	49,5	42,1	15,1	15,1	26,7
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario	227,8	181,7	38,8	1 126,4	383,5	187,4
Agence de foresterie du parc Algonquin	27,3	9,1	35,1	—	—	9,3
Société du Centre des congrès d'Ottawa	—	41,0	24,8	170,6	100,5	174,0
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique	—	—	20,0	31,0	31,0	32,0
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain	22,5	—	3,6	298,7	312,8	451,4
Institut de recherche agricole de l'Ontario	—	—	—	23,0	32,2	28,6
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre	—	—	—	233,2	256,2	421,3
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est	—	—	—	216,3	231,9	901,5
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant	21,4	—	—	162,1	162,4	320,8
Société ontarienne d'hypothèques et de logement	—	—	—	—	—	—
Fonds de garantie des prestations de retraite	—	—	—	6 111,8	2 674,2	3 807,0
Total	2 43 486,5	2 37 409,3	1 84 414,2	4 50 201,2	5 11 290,3	4 16 001,8

* L'exercice se termine le 31 décembre dans les états financiers.

Chapitre 3

Section 3.15

Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto

1.0 Résumé

En 2002, les gouvernements fédéral et provincial et l'administration municipale de Toronto ont créé Waterfront Toronto « pour surveiller tous les aspects de la revitalisation du secteur riverain de Toronto ». Étant donné que les terres situées le long du secteur riverain sont détenues par divers propriétaires fonciers des secteurs public et privé, il est largement admis que le secteur riverain ne peut être revitalisé avec succès que si une approche coordonnée et bien planifiée est adoptée. Cela exigeait qu'une entité soit investie du mandat de veiller à répondre en priorité aux besoins de la population, afin que le plein potentiel de la plus grande ville du Canada – une ville en bordure du lac – puisse être réalisé. Cette entité était Waterfront Toronto (Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto).

Une surveillance réussie exige que le surveillant ait le pouvoir de s'assurer que le travail est bien fait. Malheureusement, Waterfront Toronto n'a jamais été investi de ce pouvoir et, par conséquent, l'aménagement des terrains riverains de Toronto a continué d'être dicté dans une large mesure par des pratiques historiques, les règlements existants et d'autres règlements régissant le développement commercial et résidentiel. Waterfront Toronto n'a pu modifier le zonage que de 150 acres de terrain à usage industriel en zone à usage mixte commercial/résidentiel.

D'autres villes ont établi des entités semblables à Waterfront Toronto pour veiller à ce que les intérêts divergents des propriétaires fonciers et des autres intervenants en matière de développement passent après les intérêts supérieurs du public. Ces entités de surveillance ont reçu des pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux accordés à Waterfront Toronto, ce qui leur donne la possibilité de mettre en oeuvre des mesures comme la limitation de la hauteur des bâtiments, la création de grands espaces publics, l'accès du public aux bords de l'eau et l'expropriation de terres dans les cas où l'utilisation prévue n'était pas conforme aux plans de revitalisation globaux.

Une autre responsabilité clé d'un surveillant efficace consiste à s'assurer que le travail est bien fait, rentable et achevé en temps voulu. Waterfront Toronto n'a jamais établi tous les processus nécessaires à cette fin. Cela s'explique peut-être en partie par le fait qu'il n'a jamais eu le pouvoir réel de mettre fin à des projets qu'il estimait non conformes à sa vision d'une transformation de classe mondiale du secteur riverain de Toronto. Il avait tendance à adopter une approche plus passive en ce qui concerne la mise en oeuvre des projets.

Dès le premier jour, Waterfront Toronto connaissait bien les contraintes auxquelles il était soumis, et ses préoccupations à cet égard ont été confirmées dans un rapport d'expert-conseil présenté au conseil d'administration en 2004. Waterfront Toronto a informé à plusieurs

reprises les trois ordres de gouvernement à propos de ces contraintes, mais peu de changements ont été apportés. En fait, les communications de Waterfront Toronto au public donnaient l'impression qu'il jouait un rôle irremplaçable dans la transformation de calibre mondial du secteur riverain de Toronto, qui est d'une superficie de 2 840 acres en tout. Ce n'est pas notre conclusion.

L'achat de terres dans le secteur de Quayside par Waterfront Toronto de 2007 à 2009 lui a permis d'aménager des terres comme bon lui semble. Ce sera la première fois que Waterfront Toronto aménagera un terrain lui appartenant. Il lui incombera maintenant de déterminer comment développer le secteur de Quayside sans engagement financier courant des trois ordres de gouvernement. Waterfront Toronto a décidé de façon proactive de se trouver un partenaire en matière d'innovation et de financement pour aménager le secteur de Quayside. Cette initiative lui donne l'autonomie dont il aurait eu besoin ces 15 dernières années. Cependant, sa nouvelle entente avec Sidewalk Labs soulève des préoccupations dans des domaines comme la protection des consommateurs, la collecte de données, la sécurité, la protection des renseignements personnels, la gouvernance, l'antitrust et le droit de propriété sur la propriété intellectuelle. Il s'agit de domaines entraînant des ramifications importantes et à long terme que le gouvernement provincial, et la Ville de Toronto, doivent aborder d'un point de vue stratégique afin de protéger l'intérêt public avant que cette initiative aille plus loin.

Par ailleurs, nous avons constaté que le conseil d'administration de Waterfront Toronto n'avait disposé que d'une fin de semaine pour discuter des répercussions de l'entente-cadre initiale avant d'avoir à l'approuver. Le Comité directeur intergouvernemental a aussi exprimé des préoccupations concernant le fait que l'on n'ait pas donné assez de temps au conseil d'administration et au gouvernement pour examiner l'entente-cadre initiale. Le Comité n'a lui-même été informé du

nom du soumissionnaire retenu que cinq jours avant l'annonce publique faite le 17 octobre 2017, à laquelle ont participé le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs. La soumission de cette dernière entreprise avait été retenue par Waterfront Toronto le 12 septembre 2017.

De plus, nous avons constaté que, en date de mai 2018, les gouvernements fédéral et provincial et l'administration municipale s'étaient engagés à verser 1,25 milliard de dollars à Waterfront Toronto pour couvrir les coûts de la protection des terrains portuaires contre les inondations. Cela a également prolongé le mandat de Waterfront Toronto jusqu'en 2028 sans que celui-ci fasse l'objet d'un examen opérationnel. Les trois ordres de gouvernement pourraient encore demander que Waterfront Toronto fasse l'objet d'un examen trois mois avant la date du 20^e anniversaire de l'organisme, en 2021, afin de déterminer s'il devrait poursuivre ses activités jusqu'en 2028. L'enveloppe de 50 millions de dollars de Sidewalk Labs pour examiner de plus près le projet de développement du secteur de Quayside était conditionnelle à ce que les trois ordres de gouvernement fournissent ces 1,25 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires contre les inondations. Une deuxième entente avec Sidewalk Labs, appelée l'Entente d'aménagement, signée en juillet 2018, remplace l'entente-cadre initiale et ouvre la porte à l'élargissement du projet de Sidewalk Labs aux quelque 600 acres de terres des terrains portuaires. Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de céder les droits sur des terrains en dehors de ceux qu'il possède à Quayside.

Dans ce qui suit, nous expliquons certaines de nos préoccupations :

Mandat

- **Waterfront Toronto n'a pas obtenu la propriété des terres qu'il devait revitaliser et, par conséquent, la vision des**

propriétaires à l'égard de celles-ci régissait les décisions relatives à l'aménagement du secteur riverain. Waterfront Toronto s'est vu confier la propriété et le contrôle de 1 % des terres qu'il était chargé de revitaliser. Bien que les trois gouvernements et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région possèdent 75 % de la zone riveraine exploitable, ils n'ont pas cédé la propriété à Waterfront Toronto. Waterfront Toronto n'avait pas non plus le pouvoir d'exproprier les 24 % de terres privées disponibles pour le développement. En vertu d'un protocole conclu avec la Ville de Toronto, Waterfront Toronto doit demander à la Ville d'exproprier en son nom. En 2002, dans le but d'exercer une plus grande indépendance pour régler la hauteur des bâtiments et l'utilisation des terres dans le secteur riverain, le conseil d'administration de Waterfront Toronto a demandé à ses administrations fondatrices de consulter d'abord le Comité directeur intergouvernemental et Waterfront Toronto avant d'approuver le développement des terres publiques et privées. Toutefois, Waterfront Toronto nous a informés que les gouvernements n'ont pas approuvé cet arrangement et, par conséquent, Waterfront Toronto a dû suivre les plans des autres.

- **Waterfront Toronto n'a pas effectué de planification à plus grande échelle de l'ensemble de l'aménagement du secteur riverain.** La province n'a pas donné à Waterfront Toronto le pouvoir d'effectuer la planification et le zonage des terres. En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la Ville de Toronto a le pouvoir d'effectuer la planification et le zonage des terres. Waterfront Toronto a utilisé le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville comme guide pour la revitalisation plutôt que de créer son propre plan directeur ou sa propre vision à grande échelle. Un tel plan aurait pu établir des zones réservées aux

parcs, aux condominiums, aux sites culturels et aux entreprises pour l'ensemble du secteur riverain, et utiliser ces cibles pour mesurer les progrès de Waterfront Toronto. Waterfront Toronto a plutôt procédé à sa planification quartier par quartier, et ses plans éventuels devaient être approuvés par la ville. Nous avons constaté que les plans de quartier de Waterfront Toronto étaient semblables à ceux de la ville, mettant l'accent sur l'aménagement de zones à usage mixte plutôt que sur les espaces publics, ce qui aurait profité à tous les visiteurs du secteur riverain, comme le prévoit la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*.

- **Le mandat de développement de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités, ce qui peut causer des retards dans le développement et le dédoublement des efforts.** Le mandat de Waterfront Toronto chevauche celui d'autres entités, comme CreateTO; Infrastructure Ontario; le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport et la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario. Les rôles et mandats de ces entités n'ont pas été réévalués ou révisés, ce qui a entraîné un chevauchement des compétences et des mandats. Par exemple, il y avait un conflit entre le plan de quartier de Waterfront Toronto pour la création d'un parc le long de la plage (devenu Sugar Beach) et le plan de la Toronto Economic Development Corporation (maintenant CreateTO) pour la construction d'un complexe de bureaux (l'immeuble Corus). Waterfront Toronto et la Ville ont négocié pendant deux ans avant de parvenir à un compromis — les deux ont dû reconfigurer leurs projets pour répondre aux besoins de l'autre.

Utilisation du financement gouvernemental

- **Les gouvernements ont fourni du financement projet par projet au moyen d'ententes de financement complexes.** Ces ententes établissaient les contributions de financement entre les trois ordres de gouvernement, ces contributions étant déterminées de façon distincte au niveau de chaque projet. Depuis sa création jusqu'en 2017, Waterfront Toronto a signé 93 ententes de financement avec les 3 ordres de gouvernement. Cette approche de financement se situait au niveau des projets pris individuellement au lieu de reposer sur le mandat de revitalisation pris dans son ensemble ainsi que sur les produits livrables et les résultats attendus à long terme.
- **Les gouvernements ont redirigé 700 millions de dollars (environ 47 %) de leurs engagements de financement initiaux de 1,5 milliard de dollars vers d'autres organismes pour d'autres projets.** Les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de distribuer un financement gouvernemental d'environ 313 millions de dollars qu'il avait déjà reçu, et 383 millions de dollars que les gouvernements se sont initialement engagés à verser à Waterfront Toronto, à d'autres organismes pour d'autres projets. Dans leurs annonces publiques de financement, les gouvernements n'ont généralement pas divulgué qu'une partie du financement qu'ils accordaient à ces projets faisait déjà partie de leur engagement antérieur envers Waterfront Toronto. Ces projets comprenaient l'expansion du réseau GO, la deuxième plateforme de métro de la gare Union et la ligne Union–Pearson Express. Les annonces publiques donnaient l'impression que les gouvernements investissaient davantage dans la revitalisation du secteur riverain qu'ils ne le faisaient réellement.
- **Waterfront Toronto n'a pas rempli son mandat qui consiste à rendre le développement financièrement autonome.** Waterfront Toronto a comme mandat de veiller à ce que le développement continu dans le secteur riverain puisse se poursuivre de façon financièrement autonome, mais il dépend du financement gouvernemental et est incapable de soutenir le développement continu sans ce financement. En 2009, un rapport de consultation conseillait à Waterfront Toronto de se doter d'une expertise interne en matière de collecte de fonds, de mettre en oeuvre une stratégie visant à générer des revenus à partir des commandites d'entreprise et d'explorer la philanthropie stratégique. Waterfront Toronto n'a donné suite à ces recommandations qu'en 2016.
- **Les coûts du projet de revitalisation du secteur riverain ont dépassé les estimations initiales.** Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars, ce qui représente plus de 65 % des dépenses totales consacrées aux projets de construction et de planification qui sont gérés ou mis en oeuvre directement par Waterfront Toronto. Nous avons constaté que 5 des 13 projets que nous avons examinés coûtaient 22 % au total (environ 43 millions de dollars) de plus que les montants estimatifs des projets. Notre audit a révélé que Waterfront Toronto n'utilisait pas une approche uniforme pour déterminer les coûts estimatifs des projets. Waterfront Toronto s'est fondé sur une combinaison d'estimations de planification d'ordre général, d'ententes de financement et d'approbations de dépenses par le conseil pour son estimation initiale des coûts des projets.
- **La surveillance des projets par rapport aux budgets établis a été difficile, faute de documentation appropriée.** En 2012, Waterfront Toronto a mis en service un

nouveau serveur de données à l'échelle de l'organisation pour centraliser le stockage des documents relatifs aux projets, mais certains documents et fichiers liés aux projets sont demeurés sur les disques durs des ordinateurs de membres du personnel. Au fil du temps, en raison du roulement du personnel, ces documents et fichiers n'ont pu être retrouvés. Au moment de notre audit, Waterfront Toronto mettait en place un nouveau système de gestion de projets pour stocker la documentation relative aux projets, pour faire un meilleur suivi des dépenses effectuées dans le cadre des projets par rapport aux budgets, et pour surveiller l'avancement des travaux par rapport aux échéanciers.

- **Waterfront Toronto a mal supervisé les projets pour lesquels il a transféré des fonds à d'autres organisations pour effectuer les travaux d'aménagement.** Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars pour lesquels Waterfront Toronto a transféré des fonds à d'autres organismes qui ont mis en oeuvre les projets. Ces projets représentent près de 90 % de l'ensemble du financement fourni par Waterfront Toronto à d'autres organismes. Sur les huit projets que nous avons examinés, cinq n'incluaient aucune estimation des coûts dans les ententes entre Waterfront Toronto et les organismes bénéficiaires. L'un des projets a coûté en tout 55 % de plus (49 millions de dollars) que le montant estimatif initial. Les deux autres projets respectaient les délais et le budget.

Protection des terres portuaires contre les inondations

- **La provision initiale pour les frais de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes ainsi que pour les éventualités est importante (453 millions de dollars) et représente 37 % du total**

projeté. Le financement de ce projet a été approuvé par les gouvernements en mai 2018 avant qu'un budget détaillé ne soit établi. Une telle provision pour éventualités est discutable, et les coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes devraient déjà être plus élevés que l'estimation initiale.

Projet de Sidewalk Labs

- **Waterfront Toronto a communiqué avec Sidewalk Labs et d'autres soumissionnaires éventuels et leur a fourni de l'information avant l'émission de la demande de propositions (DP).** En mars 2017, Waterfront Toronto a publié une DP en vue de se trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur de Quayside. Les répondants disposaient de 6 semaines pour répondre à une demande de propositions complexe, par comparaison aux 10 semaines qui avaient été accordées aux répondants dans le cas des projets d'art public du quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Sidewalk Labs a été choisi comme partenaire d'innovation et de financement, car sa proposition était de loin la plus complète. Sidewalk Labs a reçu plus de renseignements de Waterfront Toronto avant le lancement de la DP que les autres parties devant présenter une soumission. Waterfront Toronto a indiqué avoir aussi communiqué des renseignements à d'autres soumissionnaires éventuels avant le lancement de la DP. Des ententes d'échange de renseignements ont été signées avec Sidewalk Labs et deux autres organisations, dont une a également été retenue à la suite de la première sélection. Selon Waterfront Toronto, cet échange de renseignements a eu lieu avant le lancement de la DP dans le cadre du processus habituel de sondage du marché

en vue de se faire une idée de l'intérêt de ce dernier pour le projet de Quayside.

- **Contrairement à ses pratiques d'exploitation antérieures, Waterfront Toronto n'a pas consulté adéquatement les ordres de gouvernement au sujet du projet de Sidewalk Labs.** La portée du projet, des véhicules autonomes à la collecte de données, relève de plusieurs ministères provinciaux et fédéraux et de la Ville, mais Waterfront Toronto n'a pas consulté adéquatement ces ordres de gouvernement avant de signer une entente initiale le 16 octobre 2017, ni par la suite. Cela faisait l'objet de discussions à un niveau politique supérieur.
- **Étant donné que le site de la ville intelligente sera probablement plus grand que les terrains de Quayside, il faudra accorder encore plus d'attention aux préoccupations importantes de la population au sujet de ce projet.** Selon l'Entente d'aménagement, bien que la portée de la planification puisse englober l'ensemble du secteur riverain, la mise en oeuvre de l'innovation urbaine (technologie intelligente qui améliore la durabilité et l'efficacité dans la collectivité) se limite aux terres de Quayside de 12 acres. Toutefois, l'entente d'aménagement permet des aménagements sur tout terrain appartenant à Waterfront Toronto ou à Sidewalk Labs à l'extérieur de Quayside – dans le secteur riverain plus large –, mais il faudrait obtenir l'approbation de tous les ordres de gouvernement.
- **Le projet a soulevé des préoccupations de la population au sujet de la collecte et de l'utilisation des données.** Afin d'assurer l'utilisation éthique des données qui peuvent être recueillies par le projet de ville intelligente, l'entente d'aménagement vise à établir un cadre de gouvernance numérique. Un tel cadre sert à établir les modalités redditionnelles, les rôles et les pouvoirs décisionnels au regard de Waterfront

Toronto et de Sidewalk Labs, et il couvre des aspects comme les normes et les politiques numériques. L'entente d'aménagement propose également de nouvelles approches de gouvernance des données, comme l'utilisation d'une fiducie de gestion de données, où les données sont stockées par une tierce partie. Toutefois, l'entente ne fournit pas de détails sur la gouvernance des données. On ne précise pas non plus si les renseignements personnels, que recueille Sidewalk Labs, seront liés à la collecte actuelle de données personnelles de leur entreprise soeur, Google, dans les comptes de ses utilisateurs. En avril 2018, Waterfront Toronto a mis sur pied un Comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres (le Comité), dont des experts de l'industrie et des universitaires, pour le conseiller sur des questions comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et la propriété intellectuelle. D'après les discussions avec les membres du Comité, l'efficacité du Comité à fournir des conseils de gestion sur les enjeux clés du projet de ville intelligente a été limitée. Les membres estiment que les réunions sont principalement axées sur le travail administratif, comme le contexte et la confidentialité du projet, ainsi que les questions techniques et d'ordonnancement. Il y a également eu deux démissions en raison de préoccupations au sujet du manque de transparence et de l'apathie de Waterfront Toronto à l'égard des préoccupations des résidents au sujet de la protection des données.

- **Il y a une incertitude quant à savoir si Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se conformeront aux obligations provinciales en matière d'approvisionnement et au protocole d'entente conclu avec la Ville de Toronto.** L'entente actuelle entre Sidewalk Labs et Waterfront Toronto oblige les deux

parties à lancer conjointement des demandes de propositions (DP) aux promoteurs si le projet va de l'avant. Les politiques d'approvisionnement actuelles de Waterfront Toronto doivent être conformes à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. Par ailleurs, un protocole d'entente (PE) entre Waterfront Toronto et la Ville de Toronto confère à la Ville un rôle important dans la surveillance et l'approbation des DP aux promoteurs pour la revitalisation des terrains appartenant à la Ville. À ce stade-ci, on ne sait trop comment la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic s'appliquera à Waterfront Toronto lorsque cette entité émettra des DP conjointes avec Sidewalk Labs afin de respecter ses obligations provinciales en matière d'approvisionnement et le protocole d'entente avec la Ville. La direction de Waterfront Toronto a indiqué qu'elle se conformerait à ces obligations

Conclusion globale

Nous avons conclu que Waterfront Toronto n'a pas été aussi efficace qu'elle l'aurait pu dans l'exécution de son mandat de revitalisation du secteur riverain de Toronto, et ce, pour plusieurs raisons. La propriété et le contrôle des terres qu'il devait revitaliser restaient entre les mains des propriétaires initiaux. La Ville de Toronto était également responsable de la planification et du zonage des terres dans le secteur riverain, et Waterfront Toronto a utilisé le plan existant de la Ville pour orienter l'aménagement du secteur riverain plutôt que d'élaborer son propre plan et sa propre vision. Le mandat de Waterfront Toronto chevauchait également les mandats d'autres entités provinciales et municipales. Nous avons également noté que les gouvernements ont approuvé et accordé des fonds à Waterfront Toronto dans une optique à court terme, projet par projet, au lieu d'adopter une perspective holistique à long terme.

De ce fait, Waterfront Toronto n'a directement aménagé que 5 % du total des terres publiques exploitables dans le secteur riverain, et il a fourni des fonds d'aménagement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation couvrant une superficie de 151 acres additionnelles depuis sa création en 2002.

Notre audit a aussi constaté que Waterfront Toronto n'avait pas mis en place suffisamment de systèmes et de procédures pour planifier et mettre en oeuvre les projets de revitalisation du secteur riverain de Toronto de façon rentable et en temps opportun. Par exemple, dans le cas de 5 des 13 projets que nous avons examinés, les coûts ont dépassé globalement de 22 % (environ 43 millions de dollars) les estimations. En outre, Waterfront Toronto n'a pas assuré une surveillance suffisante des projets lorsqu'il a transféré des fonds à d'autres organisations qui effectuaient des travaux d'aménagement.

Nous avons également conclu que la province n'a pas de cadre stratégique pour orienter les travaux d'aménagement d'une ville intelligente à usage mixte comme celle que l'on envisage de construire à Quayside. Pour protéger l'intérêt public, un tel cadre devrait traiter de la propriété intellectuelle, de la collecte des données, de la propriété, de la sécurité et de la protection des renseignements personnels, des questions juridiques, des questions de protection des consommateurs, du développement d'infrastructures et du développement économique.

Le présent rapport renferme 6 recommandations pour Waterfront Toronto et 4 recommandations pour le ministère de l'Infrastructure, ce qui comprend 36 mesures de suivi, pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto respecte le travail de la vérificatrice générale et le mandat de son Bureau. Nous remercions la vérificatrice

générale et son équipe de leurs travaux. Waterfront Toronto entend prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées pour améliorer ses opérations en faisant fond sur les observations et les recommandations présentées dans ce rapport.

Bien que Waterfront Toronto se félicite de ses réalisations et de son rôle à l'appui de la protection du secteur riverain contre les initiatives d'aménagement de nature ponctuelle qui ont caractérisé les efforts sur ce front au cours du dernier demi-siècle et au-delà, nous sommes d'accord avec l'opinion énoncée à la suite de l'audit, soit que notre travail en vue de revitaliser le secteur riverain de Toronto est loin d'être terminé. Il n'y a qu'un seul secteur riverain à Toronto, et il faudra plus d'une trentaine d'années pour en tirer le plein potentiel. Notre mandat est axé sur l'intérêt public, ce qui signifie que la priorité doit aller à un aménagement bien pensé – et non à un aménagement à tout prix et aux effets irréversibles, comme ce fut le cas par le passé, ce genre d'aménagement pouvant produire des revenus à court terme mais ne permettant pas de préserver ou d'utiliser au mieux le secteur riverain.

Nous notons aussi que l'attention dont fait l'objet le secteur riverain de Toronto est plus forte que jamais. Les gens sont excités de constater les possibilités qui existent à Quayside et qui peuvent se traduire par d'énormes améliorations relativement à certains des défis associés à la vie dans les grandes villes de nos jours : un logement abordable, la circulation, la consommation d'énergie et les déchets. Parallèlement, les gens s'intéressent aux questions touchant la confidentialité des données et le rôle que devrait jouer la technologie dans notre quotidien. Waterfront Toronto n'ira pas de l'avant avec le projet de Quayside sans avoir d'abord consulté les trois ordres de gouvernement et sans leur avoir donné l'occasion d'examiner et de commenter

les documents clés avant leur approbation par le conseil de Waterfront Toronto.

Ainsi que cela est précisé dans le rapport d'audit, Waterfront Toronto a déjà pris des mesures pour mettre à niveau son système de gestion de projets.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) souscrit aux recommandations formulées par la vérificatrice générale afin d'améliorer la surveillance du gouvernement à l'égard de Waterfront Toronto et de s'assurer que ce dernier est en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat de revitalisation du secteur riverain de Toronto.

Le Ministère surveille les résultats de Waterfront Toronto dans l'optique du mandat qui lui est confié aux termes de la loi. La province travaille en étroite collaboration avec des partenaires, dont le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto, pour s'assurer que Waterfront Toronto se conforme aux lois et aux règlements en vigueur en vue d'aménager le secteur riverain en maintenant un bon rapport coût-efficacité.

La province, en collaboration avec la Ville de Toronto et le gouvernement du Canada, a défini les objectifs de Waterfront Toronto ainsi que les pouvoirs lui permettant de mener ses activités; cela comprend par exemple le pouvoir de choisir, de définir et de gérer des projets concordant avec ses objectifs aux termes de la loi.

Depuis la création de Waterfront Toronto, des fonds provenant des trois ordres de gouvernement ont servi à appuyer l'aménagement du secteur riverain. Ces fonds ont donné un élan à l'économie et ont contribué à la création d'emplois. Entre 2001 et 2013, les investissements des gouvernements partenaires ont permis de créer environ 16 200 emplois à temps plein et de longue durée. Un tel investissement a aidé à lancer de multiples projets, entre autres des projets

d'aménagement d'espaces publics comme Sherbourne Common, Corktown Common et Under Pass Park. Ce financement public a aussi aidé à l'aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don, où l'on retrouve actuellement des logements abordables et des logements du segment inférieur du marché, ainsi que 9,3 hectares de parcs et d'espaces publics.

Un rapport indépendant soulignait que, considérant les six premiers aménagements réalisés, le financement gouvernemental affecté au départ aux infrastructures habilitantes avait permis d'utiliser des terrains, ce qui avait engendré une production économique de 4,1 milliards de dollars et des aménagements d'une valeur de 2,6 milliards à l'intérieur du secteur riverain.

La province travaille de concert avec ses partenaires gouvernementaux afin de renforcer la surveillance de Waterfront Toronto. Elle poursuivra ses efforts afin que l'aménagement du secteur riverain de Toronto se déroule de façon responsable et efficiente tout en maximisant les possibilités de développement économique et de création d'emploi.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de Waterfront Toronto

L'histoire de Toronto en tant que ville portuaire révèle que le secteur riverain est largement sous-utilisé depuis des décennies. La **figure 1** montre la portion de terrain disponible pour le développement.

Le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain, composé de représentants de la Ville de Toronto, du gouvernement du Canada et de la province de l'Ontario, a été mis sur pied en novembre 1999 afin d'élaborer un plan d'activités et de formuler des recommandations pour revitaliser le secteur riverain. Dans son rapport

de mars 2000, le Groupe de travail a formulé les recommandations suivantes :

- rendre le bord de l'eau accessible à la population d'Etobicoke à Scarborough;
- faire du secteur riverain un endroit ludique, dynamique et divertissant toute l'année;
- démanteler l'autoroute surélevée Gardiner Expressway et construire un nouveau réseau routier et de transport vers le centre-ville de Toronto et revitaliser le secteur riverain;
- créer des quartiers au coeur de la Ville pour le travail, le mode de vie et les loisirs, ce qui se traduira par une augmentation substantielle du parc de logements abordables et du marché de la Ville.

Le Groupe de travail a été mis sur pied pour appuyer la candidature de Toronto en vue d'accueillir les Jeux olympiques d'été de 2008. En 2002, après que Toronto a perdu la candidature olympique à Pékin en juillet 2001, Waterfront Toronto a été créé par les trois ordres de gouvernement, mais il est régi par une loi provinciale — la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* — dont le mandat législatif est de superviser et de diriger le renouvellement du secteur riverain de Toronto. Son mandat est de rehausser la valeur économique, sociale et culturelle du secteur riverain.

La *Loi* renferme une disposition de temporisation qui prévoit la liquidation de Waterfront Toronto après le 15 mai 2023. Toutefois, si les gouvernements procèdent à un examen avant cette date et recommandent que la société ne soit pas liquidée avant 2028, la société pourra poursuivre ses activités jusqu'en 2028. Le 5 mars 2018, le ministère de l'Infrastructure a envoyé une lettre à Waterfront Toronto pour réitérer les dispositions de la *Loi*, qui précise qu'il pouvait poursuivre ses activités jusqu'en 2028, à condition que les gouvernements n'exigent pas une liquidation hâtive.

En mai 2018, les gouvernements au pouvoir ont consenti une prolongation de cinq ans du mandat de Waterfront Toronto en approuvant en 2018 un

Figure 1 : Terres riveraines

Source des données : Waterfront Toronto

Type de terre	Terres publiques		Terres aménageables	
	Acres	%	Acres	%
Terres privées			338	12
Terres publiques disponibles pour le développement				
Aménagées par d'autres organismes avec des fonds de Waterfront Toronto	151	14		
Aménagées par d'autres (p. ex. Infrastructure Ontario, promoteurs privés)	39	4		
Aménagées par Waterfront Toronto	55	5		
Autres à aménager par Waterfront Toronto	817	77		
Total des terres publiques disponibles à des fins de développement	1 062	100	1 062	37
Total des terres disponibles à des fins de développement		1 400	49	49
Terres non aménageables		1 440	51	51
Total des terres riveraines		2 840	100	100

projet de protection contre les inondations des terrains portuaires d'une durée de sept ans qui permettra à la Société de poursuivre ses activités après la date de temporisation prévue en 2023. Le projet comprend le détournement de la rivière Don vers le milieu des terrains portuaires entre le chenal de navigation et le chenal Keating et la création d'un tronçon de vallée fluviale naturalisée. Le projet comprendra également d'importants travaux d'excavation du sol et de remise en état qui, en fin de compte, élèveront le sol dans la plupart des terrains portuaires.

2.2 Propriété des terres riveraines

En vertu du Règlement de l'Ontario 200/03, la zone riveraine totale en cours d'aménagement, à l'exclusion des routes et des cours d'eau, couvre une zone générale au sud de la rue Front entre l'avenue Dowling à l'ouest et l'avenue Coxwell à l'est (voir l'**annexe 1** pour une carte du secteur riverain de Toronto). La région, qui a une superficie de 2 840 acres, comprend aussi Mimico, Port Union, la Place de l'Ontario et la flèche littorale de la rue Leslie, mais exclut les îles de Toronto. Comme le montre la **figure 2**, les trois ordres de gouvernement et l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région possèdent 1 047 acres ou

75 % de la zone riveraine exploitable. Waterfront Toronto possède 15 acres, soit environ 1 % de la zone riveraine exploitable, et environ 338 acres, soit 24 %, de la zone riveraine exploitable appartiennent à des intérêts privés.

2.3 Mandat législatif

Selon la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*, les objectifs législatifs de Waterfront Toronto sont les suivants :

- mettre en oeuvre un plan qui rehausse la valeur économique, sociale et culturelle des terrains dans le secteur riverain et qui crée un secteur riverain accessible et actif pour le mode de vie, le travail et les loisirs, et ce, d'une manière responsable sur les plans financier et environnemental;
- veiller à ce que le développement continu dans le secteur riverain puisse se poursuivre de façon financièrement autonome;
- promouvoir et encourager la participation du secteur privé à l'aménagement du secteur riverain;
- encourager la participation de la population à l'aménagement du secteur riverain;
- exécuter d'autres activités qui pourraient être prescrites par des règlements provinciaux futurs.

De plus, ces objectifs devraient être atteints afin d'assurer que la revitalisation du secteur riverain crée une nouvelle croissance économique et de nouveaux emplois, de nouvelles institutions culturelles, de nouveaux parcs et espaces verts pour la population et de nouvelles communautés commerciales, résidentielles et récréatives diversifiées et dynamiques. Voir l'**annexe 2** pour connaître les résultats des activités de Waterfront Toronto et les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs de revitalisation stratégiques et prévus par la loi.

2.4 Comité directeur intergouvernemental

Les trois ordres de gouvernement assurent la surveillance et la gouvernance de Waterfront Toronto par l'entremise du Comité directeur intergouvernemental. Ce Comité directeur est composé d'un membre avec droit de vote de chaque ordre de gouvernement (habituellement les sous-ministres et le directeur municipal), qui est appuyé par un membre du personnel de chaque palier de gouvernement, et Waterfront Toronto est représenté par un membre sans droit de vote. Le Comité directeur aide la haute direction à prendre des décisions, à financer des projets et à diriger la mise en oeuvre des projets. Conformément à son mandat, le Comité directeur doit servir de point de convergence au niveau de la direction pour la gestion et la coordination intergouvernementales

des questions liées à Waterfront Toronto. Il assure également la gouvernance et la surveillance pour Waterfront Toronto. Plus précisément, il :

- dirige la détermination des questions de gouvernance générales et propres au projet liées à la revitalisation du secteur riverain et à Waterfront Toronto, et en discute, au besoin;
- coordonne les activités entre les trois ordres de gouvernement et Waterfront Toronto;
- sert de forum d'échange d'information sur la mise en oeuvre de projets financés par les trois gouvernements;
- entreprend des exercices de planification conjointe pour s'assurer que les projets proposés sont conformes aux buts, aux objectifs et au mandat de l'IRSRT et de Waterfront Toronto;
- gère les accords de contribution et les activités connexes;
- fait part de ses commentaires sur le plan annuel de Waterfront Toronto au conseil d'administration de Waterfront Toronto;
- établit des groupes de travail, au besoin, pour prêter conseils et orientation sur les questions secondaires;
- établit des comités directeurs de gestion axés sur les projets, au besoin, pour diriger et mettre en oeuvre les projets de revitalisation du secteur riverain appuyés par le gouvernement.

Figure 2 : Propriété des terres riveraines, 2018

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

Propriétaire foncier	Acres	Aménageables	Distribution (%)
Gouvernement fédéral	381	110	8
Gouvernement provincial	678	220	16
Ville de Toronto	1,161	629	45
Office de protection de la nature de Toronto et de la région	88	88	6
Total des terres publiques	2 308	1 047	75
Waterfront Toronto	15	15	1
Privé et autre*	517	338	24
Superficie totale du secteur riverain	2 840	1 400	100

* Comprend les terres pour lesquelles les données sur la propriété ne sont pas disponibles (trois acres).

Voir la **figure 3** pour la structure de la prestation des projets de revitalisation et la **figure 4** pour une liste des intervenants et des organismes partenaires.

2.5 Conseil d'administration

En plus du comité directeur, Waterfront Toronto est également dirigé par un conseil d'administration composé de 12 membres et d'un président, et chaque ordre de gouvernement nomme quatre représentants. Le président est nommé conjointement par les trois ordres de gouvernement, à moins que les gouvernements ne s'entendent pas sur un président, auquel cas le conseil nomme un président parmi ses membres. Les membres du conseil ne sont pas autorisés à être des employés des gouvernements. À l'échelon municipal et provincial, une seule des personnes nommées peut être élue. Au niveau

fédéral, il n'y a pas de telles restrictions. Sinon, les députés n'ont pas le droit d'être élus. Grâce à la représentation au conseil ainsi qu'au Comité directeur intergouvernemental, les intérêts stratégiques des trois ordres de gouvernement sont intégrés à la prise de décisions stratégiques à Waterfront Toronto. À l'heure actuelle, tous les membres du conseil ont servi pendant moins de deux ans, à l'exception du président qui siège depuis février 2016. Au fil des ans, le Conseil a reçu l'appui de nombreux comités chargés de formuler des recommandations au Conseil dans différents secteurs d'activité, comme les finances, le développement immobilier, la mobilisation de la population et du gouvernement et l'examen de la conception.

De plus, un comité consultatif sur la stratégie numérique a été mis sur pied en avril 2018 pour orienter les négociations de Waterfront Toronto

Figure 3 : Structure de réalisation des projets de revitalisation

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

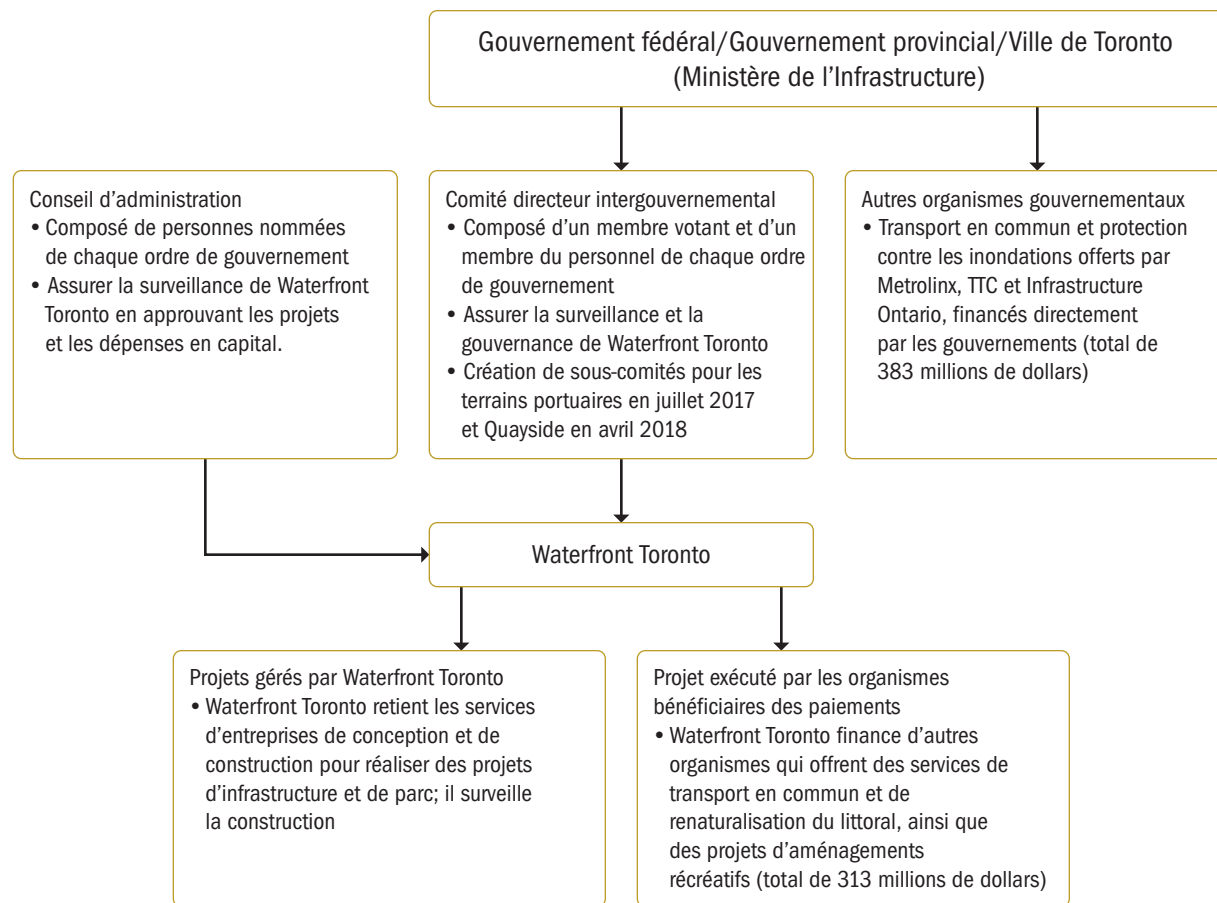


Figure 4 : Intervenants et organismes partenaires de Waterfront Toronto

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

Fédéral	
Infrastructure Canada	Ministère représentant l'intérêt du gouvernement fédéral pour la revitalisation du secteur riverain et responsable de l'approbation du financement fédéral destiné à Waterfront Toronto.
Administration portuaire de Toronto	Organisme qui possède et exploite l'aéroport Billy Bishop de Toronto, le port de Toronto et la Marina de l'avant-port. Collabore avec Waterfront Toronto à la revitalisation des terrains portuaires.
Provincial	
Ministère de l'Infrastructure	Ministère ayant une responsabilité législative à l'égard de Waterfront Toronto, notamment pour ce qui est de son mandat, du financement provincial et de la surveillance au moyen de rapports d'étape annuels.
Infrastructure Ontario	Organisme du ministère de l'Infrastructure qui surveille l'approvisionnement et la réalisation des grands projets, y compris des projets immobiliers. Il agit en qualité de chef de projet pour la protection contre les inondations dans le quartier de West Don Lands et a aménagé le Village des athlètes panaméricains en partenariat avec Waterfront Toronto et un promoteur du secteur privé.
Office de protection de la nature de Toronto et de la région	Un des 36 offices de protection de la nature de l'Ontario qui offrent une vaste gamme de programmes et de services liés à la protection contre les inondations, à la lutte contre l'érosion, à la gestion de la qualité et de la quantité de l'eau et à la protection de l'environnement naturel. Collabore avec Waterfront Toronto pour renaturaliser l'embouchure de la rivière Don et dirige la renaturalisation des rives de Mimico et de Port Union.
Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport	Il a participé à l'élaboration d'un plan de revitalisation de la Place de l'Ontario (dans le secteur riverain désigné) et, en partenariat avec Infrastructure Ontario, a dirigé ses projets d'aménagement de parcs, soit le parc et le sentier Trillium, et la Place communale pour les célébrations.
Municipal	
Division de l'urbanisme	Assume l'autorité sur l'urbanisme, le zonage, les permis et l'esthétique urbaine.
Toronto Economic Development Corporation/Toronto Port Lands Company/CreateTO	La Toronto Economic Development Corporation (TEDCO) a été établie comme société autofinancée pour poursuivre le développement immobilier et promouvoir la revitalisation de l'emploi à Toronto. En 2009, TEDCO a été rebaptisée la Toronto Port Lands Company afin de mieux refléter ses activités dans la région portuaire. En 2017, la Toronto Port Lands Company et d'autres organismes municipaux ont fusionné pour former CreateTO, qui continue de posséder et de gérer environ 500 acres de terres riveraines à l'intérieur et autour des terrains portuaires.
Toronto Transit Commission	Exploite le transport en commun à Toronto. Collabore avec la Ville et Waterfront Toronto pour accroître la capacité du transport en commun afin de desservir de nouveaux aménagements riverains commerciaux et résidentiels.
Tribunal d'appel de l'aménagement local (anciennement la Commission des affaires municipales de l'Ontario)	Tribunal administratif qui entend des causes relatives à une gamme de questions municipales, financières et foncières, comme les plans officiels, les règlements de zonage, les plans de lotissement et les redevances d'aménagement.

en vue d'un partenariat de ville intelligente avec Sidewalk Labs (voir la **section 2.9**). Le Comité donne des conseils à la direction de Waterfront Toronto sur des questions comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et les droits de

propriété sur la propriété intellectuelle et le contrôle de la propriété intellectuelle. Au moment de notre audit, le Comité était composé de 12 membres. Les membres, nommés par la direction de Waterfront Toronto, avaient des antécédents variés dans des domaines comme le capital de risque, la technologie

civique, le droit à l'information et la protection des renseignements personnels.

2.6 Financement de fonctionnement et dépenses

En 1999, le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain a estimé qu'il faudrait environ 12 milliards de dollars pour réaliser le potentiel des terres riveraines non aménagées. Il a été proposé que le secteur privé finance sept milliards de dollars des coûts grâce à divers partenariats avec les gouvernements et que les cinq milliards de dollars restants soient recueillis par les gouvernements.

Comme le montre la **figure 5**, en octobre 2000, les gouvernements du Canada et de l'Ontario et la Ville de Toronto se sont engagés à verser chacun 500 millions de dollars (pour un total de 1,5 milliard de dollars) pour revitaliser le secteur riverain de Toronto. Les gouvernements ont conservé leur propriété des terres sur le secteur riverain (voir l'**annexe 3** pour une carte de propriété des terres).

Par la suite, les gouvernements ont réaffecté 383 millions de dollars de l'engagement de

1,5 milliard de dollars à d'autres organismes gouvernementaux pour des projets de transport en commun et de protection contre les inondations dans le secteur riverain. En 2006, la Ville a permis à Waterfront Toronto de conserver le produit de la vente des terres de la ville et de réinvestir dans des travaux de revitalisation. En mars 2018, Waterfront Toronto avait reçu un total de 1,135 milliard de dollars des gouvernements et 133 millions de dollars de sources autres que les gouvernements, tirés par exemple des frais de stationnement, du produit de la vente de terrains et d'un don.

En date de mai 2018, les trois ordres de gouvernement avaient pris des engagements supplémentaires de 1,25 milliard de dollars pour Waterfront Toronto, ces fonds devant être affectés sur une période de sept ans en vue d'une deuxième phase de réaménagement du secteur riverain, soit la protection contre les inondations des terrains portuaires. Au cours de l'exercice 2017-2018, Waterfront Toronto a reçu une avance de 65 millions de dollars par rapport à l'engagement de 1,25 milliard de dollars, qui lui a permis de dépenser 39 millions de dollars pour un projet de remplissage sur les terrains portuaires.

Figure 5 : Répartition du financement initial du gouvernement destiné à Waterfront Toronto, de sa création au 31 mars 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

Type de financement	Total	Ordre de gouvernement		
		Fédéral	Provincial	Ville
Engagement initial des gouvernements	1 500	500	500	500
Moins : Fonds redirigés vers d'autres organismes ^{1,2}	(383)	(102)	(200)	(81)
Plus : Vente de terrains ³ de la Ville de Toronto	18	–	–	18
Financement accordé à Waterfront Toronto	1 135	398	300	437
Moins : Paiements de transfert à d'autres organismes ^{2,4}	(313)	(75)	(123)	(115)
Fonds disponibles	822	323	177	322

1. Comprend le financement pour l'expansion du Réseau GO, la liaison ferroviaire Union-Pearson, la protection contre les inondations des terrains du quartier de West Don.
2. Dans les annonces publiques de financement de programmes de ces initiatives, les gouvernements n'ont généralement pas mentionné qu'une partie du financement proviendrait de leurs engagements précédents en matière de revitalisation.
3. Au cours des cinq prochaines années, à la suite des engagements actuels de la Ville, Waterfront Toronto recevra 86 millions de dollars de plus.
4. Les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de fournir du financement à des organismes comme l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région pour la régénération du littoral à Port Union et à Mimico, et à la TTC pour une deuxième plateforme de métro à la gare Union.

Comme le montre la **figure 6**, Waterfront Toronto a dépensé au total 1,34 milliard de dollars pour des projets de revitalisation, y compris en engageant des coûts d'exploitation de 112 millions de dollars au total. La **figure 7** montre les types de projets pour lesquels les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de dépenser le financement qui lui a été accordé. La **figure 8** montre les revenus et les dépenses de Waterfront Toronto au cours des cinq dernières années, y compris les salaires de 9,5 millions de dollars en moyenne et les autres coûts d'exploitation de

3 millions de dollars. La **figure 9** illustre la situation financière de Waterfront Toronto au cours des cinq derniers exercices.

2.7 Dotation à Waterfront Toronto

Au cours des cinq dernières années, Waterfront Toronto a employé en moyenne 70 employés à temps plein et contractuels. Waterfront Toronto a brièvement réduit son personnel d'environ 10 % pour le ramener à 63 en 2015 et en 2016, selon une recommandation de la Ville faisant état d'une diminution des projets actifs. La **figure 10** montre qu'en septembre 2018, Waterfront Toronto avait augmenté le nombre d'employés à 96, dont 20 étaient des employés contractuels, alors qu'il amorçait les travaux de protection contre les inondations de 1,25 milliard de dollars des terrains portuaires.

Environ 60 % du personnel de Waterfront Toronto travaille à des activités liées à des projets comme la planification urbaine, la conception de projets, la gestion et l'approvisionnement. Les 40 % restants travaillent dans les domaines de la liaison avec le gouvernement et des communications

Figure 6 : Répartition des dépenses sur le secteur riverain, du début jusqu'au 31 mars 2018 (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

Catégorie de dépenses	Montant
Projets gérés directement par Waterfront Toronto	760
Projets annulés	49
Achats de terrains	TT106
Paiements à d'autres organismes d'exécution de projets	313
Coûts d'exploitation	112
Total	1 340

Figure 7 : Source des revenus par ordre de gouvernement et dépenses par projet, du début jusqu'au 31 mars 2018

Source des données : Waterfront Toronto

Types de projets	Waterfront				Total	Total (%)
	Toronto	Ontario	Canada	Autre ¹		
	(en millions de dollars)					
Promenade et paysage de rue	115	49	112	60	336	25
Autres infrastructures municipales ²	130	134	39	24	327	24
Autres coûts et coûts généraux ³	32	42	35	37	146	11
Deuxième plateforme de la gare Union ⁴	58	63	17	0	138	10
Parc	22	23	70	0	115	9
Acquisition de terrains	3	17	86	0	106	8
Travaux de planification et préliminaires	46	22	21	2	91	7
Projets annulés	9	10	23	7	49	4
Gestion des sols et de l'environnement	13	11	5	3	32	2
Total	428	371	408	133	1 340	100

1. Le financement provenant de sources autres que les gouvernements, comme le produit de la vente de terrains et les frais de stationnement, constitue une autre source de financement.
2. Autres infrastructures municipales : installations de traitement des eaux pluviales
3. Les « autres coûts » comprennent les coûts associés à des événements ponctuels.
4. En 2002, trois ordres de gouvernement subventionnaires ont demandé à Waterfront Toronto de transférer 138 millions de dollars à la TTC pour la construction d'une deuxième plateforme de métro à la gare Union.

Figure 8 : État des résultats quinquennaux de Waterfront Toronto (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Moyenne sur 5 ans
Revenus des gouvernements	36,2	29,1	24,9	15,3	4,5	22,0
Autres produits d'exploitation	2,2	3,6	1,3	2,1	2,6	2,4
Total des revenus	38,4	32,7	26,2	17,4	7,1	24,4
Salaires	9,3	9,0	8,9	10,0	10,3	9,5
Coûts d'exploitation	2,8	3,2	3,6	2,6	2,8	3,0
Coûts directs du projet	32,7	27,1	23,8	5,6	2,6	18,4
Moins : portion capitalisée des dépenses ¹	(8,4)	(7,4)	(6,2)	(3,9)	(7,1)	(6,6)
Total des dépenses	36,4	31,9	30,1	14,3	8,6	24,3
Bénéfice d'exploitation	2,0	0,8	(3,9)	3,1	(1,5)	0,1
Gain sur la vente de terrains et d'immobilisations	—	19,92	—	3,3	1,5	4,9
Revenu net	2,0	20,7	(3,9)	6,4	0,0	5,0

1. La portion capitalisée des dépenses est constituée des coûts liés aux actifs qui sont toujours en cours de développement. Elle n'est pas comptabilisée dans les états financiers lorsqu'elle est engagée, mais plutôt pendant la durée de vie de l'actif.

2. Vente de terrains d'East Bayfront au promoteur.

Figure 9 : Bilan quinquennal de Waterfront Toronto, au 31 mars de chaque année (en millions de dollars)

Source des données : Waterfront Toronto

	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne sur 5 ans
Actifs						
Trésorerie et autres actifs à court terme	91	108	63	66	81	82
Actifs en cours de développement	298	392	309	300	347	329
Immobilisations	113	106	104	88	89	100
Total des actifs	502	606	476	454	517	511
Passifs						
Contribution et subventions reportées	74	51	58	45	57	57
Autres passifs à court terme	18	31	8	7	23	18
Passif à long terme	3	3	5	6	5	4
Total des passifs	95	85	71	58	85	79
Actif net	407	521	405	396	432	432
Total du passif et de l'actif net	502	606	476	454	517	511

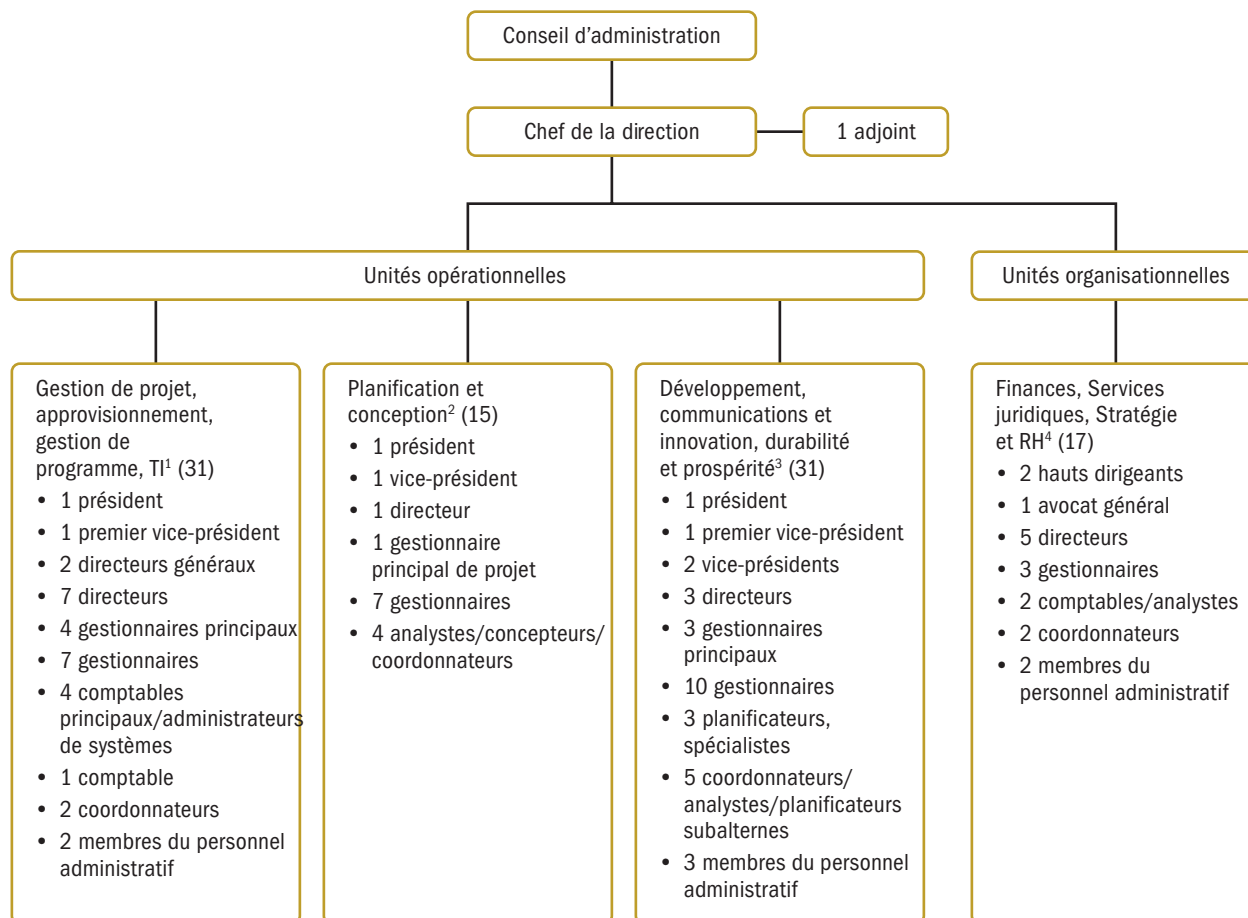
publiques, du droit, des finances, des ressources humaines et de l'administration. Neuf employés se consacrent entièrement au projet de ville intelligente de Sidewalk Labs, examinent les documents juridiques et coordonnent avec Sidewalk Labs l'élaboration du plan pour le projet Quayside (voir la section 2.9 pour plus de détails).

2.8 Projets de revitalisation du secteur riverain

L'annexe 4 énumère les projets auxquels Waterfront Toronto a participé. La participation de Waterfront Toronto a varié de la direction et du financement des projets jusqu'à l'achèvement

Figure 10 : Organigramme de Waterfront Toronto, septembre 2018

Source des données : Waterfront Toronto



1. Gestion de projet et approvisionnement s'occupent de l'achat de tous les services de conception, d'ingénierie, de consultation et de construction pour la construction d'infrastructures et de projets de parcs.
2. Planification et conception élaborent conjointement des plans urbains pour les quartiers avec la Ville de Toronto et surveillent la conception des projets d'infrastructure et de parc. Ils gèrent davantage les approbations réglementaires, y compris les évaluations environnementales et les permis.
3. Développement et communications dirigent et développent les terres, assurent la liaison avec les gouvernements et sont responsables des consultations publiques et des communications externes.
4. Finances, services juridiques, stratégie et RH sont responsables de la gestion des ententes de financement et du rendement financier, du recrutement et du maintien en poste du personnel, en plus de surveiller les activités ministérielles et juridiques, comme les ententes avec Sidewalk Labs.

de ceux-ci, en passant par la participation à la planification ou la simple prestation de conseils sur des projets dirigés par d'autres organisations. Dans le cas de certains projets, sous la direction de ses gouvernements subventionnaires, Waterfront Toronto s'est contenté de distribuer le financement à d'autres organismes pour la réalisation des projets. Comme le montre la **figure 11**, les 55 acres que Waterfront Toronto a aménagées s'inscrivent principalement dans trois catégories :

- les parcs;
- les promenades et les paysages de rue, y compris les pistes cyclables et les trottoirs;
- les bâtiments résidentiels, y compris des logements abordables.

L'**annexe 5** présente une carte de l'emplacement de ces projets dans le secteur riverain.

Il y a également eu un développement important de condominiums résidentiels dans le secteur riverain depuis 2003, sous la direction de promoteurs du secteur privé.

Figure 11 : Utilisation des terres dirigée par Waterfront Toronto, 31 mars 2018

Source des données : Waterfront Toronto

	Acres	% du total
Parcs	31	56
Promenades et paysages de rue	10	18
Logement dans les quartiers de West Don Lands et d'East Bayfront	10	18
Stationnement	3	6
Installations municipales (campus riverain du Collège George Brown)	1	2
Total	55	100

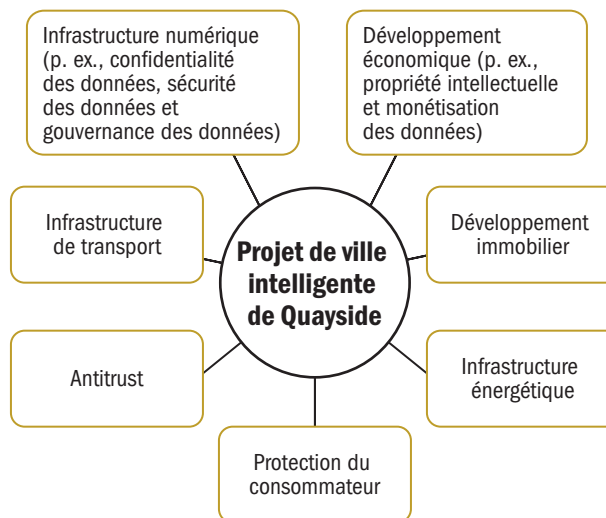
2.9 Projet de ville intelligente avec Sidewalk Labs à Quayside

De 2007 à 2009, Waterfront Toronto a acheté des parcelles de Quayside pour un montant de 68 millions de dollars afin de construire des logements abordables, d'offrir à la population un accès littoral, de permettre le prolongement des rails de tramway, de localiser une centrale énergétique et de permettre d'autres possibilités de développement.

Sidewalk Labs a été le soumissionnaire retenu dans le cadre d'une DP publiée par Waterfront Toronto en mars 2017 à titre de partenaire d'innovation et de financement du secteur de Quayside. Dans l'entente-cadre d'octobre 2017 entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs, ceux-ci ont convenu de créer une zone urbaine (maintenant appelée publiquement une « ville intelligente ») où l'on utilise des capteurs électroniques afin de recueillir des données pour gérer avec efficacité les actifs et les ressources dans le secteur de Quayside (voir la **figure 12** pour les secteurs nécessitant une étude et une analyse et qui pourraient exiger l'élaboration de politiques provinciales et municipales). L'objectif est de relever des défis urbains — comme l'utilisation efficace de l'énergie, l'abordabilité des logements et le transport — en utilisant des technologies comme les immeubles

Figure 12 : Secteurs nécessitant une analyse provinciale et l'élaboration de politiques avant d'aller de l'avant avec le projet de ville intelligente de Quayside

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



modulaires à haut rendement énergétique et les voitures autonomes et en développant un réseau de caméras et de capteurs dans le quartier.

Le 31 juillet 2018, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs ont signé une autre entente appelée Entente d'aménagement, qui a remplacé l'entente d'octobre 2017. L'Entente d'aménagement établit les rôles des deux entreprises, établit les structures de gestion du projet et définit les principes de gouvernance des données, y compris la collecte et l'utilisation des données personnelles. Dans le cadre de l'entente-cadre et de l'entente d'aménagement, Sidewalk Labs s'est engagé à établir le nouveau siège social de Google Canada à Toronto dans le secteur riverain de l'Est.

Waterfront Toronto peut se retirer sans pénalité de ce projet de ville intelligente jusqu'à ce qu'un plan directeur de développement et d'innovation, qui succédera à l'Entente d'aménagement, soit signé. Waterfront Toronto prévoit signer une telle entente en 2019.

Un comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres a été mis sur pied par Waterfront Toronto en avril 2018 pour conseiller la direction sur des questions comme la protection

des renseignements personnels, la propriété des données et la propriété intellectuelle.

Sidewalk Labs et Waterfront Toronto ont tenu des réunions publiques en mars, mai et août 2018, et d'autres réunions sont prévues en décembre 2018 et au début de 2019.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si Waterfront Toronto, en collaboration avec les gouvernements municipal, provincial et fédéral et d'autres intervenants, avait mis en place des systèmes et des procédures efficaces pour :

- planifier et mettre en oeuvre la revitalisation du secteur riverain de Toronto de manière rentable et en temps opportun, conformément aux lois, aux règlements, aux ententes et aux mandats applicables;
- surveiller régulièrement et rendre compte publiquement des progrès et du rendement des projets de revitalisation.

Nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 6**) que nous utiliserions pour atteindre notre objectif d'audit. Ces critères ont été établis à la suite d'un examen des lois, politiques et procédures applicables et d'études internes et externes. La haute direction de Waterfront Toronto a examiné et accepté notre objectif d'audit et les critères connexes.

Notre audit a été mené principalement au bureau de Waterfront Toronto de décembre 2017 à octobre 2018. Nous avons obtenu des observations écrites de Waterfront Toronto selon lesquelles, au 9 novembre 2018, il nous a fourni toute l'information dont il disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les conclusions de ce rapport.

Notre audit a porté sur divers aspects des activités de Waterfront Toronto, notamment la planification, la conception, l'établissement des

priorités, la budgétisation, l'approvisionnement, la gestion et la réalisation de projets de revitalisation depuis sa création en 2002. Nous avons interviewé la haute direction, les membres actuels et anciens du conseil et les membres actuels et anciens du Comité consultatif sur la stratégie numérique et examiné les données, courriels et autres documents connexes à Waterfront Toronto. Nous avons également interviewé des employés de la Ville de Toronto, du ministère de l'Infrastructure et d'Infrastructure Canada afin de comprendre la participation de chaque administration subventionnaire de Waterfront Toronto. Nous avons rencontré des intervenants de diverses entités comme Infrastructure Ontario, l'actuel commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario ainsi que sa prédécesseure, CreateTO (anciennement la Toronto Economic Development Corporation), l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, la Ville de Mississauga, la Commission de transport de Toronto, Sidewalk Labs et des groupes communautaires représentant les intérêts des résidents.

Outre l'audit de ses états financiers annuels, Waterfront Toronto a fait l'objet de 31 audits entre 2003 et 2017. La plupart de ces audits, effectués à la demande de l'un ou l'autre des trois ordres de gouvernement ou de l'organisme lui-même, ont porté sur des aspects particuliers des activités de ce dernier (comme les ressources humaines et la gestion de la trésorerie) ou ont visé à déterminer si Waterfront Toronto avait affecté aux projets prévus les fonds reçus des gouvernements. La portée de trois de ces audits englobait l'efficacité et l'efficacité de l'organisme au cours des cinq dernières années. Nous avons examiné les rapports d'audit que nous jugions pertinents aux fins de déterminer la portée et l'étendue de nos propres travaux d'audit. Les constatations présentées dans ces rapports concordent généralement avec celles contenues ici.

De plus, nous avons retenu les services d'une entreprise nationale de sondage pour demander aux résidents de la région du Grand Toronto

de nous faire part de leur connaissance de l'organisation Waterfront Toronto et de leurs points de vue sur le secteur riverain de Toronto. Nous avons également examiné les recherches pertinentes et les pratiques exemplaires en matière de revitalisation du secteur riverain au Canada et dans d'autres administrations. Nous avons retenu les services d'un conseiller indépendant spécialisé dans les projets de revitalisation pour nous aider dans cet audit. Nous avons également examiné d'autres audits effectués au nom des trois ordres de gouvernement dans le cadre de la planification de nos travaux.

Nous avons effectué notre travail et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification — Missions d'appréciation directe applicables publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario applique les Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées concernant la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Observations détaillées de l'audit : mandat et financement initial

4.1 Aménagement direct du secteur riverain par Waterfront Toronto

Comme le montre la **figure 1**, l'ensemble du secteur riverain est constitué de terres exploitables et non exploitables. Environ la moitié des terres riveraines ne sont pas exploitables, y compris les chemins de fer, les infrastructures, les sites patrimoniaux, les sites historiques comme la Tour CN, les centres communautaires préexistants, les immeubles commerciaux et les tours de condominium résidentielles. Sur les 1 400 acres de terres exploitables, environ 338 sont des terres privées. La **figure 1** montre que les 1 062 acres de terres restantes dans le secteur riverain appartiennent à l'État.

Depuis sa création en 2002, Waterfront Toronto a développé directement (c'est-à-dire géré des projets directement jusqu'à la fin) 55 acres ou 5 % des 1 062 acres de terres publiques exploitables. L'**annexe 3** présente une carte du secteur riverain de Toronto qui montre les secteurs directement aménagés par Waterfront Toronto. Waterfront Toronto a fourni des fonds de développement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation de 151 acres supplémentaires. Des promoteurs privés et d'autres organismes gouvernementaux, comme Infrastructure Ontario, ont également développé 39 acres, ce qui laisse 817 acres de terres publiques, principalement les terrains portuaires, à aménager.

En 2013, Waterfront Toronto a retenu les services d'un expert-conseil pour évaluer les avantages économiques de ses projets afin d'estimer l'incidence de ses travaux. L'expert-conseil a estimé à près de 10 milliards de dollars la valeur qui serait créée par les projets de développement – comme

des bâtiments et des infrastructures – dans des zones adjacentes à celles mises en valeur par Waterfront Toronto. Toutefois, l'expert-conseil n'a pas été en mesure de déterminer exactement la contribution des travaux de Waterfront Toronto aux 10 milliards de dollars de développement, puisque des facteurs externes comme la forte croissance de la demande pour des espaces résidentiels et commerciaux à Toronto ont probablement influencé le marché local. Dans son rapport, l'expert-conseil indiquait que les retombées économiques étaient attribuables, à tout le moins en partie, aux effets directs des activités de Waterfront Toronto.

4.2 Waterfront Toronto avait une autorité limitée pour diriger la revitalisation

4.2.1 Waterfront Toronto s'est principalement appuyé sur les plans d'aménagement du secteur riverain de la Ville de Toronto

En 2000, le Groupe de travail sur la revitalisation du secteur riverain de Toronto, mis sur pied par les trois ordres de gouvernement pour formuler des recommandations en vue de la revitalisation du secteur riverain de Toronto, a qualifié l'approche de gestion des terres riveraines de « disposition aléatoire et non coordonnée des biens publics. Il est impossible d'attirer des investissements à moins qu'un tel mécanisme [c'est-à-dire une organisation] ne soit présent pour coordonner, mettre en oeuvre, promouvoir et intégrer les actions publiques et privées. » Bien que Waterfront Toronto ait été créée par la suite pour devenir cette organisation, en théorie, il ne dirigeait pas la revitalisation et le développement du secteur riverain.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités de l'Ontario ont le pouvoir de planifier et de déterminer le zonage des terres à différentes fins, comme des terrains résidentiels, commerciaux ou des parcs. En 2003, la Ville de Toronto avait déjà élaboré un plan

directeur pour le secteur riverain central. Comme Waterfront Toronto n'a pas l'autorité officielle en matière de planification et qu'il a fallu cinq ans au Conseil municipal pour examiner et approuver le plan, Waterfront Toronto n'a pas élaboré son propre plan directeur ni une vision à grande échelle pour revitaliser le secteur riverain de Toronto. Il s'est plutôt fié, comme le prévoyait le Conseil municipal, au plan directeur de la Ville et s'en est servi pour orienter la revitalisation du secteur riverain.

Le plan directeur de la Ville indiquait d'une façon générale que le secteur riverain était un secteur à usage mixte à des fins résidentielles, commerciales, municipales et d'aménagement de parcs. Cependant, il ne précisait pas, par exemple, quel pourcentage des terres pouvait être utilisé pour les parcs par rapport à d'autres utilisations. Il ne précisait pas non plus les zones précises pour chaque type de développement, par exemple, l'endroit où les parcs seraient construits dans le secteur riverain. Le plan directeur de la Ville a répertorié 25 projets potentiels dans le secteur riverain. Sur ces 25 projets potentiels, nous avons déterminé que 18 cadraient avec le mandat de Waterfront Toronto. Comme le montre la **figure 13**, au moment de notre audit, Waterfront Toronto n'avait réalisé que huit des 18 projets. Les sept autres projets étaient alignés de plus près aux autres organismes.

Waterfront Toronto, en collaboration avec la Ville de Toronto, avait élaboré des plans plus détaillés pour les quartiers des terrains de l'Ouest de la rivière Don et East Bayfront en 2005, le chenal Keating en 2010 et l'île Villiers (une partie des terrains portuaires) en 2017. Ensemble, ces plans de quartier couvrent environ 10 % des terres du secteur riverain central. Étant donné que Waterfront Toronto a dû obtenir l'approbation du Conseil municipal pour ces plans, les plans pour les quartiers des terrains de l'Ouest de la rivière Don et de East Bayfront sont très semblables à ceux des quartiers avoisinants établis par la Ville de Toronto, qui ont mis l'accent sur l'aménagement à usage mixte plutôt que sur les espaces publics.

Figure 13 : État d'avancement des projets de Waterfront Toronto figurant dans le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto en 2003

État d'avancement évalué par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Projet	Type	Description et portée	Dans le mandat de Waterfront Toronto	Substantiellement achevé à l'automne 2018
1 Paysage de rue Queen's Quay	Élimination des barrières	Transformer la rue en une avenue conviviale pour les piétons et les cyclistes.	Oui	Oui
2 Sentier riverain/sentier Martin Goodman	Élimination des barrières	Raccorder et élargir les sentiers existants pour créer un sentier continu entre le ruisseau Garrison et la vallée de la Don.	Oui	Oui
3 Les promenades du bord de l'eau	Création d'espaces publics	Promenades reliant des parcs individuels et des espaces publics à un corridor piétonnier continu.	Oui	Oui
4 Harbourfront Centre	Création d'espaces publics	Remplacer les stationnements de surface par des stationnements souterrains pour libérer des terres à des fins culturelles ou commerciales.	Oui	Oui
5 Parcs à East Bayfront	Création d'espaces publics	Construction de nouveaux parcs à l'extrémité des rues Jarvis, Sherbourne et Parliament.	Oui	Oui
6 Protection contre les inondations dans West Donlands	Durabilité	Créer une berme de protection contre les inondations.	Oui	Oui
7 West Don Lands	Développement	Développer les terres du quartier Donlands	Oui	Oui
8 East Bayfront	Développement	Construire un nouveau quartier résidentiel de condominiums de hauteur moyenne.	Oui	Oui
9 Couloir Gardiner	Élimination des barrières	Éliminer l'obstacle que crée l'autoroute Gardiner Expressway.	Oui	Non
10 Paysage de rue du boulevard Lakeshore	Élimination des barrières	Transformer la rue en une avenue conviviale pour les piétons et les cyclistes.	Oui	Non
11 Extrémité de la rue Yonge	Création d'espaces publics	Créer un espace public distinctif comprenant une jetée, une place, des lieux culturels et de divertissement.	Oui	Non
12 Don Greenway	Création d'espaces publics	Corridor d'espaces verts reliant promenade Don Valley et le parc Tommy Thompson à travers les terrains portuaires, y compris un centre de créativité et d'innovation.	Oui	Non
13 Parc du lac Ontario	Création d'espaces publics	Prolongement de Ash Bridges Bay grâce au remplissage pour agrandir et relier le parc Tommy Thompson.	Oui	Non
14 Voie maritime	Création d'espaces publics	Explorer les possibilités d'utiliser une partie de l'espace du quai le long du chenal pour un espace communautaire.	Oui	Non
15 Parc Commissioners	Création d'espaces publics	Construction d'un nouveau parc entre la rue Cherry et Don Roadway (au nord de la rue Commissioners).	Oui	Non
16 Transport durable	Durabilité	Prioriser le transport en commun, le vélo et la marche comme moyen de transport.	Oui	Non

Projet	Type	Description et portée	Dans le mandat de Waterfront Toronto	Substantiellement achevé à l'automne 2018
17 La renaturalisation de l'embouchure de la rivière Don	Durabilité	Renaturalisation d'un nouvel espace récréatif.	Oui	Non
18 Ouverture des terrains portuaires au développement urbain	Développement	Développer la région en un quartier achalandé qui met en valeur les industries de l'innovation et du savoir.	Oui	Non
19 Nouveau parc Fort York	Création d'espaces publics	Agrandir le parc de Fort York pour créer une attraction nationale, régionale et locale.	Non	Certains
20 Agrandissement du parc Marilyn Bell	Création d'espaces publics	Ajout de trois hectares au parc.	Non	Certains
21 Exhibition Place	Développement	Tirer parti des aménagements existants dans la région et les améliorer.	Non	Certains
22 LRT Transit	Élimination des barrières	Prolongement des itinéraires du train léger sur rail entre l'Exhibition Place et les terrains portuaires.	Non	Non
23 Place de l'Ontario	Création d'espaces publics	Relier la Place de l'Ontario au réseau de parcs riverains.	Non	Non
24 Silos Canada Maltage	Création d'espaces publics	Tirer parti des silos existants pour construire un espace spécial à des fins publiques et privées.	Non	Non
25 Création de corridors du patrimoine culturel	Élimination des barrières	Relier le bord de l'eau pour former un réseau culturel riverain.	Non	Non

En septembre 2004, un consultant embauché par Waterfront Toronto a évalué le modèle d'organisation et de gouvernance par rapport aux facteurs de réussite observés dans d'autres organismes de revitalisation du secteur riverain d'autres administrations. L'examen a révélé que Waterfront Toronto n'avait aucune emprise sur les terres, y compris la capacité de réglementer les terres privées, et que la coordination entre les intervenants ou les organismes gouvernementaux, comme la Ville, semblait insuffisante. Il a aussi constaté que, bien que la vision originale de Waterfront Toronto consistait à fonctionner comme une société de développement habilitée, il fonctionnait en fait comme un organisme de coordination disposant d'un pouvoir et d'un

contrôle insuffisants pour harmoniser les efforts des intervenants ou faire progresser le développement du secteur riverain.

4.2.2 Propriété et contrôle limités des terrains par Waterfront Toronto

Waterfront Toronto n'a pas obtenu la propriété et le contrôle des terres qu'il devait revitaliser, ce qui a limité sa capacité de planifier des projets à grande échelle. Waterfront Toronto pourrait aussi être touché par l'évolution des priorités et par les besoins au chapitre des revenus des gouvernements qui assurent son financement. Dès 2002, afin de contrôler la hauteur des bâtiments et l'utilisation des terres dans le secteur riverain, le conseil

d'administration de Waterfront Toronto a demandé à ses gouvernements fondateurs d'exiger que les projets d'aménagement proposés sur les terres publiques et privées le long du secteur riverain soient examinés par le Comité directeur intergouvernemental et Waterfront Toronto. Waterfront Toronto nous a informés que les gouvernements n'avaient pas approuvé cette entente.

Waterfront Toronto possédait seulement 15 acres (1 %) des terres exploitables, tandis que le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario, la Ville de Toronto et le secteur privé possédaient la plus grande partie de ces terres, qui n'ont pas été transférées à Waterfront Toronto. Comme le montre l'**annexe 7**, cela contraste avec le projet d'aménagement de The Forks à Winnipeg, par exemple, où l'organisation chargée de l'aménagement de The Forks a obtenu la propriété des terres dont elle était responsable de la revitalisation. En 1993, une organisation internationale dédiée aux centres-villes et aux centres urbains du monde entier a décerné au projet de The Forks un prix d'excellence qui l'a distingué de ceux de 60 autres villes canadiennes, américaines, antillaises et sud-africaines.

Waterfront Toronto n'avait pas et n'a toujours pas le pouvoir d'exproprier des droits fonciers. En vertu d'un protocole conclu avec la Ville, Waterfront Toronto doit demander à la Ville d'exproprier en son nom. Toutefois, Waterfront Toronto n'a pas appliqué ce protocole.

Au cours de la dernière décennie, les terres privées ont été en grande partie transformées en copropriétés. Comme Waterfront Toronto n'était pas propriétaire de ces terres, il n'avait aucun contrôle direct sur leur développement. Bien que la Ville de Toronto ait le contrôle du zonage de ces terres privées, leur rezonage en vue d'en faire des parcs l'obligerait à verser une contrepartie aux propriétaires au titre de la valeur des terres. La Ville a également tiré profit des revenus provenant des redevances des promoteurs et des taxes foncières provenant de l'aménagement de condominiums.

4.2.3 Le mandat de développement chevauche celui d'autres entités gouvernementales

Le mandat de Waterfront Toronto est semblable à celui d'autres entités gouvernementales existantes, ce qui a limité davantage sa capacité de planifier et d'exécuter la revitalisation du secteur riverain de Toronto. Les rôles et les mandats des organismes de développement économique et d'infrastructure suivants n'ont pas été réévalués ou révisés, ce qui a entraîné des chevauchements de compétences et de mandats.

Toronto Economic Development Corporation (TEDCO)

La Toronto Economic Development Corporation (TEDCO), établie en 1986 avant la création de Waterfront Toronto, est une société en propriété exclusive de la Ville de Toronto qui est responsable de la gestion de ses terrains et de certains terrains municipaux situés dans le secteur riverain du centre-ville. En 2006, il y a eu un conflit entre le plan de quartier de Waterfront Toronto visant à créer un espace public, y compris un parc et une attraction publique, et le plan de TEDCO de construire un complexe de bureaux (l'immeuble Corus) près de l'extrémité sud de la rue Jarvis sur un terrain appartenant à la Ville. Waterfront Toronto et la Ville ont négocié pendant deux ans avant de parvenir à un compromis — les deux ont dû reconfigurer leurs projets pour répondre aux besoins de l'autre. L'espace public de 4,5 acres prévu pour le secteur riverain de Toronto a été réduit à un parc de plage triangulaire de deux acres (qui est devenu Sugar Beach).

En juin 2017, TEDCO a fusionné avec d'autres organismes municipaux pour former CreateTO. Bien qu'un protocole d'entente conclu en 2006 entre la Ville de Toronto, TEDCO et Waterfront Toronto ait désigné Waterfront Toronto comme chef de la revitalisation des terrains portuaires, CreateTO continue de posséder et de gérer environ 500 acres de terres riveraines dans et autour des

terrains portuaires (partie des 1 400 acres de terres exploitables dans le secteur riverain).

Sans la résolution de ce chevauchement de mandat, il pourrait y avoir d'éventuels conflits au sujet de l'utilisation des terres des terrains portuaires, pour lesquels CreateTO supervise les baux fonciers à long terme. Le plan à long terme de la Ville pour les terrains portuaires indique que les parties est de la région continueraient d'être utilisées par les studios de cinéma et à des fins industrielles. Cependant, le plan de quartier de Waterfront Toronto plus récent pour la région montre qu'il a l'intention d'aménager des terres adjacentes en tant que collectivité résidentielle à usage mixte.

À l'automne 2017, le Comité directeur intergouvernemental a demandé aux deux organisations de discuter d'un processus pour confirmer leurs rôles et responsabilités respectifs, mais n'a pas fourni d'autres directives. Depuis janvier 2018, Waterfront Toronto travaille avec CreateTO pour définir les rôles et responsabilités respectifs. Au moment où notre audit a été achevé, l'exercice se poursuivait.

Infrastructure Ontario (IO)

Infrastructure Ontario (IO), un organisme provincial, est responsable de la direction des grands projets d'infrastructure et de la gestion du portefeuille immobilier du gouvernement. En date de 2011, le ministère de l'Infrastructure avait fourni un financement de 135 millions de dollars à IO, dont 120 millions avaient été réaffectés à même les fonds de 1,5 milliard destinés au départ à Toronto Waterfront pour configurer un terrain à des fins de protection contre les inondations dans le quartier West Don Lands. Ce relief fortifie et élève la rive de la rivière Don, éliminant ainsi le risque d'inondation dans le quartier West Don Lands, ce qui permet en retour d'exécuter des projets de construction dans la région.

En 2010, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a financé, par l'entremise d'IO, le Village des athlètes des terrains de l'Ouest de la

rivière Don pour les Jeux panaméricains de 2015. IO a supervisé l'aménagement de cinq blocs de bâtiments par un promoteur privé, qui a servi de dortoirs pendant les Jeux panaméricains de 2015. Après les Jeux, deux des blocs ont fourni des logements abordables, deux ont été aménagés en condominiums et une résidence d'étudiants et un centre communautaire ont également été construits. Le promoteur privé a construit des condominiums sur trois blocs supplémentaires après la fin des Jeux. Bien que le quartier West Don Lands soit un quartier situé dans le secteur riverain désigné, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a désigné IO comme responsable de ce projet.

Ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport

La Place de l'Ontario, un complexe de 155 acres comprenant des plans d'eau (c'est-à-dire des parcelles de terrain, dont une partie ou la totalité sont recouvertes d'eau), se trouve dans la zone désignée pour la revitalisation par Waterfront Toronto. Cependant, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, qui surveille la Société d'exploitation de la Place de l'Ontario, a dirigé l'élaboration d'un plan de revitalisation pour cette dernière et a compté sur IO pour appuyer la mise en oeuvre de ses projets de parc. En juin 2017, IO a achevé l'aménagement du parc et du sentier Trillium, couvrant 7,5 acres de terrain qui servaient auparavant principalement de stationnement. La participation de Waterfront Toronto au projet s'est limitée à la gestion des consultations publiques et du processus de conception.

En février 2018, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a attribué un contrat de conception pour la Place communale pour les célébrations, un parc supplémentaire de 18 acres qui sera construit à côté du parc Trillium. Encore une fois, ce projet est planifié par le Ministère et sera géré par IO. Le parc devait offrir un espace vert polyvalent offrant des possibilités d'art public, d'activités communautaires et de loisirs. Waterfront

Toronto n'a pas participé à la planification du projet ni à l'acquisition du contrat de conception. En juin 2018, le travail de conception a été interrompu lorsque le nouveau gouvernement provincial a été élu.

4.2.4 Près de la moitié (700 millions de dollars) de l'engagement de financement de 1,5 milliard de dollars destiné à Waterfront Toronto a été redirigé vers d'autres organismes

Comme le montre la **figure 5**, en 2018, les gouvernements de l'Ontario, du Canada et de Toronto avaient réduit le montant du financement engagé pour la revitalisation de Waterfront Toronto à environ 1,1 milliard de dollars par rapport à leur engagement initial de 1,5 milliard de dollars. Un total de 383 millions de dollars provenant de l'enveloppe de 1,5 milliard de dollars a été réaffecté à d'autres organismes existants pour des projets comme l'expansion du réseau GO (130 millions de dollars), la protection contre les inondations sur les terrains de West Don (120 millions de dollars), le complexe sportif des terrains portuaires (32 millions de dollars), l'Union Pearson Express (25 millions de dollars), le pont piétonnier de Fort York (21 millions de dollars) et 19 autres petits projets.

De plus, les gouvernements ont demandé à Waterfront Toronto de fournir un financement total de 313 millions de dollars à d'autres organismes pour des projets de restauration des rives et de transport en commun. Bien que ces projets s'inscrivent dans le mandat de développement du secteur riverain, ils représentent au total près de 700 millions de dollars pour des projets que Waterfront Toronto n'a pas directement conçus ni gérés.

Dans leurs annonces publiques de financement, les gouvernements n'ont pas divulgué qu'une partie du financement qu'ils fourniraient pour ces projets représentait une réduction de leur engagement annoncé plus tôt envers Waterfront Toronto. Ces annonces publiques donnaient l'impression que les gouvernements investissaient

des sommes supplémentaires dans la revitalisation du secteur riverain.

4.2.5 Le financement accordé à Waterfront Toronto était axé sur des projets plutôt que versé annuellement ou à long terme

Le financement des trois ordres de gouvernement a été octroyé à Waterfront Toronto sur une base ponctuelle en fonction de chaque projet, dans le cadre de 93 accords de financement distincts. En 2006, dans une lettre adressée au groupe d'experts indépendant du gouvernement fédéral sur les subventions et les contributions, Waterfront Toronto s'est dit préoccupé par le fait que ce mécanisme de financement « met l'accent sur des projets individuels plutôt que sur le mandat de revitalisation plus vaste et les résultats attendus à long terme ». Un an plus tôt, en 2005, Waterfront Toronto avait commencé à planifier la façon de répartir l'engagement financier des gouvernements entre différents projets, mais les gouvernements n'entendaient ne financer que des coûts particuliers de projets individuels plutôt que de fournir un financement annuel. Par conséquent, les gouvernements contrôlaient directement le choix de certains projets et la nature de la revitalisation des terres publiques.

Un exemple est la tentative infructueuse de Waterfront Toronto d'installer un campus de l'Université pour la paix affiliée aux Nations Unies à la base de la rue Yonge. Le plan directeur de la Ville de Toronto prévoyait la préservation du quai en tant qu'espace public d'importance particulière. Le plan de Waterfront Toronto était d'utiliser le quai comme espace culturel pour reconfigurer et faire connaître le secteur riverain de Toronto. Il proposait un campus de l'Université pour la paix offrant des programmes de maîtrise aux étudiants internationaux, aux responsables des Nations Unies et aux gouvernements sur la prévention des conflits, la démocratie et la gouvernance.

En 2004, le site privé de 10 acres a été mis en vente. Waterfront Toronto n'a reçu l'appui que du

gouvernement fédéral et de la Ville pour l'achat du site, mais pas de la province, de sorte qu'il n'a pu acquérir le terrain en raison d'un manque de fonds. En novembre 2005 — alors que Waterfront Toronto essayait d'obtenir des fonds suffisants pour acheter le terrain —, un consortium de promoteurs a acquis 9 des 10 acres du site pour construire un complexe de copropriété de 15 étages. Plus tard la même année, Waterfront Toronto a acheté la parcelle restante d'une acre. Cependant, le projet relatif à l'Université pour la paix a été abandonné par ses commanditaires. Waterfront Toronto ne disposait pas à ce moment de fonds pour aménager un parc à cet endroit. Le site continue de servir de terrain de stationnement jusqu'à ce que l'on ait les fonds requis pour l'aménagement d'un parc.

L'engagement supplémentaire de 1,25 milliard de dollars des gouvernements pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations acheminera des fonds vers Waterfront Toronto, conformément à un calendrier de financement global qui définit déjà les budgets des projets individuels qui devront être établis d'ici le début de 2019.

RECOMMANDATION 1

Pour que le mandat de Waterfront Toronto reflète la vision de la population et des gouvernements d'un secteur riverain revitalisé et qu'il ne chevauche pas les mandats d'autres entités à l'avenir, nous recommandons au ministère de l'Infrastructure, en consultation avec les gouvernements partenaires :

- d'effectuer un examen du mandat de Waterfront Toronto, en mettant l'accent sur la définition claire du rôle et des pouvoirs requis par l'organisme pour appuyer la revitalisation du secteur riverain pendant le reste de son mandat prévu par la loi;
- de clarifier les rôles et les responsabilités des organismes existants comme CreateTO et le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport, qui peuvent avoir des mandats

ou des intérêts qui se chevauchent dans la revitalisation du secteur riverain de Toronto.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance qu'il y a à définir des rôles clairs pour les différents ordres de gouvernement et pour Waterfront Toronto à l'appui de l'aménagement du secteur riverain de Toronto.

Le gouvernement ontarien discutera avec les gouvernements partenaires à propos des recommandations de la vérificatrice générale ayant trait à l'examen du mandat et de la meilleure manière de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque organisme compétent.

Le gouvernement de l'Ontario, de concert avec le gouvernement du Canada et la Ville de Toronto, compte sur le Comité directeur intergouvernemental pour aider Waterfront Toronto à remplir son mandat et pour favoriser la collaboration avec les autres parties prenantes. La province a aussi eu des rapports proactifs avec des partenaires gouvernementaux compétents pour assurer la concordance des décisions prises avec d'autres initiatives clés.

Le gouvernement de l'Ontario travaille avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto afin d'élaborer un accord permettant de renforcer la responsabilisation et de préciser les rôles et les responsabilités de chaque partie.

La province, en collaboration avec les gouvernements partenaires, tiendra notamment compte de ces recommandations dans le cadre des travaux d'élaboration et d'examen du plan d'activités stratégique 2019-2023 de Waterfront Toronto.

Le gouvernement de l'Ontario continuera de travailler en coopération avec ses partenaires pour aider Waterfront Toronto à remplir efficacement son mandat, et il collaborera avec les autres sociétés et organismes compétents.

4.3 Les dépenses réelles dans le cadre des projets ont dépassé les coûts estimatifs

Nous avons comparé les montants estimatifs rattachés à tous les projets de construction de plus de 10 millions de dollars gérés par Waterfront Toronto (détaillé à la **figure 14**) au coût réel des projets. Au total, ces projets représentent plus de 60 % des dépenses de Waterfront Toronto au titre de l'ensemble des projets qu'il appuie.

Nous avons constaté que le coût réel de six de ces projets était inférieur d'environ 12 % (soit quelque 29 millions de dollars) par rapport aux estimations. Toutefois, pour les cinq autres projets, le coût réel à ce jour était supérieur de quelque 22 % (environ 43 millions de dollars). Parmi ces projets, deux ne sont toujours pas achevés, et Waterfront Toronto a estimé qu'il faudra 40 millions de dollars de plus pour les réaliser; ces fonds seront puisés à même les recettes qui devraient être tirées de la vente de terrains et d'autres sources.

Pour deux projets de planification énumérés à la **figure 14**, Waterfront Toronto n'avait pas préparé d'estimations détaillées des coûts. Nous n'avons donc pas pu déterminer si ces projets respectaient le budget. Par exemple, pour les travaux préliminaires et de planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don, Waterfront Toronto n'a pas préparé d'estimation des coûts avant d'entreprendre les travaux de planification et a continué de dépenser en moyenne plus d'un million de dollars par année pendant 10 ans jusqu'en 2014-2015.

Waterfront Toronto a financé la poursuite de la mise en oeuvre des projets de construction dont le coût réel dépassait les montants estimés, par l'entremise d'ententes de financement subséquentes, signées après le début de la construction, de pair avec d'autres sources de fonds.

4.3.1 Les coûts des projets n'ont pas été estimés au moyen d'une approche uniforme

Waterfront Toronto n'a pas utilisé une approche uniforme pour estimer les coûts des projets. La société s'appuyait plutôt sur une combinaison d'estimations de planification d'ordre général, d'ententes de financement et d'approbations de dépenses par le conseil d'administration.

Nous avons noté des améliorations dans la planification du projet de protection contre les inondations des terrains portuaires. Une charte de projet décrivant la portée, le budget et le calendrier d'achèvement du projet a été élaborée pour la première fois en février 2017 pour le projet de remblayage de la rue Cherry, le premier sous-élément de la protection contre les inondations des terrains portuaires. En outre, le Comité des finances du conseil d'administration a examiné la conception et le coût des projets à différentes étapes et a fourni des mises à jour trimestrielles au conseil d'administration. Cette approche sera nécessaire pour surveiller efficacement les projets prévus de 1,25 milliard de dollars liés à la protection des terrains portuaires contre les inondations.

4.3.2 Ordres de modification aux coûts de projet additionnels et travaux supplémentaires

Il se peut que les conditions sur les chantiers de construction ne soient pas toujours bien connues lorsque les plans du projet sont achevés, ce qui donne lieu à des demandes de renseignements de la part d'entrepreneurs qui, à leur tour, exigent que Waterfront Toronto émette des instructions sur le chantier ou des ordres de modification. Nous avons constaté qu'un certain nombre d'autorisations de modification ajoutées pendant la construction ont entraîné des coûts et des travaux supplémentaires.

À la **figure 15**, nous énumérons les raisons les plus courantes pour lesquelles des modifications ont été apportées à des projets gérés par Waterfront Toronto. Bien que nous reconnaissons

Figure 14 : Projets gérés par Waterfront Toronto testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projet	Type	Quartier	Coût estimatif (en millions de dollars)	Total dépensé jusqu'en mars 2018 (en millions de dollars)	Hausse de coûts (en millions de dollars)	% de variation	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement réelle	Nbre de mois de retard
Queens Quay – Promenade et revitalisation du paysage de rue	Espace public	Secteur riverain central	85,7	120,3	34,6	40,4	Été 2015	Jun 2015	0
Aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don – Eau, égouts, rues	Infrastructure municipale	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	46,3	48,8	2,5	5,4	2014-2015	2015-2016	Jusqu'à 12
Parc Sherbourne	Parc	East Bayfront	28,9	30,1	1,2	4,2	Mars 2011	Jun 2011	4
Corktown Common ¹ – Parc	Parc	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	26,8	27,3	0,5	1,9	Janv. 2012	Jun 2013	17
Assainissement des terres ²	Gestion environnementale	East Bayfront	11,2	15,8 ²	4,6	41,1	2011	En cours	84+
Sous-total		198,9	242,3	43,4	21,8	21,8			
Aménagement du terrain à East Bayfront – Eau, égouts, rues ¹	Infrastructure municipale	East Bayfront	132,2	111,1 ²	(21,1)	(16,0)	Diverses	En cours	Jusqu'à 12
Installation de traitement des eaux pluviales ³	Infrastructure municipale	East Bayfront	24,9	24,2 ³	(0,7)	(2,8)	Avril 2014 à mars 2015	Déc. 2015	9
Place du Canada	Espace public	Secteur riverain central	30,8	29,7	(1,1)	(3,6)	Mars 2012	Jun 2012	3
Promenade Wavedeck	Espace public	Secteur riverain central	17,4	14,3	(3,1)	(17,8)	Printemps 2008-été 2009	Septem-bre 2008 – Août 2009	0
Sugar Beach	Espace public	East Bayfront	16,1	14,2	(1,9)	(11,8)	Juillet à septembre 2010	Jun 2010	0
Promenade en bordure de l'eau	Espace public	East Bayfront	12,6	11,4	(1,2)	(9,5)	2016/2017	Déc. 2015	0
Sous-total		234,0	204,9	(29,1)	(12,4)	(12,4)			
Plan du quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don Lands	Travaux de planification et préliminaires	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	s.o.	19,5	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don	Travaux de planification et préliminaires	Terrains de l'Ouest de la rivière Don	s.o.	12,6	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Sous-total			32,1	32,1					
Total			479,3	479,3					

1. Le retard était principalement attribuable à un terrain de protection contre les inondations, qui devait être rempli avant la construction du parc. La construction du parc a débuté en août 2010.

2. Waterfront Toronto prévoit dépenser 40 millions de dollars en plus de ce qu'il a dépensé d'ici le 31 mars 2018, alors que certains de ces projets sont en cours.

3. La Ville a augmenté la capacité de l'installation de traitement des eaux pluviales, contribuant ainsi à une augmentation des coûts.

Figure 15 : Justification des retards et des coûts supplémentaires dans les projets gérés par Waterfront Toronto testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projet	Conception et planification inadéquates	Conditions de site imprévues	Coordination de multiples intervenants	Justification des retards et des coûts supplémentaires
Queens Quay – Promenade et revitalisation du paysage de rue	●	●	●	État imprévu du site, coûts de retard, coordination des travaux avec la TTC.
Aménagement des terrains de l'Ouest de la rivière Don – Eau, égouts, rues	●	●	●	Les conditions/conflits imprévus sur le site, une enquête supplémentaire sur les services publics qui a entraîné le réalignement de la conduite de refoulement.
Parc Sherbourne	●		●	Changements de conception, coûts attribuables aux retards, demandes de la Ville.
Corktown Common – Parc	●	●	●	Qualité du travail et délai – Protection contre les inondations.
Assainissement des terres	●	●		Contamination plus importante que prévu.
Aménagement des terrains d'East Bayfront – Eau, égouts, rues	●	●	●	Approbations municipales supplémentaires, coordination de multiples entrepreneurs, terrain instable et nappe phréatique élevée.
Installation de traitement des eaux pluviales			●	Augmentation de la capacité de l'installation et de la zone de captage par la Ville.
Place du Canada	●	●		Les conditions imprévues du site et les changements de conception.
Promenade Wavedeck				s.o.
Sugar Beach				s.o.
Promenade en bordure de l'eau				s.o.
Plan du quartier de des basses terres de la rivière Don	●			Aucune estimation de coûts élaborée pour le projet.
Planification des terrains de l'Ouest de la rivière Don	●			Aucune estimation de coûts élaborée pour le projet.

que certains cas nécessitant une dérogation au contrat de construction initial auraient pu être prévus pendant la planification du projet, nous avons relevé des cas où une planification plus détaillée avant la construction aurait pu aider à éviter certains des ordres de modification après le début de la construction.

Par exemple, il a fallu près de 700 000 \$ pour redimensionner les tuyaux utilisés dans un égout sanitaire en raison d'un changement de conception recommandé par un expert-conseil après le début des travaux de construction. Nous avons également constaté que la conception originale d'une fontaine à Sherbourne Common

comprenait des composants en acier inoxydable. Ces composantes ont été retirées pendant le processus d'approvisionnement afin de réduire les coûts du projet, mais ont été ajoutées pendant la construction au coût de près de 275 000 \$.

Pour son plus grand projet, soit l'ajout de promenades et de pistes cyclables le long de Queens Quay, il y a eu 598 demandes de modification de 2008 à 2015, pour un coût supplémentaire de 18,5 millions de dollars (environ 14 % du coût total du projet). Nous avons constaté que certains de ces ordres de modification auraient pu être évités grâce à une planification plus rigoureuse et à une meilleure coordination avec les organismes

partenaires qui travaillaient également sur le même chantier. Par exemple, Waterfront Toronto a dépensé 3,9 millions de dollars en raison d'une coordination insuffisante avec un service public d'électricité et la TTC, qui effectuaient tous deux des travaux sur le site en même temps. Les pénalités imposées par les entrepreneurs et les corps de métiers en raison des retards se sont élevées à trois millions de dollars. Ces retards ont été causés à la fois par Waterfront Toronto et par des entrepreneurs qui travaillaient sur une composante du projet qui n'a pas été achevée afin qu'un autre entrepreneur puisse commencer ses travaux à la convenue. Les permis et approbations supplémentaires exigés par la Ville de Toronto après le début des travaux de construction ont coûté 2,3 millions de dollars de plus.

4.3.3 Waterfront Toronto a dépensé 49 millions de dollars pour des projets annulés

Waterfront Toronto a dépensé un total de 49 millions de dollars (voir la **figure 7**) des fonds fournis par les trois ordres de gouvernement pour des projets annulés. Par exemple, il a dépensé 28 millions de dollars pour la planification des installations de chauffage centralisé (installations centrales où le chauffage est fourni aux immeubles adjacents plutôt que par des chaudières installées dans les immeubles individuels) pour les quartiers d'East Bayfront et des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Le plan était de mettre en place une centrale de chauffage qui serait plus efficace pour répondre aux besoins de la densité élevée de la population des deux quartiers résidentiels. Cependant, la province ne financera plus la construction des installations de chauffage, et le conseil d'administration de Waterfront Toronto a dû annuler le projet. Les bâtiments de ces deux quartiers peuvent être rénovés pour assurer le chauffage urbain, mais ils utilisent actuellement des systèmes de chauffage et de climatisation classiques.

Waterfront Toronto a fourni à la Division des transports de la Ville 18 millions de dollars pour l'achat de terrains le long d'un prolongement prévu de deux kilomètres de la rue Front à la rue Dufferin. Le prolongement était un travail préalable à la démolition de l'autoroute Gardiner à l'est de Spadina. Le projet visait à améliorer la capacité routière et à accroître l'espace public sur le boulevard Lakeshore Est grâce à l'ajout de pistes cyclables, à l'aménagement paysager et aux arts publics. Cependant, étant donné que les travaux de démolition au niveau de l'autoroute Gardiner n'auront pas lieu, le projet a été annulé. Le terrain appartient toujours à la Division des transports de la Ville.

Les dépenses des trois millions de dollars restants sont attribuables à l'annulation de trois petits projets.

RECOMMANDATION 2

Pour réaliser des projets, comme la protection contre les inondations des terrains portuaires, dans les délais, dans les limites du budget et conformément à la portée prévue, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- élabore constamment des plans de projet et des estimations de coûts détaillés fondés sur des études techniques et d'ingénierie;
- établisse le budget et le calendrier d'achèvement de chaque volet du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations et d'autres projets en utilisant l'information et les estimations qu'il recueille dans le cadre des études techniques et d'ingénierie.
- s'assure que tous les ordres de gouvernement ont approuvé les besoins de dépenses du projet avant le début d'un projet.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

En concordance avec ses pratiques actuelles, qui ont notamment été appliquées dans le cadre du projet de protection des terrains portuaires

contre les inondations, Waterfront Toronto va élaborer des plans de projet et produire des coûts estimatifs détaillés en se fondant sur des travaux conceptuels, techniques et de génie.

Le budget total de 1,25 milliard de dollars et la date d'échéance fixée à la fin de 2023 pour la réalisation du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations ont été déterminés dans le rapport de contrôle préalable daté d'octobre 2016, rapport commandé à une équipe de spécialistes de différentes disciplines afin de disposer d'un degré de certitude plus élevé en ce qui touche les coûts, l'échéancier et les risques du projet avant la prise d'engagements financiers par les gouvernements.

Waterfront Toronto établira le budget et la date d'achèvement applicables à chaque composante du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations ainsi qu'aux autres projets en se fondant sur les données et les estimations reposant sur des études techniques, conceptuelles et de génie produites une fois que l'on en sera à 30 % de l'étape du dessin de conception, en conformité avec la pratique courante de l'industrie, et cette approche sera utilisée pour les projets futurs.

La pratique actuelle de Waterfront Toronto consiste à s'assurer qu'il existe une entente de financement dûment signée avec les gouvernements avant le commencement des projets.

4.3.4 Il est difficile de surveiller les projets par rapport aux budgets en raison d'une mauvaise documentation

Nous avons constaté qu'avant 2012, les documents et les fichiers du projet étaient stockés uniquement sur les disques durs locaux des ordinateurs du personnel. En 2012, Waterfront Toronto a lancé un nouveau serveur de données ministériel pour centraliser le stockage des documents de projet afin d'aider le personnel à collaborer à des projets. Cependant, certains documents et fichiers de projet

sont demeurés sur des disques durs d'ordinateur individuels du personnel et n'ont pas été transférés au serveur de données de l'organisme. Avec le temps, ces dossiers et documents de projet n'ont pu être localisés en raison du roulement du personnel, et il n'y a pas eu de sauvegarde de ces dossiers. Nous avons constaté que 6 des 11 gestionnaires de projet ont quitté l'organisation depuis 2014.

En mars 2018, Waterfront Toronto a déterminé à l'interne qu'il risquait d'être «incapable de produire des renseignements exacts et opportuns, ce qui aurait des répercussions sur la prise de décisions, la responsabilisation et la transparence». Il a également indiqué qu'il y avait un risque que «des renseignements inadéquats sur le projet (y compris la conception, la portée et les estimations de coûts) soient utilisés pour élaborer des plans stratégiques et des budgets de projet, ce qui pourrait entraîner des dépassements de coûts ou une réduction de la portée».

Au moment de notre audit, Waterfront Toronto nous a informés qu'il procédait à la mise en oeuvre d'un système de gestion des finances et des projets disponible dans le commerce afin de stocker la documentation relative aux projets, de faire un meilleur suivi des dépenses des projets par rapport aux budgets et de surveiller les progrès par rapport aux échéanciers. Waterfront Toronto s'attend à ce que le nouveau système soit en service vers le début de 2019. Un tel système sera utile pour surveiller les projets rattachés à l'initiative de 1,25 milliard de dollars en vue de la protection des terrains portuaires contre les inondations ainsi que les autres travaux menés dans le cadre de projets.

4.3.5 Aucun processus n'est prévu pour orienter l'examen des factures

Avant d'approuver le paiement des factures de construction, Waterfront Toronto fait appel à des experts-conseils externes pour examiner les factures par rapport au contrat et vérifier la légitimité des dépenses facturées.

Nous avons constaté que l'examen des factures n'était pas documenté et qu'il n'y avait pas de processus pour l'orienter, par exemple en ce qui concerne le type de renseignements ou de documents à l'appui que les examinateurs devraient chercher. La seule documentation que Waterfront Toronto a été en mesure de produire était que les factures étaient approuvées pour paiement dans le système comptable. Parmi les factures que nous avons examinées, nous avons également relevé que Waterfront Toronto n'avait révisé ou rejeté aucune des demandes de remboursement relatives aux 13 projets que nous avons examinés (voir la **figure 14**).

À titre de comparaison, en ce qui concerne le projet The Forks, à Winnipeg, un gestionnaire de projet devait joindre une note de service documentant son approbation des factures et, dans la mesure du possible, une mise à jour de l'état du projet était également fournie par le personnel de première ligne.

RECOMMANDATION 3

Pour que les systèmes et les procédures nécessaires soient en place pour gérer efficacement le projet de protection contre les inondations des terrains portuaires et d'autres projets, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- achève la mise en oeuvre d'un système d'information sur la gestion de projet afin de suivre l'avancement du projet par rapport aux budgets et aux échéanciers;
- surveille activement les ordres de modification, enquête sur les cas où les tendances en matière de coûts donnent à penser que les budgets peuvent être dépassés et prend des mesures correctives au besoin, comme modifier la portée d'un projet ou en simplifier l'exécution pour s'assurer que les coûts du projet respectent le budget;
- fournisse des mises à jour régulières à la haute direction sur l'état d'avancement du projet et explique les écarts importants entre le budget et le coût réel;

- fournisse aux membres du conseil des mises à jour régulières sur l'avancement des projets, y compris des comparaisons avec les budgets et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer une surveillance;
- fournisse aux trois ordres de gouvernement des mises à jour régulières sur l'état d'avancement des projets, y compris des renseignements sur les dépenses réelles par rapport au budget et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer leur surveillance;
- élabore et mette en oeuvre des lignes directrices pour l'examen des factures de construction, y compris des visites appropriées et en temps opportun;
- établisse une politique sur la gestion des dossiers, les documents et l'archivage.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto met en place un nouveau système de planification des ressources de l'organisation (PRO) pour être plus à même de gérer les projets, d'en faire le suivi et de faire rapport à leur sujet – cela inclut le budget des projets, les autorisations de modification, l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, l'accroissement de l'efficacité opérationnelle et une meilleure gestion du risque. Ce système devrait être fonctionnel vers le début de 2019.

Voici la pratique actuelle adoptée par Waterfront Toronto lorsque survient un coût inévitable qui ne peut être assumé à même la provision pour éventualités :

- réduire les coûts du projet en misant sur une analyse de la valeur, ou changer les échéanciers sans modifier la portée du projet;
- s'il y a lieu, obtenir une approbation en vue de modifier la portée du projet en reportant ou en éliminant des volets non essentiels du projet afin que le budget puisse être respecté.

Vers le début de 2018, en vue de renforcer sa gouvernance des projets, Waterfront Toronto a établi de façon officielle un bureau de gestion des programmes d'immobilisations afin de rationaliser et de renforcer les contrôles applicables à la gestion des projets et des programmes.

Ce bureau a élaboré de nouveaux rapports de surveillance des projets sous forme de tableaux de bord, qui serviront à faire périodiquement le point à l'intention de la haute direction, des membres du conseil d'administration et des trois ordres de gouvernement sur l'état d'avancement des projets et les principaux facteurs de risque, de même que sur les éventuelles variations touchant les budgets, les coûts, la portée et les échéanciers.

À l'automne de 2018, Waterfront Toronto a amélioré la documentation relative aux processus qu'elle utilise actuellement pour examiner les factures de construction, ce qui comprend des visites en temps opportun par des certificateurs des coûts engagés dans le cadre des projets.

Waterfront Toronto élabore une politique de gestion des dossiers et de conservation des documents; on s'attend à ce que cette politique soit adoptée d'ici le 31 décembre 2019.

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

4.4.1 Coûts de projet excédant les montants prévus dans les ententes initiales

Nous avons examiné tous les projets de plus de 10 millions de dollars chacun pour lesquels Waterfront Toronto a transféré des fonds à une autre organisation pour gérer et exécuter les projets. Ces projets sont énumérés à la **figure 16** et représentent près de 90 % de l'ensemble du financement fourni par Waterfront Toronto à d'autres organismes.

Nous avons constaté que cinq des huit projets n'incluaient pas au départ des coûts estimatifs complets dans les ententes entre Waterfront Toronto et les organismes bénéficiaires. Par exemple, dans le cas du projet de naturalisation du littoral à Port Union, qui a été réalisé par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, Waterfront Toronto a accepté en 2003 de rembourser à l'Office de protection de la nature le coût du projet. L'entente initiale entre Waterfront Toronto et l'Office de protection de la nature ne comprenait pas d'estimation des coûts. Cependant, en 2004, Waterfront Toronto et les trois ordres de gouvernement ont établi que le coût estimatif était de 16 millions de dollars. Par la suite, en 2008, Waterfront Toronto et l'Office de protection ont modifié leur entente initiale pour y inclure une estimation de coûts de 25 millions de dollars. Le projet a coûté 23,7 millions de dollars, soit près de 50 % de plus que les 16 millions de dollars que les trois ordres de gouvernement avaient prévu financer. Waterfront Toronto a dû demander plus de fonds aux gouvernements pour couvrir les coûts supplémentaires de huit millions de dollars pour l'Office de protection.

Nous avons constaté que deux des trois autres projets respectaient le budget, tandis que le troisième affichait un dépassement de coûts d'environ 55 %, soit 49 millions de dollars au total.

Ce projet avait trait à la deuxième plateforme de métro à la gare Union, dont le coût est passé du montant initial de 89,3 millions de dollars en 2006 à un montant final de 138,3 millions en 2014. L'augmentation est attribuable aux coûts plus élevés que prévu pour la finition de la plateforme, aux coûts de démolition et d'enlèvement de la structure et à l'empreinte accrue de la gare. Waterfront Toronto a assumé la totalité des coûts du projet à même les fonds fournis principalement par le gouvernement de l'Ontario et la Ville de Toronto.

Figure 16 : Projets financés par Waterfront Toronto pour d'autres organismes testés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Source des données : Waterfront Toronto

Projets financés par Waterfront Toronto		Autres organisations		Coût estimatif (en millions de dollars)		Total dépensé jusqu'en mars 2018 (en millions de dollars)		Hausse des coûts (en millions de dollars)		% de variation		Date d'achèvement prévue		Date d'achèvement réelle		N ^{bre} de mois		Justification	
Deuxième plateforme de la gare Union		TTC		89,3	138,3	49,0	54,9	Déc. 2011	août 2014	32	Les budgets initiaux étaient incomplets. Des modifications ont été apportées à la portée globale du projet, comme l'enlèvement des structures, la finition des plateformes, l'augmentation de l'emprise, l'augmentation des coûts de démolition.								
Sous-total		89,3	138,3	49,0	54,9														
Bassin d'aviron de Western Beaches		Office de protection de la nature de Toronto et de la région		22,6	22,4	(0,2)	(0,9)	juin 2006	juin 2006	0	s.o.								
Édifice Corus		Société de développement économique de Toronto		12,5	12,5	0,0	0,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.								
Sous-total		35,1	34,9	(0,2)	(0,6)														
Parc riverain de Port Union		Office de protection de la nature de Toronto et de la région		s.o.	23,7	s.o.	s.o.	s.o.	Nov. 2012	s.o.	s.o.								
Parc Mimico		Harbourfront Corporation		s.o.	17,8	s.o.	s.o.	s.o.	Octobre 2012	s.o.	s.o.								
York Quay et John Quay - Harbourfront Centre		Harbourfront Corporation		s.o.	17,7	s.o.	s.o.	Printemps 2005	2006	12+	Les coûts de l'appel d'offres dépassaient les estimations initiales; par conséquent, une partie du projet a été reportée jusqu'à ce que le financement soit disponible.								
Parc de stationnement du Collège George Brown		Collège George Brown		s.o.	21,9	s.o.	s.o.	s.o.	Sept. 2012	s.o.	s.o.								
Pont du cours inférieur de la rivière Don		Office de protection de la nature de Toronto et de la région		s.o.	19,7	s.o.	s.o.	Déc. 2007	Déc. 2007	0	s.o.								
Sous-total		100,8	s.o.	s.o.	n/a														
Total					274,0														

4.4.2 Les ententes initiales n'incluaient pas toujours les dates d'achèvement prévues

Nous avons constaté que quatre des ententes entre Waterfront Toronto et le bénéficiaire ne prévoyaient pas de date d'achèvement dans quatre des huit projets. Waterfront Toronto ne peut exercer une surveillance appropriée du projet lorsque des renseignements de base comme les échéanciers ne sont pas fournis aux organismes bénéficiaires au début du projet.

Sur les quatre autres projets qui devaient être achevés, deux ont pris en moyenne 22 mois de plus que prévu. Par exemple, le projet Harbourfront York Quay and John Quay réalisé par Harbourfront Corporation a été retardé d'environ 12 mois. Ce retard était attribuable au fait que les coûts de l'appel d'offres dépassaient les estimations initiales, ce qui a entraîné le report d'une partie du projet jusqu'à ce que le financement devienne disponible.

4.4.3 Waterfront Toronto a été incapable de retrouver tous les documents de suivi des projets financés

Les ententes conclues entre Waterfront Toronto et les organismes qu'il a payés pour réaliser des projets comme la restauration du littoral à Port Union, exécutés par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région (ainsi que cela est décrit à la **section 4.4.1**), décrivaient de façon générale les responsabilités de chaque partie. Waterfront Toronto a surveillé les projets en fournissant une orientation, en approuvant les plans de travail et en tenant des réunions trimestrielles pour examiner leur avancement.

Les organismes bénéficiaires devaient établir et tenir à jour un plan directeur de projet, et présenter des rapports d'étape mensuels et trimestriels ainsi qu'un rapport final, à la fin du projet, à Waterfront Toronto et à chaque ordre de gouvernement. Toutefois, comme il est indiqué à la **section 4.3.4**, Waterfront Toronto n'avait pas de système d'information de gestion de projet pour faire le suivi

et le stockage de ces rapports. Par conséquent, il n'a pas été en mesure de retracer tous les documents qu'il aurait pu recevoir pour nous les remettre. Nous avons fait un suivi auprès d'un organisme bénéficiaire qui avait reçu du financement de Waterfront Toronto pour quatre projets achevés en 2006 et nous avons constaté que l'organisme n'avait pas produit les rapports finaux de ces projets.

4.4.4 Paiements effectués sans vérification indépendante indiquant que les dépenses étaient légitimes

Avant que Waterfront Toronto rembourse aux organismes bénéficiaires les dépenses qu'ils ont engagées pour la réalisation des projets, la politique interne de Waterfront Toronto exigeait qu'il retienne les services de consultants externes pour examiner les factures en fonction du contrat et vérifier que les dépenses facturées étaient légitimes. Cependant, nous avons constaté qu'au lieu d'engager des consultants externes pour examiner les factures, Waterfront Toronto s'est fié seulement à l'organisme bénéficiaire pour confirmer que tous les frais étaient justifiés pour les coûts du projet.

Comme pour les projets gérés directement par Waterfront Toronto, il n'y a pas de processus formel pour orienter l'examen des factures, comme le type de renseignements ou de documents à l'appui que les examinateurs devraient pouvoir examiner (voir la **section 4.3.5**). Parmi les factures que nous avons examinées, le personnel n'avait pas révisé ou rejeté les demandes de remboursement. Nous n'avons trouvé aucun document indiquant la portée de l'examen effectué par le personnel pour assurer l'exactitude des factures. Waterfront Toronto nous a seulement montré que les factures avaient été approuvées pour paiement dans le système comptable.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la surveillance des organismes qui reçoivent du financement de Waterfront Toronto afin que les projets soient réalisés

à temps, dans les limites du budget et conformément à la portée prévue, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- inclue les budgets de projet et les échéanciers de réalisation dans les ententes officielles avec les organismes bénéficiaires;
- approuve les projets et le financement connexe seulement après s'être assuré que les fonds demandés par les organismes bénéficiaires sont fondés sur des estimations budgétaires détaillées et fiables;
- exige et examine les mises à jour trimestrielles des projets et les rapports des organismes bénéficiaires et fasse un suivi auprès de l'organisme bénéficiaire dans les cas où il y a risque de dépassement de coûts;
- fournisse aux membres du conseil des mises à jour régulières sur l'avancement des projets, y compris des comparaisons avec les budgets et les échéanciers, afin de leur permettre d'exercer une surveillance;
- fournisse aux trois ordres de gouvernement des mises à jour régulières sur l'état d'avancement des projets, y compris des renseignements sur les dépenses réelles par rapport au budget et les échéanciers pour leur permettre d'exercer leur surveillance;
- élabore et mette en oeuvre des processus pour l'examen des factures des entrepreneurs fournies par les organismes bénéficiaires, y compris pour effectuer des visites des lieux appropriées et en temps opportun;
- établisse une politique sur la gestion, la documentation et l'archivage des dossiers.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto n'a pas conclu de nouvelle entente avec des organismes bénéficiaires admissibles au cours des cinq dernières années, et il ne prévoit aucun transfert de fonds

importants à un organisme bénéficiaire au cours des cinq prochaines années.

La pratique adoptée par Waterfront Toronto consiste actuellement à préciser les modalités contractuelles appropriées – ce qui inclut le budget des projets et les échéanciers d'exécution – avec tous les fournisseurs (y compris ceux qui étaient réputés être des bénéficiaires admissibles).

Les membres du conseil d'administration et les trois ordres de gouvernement recevront des rapports plus détaillés sur les budgets, les échéanciers et les risques des projets, et notamment les nouveaux tableaux de bord évoqués à la **recommandation 3**.

À l'automne de 2018, Waterfront Toronto a amélioré la documentation relative aux processus qu'elle utilise actuellement pour examiner les factures de construction, ce qui comprend des visites en temps opportun par des certificateurs des coûts engagés dans le cadre des projets.

Waterfront Toronto élabore une politique de gestion des dossiers et de conservation des documents; on s'attend à ce que cette politique soit adoptée d'ici le 31 décembre 2019.

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

Selon la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* (la Loi), l'un des mandats de Waterfront Toronto est de «faire en sorte que l'aménagement continu du secteur riverain désigné se poursuive de manière autosuffisante sur le plan financier». Cependant, nous avons constaté qu'il dépendait largement du financement gouvernemental et qu'il était incapable de soutenir le développement continu du secteur riverain, ou même de ses propres activités, sans ce financement. Par comparaison, The Forks, à Winnipeg, a généré des revenus suffisants grâce aux baux fonciers, y compris les espaces de vente au détail et de stationnement, pour couvrir ses coûts

d'exploitation et mettre des fonds à la disposition des projets de revitalisation.

Waterfront Toronto n'a pas accordé la priorité à l'étude d'autres façons de générer des revenus dans ses plans stratégiques. Certaines recettes non gouvernementales, que Waterfront Toronto a perçues depuis le début, comprennent les recettes tirées des frais de stationnement, de petits beaux fonciers et de la location de terrains, ainsi que les recettes tirées de la vente de terrains totalisant 133 millions de dollars (voir la **figure 7** pour plus de détails). Toutefois, ces revenus ne sont pas suffisants pour générer le niveau de revenu nécessaire pour couvrir les coûts de revitalisation en cours.

En mars 2015, Waterfront Toronto avait utilisé presque tous les engagements de financement fédéral et provincial et il ne restait plus que 67 millions de dollars d'engagements de financement municipal sur le capital de démarrage de 1,5 milliard de dollars. Au cours des années suivantes, pour s'assurer d'avoir suffisamment d'argent, la province lui a permis d'établir une ligne de crédit de 40 millions de dollars garantie sur les 10 acres de Waterfront Toronto dans le quartier de Quayside. Au cours de la même année, il a emprunté cinq millions de dollars, qui ont été remboursés en quelques mois. En 2017, il a vendu un parc de stationnement pour 11,3 millions de dollars et a émis une lettre de crédit d'environ 3 millions de dollars au ministère des Pêches et des Océans pour le projet de remblayage de la rue Cherry aux terrains portuaires. Au moment de notre audit, la lettre de crédit était toujours en souffrance.

4.5.1 Waterfront Toronto n'a pas examiné de façon proactive la possibilité de recueillir des fonds et de commanditer des entreprises pour générer de nouveaux revenus

Waterfront Toronto n'a pas réussi à obtenir des commandites d'entreprise, des dons philanthropiques et des fonds issus d'efforts

de collecte pour la revitalisation. Waterfront Toronto n'a pas lancé de projets qui généreraient des revenus d'autres sources que le financement gouvernemental ni élaboré un cadre sur la façon d'y parvenir à l'avenir.

En 2009, un rapport de consultation conseillait à Waterfront Toronto de se doter d'une expertise interne en matière de collecte de fonds, de mettre en oeuvre une stratégie visant à générer des revenus à partir de commandites d'entreprise et d'explorer la philanthropie stratégique le long du secteur riverain. Cependant, Waterfront Toronto n'a pas donné suite à ces recommandations; il nous a informés que la raison était l'absence de consensus au sein du conseil d'administration parce que la récession de 2008 rendrait la collecte de fonds plus difficile.

En décembre 2015, Waterfront Toronto a transféré un don philanthropique de 25 millions de dollars reçu par la Ville de Toronto pour le projet Bentway, une initiative visant à transformer la région sous les voies surélevées de l'autoroute Gardiner en espace communautaire, y compris une patinoire. Le donateur a donné les fonds à la Ville de Toronto, qui a demandé l'aide de Waterfront Toronto pour gérer le projet. Waterfront Toronto n'a pas directement reçu ou cherché à obtenir des contributions philanthropiques.

En 2016, Waterfront Toronto a demandé à l'Agence du revenu du Canada de devenir un organisme de bienfaisance et a obtenu ce statut en octobre 2017. Cela permet maintenant à Waterfront Toronto de recevoir des dons et d'émettre remettre des reçus fiscaux pour des dons. Cependant, il n'a pas encore participé à des activités de financement ou reçu d'autres dons.

À titre de comparaison, Chicago a exploré la philanthropie stratégique au début des années 2000, au moment de recueillir des fonds pour le parc du millénaire le long de son secteur riverain, et près de la moitié de ses coûts de 490 millions de dollars américains ont été recueillis grâce à des dons d'entreprises. Le parc est également établi sur 25 acres de terres données par la société ferroviaire d'État.

RECOMMANDATION 5

Afin de continuer d'aménager le secteur riverain de manière autosuffisante sur le plan financier, nous recommandons que Waterfront Toronto élabore et mette en oeuvre un plan visant à rendre la revitalisation autosuffisante, ce qui pourrait comprendre l'exploitation de sources de financement du secteur privé et de sources de revenus comme les partenariats d'entreprise et la philanthropie.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto a fait part de son objectif de mobiliser des fonds du secteur public, d'établir des partenariats organisationnels et de miser aussi sur la philanthropie dans son plan d'activités stratégique 2019-2023. Au cours de cette période de cinq ans, Waterfront Toronto va élaborer un plan pour que le processus de revitalisation devienne autosuffisant et dépende donc moins du financement gouvernemental. En 2017, Waterfront Toronto a été désigné donataire reconnu par l'Agence du revenu du Canada, ce qui lui permet de recevoir des dons et de délivrer des reçus aux fins d'impôt.

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

Le Comité directeur intergouvernemental n'a pas de cadre ni de guide pour appuyer son processus décisionnel quant aux types de projets à financer afin de faire progresser un mandat de revitalisation. Ce genre de cadre pourrait être utile pour assurer la cohérence étant donné que la composition du Comité directeur a changé à plusieurs reprises au fil des ans. Par exemple, au niveau fédéral, le ministère responsable de la revitalisation a changé trois fois. Ce roulement des

membres du Comité, qui découle de sa composition multigouvernementale, peut faire entrave à la mémoire organisationnelle et donner lieu à une surveillance peu efficace.

Il n'y a pas non plus de mécanisme officiel de règlement des différends que les gouvernements pourraient utiliser s'ils ne parviennent pas à s'entendre sur une question. Ce genre de mécanisme aurait pu être utile dans les cas où, par le passé, les gouvernements n'étaient pas d'accord sur le projet à financer. En effet, à titre d'exemple, le projet de chauffage urbain d'East Bayfront et des terrains de l'Ouest de la rivière Don a été annulé vers la fin de l'étape de planification parce que le gouvernement provincial ne voulait pas s'engager à verser le financement final. Un mécanisme de règlement des conflits pourrait également être utile à l'avenir, car les gouvernements détermineront et discuteront de leur appui aux diverses composantes du projet de ville intelligente proposé.

RECOMMANDATION 6

Pour que des processus efficaces de communication et de prise de décisions soient en place afin d'appuyer la revitalisation future du secteur riverain, nous recommandons que le ministère de l'Infrastructure, de concert avec ses gouvernements partenaires :

- élabore un cadre pour orienter les décisions de financement de projet;
- établisse un processus officiel de règlement des différends.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que des processus de communication et de prise de décisions efficaces sont essentiels pour appuyer la revitalisation du secteur riverain.

Les trois ordres de gouvernement font appel au Comité directeur intergouvernemental pour collaborer et pour coordonner les décisions relatives au financement des projets. Le mandat de ce comité oriente le processus décisionnel, qui

rend également compte des exigences énoncées dans la loi et dans les accords de contribution.

Le Comité directeur intergouvernemental remplit aussi une fonction de règlement des différends ayant trait à l'aménagement du secteur riverain de Toronto.

Les ententes de financement pour les projets de Waterfront Toronto contiennent des dispositions visant à promouvoir la collaboration ainsi que des procédures de règlement des différends.

De plus, en septembre 2017, le comité directeur de gestion du projet de protection des terrains portuaires contre les inondations a élaboré des mécanismes de règlement des différends liés à l'exécution du projet, et il fournit une orientation concernant la gestion du projet, les travaux de planification et les risques connus.

La province collabore avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto afin d'établir un accord pour renforcer la responsabilisation de chaque partie, et elle tiendra compte des mesures recommandées ici aux fins d'élaborer cet accord.

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

De 2003 à 2006, l'équipe de direction de Waterfront Toronto a effectué un examen international des pratiques exemplaires en se déplaçant pour étudier des projets de revitalisation dans d'autres villes, notamment Montréal, Vancouver, New York, Chicago, Boston, San Francisco, Rio de Janeiro, Londres, Paris, Stockholm, Hambourg, Barcelone et Singapour. Au moment de notre audit, Waterfront Toronto n'avait plus de documentation sur les coûts de ces voyages.

Waterfront Toronto nous a informés que le but de ces voyages était en grande partie de renseigner

le PDG sur les secteurs riverains dans le monde. Certains voyages ont été payés par des tiers, comme la Greater Toronto Marketing Association, qui a payé pour le voyage du PDG en Australie.

Waterfront Toronto n'a pas pu confirmer, après la conclusion de l'examen international achevé en 2006, si une présentation officielle ou un rapport des conclusions a été produit à des fins d'examen par le conseil d'administration. Cependant, Waterfront Toronto a établi à l'interne des pratiques exemplaires générales pour revitaliser les secteurs riverains. Celles-ci visaient les grands espaces publics, le contrôle de la hauteur des bâtiments, l'accès de la population au bord de l'eau et l'utilisation récréative de l'eau.

Bien que les projets de Waterfront Toronto conçus par des experts-conseils aient remporté plus de 90 prix régionaux et internationaux d'architecture pour leur excellence en conception d'espaces publics, nous avons constaté que certaines des pratiques exemplaires relevées dans l'examen international de 2003 à 2006 ne faisaient pas toujours partie des projets de Waterfront Toronto :

- **Grands espaces publics :** Les grands projets réalisés à Toronto à ce jour comprennent des projets d'infrastructure municipale et de petits projets d'espaces publics (de 2 à 3 acres), à l'exception du parc Corktown de 12 acres dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don. Ce parc a été construit sur un terrain de protection contre les inondations qui ne convient pas au développement commercial et résidentiel.
- **Contrôle de la hauteur des immeubles :** Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de contrôler la hauteur des immeubles en copropriété construits par des promoteurs privés sur des terrains privés dans le secteur riverain. Les immeubles d'East Bayfront situés au bord de l'eau relevant de la compétence de Waterfront Toronto sont limités à 14 étages au sud de Queens Quay et à 32 étages au nord pour préserver la vue sur le lac. Le quartier d'East Bayfront a été aménagé par Waterfront

Toronto de sorte qu'il contrôlait la hauteur des bâtiments. Cependant, les condominiums actuellement en construction au pied de la rue Yonge, sur des terrains privés adjacents au quartier d'East Bayfront, auront 90 étages ou plus. Nous avons également remarqué que, même s'il n'y avait pas de bâtiments de plus de 150 mètres (au moins 35 étages) dans le secteur riverain en 2003, 15 ont été construits depuis (dont la hauteur variait de 35 à 67 étages).

- **Accès de la population au bord de l'eau :** L'accès de la population au bord de l'eau dans le cadre de projets réalisés directement par Waterfront Toronto a été limité à une promenade de 19 mètres de large entre les immeubles en copropriété et le lac, le long de la rive de 600 mètres du quartier d'East Bayfront. Étant donné que l'arrière-port est un port désigné, l'accès à la baignade est restreint par les règlements fédéraux.
- **Utilisation de l'eau :** Les seuls projets financés dans le secteur riverain central par Waterfront Toronto qui comprenaient l'utilisation récréative du lac Ontario étaient un projet de restauration à Cherry Beach et un bassin d'aviron de 600 mètres proposé et construit par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région près de la Place de l'Ontario.

En mai 2018, Waterfront Toronto a achevé un autre examen des secteurs riverains urbains pour orienter ses travaux futurs, comme la conception de collectivités sur les terrains portuaires. Les caractéristiques les plus courantes qu'il a trouvées associées à une revitalisation réussie comprennent l'accès permanent du public au bord de l'eau, à des parcs, à des festivals et à des attractions culturelles. Waterfront Toronto a réservé des fonds à un seul festival et il n'a pas créé d'attractions culturelles dans le secteur riverain depuis sa création.

RECOMMANDATION 7

Afin de revitaliser avec succès les terres riveraines restantes, nous recommandons que Waterfront Toronto collabore avec les trois ordres de gouvernement pour envisager d'intégrer dans la zone de protection contre les inondations des terrains portuaires et d'autres projets les pratiques exemplaires et les leçons tirées des projets de revitalisation antérieurs du secteur riverain de Toronto, des projets réalisés dans d'autres administrations et les caractéristiques généralement associées à une revitalisation réussie que Waterfront Toronto a cernées de 2003 à 2006 et en mai 2018, comme les grands espaces publics, un meilleur contrôle de la hauteur des bâtiments, l'accès du public au bord de l'eau, les festivals et les attractions culturelles.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à cette recommandation.

Waterfront Toronto a comme pratique de tenir un atelier à la fin de chaque projet important pour en dresser le bilan et se pencher sur les leçons apprises afin d'en tenir compte lors des projets ultérieurs.

Waterfront Toronto intégrera à ses plans stratégiques et à ses plans organisationnels annuels les caractéristiques et les éléments qui sont habituellement associés à une revitalisation réussie du secteur riverain.

4.8 Mesures de rendement et cibles non établis

4.8.1 Absence de mesures des résultats et de cibles

Ni Waterfront Toronto ni ses gouvernements surveillants n'ont élaboré un ensemble de mesures et de cibles de rendement officielles pour évaluer si son mandat ou ses objectifs stratégiques étaient atteints.

Waterfront Toronto a établi des objectifs stratégiques précis relativement à son vaste mandat, notamment :

- réduire l'étalement urbain et créer des collectivités durables et complètes conformément au Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe de l'Ontario;
- créer plus de parcs et d'espaces publics, élargir le transport en commun et accroître la compétitivité économique, les emplois et la prospérité en fonction de l'interprétation de son mandat législatif;
- accroître l'offre de logements abordables selon les directives de la Ville de Toronto.

L'entente de financement initiale de 1,5 milliard de dollars a cerné des domaines généraux de mesure du rendement potentiel, comme le développement du transport en commun, le logement abordable, les loisirs et le tourisme et les espaces commerciaux. Les ententes de financement subséquentes énonçaient les résultats que Waterfront Toronto devait atteindre dans le cadre des projets, mais elles ne contenaient pas de cibles permettant d'évaluer le rendement.

Dans son plan stratégique de 2014, Waterfront Toronto a cerné les types de projets qui permettraient d'atteindre ces objectifs stratégiques, par exemple, la construction d'infrastructures locales, la décontamination des terres, l'aménagement de parcs, le transport en commun et la protection contre les inondations. Cependant, en l'absence d'un ensemble de mesures et de cibles de rendement officielles, il est difficile de déterminer l'efficacité des projets individuels de Waterfront Toronto ou de son approche globale en matière de revitalisation.

En août 2007, un consultant a proposé une liste d'indicateurs de rendement possibles, y compris le nombre de nouveaux jardins communautaires, le pourcentage de logements abordables et à prix courants construits, l'augmentation du tourisme, le ratio entre les fonds privés et publics et des mesures de rendement des projets (c'est-à-dire si les projets

respectent les délais et le budget). Le rapport du consultant a été présenté et approuvé par le conseil d'administration, qui a demandé à la direction de Waterfront Toronto d'élaborer des mesures de rendement plus précises. La direction a donné suite à cette demande et a présenté un rapport à un comité du conseil d'administration, mais ce comité n'a pas adopté le rapport.

4.8.2 Waterfront Toronto n'atteint pas l'objectif de la Ville de Toronto en matière de logements locatifs abordables

Une cible numérique pour Waterfront Toronto a été établie par la Ville de Toronto en 2003 : 20 % de tous les logements résidentiels doivent être des logements locatifs abordables. Cette cible s'applique aux zones faisant partie du secteur riverain. La Ville de Toronto définit le logement abordable comme des logements dont le loyer total et les coûts des services publics sont égaux ou inférieurs aux coûts moyens de la Ville; les loyers moyens à Toronto étaient d'environ 1 200 \$ pour un logement d'une chambre à coucher et de plus de 1 400 \$ pour un logement de deux chambres à coucher à l'automne 2017. Au moment où s'est terminé notre audit, environ 5 000 nouveaux logements avaient été construits avec la participation de Waterfront Toronto, mais seulement 580 (ou 12 %) d'entre eux étaient des logements abordables, ce qui est inférieur à l'objectif de 20 % fixé par la Ville.

4.8.3 Rapports publics sur les statistiques opérationnelles peu fréquents et incohérents

Pour informer la population des progrès, Waterfront Toronto publie périodiquement un rapport qui comprend des descriptions de projets et diverses statistiques, comme le nombre de logements résidentiels et abordables construits et le nombre d'espaces publics rénovés ou construits. Toutefois, l'information contenue dans ces rapports ne se rapporte pas directement aux objectifs de

Waterfront Toronto prévus par la loi et n'a pas permis d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de ses activités sur une base annuelle et à long terme. Waterfront Toronto a publié ces rapports seulement tous les deux ou trois ans, et non tous les ans. Par ailleurs, lorsque les statistiques ont été publiées, elles n'ont pas été comparées à des cibles. Ces statistiques font état des extraits des activités — par exemple, le nombre d'unités résidentielles construites — mais ne font pas état des résultats de la revitalisation, comme l'augmentation de la valeur sociale et culturelle des terrains, ou l'amélioration de l'accès de la population au secteur riverain. Les statistiques n'ont pas non plus été présentées de façon uniforme au fil des ans, ce qui a rendu difficile l'analyse des tendances.

4.8.4 Waterfront Toronto consulte activement les résidents locaux, mais pas la population en général

Une partie du mandat de Waterfront Toronto est d'encourager la participation de la population à l'aménagement du secteur riverain. Nous avons rencontré des groupes communautaires représentant les résidents du secteur riverain qui ont exprimé des points de vue positifs au sujet de Waterfront Toronto et de l'étendue de la consultation communautaire. En particulier, ils ont apprécié l'investissement dans l'infrastructure et les espaces publics qu'il a aménagés pour les résidents locaux.

Toutefois, Waterfront Toronto n'a pas mené de telles consultations auprès de la population, en dehors des résidents du secteur riverain. La mobilisation d'une population élargie aurait permis de faire connaître les intérêts de tous les Ontariens et de les intégrer à la conception et à la planification des projets de revitalisation du secteur riverain.

Nous avons également retenu les services d'une entreprise nationale de sondage pour effectuer un sondage auprès des résidents de la région du Grand Toronto et nous avons constaté que 45 % des répondants connaissaient bien Waterfront

Toronto. Près de la moitié de ces répondants connaissaient le mandat de Waterfront Toronto. Le sondage a également révélé que, même si 45 % des répondants estimaient que le secteur riverain de Toronto répondait aux attentes quant à ce à quoi devrait ressembler le secteur riverain d'une grande ville urbaine, 35 % étaient d'avis qu'il ne répondait pas à leurs attentes. Les 20 % restants des répondants au sondage n'ont pas visité le secteur riverain ou n'avaient aucune attente à cet égard.

Les principales raisons pour lesquelles les répondants n'aimaient pas le secteur riverain comprennent un trop grand nombre d'immeubles en copropriété et d'immeubles industriels, un accès difficile, un manque d'espaces verts et de parcs et un manque d'attractions. Cela concorde avec notre conclusion selon laquelle Waterfront Toronto a consacré 49 % de son financement à l'infrastructure municipale et au paysage de rue, et seulement 9 % à la création de parcs, comme le montre la **figure 7**.

RECOMMANDATION 8

Afin que les trois ordres de gouvernement puissent surveiller et évaluer les progrès et le rendement de Waterfront Toronto et de ses projets de revitalisation des terrains portuaires futurs et d'autres projets, nous recommandons que le ministère de l'Infrastructure, de concert avec ses gouvernements partenaires et le Comité directeur intergouvernemental :

- élabore un ensemble de mesures et de cibles de rendement qui sont liées aux objectifs de Waterfront Toronto prévus par la loi;
- exige que Waterfront Toronto rende compte publiquement de son rendement par rapport aux cibles établies dans ces objectifs au moins une fois par année;
- encourage régulièrement la population en général, et pas seulement les résidents du secteur riverain, à participer au développement du secteur riverain.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Infrastructure convient que des mesures du rendement sont essentielles aux fins de surveiller et d'évaluer les projets.

La province travaille de concert avec les gouvernements partenaires et avec Waterfront Toronto à l'élaboration d'un accord pour renforcer la responsabilisation de chaque partie, et elle se penchera sur les moyens de donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale, notamment au chapitre des paramètres de mesure du rendement et aux cibles qui se rapportent aux objectifs de Waterfront Toronto aux termes de la loi, de même qu'en ce qui a trait à la reddition de comptes au public et à la mobilisation.

La province, de concert avec les gouvernements partenaires, collabore avec Waterfront Toronto dans le cadre de la définition de ses paramètres de mesure applicables à ses objectifs prévus par la loi, dans le contexte de son plan d'activités stratégique 2019-2023.

5.0 Observations détaillées de l'audit : protection des terrains portuaires contre les inondations

5.1 Planification et aménagement des terrains portuaires

5.1.1 L'estimation préliminaire du coût de la protection contre les inondations des terrains portuaires soulève des préoccupations

La Ville de Toronto estime que la revitalisation de l'ensemble des terrains portuaires (y compris la protection contre les inondations) est un projet qui s'échelonne sur 30 ans. Cet échéancier va

au-delà du mandat législatif de Waterfront Toronto qui prendra fin en 2028. Les gouvernements du Canada, de l'Ontario et de la Ville de Toronto ont annoncé le projet en juin 2017, en se fondant sur un rapport sur l'exercice de la diligence raisonnable de 2016 de Waterfront Toronto, lequel renfermait des estimations relatives aux coûts et aux échéanciers.

En date de mai 2018, les gouvernements avaient signé des ententes de financement conjoint totalisant 1,25 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires contre les inondations. Le projet comprend :

- l'excavation et l'assainissement de 1,2 million de mètres cubes de sol jusqu'à une profondeur d'environ 6 à 10 mètres;
- l'élévation de 1,5 mètre ou plus du bord de la nouvelle rivière;
- la construction d'un déversoir (mur servant à réguler le débit d'eau);
- la conception et la construction de trois ponts;
- la construction de la partie souterraine de la future installation de traitement des eaux pluviales;
- la construction de deux parcs, abritant notamment des habitats aquatiques permanents et des programmes de loisirs.

Contrairement au financement initial de 1,5 milliard de dollars, la nouvelle entente de financement pour les 1,25 milliard de dollars supplémentaires sera fournie à Waterfront Toronto conformément à un calendrier de financement fondé sur les budgets de projets individuels qui seront établis au début de 2019.

Le montant de 1,25 milliard de dollars a été déterminé à partir de projections des coûts produites en 2016. Ces projections étaient des estimations préliminaires qui, selon les définitions utilisées par Services publics et Approvisionnement Canada à l'égard des coûts estimatifs, n'étaient pas assez précises pour justifier une approbation en vue de l'octroi de fonds fédéraux. N'empêche, les trois ordres de gouvernement ont approuvé le financement. Le ministère de l'Infrastructure nous

a informés que les gouvernements étaient avisés de la nature préliminaire des projections de coûts, et un rapport de contrôle préalable commandé par Waterfront Toronto faisait état d'une probabilité de 90 % que le projet de protection contre les inondations puisse être mené à bien à un coût égal ou même inférieur au budget.

Toutefois, comme le montre la **figure 17**, les coûts projetés de 1,25 milliard de dollars pour la protection sur des terrains portuaires contre les inondations comprennent les coûts de construction de base et trois autres catégories de coûts, soit les frais de consultation et d'exploitation, les éventualités et l'indexation. Ces coûts supplémentaires s'élèvent à 453 millions de dollars et représentent 37 % de l'estimation des coûts totaux. Nous nous interrogeons sur le caractère raisonnable de ces coûts dans la suite de ce rapport.

On anticipe déjà que les coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes seront plus élevés que les montants estimés au départ

Les coûts de consultation et d'exploitation ainsi que les autres coûts connexes sont estimés à 20 % des coûts de construction de base, comme les matériaux et la main-d'oeuvre. En date de mars 2018,

Waterfront Toronto avait déjà révisé les prévisions des coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes à 175 millions de dollars, soit 15 millions de dollars de plus que l'estimation initiale de 160 millions de dollars en 2016.

Waterfront Toronto prévoit une répartition des coûts de consultation et d'exploitation et autres coûts connexes comme suit :

- 100 millions de dollars – experts-conseils en conception et en ingénierie;
- 24 millions de dollars – activités de Waterfront Toronto;
- 24 millions de dollars – essais géotechniques, permis et approbations;
- 17 millions de dollars – gestion de projet, mobilisation publique, autres services d'experts-conseils;
- 10 millions de dollars – paiements aux organismes partenaires (Office de protection de la nature de Toronto et de la région, CreateTO, Ville de Toronto).

On a peut-être surestimé la provision pour risques nécessaire

L'allocation pour éventualités est une provision pour risques et événements qui peuvent retarder

Figure 17 : Ventilation du financement de 1,25 milliard de dollars pour les terrains portuaires, selon les projections des coûts de 2016

Source des données : Waterfront Toronto

	Coût estimatif (en millions de dollars)	% du financement total
Coûts de construction		
Déblayage du lit de la rivière et remplissage du lac	529	42
Routes, services et services publics	106	8
Ponts et structures de quai	104	8
Parcs et espaces publics	58	5
Total des coûts de construction	797	63
Allocation pour éventualités ¹	174	14
Frais de consultation, de fonctionnement et autres coûts ²	160	13
Indexation des coûts ³	119	10
Sous-total	453	37
Total	1 250	100

1. L'allocation pour éventualités est une provision pour risques et événements qui peuvent augmenter le coût du projet ou retarder son exécution.

2. Les frais de consultation et de fonctionnement ainsi que les autres coûts comprennent la conception et l'ingénierie, la gestion de projet, les services juridiques, de même que les permis et les approbations, ont été établis à 20 % des coûts de construction.

3. L'allocation d'indexation est une estimation visant à tenir compte de l'inflation des coûts au cours des sept années du projet.

le projet ou en augmenter le coût. Nous avons noté que l'éventualité suppose que des problèmes de construction ne sont pas évités. Ainsi que le montre la **figure 17**, Waterfront Toronto a prévu un budget de 174 millions de dollars, qui a été calculé par un expert-conseil à l'aide d'une simulation informatique comportant 62 risques, comme des problèmes de construction ou autres, et le dépassement de coûts associé à chacun d'eux. Le montant pour éventualités prévu fait en sorte qu'il y a une probabilité élevée que le projet puisse être réalisé sans dépasser le budget.

Bien que Waterfront Toronto nous ait informés qu'il estime que l'importante provision pour éventualités est nécessaire en raison de la nature à risque élevé de ce projet, nous nous interrogeons sur le caractère raisonnable de certains des risques cernés. Par exemple :

- **Risque de contamination du sol** : Il s'agit du risque du projet comportant le plus grand montant pour éventualités. Il portait sur la découverte éventuelle de contaminants imprévus lors de travaux de creusage sur les terrains portuaires. L'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, qui agit à titre d'organisme de réglementation de la plaine inondable, nous a informés que ce risque a été atténué dans une certaine mesure par suite de l'étude géotechnique approfondie déjà menée par des experts-conseils en géotechnique de Waterfront Toronto.
- **Installation de traitement des eaux pluviales** : Un autre risque associé à la provision pour éventualités tient à la possibilité que la Ville décide de moderniser une installation de traitement des eaux pluviales temporaire pour la rendre permanente, ce qui coûterait 15 millions de dollars de plus et exigerait un an de travaux. Au moment de notre audit, la Ville n'avait pas évalué si cette modernisation était nécessaire dans l'immédiat. Au lieu que la Ville finance elle-même cette modernisation si elle décide d'aller de l'avant, son estimation des coûts a été incluse comme provision pour éventualités.

5.1.2 Aménagement des terrains portuaires autorisé avant la fin des travaux de protection contre les inondations

La conception hydrologique de la protection contre les inondations des terrains portuaires vise à faire en sorte que si une tempête comme l'ouragan Hazel de 1954 se reproduit, laquelle a entraîné des précipitations de 73 millimètres sur Toronto pendant une journée et demie, les terrains portuaires et les régions avoisinantes ne seront pas inondés (par comparaison, l'inondation survenue à Toronto en août 2018 a eu lieu deux jours distincts, de 22 et de 25 millimètres de pluie chacun).

Les promoteurs propriétaires de terrains à l'embouchure de la rivière Don et les studios de cinéma de la partie est des terrains portuaires ont exprimé leur intérêt à amorcer la construction avant l'achèvement du projet de protection contre les inondations. En avril 2018, les ministères des Richesses naturelles et des Forêts et des Affaires municipales et la Ville ont créé un protocole permettant l'aménagement de certaines parties des terrains portuaires avant la protection contre les inondations dans toute la région. Le protocole permet de s'écarter des pratiques actuelles, qui exigent que les demandes d'aménagement comprennent des renseignements techniques sur les inondations. Les demandeurs seront seulement tenus de présenter des exemples de mesures qu'ils mettront en oeuvre pour gérer les risques d'inondation. Le protocole exige toutefois que les propriétaires fonciers et les promoteurs préparent un plan de gestion des urgences à la satisfaction de la Ville et de l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région. Les promoteurs doivent assumer tous les coûts éventuels en cas d'inondation et accepter de ne pas tenir les autorités gouvernementales qui ont élaboré le protocole responsables des dommages résultant d'une éventuelle inondation.

L'Ontario a modifié son code du bâtiment le 20 juillet 2018 afin de permettre la réalisation des travaux d'aménagement en vertu de ce protocole.

Toutefois, le protocole ne permet pas l'occupation jusqu'à ce que la protection de l'ensemble des terrains portuaires contre les inondations soit achevée dans sept ans. Si l'aménagement est autorisé et que certains éléments de cet aménagement initial doivent être effectués de nouveau en raison de difficultés imprévues survenant dans le cadre des travaux de protection contre les inondations, il incombera au promoteur d'assumer le coût des travaux à refaire.

RECOMMANDATION 9

Pour gérer l'aménagement des terrains portuaires en tenant compte de l'économie, nous recommandons que Waterfront Toronto :

- produise des estimations détaillées des coûts de construction pour chacun des 23 projets de protection contre les inondations, à des fins d'examen par les gouvernements subventionnaires;
- fasse rapport sur une base trimestrielle des progrès réalisés par rapport à ces budgets;
- évalue l'efficacité de ses travaux visant à réduire l'impact des risques de construction, ce qui pourrait autrement augmenter le coût final de la protection contre les inondations.

RÉPONSE DE WATERFRONT TORONTO

Waterfront Toronto souscrit à la recommandation.

Waterfront Toronto a produit – à 30 % de l'étape du dessin de conception – des estimations détaillées des coûts de construction pour chacun des 23 projets reliés à l'initiative de protection contre les inondations. Ces estimations seront examinées par les gouvernements qui fournissent les fonds par l'entremise du comité directeur de gestion des terrains portuaires et par le comité de surveillance du projet des terrains portuaires d'Infrastructure Canada, conformément à l'entente de contribution tripartite.

Au moyen de son cadre redditionnel (tableau de bord), Waterfront Toronto fera rapport en bonne et due forme chaque mois sur les progrès réalisés par rapport aux budgets établis, et il soumettra cette information à son conseil d'administration et aux trois ordres de gouvernement, à tout le moins sur une base trimestrielle. Waterfront Toronto a retenu les services d'un expert-conseil indépendant en matière de risque pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations; la tâche de cet expert-conseil consiste à documenter et à évaluer l'incidence des risques de construction sur le projet. La direction de Waterfront Toronto et l'ensemble de l'équipe de projet, avec le soutien d'un groupe d'examen des immobilisations par les pairs, déterminent et examinent chaque mois les risques reliés aux projets. Ce processus permet d'élaborer des stratégies pour atténuer l'incidence des risques de construction sur les projets si ces risques devaient se concrétiser.

6.0 Observations détaillées de l'audit : projet de ville intelligente avec Sidewalk Labs

6.1 Waterfront Toronto conclut des ententes avec Sidewalk Labs sans exercer une diligence raisonnable et sans participation provinciale suffisante

6.1.1 Le projet de ville intelligente ne faisait pas partie du plan d'aménagement de Waterfront Toronto

En 2015, Waterfront Toronto procédait à l'élaboration d'une demande de propositions (DP) qui visait un aménagement polyvalent (c.-à-d. des espaces résidentiels, commerciaux et publics)

sur 4,5 acres de terres appartenant à Waterfront Toronto à Quayside. Cela était conforme à son plan d'activités stratégique 2014-2023 et au plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto de 2003.

Après l'arrivée d'un nouveau président-directeur général en janvier 2016, le plan de développement du quartier de Quayside en tant qu'aménagement typique à usage mixte a changé. Waterfront Toronto a commencé à approcher les entreprises pour déterminer quelles options d'aménagement novatrices pourraient être utilisées à Quayside.

À la suite de ces consultations, une nouvelle DP a été élaborée et publiée par Waterfront Toronto en mars 2017 afin d'identifier un partenaire en matière d'innovation et de financement pour le quartier de Quayside (maintenant pour une zone de 12 acres le long de Queens Quay, près de la rue Parliament, adjacente aux terrains portuaires).

Le 12 septembre 2017, Waterfront Toronto a sélectionné à l'interne Sidewalk Labs, une entreprise soeur de Google, comme soumissionnaire retenu pour remplir le rôle de partenaire d'innovation et de financement en vue de créer une zone urbaine (maintenant appelée publiquement une « ville intelligente ») dans le quartier de Quayside pour présenter des technologies de pointe, des matériaux de construction, des pratiques écologiques et des solutions innovatrices axées sur un aménagement urbain favorable sur le plan du climat. Ce choix a été annoncé publiquement le 17 octobre 2017 par le premier ministre du Canada, la première ministre de la province, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et le président du conseil d'administration d'Alphabet Inc. (société mère de Google et Sidewalk Labs).

Ainsi que cela a été mentionné dans le procès-verbal de la réunion de novembre 2017, le Comité directeur intergouvernemental s'est dit préoccupé par la manière dont Waterfront Toronto avait communiqué les renseignements relatifs à Quayside à son conseil d'administration et à ses partenaires gouvernementaux avant qu'une annonce officielle n'ait lieu. Il était précisé dans le procès-verbal que Waterfront Toronto devait fournir l'information à

son conseil d'administration et à ses partenaires gouvernementaux suffisamment à l'avance pour leur laisser la possibilité d'en faire l'examen.

Le Comité directeur intergouvernemental a été informé à propos du projet et de la DP lors d'une réunion tenue en juin 2017, soit environ trois mois après l'envoi de la DP. On a indiqué au Comité en septembre 2017 au cours d'une réunion que Waterfront Toronto avait procédé à l'interne à la sélection d'un soumissionnaire, mais le Comité n'a appris le nom de ce soumissionnaire que cinq jours avant l'annonce publique d'octobre 2017. Quant au bureau du maire, il n'avait reçu presque aucune information sur le projet, selon un courriel interne de Waterfront Toronto, trois semaines avant la signature de l'entente-cadre.

De plus, alors que Waterfront Toronto a signé l'entente-cadre avec Sidewalk Labs le 16 octobre 2017, il ressort du procès-verbal de la réunion du Comité directeur interministériel que les trois ordres de gouvernement ont exprimé leur frustration de ne pas avoir reçu une copie de l'entente signée avant le 2 novembre 2017.

Jusqu'à l'attribution d'un projet à Sidewalk Labs pour le développement de la ville intelligente, Waterfront Toronto s'occupait principalement des aménagements traditionnels à usage mixte. Par conséquent, il possédait peu d'expérience en matière de développement d'une infrastructure de données numériques.

L'**annexe 8** contient un calendrier pour le projet de Quayside (ville intelligente).

6.1.2 Les échanges d'information avant la DP ont eu lieu principalement avec Sidewalk Labs, mais également avec d'autres parties

En juin 2016, le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto a communiqué par courriel avec le directeur général de Sidewalk Labs pour lui faire savoir que « le nouveau PDG et moi sommes très intéressés par ce que vous faites chez Google et nous aimerions discuter d'un

projet pilote éventuel à Toronto ». Entre juin 2016 et l'émission de la DP, il y a eu de fréquentes communications entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs. De plus, Waterfront Toronto a fourni à Sidewalk Labs des relevés, des dessins et des illustrations topographiques du secteur riverain, y compris du secteur riverain de l'Est, et d'autres documents. Les architectes de Sidewalk Labs ont signé un contrat de licence de données numériques avec Waterfront Toronto pour permettre à Sidewalk Labs d'utiliser l'information qui lui a été fournie.

Bien que Waterfront Toronto n'ait pas publié la DP avant mars 2017, en août 2016, Waterfront Toronto a également signé une entente de non-divulgence avec Sidewalk Labs afin de recevoir de l'information de sa part. De plus, en septembre 2016, Waterfront Toronto a rencontré des représentants de Sidewalk Labs et leur a fait faire une visite du secteur riverain.

Waterfront Toronto a indiqué avoir également communiqué des renseignements à d'autres soumissionnaires éventuels avant le lancement de la DP, et avoir notamment offert des visites du secteur frontalier. Des ententes d'échange de renseignements ont aussi été signées avec deux organisations, dont une a aussi été retenue à la suite de la première sélection.

Selon Waterfront Toronto, cet échange de renseignements a eu lieu avant le lancement de la DP dans le cadre du processus habituel de sondage du marché en vue de se faire une idée de l'intérêt de ce dernier pour le projet de Quayside. Waterfront Toronto a ajouté que l'information fournie n'avait pas conféré à ces soumissionnaires éventuels un avantage indu par rapport aux autres soumissionnaires, et qu'elle aurait été communiquée à toute autre partie qui en aurait fait la demande.

Cette situation soulève un risque d'avantage indu conféré à une partie donnée par rapport à l'ensemble des parties susceptibles de donner suite à la DP. Pour garantir l'équité et assurer un traitement équitable à tous, il semble que tous les soumissionnaires possibles devraient recevoir la même information au même moment.

6.1.3 Les répondants n'ont pas eu suffisamment de temps pour répondre à la DP en six semaines, compte tenu des échanges antérieurs de Sidewalk Labs avec Waterfront Toronto

Waterfront Toronto a donné aux répondants seulement six semaines pour répondre à la DP pour le projet de ville intelligente. Six ont répondu, dont trois ont été présélectionnés. Les promoteurs non retenus que nous avons interrogés nous ont expliqué que le délai de réponse de six semaines pour un projet de cette envergure était trop court. Par comparaison, dans le passé, Waterfront Toronto a accordé beaucoup plus de temps à des soumissionnaires pour répondre à des appels d'offres plus traditionnels. Par exemple, on a accordé 10 semaines à des soumissionnaires pour présenter des propositions pour des projets d'art public dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don, 11 semaines pour retenir les services d'un gestionnaire de la construction pour la protection contre les inondations dans les terrains portuaires et 25 semaines à un promoteur pour mener un projet de construction d'un immeuble de bureaux unique : le Centre d'innovation d'East Bayfront.

Un Comité d'évaluation des soumissions, composé de six employés de Waterfront Toronto, a attribué à la proposition de Sidewalk Labs une évaluation beaucoup plus élevée que celle des deux autres candidats présélectionnés, soit une société internationale d'infrastructure technologique et un consortium canadien comprenant un promoteur immobilier, des investisseurs en capital de risque et une société d'assurances. Les évaluations du Comité indiquaient que la proposition de Sidewalk Labs était la seule qui combinait la technologie et le développement immobilier.

Sidewalk Labs était également le seul promoteur à offrir un financement de 50 millions de dollars américains afin de couvrir les coûts d'élaboration d'un plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) pour une ville intelligente

qui sera signé en 2019, comme il en est question ci-après. Conformément à l'entente-cadre d'octobre 2017, 40 millions de dollars de ce montant étaient conditionnels à l'obtention, par Waterfront Toronto, de l'engagement de 1,25 milliard de dollars des trois gouvernements pour la protection des terrains portuaires contre les inondations (environ 600 acres de terres entourant le secteur de Quayside), qu'il a obtenu en mai 2018 (comme il est indiqué à la **section 5.1**). D'après notre examen de l'information de juillet à décembre 2016, nous avons confirmé que l'intérêt de Sidewalk Labs à l'égard de Quayside tenait au fait qu'ils pourraient étendre leur projet aux terrains portuaires. Ainsi que cela est mentionné à la **section 6.2.1**, Waterfront Toronto n'a pas le pouvoir de céder les droits sur des terrains en dehors de ceux qu'il possède à Quayside, et Sidewalk Labs est au courant.

6.1.4 Le conseil d'administration de Waterfront Toronto n'a pas eu suffisamment de temps pour approuver l'entente-cadre de l'initiative de ville intelligente

En octobre 2017, Waterfront Toronto a signé une entente-cadre avec Sidewalk Labs pour créer une collectivité reposant sur un principe d'usage mixte (appelée publiquement « ville intelligente »).

L'entente-cadre a été présentée par le président-directeur général aux membres du conseil d'administration de Waterfront Toronto le 13 octobre 2017, et elle a été approuvée par le conseil le 16 octobre 2017. À la même date, l'entente-cadre a été signée par le chef de la direction et le chef du développement de Waterfront Toronto suivant l'approbation du conseil. Avant de recevoir la version préliminaire officielle de l'entente pour examen et approbation, le conseil a reçu deux séances d'information sur le projet les 11 et 12 octobre 2017. Toutefois, les deux séances d'information ne donnaient que des renseignements de base sur le projet et le processus de sélection de la DP, et des informations d'ordre

général sur les modalités de l'entente-cadre. Le comité des placements et des biens immobiliers du conseil, composé de trois membres, examine habituellement des ententes semblables avant de recommander une entente en vue de l'approbation du conseil. Ce comité a obtenu un aperçu des principes et des modalités provisoires de l'entente-cadre environ un mois avant la présentation de celle-ci au conseil pour approbation, et il a eu différentes rencontres avec la direction pour se pencher sur des points particuliers. Toutefois, le comité n'a pu parvenir à un consensus sur la question de savoir s'il appuierait ou non le projet. Ainsi, le 13 octobre 2017, il n'a pas adressé de recommandation au conseil quant à la signature ou non de l'entente. Non seulement le conseil n'a pas reçu de recommandation de son sous-comité, mais il n'a disposé que d'un jour ouvrable pour examiner l'entente avant de l'approuver.

De plus, nous avons trouvé des courriels internes de Waterfront Toronto indiquant que le conseil s'était fait demander « instamment » par les gouvernements fédéral et provincial d'approuver et d'autoriser l'entente-cadre avec Sidewalk Labs le plus tôt possible. L'annonce publique du 17 octobre 2017 par le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs au sujet de la signature de l'entente-cadre avait été organisée le 12 octobre, soit la veille du jour où le conseil a reçu de l'entente-cadre finale à des fins d'examen et d'approbation.

6.2 D'autres questions se posent au sujet du projet de ville intelligente à la suite de la deuxième entente

Une deuxième entente, qui établit les rôles des deux sociétés, établit les structures de gestion de projet et les principes de gouvernance des données, a été signée le 31 juillet 2018, après consultation et approbation par le conseil, le nouveau président-directeur général par intérim et le président du conseil.

Cette deuxième entente avait pour objectif « d'établir une feuille de route pour la phase de planification du projet comportant la préparation et la création d'un plan directeur de développement et d'innovation pour le projet ». En d'autres termes, l'entente d'aménagement, qui a remplacé l'entente-cadre, énonce les principes et les procédures de haut niveau que Waterfront Toronto et Sidewalk Labs suivront pour élaborer conjointement le PDDI, qui sera un plan décrivant le projet plus en détail et traitant des conditions de nature commerciale pour la mise en oeuvre subséquente du plan.

Selon l'entente d'aménagement, Sidewalk Labs couvrira les coûts d'élaboration du PDDI jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars américains, y compris les coûts engagés par Waterfront Toronto jusqu'à concurrence de 4,47 millions de dollars américains.

Bien que Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se soient entendus sur la façon dont ils travailleront ensemble pour établir le PDDI, ni l'un ni l'autre ne sont obligés de s'entendre sur une version définitive du PDDI, de signer des accords de mise en oeuvre ou de donner suite à la mise en oeuvre réelle de la ville intelligente préalablement à la signature du PDDI. Si Waterfront Toronto, y compris son conseil d'administration, n'est pas satisfait du contenu du PDDI et de l'analyse de rentabilisation connexe, il peut résilier l'entente d'aménagement en tout temps sans pénalité. À l'heure actuelle, la *Loi sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* confère à Waterfront Toronto le pouvoir de conclure ces ententes et d'autres sans l'approbation des intervenants et du gouvernement.

6.2.1 L'entente d'aménagement agrandit le site de planification du projet de ville intelligente

Sur son site Web, Sidewalk Labs indique vouloir que le projet de ville intelligente couvre la superficie de quelque 800 acres du secteur riverain de l'Est.

Même si la proposition soumise par Sidewalk Labs ne couvrirait que la zone de 12 acres de Quayside, et

qu'il était possible qu'il y ait d'autres aménagements planifiés dans le secteur riverain est, l'entente d'aménagement datée du 31 juillet 2018 a élargi la planification de l'innovation urbaine à l'ensemble du secteur riverain de Toronto (environ 2 600 acres).

Ce changement représente une augmentation d'environ 200 fois la superficie géographique de Quayside. La position de Waterfront Toronto est que l'objectif essentiel de l'Entente d'aménagement, qui demeure axé sur les terres de Quayside, n'est pas modifié ou élargi, même si les références précédentes à l'ensemble du secteur riverain portaient sur le secteur riverain le plus étroit de l'est.

Bien que l'Entente d'aménagement permette aux parties d'élaborer des plans pour n'importe quel emplacement dans l'ensemble du secteur riverain de Toronto, cela ne signifie pas que les parties sont autorisées à mettre en oeuvre leurs plans sur des terres situées à l'extérieur de la parcelle de Quayside qui n'appartient pas à Waterfront Toronto ou Sidewalk Labs. Une telle exploitation exigerait toujours l'approbation des organes directeurs ou des propriétaires fonciers tiers, et elle devrait être conforme à toutes les lois et à tous les règlements applicables. Les éléments de l'entente d'aménagement qui ont trait à l'expansion éventuelle du projet de ville intelligente au-delà de la zone de Quayside sont conformes à ce qui a été demandé dans la DP.

Les documents que nous avons examinés montraient que Waterfront Toronto avait toujours considéré le projet comme devant s'échelonner sur plus d'une vingtaine d'années. Ainsi, le projet s'échelonnait bien au-delà de la date de fin de mandat de Waterfront Toronto en 2028.

6.2.2 Préoccupations de la population au sujet de l'infrastructure de données numériques (protection des consommateurs, normes de collecte de données, sécurité, protection des renseignements personnels, gouvernance et antitrust)

Afin d'assurer l'utilisation éthique des données, l'entente d'aménagement établit un cadre de gouvernance numérique. Le cadre de gouvernance numérique comprend les lois fédérales existantes, comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Il propose également de nouvelles approches de gouvernance des données, comme l'utilisation d'une fiducie de données, c'est-à-dire lorsque les données sont stockées par une tierce partie. Cette organisation approuverait et contrôlerait la collecte de données urbaines et en gérerait l'accès. Actuellement, il semble que cette responsabilité incombera à Waterfront Toronto et il sera chargé de surveiller la gouvernance des données recueillies dans le cadre du projet de ville intelligente, y compris le retrait des renseignements personnels des données, la possibilité pour les particuliers de refuser qu'on collecte des données personnelles les concernant et la possibilité d'examiner et de supprimer leurs propres données.

Toutefois, les approches détaillées sur la façon dont ces principes seront appliqués ne sont pas incluses dans l'entente d'aménagement. Le Plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) et les accords de mise en oeuvre devraient aborder cette question. On ne précise pas non plus si les renseignements personnels, que recueille Sidewalk Labs, seront liés à la collecte actuelle de données personnelles de leur entreprise soeur, Google, dans les comptes de ses utilisateurs.

En avril 2018, Waterfront Toronto a mis sur pied un Comité consultatif sur la stratégie numérique composé d'experts de l'industrie et d'universitaires qui le conseillent sur des questions liées à

l'économie numérique, comme la sécurité des données, l'installation des systèmes, la protection des renseignements personnels et la propriété intellectuelle. Ses membres sont tenus par un accord général de ne pas divulguer l'information qu'ils reçoivent lors de réunions. Au moment où nous avons achevé notre audit, le Comité s'était réuni à quatre reprises.

D'après les discussions avec les membres du Comité, son efficacité à fournir des conseils de gestion sur des enjeux clés ayant trait à la confidentialité et à la gouvernance numérique a été limitée. Les membres estiment que certaines réunions ont été principalement axées sur le travail administratif, comme le contexte du projet et la confidentialité, ainsi que les questions techniques et d'ordonnement. Il y a également eu deux démissions en raison de préoccupations liées au manque de transparence et à l'apathie de Waterfront Toronto relativement aux préoccupations des résidents au sujet de la protection des données.

Sidewalk Labs a publié un projet de proposition sur la collecte de données et la protection des renseignements personnels, dans lequel il décrivait l'utilisation d'une fiducie de données civiques, un organisme de gouvernance tiers qui aurait de vastes pouvoirs, y compris en ce qui concerne les décisions relatives à l'anonymisation des données personnelles. Au moment de notre audit, on ne savait trop qui aurait le contrôle ou serait responsable de cet organisme de gouvernance. Divers membres du Comité consultatif sur la stratégie numérique de Waterfront Toronto ont soulevé des préoccupations au sujet de la proposition, notamment les suivantes :

- l'emplacement du stockage des données au Canada ou à l'étranger (où les lois canadiennes sur la protection des renseignements personnels peuvent être contournées);
- l'accès aux données stockées dans la fiducie et leur utilisation;
- quelle proportion des données recueillies sera effectivement stockée dans la fiducie.

Le projet de proposition a également mené à la démission de l'ancienne commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario de l'équipe consultative de Sidewalk Labs, car celle-ci craignait que le projet de fiducie de données civiques ait de vastes pouvoirs décisionnels, y compris pour ce qui est des décisions relatives à l'anonymisation des données personnelles. Waterfront Toronto nous a fait savoir qu'il avait ultérieurement rencontré l'ancienne commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario pour discuter des préoccupations soulevées.

6.2.3 La question des relations complexes doit être abordée

La portée du projet de ville intelligente, comme prévu par Sidewalk Labs, comprendra des composantes qui relèvent de la compétence de plusieurs ministères provinciaux et fédéraux, ainsi que des divisions de la Ville. Par exemple : les véhicules autonomes sont réglementés par le ministère des Transports; les bâtiments, y compris ceux à ossature en bois proposés par Sidewalk Labs, plus hauts que six étages, sont réglementés par le ministère du Logement; le développement économique, par le ministère du Développement économique, de la Création d'emplois et du Commerce; les aspects de la protection des renseignements personnels et de la gouvernance des données, y compris l'établissement d'une plateforme numérique par laquelle les divers services intelligents seront intégrés dans un système, peuvent être surveillés par les gouvernements provincial et fédéral; et la planification locale et la gestion des déchets sont supervisées par la Ville. Avant la signature de l'Entente d'aménagement, Waterfront Toronto n'avait pas consulté comme il se doit ces ministères ou ces divisions au sujet de l'incidence éventuelle du projet de ville intelligente sur les secteurs qu'il surveille.

6.2.4 Incertitude quant à savoir si Waterfront Toronto et Sidewalk Labs se conformeront aux obligations provinciales en matière d'approvisionnement et au protocole d'entente avec la Ville de Toronto

L'entente d'aménagement exige que Sidewalk Labs et le Waterfront Toronto lancent conjointement des demandes de propositions (DP) pour les promoteurs après l'approbation du Plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) (s'il est approuvé). Les politiques d'approvisionnement actuelles de Waterfront Toronto doivent être conformes à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. De plus, un protocole d'entente (PE) entre Waterfront Toronto et la Ville de Toronto confère à la Ville un rôle important dans la surveillance et l'approbation des DP visant à identifier des promoteurs pour procéder à la revitalisation des terrains appartenant à la Ville. Cependant, en publiant la demande de propositions originale en vue de trouver un partenaire de financement et d'innovation pour le projet de ville intelligente, Waterfront Toronto n'a pas demandé à la Ville d'examiner la demande de propositions ni de participer à l'évaluation et à la sélection du soumissionnaire retenu. On ne sait pas vraiment encore à ce stade si Waterfront Toronto publiera des DP conjointes avec Sidewalk Labs qui respecteront ses obligations provinciales en matière d'approvisionnement et le protocole d'entente avec la Ville. La direction de Waterfront Toronto a indiqué qu'elle allait se conformer à cette exigence.

Waterfront Toronto a révisé sa politique d'approvisionnement en juin 2018, ce qui facilite l'acquisition de biens et de services sans processus d'appel d'offres concurrentiel et sans obligation de documenter les raisons justifiant l'adjudication d'un marché à fournisseur unique. Ce changement à la politique d'approvisionnement n'a pas été présenté au conseil d'administration après son approbation par le premier dirigeant. Au cours de notre audit, en octobre 2018, nous avons attiré l'attention de

la direction de Waterfront Toronto sur le fait que cette politique contredit la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province. Waterfront Toronto a subséquemment réinstauré sa politique d'approvisionnement antérieure.

6.2.5 Incertitude concernant la propriété intellectuelle et le développement économique

L'entente d'aménagement établit une distinction entre les propriétés intellectuelles liées à l'aménagement urbain, comme les plans de quartier et les plans de voirie, et les propriétés intellectuelles liées aux produits ou services, comme les voitures autonomes et les lampadaires intelligents. Selon l'entente d'aménagement, le droit de propriété sur la propriété intellectuelle développée pour le projet de Quayside dépendra de la valeur des contributions relatives de Waterfront Toronto et de Sidewalk Labs. Le droit de propriété sur la propriété intellectuelle peut être détenu par l'un d'entre eux ou ils peuvent être copropriétaires si la copropriété est explicitement acceptée par écrit.

Les conseils juridiques que nous avons demandés à ce sujet ont fait remarquer que l'entente d'aménagement est généralement vague quant à la propriété, à l'utilisation et à la commercialisation, ce qui laisse beaucoup de détails à préciser dans le PDDI et les ententes de mise en oeuvre subséquentes. Si l'entente d'aménagement est résiliée, il est probable que Sidewalk Labs conservera le droit de propriété de toute propriété intellectuelle qu'il a développée à ce jour, mais Waterfront Toronto recevra alors une licence perpétuelle libre de redevances à l'égard de la propriété intellectuelle se rapportant au site de Quayside (et uniquement à ce site). En outre, Waterfront Toronto est tenue par la loi de fournir aux trois ordres de gouvernement un plan de transfert de ses actifs et de ses passifs lorsqu'il sera liquidé. Lorsque cela se produira, les biens visés par des droits de propriété intellectuelle détenus par

Waterfront Toronto seront probablement transférés aux trois ordres de gouvernement.

6.2.6 Les intérêts des gouvernements pourraient ne pas être pleinement représentés

Il y a un risque que les intérêts des trois ordres de gouvernement ne soient pas pleinement représentés pendant les négociations avec Sidewalk Labs parce que les gouvernements ne sont pas tenus de participer directement aux négociations. Selon l'entente d'aménagement, le prochain Plan directeur de développement et d'innovation (PDDI), qui peut permettre à Waterfront Toronto et à Sidewalk Labs de s'entendre sur un plan pour la ville intelligente, n'exigera pas l'approbation et la signature du gouvernement.

Toujours selon l'entente d'aménagement, la mise en oeuvre du PDDI devra être approuvée par Waterfront Toronto et également par Sidewalk Labs, et différentes autres conditions devront être remplies, notamment l'obtention de toutes les approbations et autorisations gouvernementales nécessaires à l'égard des aspects relevant de la compétence juridique de chacun des trois ordres de gouvernement. Seul le conseil d'administration de Waterfront Toronto est tenu d'approuver le PDDI, et Waterfront Toronto est autorisé à demander l'approbation d'un ou des trois ordres de gouvernement, à sa discrétion.

Aux termes de l'entente d'aménagement, les trois parties doivent reconnaître que le PDDI donne suite à toutes les lois et politiques applicables, et qu'il peut nécessiter des révisions ou d'autres approbations en application des cadres législatifs et stratégiques pertinents.

Comme les gouvernements ne sont pas parties à l'entente, ils ne peuvent influencer Waterfront Toronto que par le biais de leurs représentants au conseil d'administration. À l'exception du maire adjoint, les membres du conseil d'administration ne sont pas des employés du gouvernement — ils comprennent des membres qui ont de l'expérience

en développement immobilier, en gestion-conseil, en leadership dans le secteur sans but lucratif, et des experts universitaires et en politiques. En l'absence d'un protocole exigeant que le PDDI et les accords de mise en oeuvre tiennent compte des préoccupations que les gouvernements peuvent soulever au cours de leur examen de l'ébauche, y compris les préoccupations relatives à la protection de la vie privée et à la propriété intellectuelle, la capacité des gouvernements d'influencer le processus décisionnel entourant le PDDI serait indirecte et pourrait être limitée.

Au moment de notre audit, Waterfront Toronto nous a informés qu'il avait l'intention de demander aux gouvernements d'examiner et de commenter l'ébauche du PDDI qu'il a reçue de Sidewalk Labs. À ce moment, Waterfront Toronto avait officialisé ce plan au moyen d'un protocole; toutefois, le protocole en question exigeait uniquement que Waterfront Toronto fournisse à chaque ordre de gouvernement l'entente de base et les ententes additionnelles, le cas échéant, à des fins de commentaire. Ce protocole ne précise pas si Waterfront Toronto approuvera le PDDI dans l'éventualité où Sidewalk Labs n'apporte pas à l'ébauche les modifications pouvant être exigées par les ordres de gouvernement.

RECOMMANDATION 10

Il est important de protéger l'intérêt public et d'assurer l'intégration responsable et transparente de la nouvelle technologie numérique dans la conception urbaine lors de la création d'une ville intelligente mixte. En raison de la nature, de la complexité et des répercussions éventuelles à long terme de l'établissement initial de l'infrastructure de données numériques prévue pour le secteur riverain de Toronto sous la forme d'une ville intelligente (la première en ce genre au Canada), nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario, en consultation avec les gouvernements partenaires :

- examine de façon plus poussée les activités de Waterfront Toronto et de Sidewalk Labs ayant trait à la planification et à l'aménagement de la ville intelligente à Quayside ainsi que du secteur riverain dans son ensemble;
- réévalue s'il est approprié pour Waterfront Toronto d'agir de sa propre initiative en prenant des engagements et en mettant la dernière main à une entente de partenariat à long terme avec Sidewalk Labs ou s'il faut une structure de gouvernance distincte qui permette une surveillance provinciale plus directe;
- mette sur pied un comité consultatif composé d'experts en matière de ville intelligente et d'infrastructure de données numériques (p. ex., technologie de l'information, protection de la vie privée, droit, protection des consommateurs, développement de l'infrastructure, propriété intellectuelle et développement économique) afin de fournir des conseils proactifs sur l'élaboration d'un cadre stratégique pour orienter l'établissement d'une ville intelligente en Ontario;
- mène des consultations publiques en vue de l'élaboration d'un cadre stratégique pour une ville intelligente en Ontario;
- consulte l'ensemble du gouvernement sur les rôles et les responsabilités que les ministères et organismes gouvernementaux pourraient assumer pendant l'élaboration, la mise en oeuvre et l'exploitation d'une ville intelligente;
- protège l'intérêt public, établit le cadre stratégique, par voie législative, pour le développement d'une ville intelligente en Ontario qui porte sur la propriété intellectuelle; la collecte de données, la propriété, la sécurité et la protection des renseignements personnels; les aspects juridiques; les questions de protection des consommateurs, le développement

des infrastructures et le développement économique;

- communique ouvertement et de façon transparente avec la population sur ce à quoi il faut s'attendre d'un projet de ville intelligente.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation de la vérificatrice générale, et il est déterminé à préserver la confidentialité des renseignements personnels des Ontariens. La province est consciente de l'importance de ces enjeux et de ces préoccupations touchant la gouvernance numérique et la confidentialité des données.

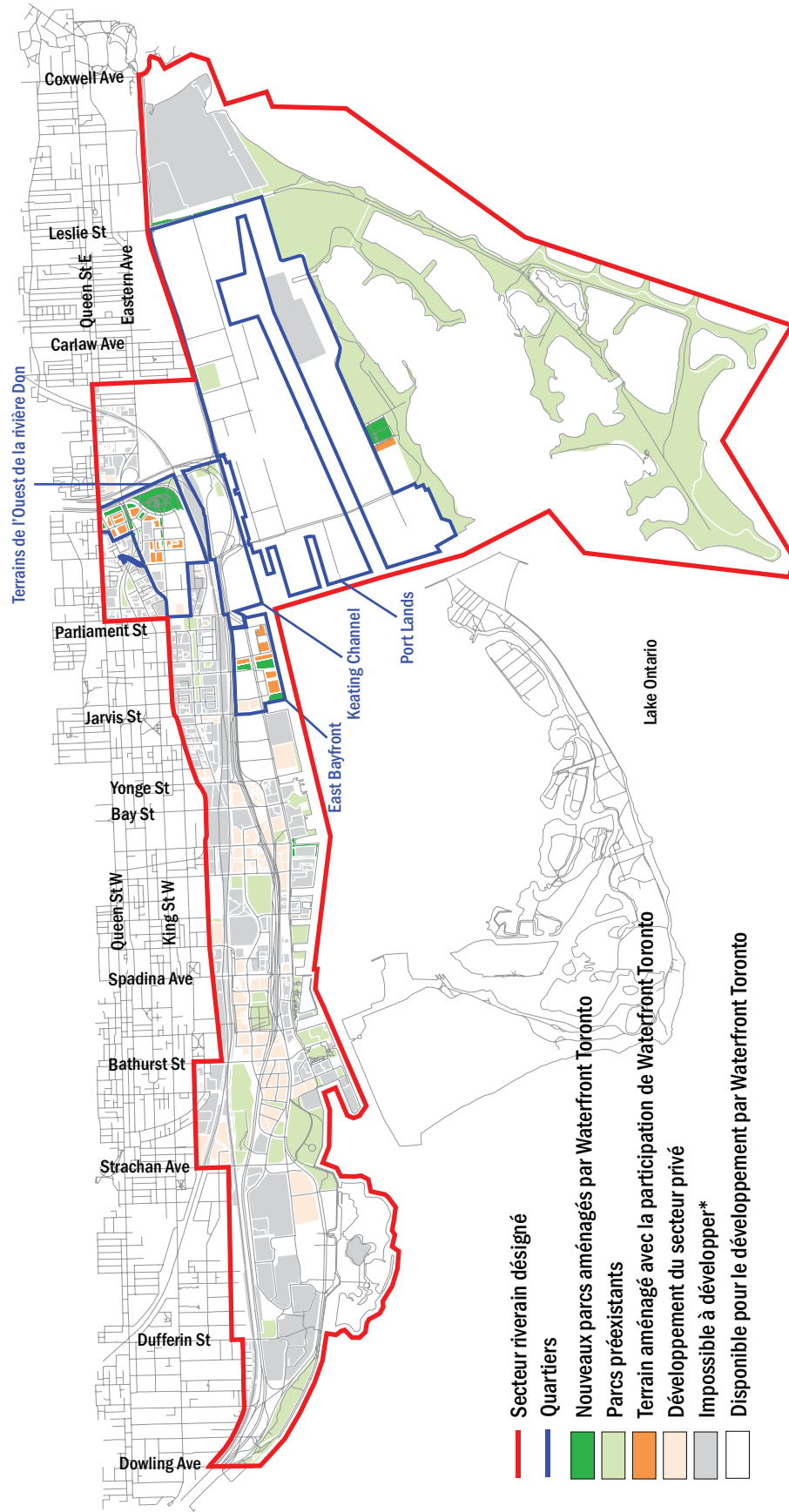
Bien que des principes-cadres en matière de gouvernance des données aient été incorporés à l'entente d'aménagement conclue entre Waterfront Toronto et Sidewalk Labs, nous reconnaissons qu'il y a des enjeux d'intérêt public de portée plus générale touchant la

protection des renseignements personnels, la dimension juridique, la protection des consommateurs, l'aménagement d'infrastructures et la propriété intellectuelle, qui pourraient être soulevés par suite de la création d'une première ville intelligente au Canada, et que la province doit étudier la situation dans la perspective d'un cadre stratégique gouvernemental.

Waterfront Toronto a indiqué qu'il prévoit conclure un plan directeur de développement et d'innovation (PDDI) avec Sidewalk Labs en 2019. La province travaillera de concert avec les autres gouvernements partenaires afin d'étudier les enjeux rattachés à la création d'une ville intelligente à Toronto pour savoir s'il faut adopter ou modifier des lois provinciales ou fédérales, des règlements administratifs municipaux ou des politiques gouvernementales afin de protéger l'intérêt public, et ce, préalablement à la signature du PDDI.

Annexe 1 : Terrain aménagé dans la zone riveraine

Source : Waterfront Toronto



* Terres qui ne peuvent pas être exploitées davantage, comme déterminé par Waterfront Toronto, comme des repères, des voies ferrées, des infrastructures et des terrains préexistants.

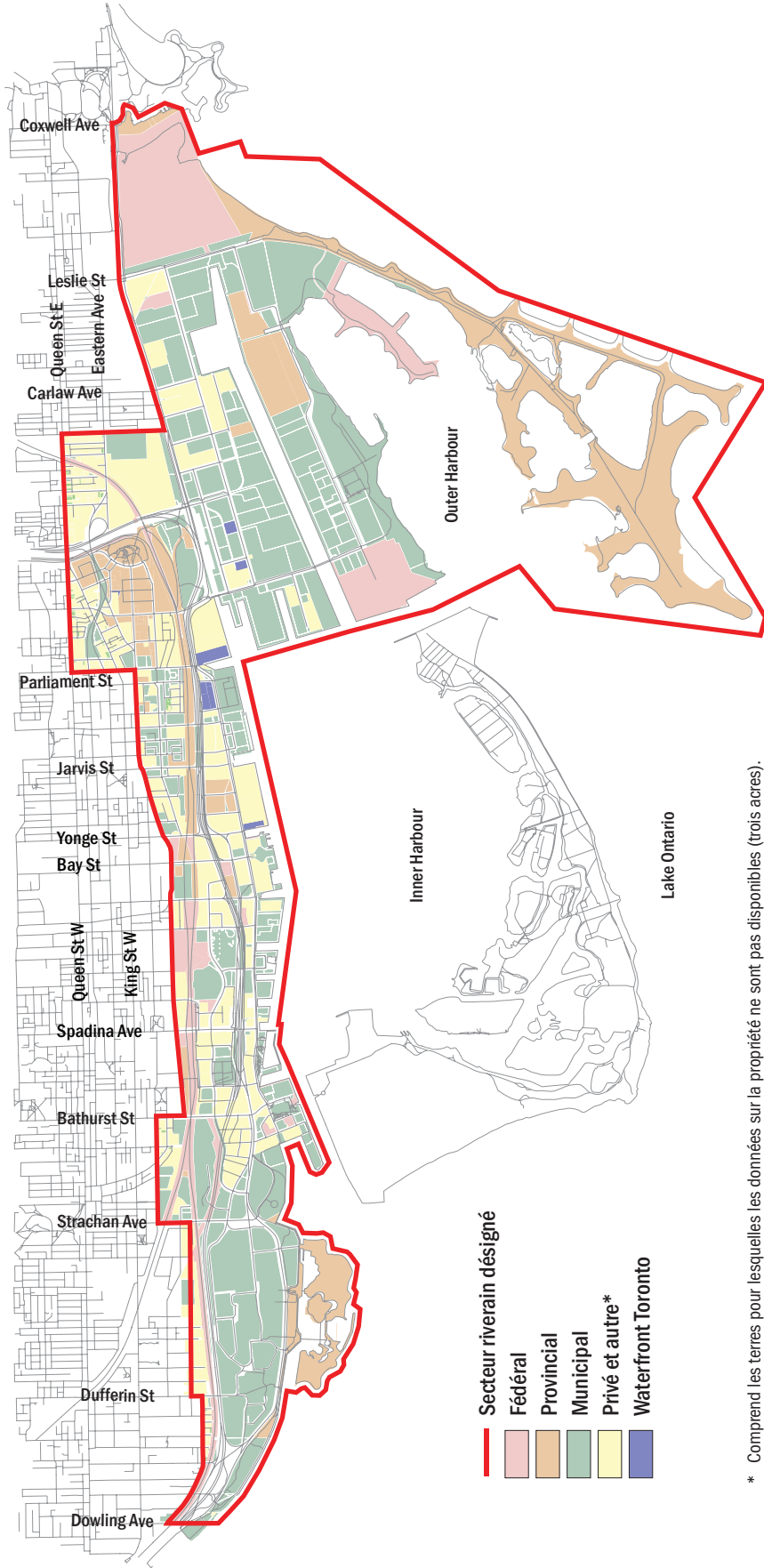
Annexe 2 : Résultats d'exploitation de Waterfront Toronto et progrès vers la revitalisation

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

Objectifs prévus par la loi ¹	Objectifs stratégiques de Waterfront Toronto ²	Objectifs atteints en partie	Détails dans la section du rapport
<p>Mettre en œuvre un plan qui rehausse la valeur économique, sociale et culturelle des terres.</p> <p>La Société réalisera les objectifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nouvelle croissance économique; • nouveaux emplois; • diverses nouvelles communautés commerciales, résidentielles et récréatives, institutions culturelles, parcs et espaces verts pour le public. 	<p>Destinations : Créer une valeur durable grâce à des espaces culturels, récréatifs, communautaires et publics bien conçus et dynamiques pour les résidents et les visiteurs.</p> <p>Prospérité : Tirer parti de l'innovation et des partenariats pour stimuler la croissance économique et créer de nouveaux emplois.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Waterfront Toronto a élaboré des plans pour quatre quartiers, soit West Don Lands, East Bayfront, le secteur riverain central et le chenal Keating, couvrant environ 10 % des terres du secteur riverain central. Waterfront Toronto n'a pas créé de plan directeur pour l'ensemble du secteur riverain, mais a adopté le plan secondaire du secteur riverain central de la Ville de Toronto. • Le secteur riverain de Toronto a rehaussé la valeur sociale et culturelle du territoire grâce à l'excellence de la conception et à l'art public dans le quartier de West Don Lands. Toutefois, à l'instar des zones adjacentes, les plans de quartier comprennent un mélange d'espaces résidentiels, commerciaux et publics. • Un expert-conseil de Waterfront Toronto a estimé que des développements d'une valeur de 10 milliards de dollars ont été réalisés sur des terres privées adjacentes au secteur riverain. Toutefois, l'expert-conseil n'a pas été en mesure d'établir de façon absolue la contribution des travaux de Waterfront Toronto aux 10 milliards de dollars de développement, puisque des facteurs externes comme la forte croissance de la demande pour des espaces résidentiels et commerciaux à Toronto ont probablement influencé le marché local. Dans son rapport, l'expert-conseil a affirmé que les répercussions économiques découlent en partie de l'incidence directe de Waterfront Toronto. 	<p>4.2.1</p> <p>4.1</p>
<p>Créer un secteur riverain accessible et actif pour le mode de vie, le travail et les loisirs, et le faire d'une manière responsable sur les plans financier et environnemental.</p>	<p>Quartier : Faire progresser des collectivités complètes qui répondent aux besoins en matière de logement, de mobilité et d'accès, de connectivité et d'inclusion.</p> <p>Durabilité : Promouvoir des solutions de pointe pour réduire les émissions de carbone, tout en favorisant une qualité de vie élevée et l'amélioration de la santé publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les deux quartiers où le développement a progressé, actuellement, 12 % des logements sont abordables. La cible de la Ville est de 20 %. • Waterfront Toronto a aménagé 55 acres et fourni des fonds de développement à d'autres organismes pour des projets de revitalisation de plus de 151 acres. 	<p>4.8.2</p> <p>4.1</p>

Annexe 3 : Propriété des terres riveraines, août 2018

Source : Waterfront Toronto



- Secteur riverain désigné
- Fédéral
- Provincial
- Municipal
- Privé et autre*
- Waterfront Toronto

* Comprend les terres pour lesquelles les données sur la propriété ne sont pas disponibles (trois acres).

Annexe 4 : Projets avec la participation de Waterfront Toronto triés par quartier et date d'achèvement

Source des données : Waterfront Toronto

Composante du projet ¹	Quartier	Responsable du projet	Type de projet	Achévé
Cours d'eau à Western Beaches ²	Secteur riverain central	Office de protection de la nature de Toronto et de la région (TRCA)	Cours d'aviron	Juin 2006
Wavedecks	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2009
Promenade riveraine et promenade de bois (Ouest)	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2009
Sentier Martin Goodman à la Place de l'Ontario	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Parc	Sept. 2009
Évaluation environnementale de Queens Quay	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Planification	Déc. 2009
Revitalisation de York Quay	Secteur riverain central	Harbourfront Centre	Espace public	Juin 2012
Aménagement de la rive de Portland Slip	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juillet 2014
Construction de Queens Quay	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2015
Queens Quay (ouest)	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2015
Deuxième plateforme de la gare Union ²	Secteur riverain central	TTC	Transport en commun	Juin 2015
Planification de la cité de Lower Yonge	Secteur riverain central	Ville de Toronto/Waterfront Toronto	Planification	Avril 2016
Passerelles	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Espace public	Non financé
Parc urbain et sentier William G. Davis à la Place de l'Ontario	Secteur riverain central	Place de l'Ontario	Parc	Juin 2017
Gare maritime Jack Layton	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Terminal de traversiers	En cours
Concours de conception des parcs de la rue York et de la rue Rees	Secteur riverain central	Waterfront Toronto	Planification	Préconstruction
Quai Corus ²	East Bayfront	Toronto Economic Development Corporation (maintenant CreateTO)	Complexe de bureau	Sept. 2010
Sugar Beach	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2010
Évaluation environnementale du transport en commun ²	East Bayfront	TTC	Planification	Juin 2010
Sherbourne Common	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2011
Collège George Brown ²	East Bayfront	Collège George Brown	Campus collégial	Sept. 2012
Aitken Place Park	East Bayfront	Waterfront Toronto	Parc	En cours
Queens Quay (est)	East Bayfront	Waterfront Toronto	Espace public	Non financé
Promenade riveraine et promenade de bois (est)	East Bayfront	Waterfront Toronto	Espace public	En cours
Aménagement de Bayside	East Bayfront	Waterfront Toronto	Aménagement résidentiel	En cours
Monde condominiums	East Bayfront	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Waterfront Innovation Centre	East Bayfront	Waterfront Toronto	Centre d'affaires	En cours
Quayside	East Bayfront	Sidewalk Labs/Waterfront Toronto	Quartier polyvalent	Préconstruction
Cherry Beach	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Sept. 2008
Cherry Beach Sport Fields	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Complexe sportif	Sept. 2008

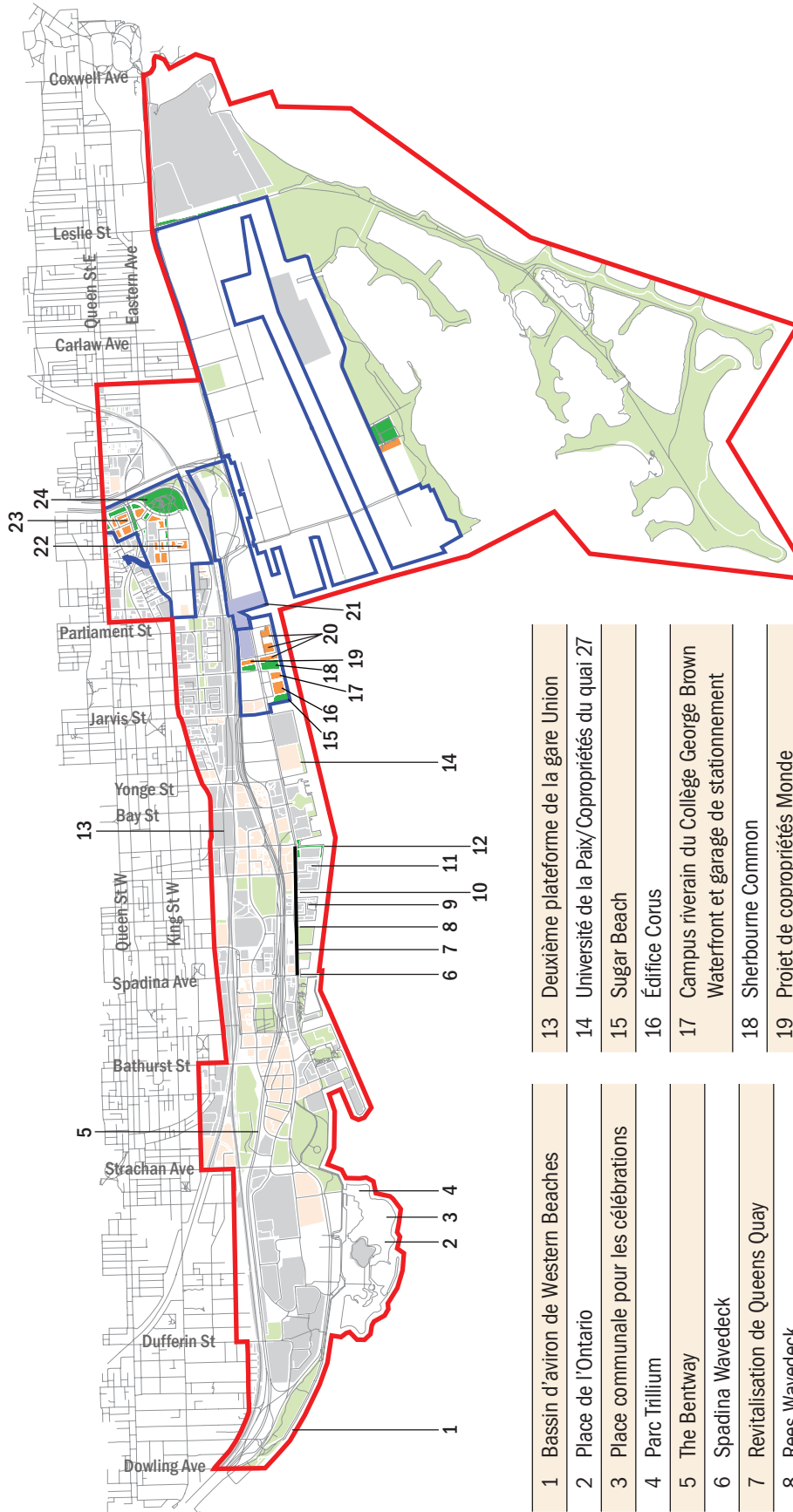
Composante du projet ¹	Quartier	Responsable du projet	Type de projet	Achévé
Cité du chenal Keating	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Mai 2010
Plan-cadre des terres de la vallée du cours inférieur de la Don	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Mai 2010
Écologisation des terrains portuaires	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2010
Installation pilote de recyclage des sols	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Infrastructure Novembre 2010	Nov 2010
Projet de remblayage du lac et concernant les eaux pluviales de la rue Cherry	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Remplissage des lacs	En cours
Planification du projet de parc du lac Ontario ²	Terrains portuaires	TRCA	Parc	En cours
Parc Tommy Thompson ²	Terrains portuaires	TRCA	Parc	Août 2012
Naturalisation de l'embouchure de la rivière Don et protection des terrains portuaires contre les inondations	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Protection contre les inondations	Préconstruction
Île Villiers	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Planification	Préconstruction
Parc du lac Ontario	Terrains portuaires	Waterfront Toronto	Parc	Préconstruction
Parc souterrain	West Don Lands	Waterfront Toronto	Espace public	Août 2012
Terrain de protection des crues	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Protection contre les inondations	Juin 2013
Jeux panaméricains (2015)	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Logement	Juin 2015
Promenade de la rue Front	West Don Lands	Waterfront Toronto	Espace public	Juin 2015
Aménagement de logements communautaires à Toronto	West Don Lands	Société de logement communautaire de Toronto	Logement	Juin 2015
Système de traitement des eaux pluviales	West Don Lands	Waterfront Toronto	Infrastructure	En cours
Corktown Common	West Don Lands	Waterfront Toronto	Parc	Juin 2013
Transport en commun de la rue Cherry ²	West Don Lands	TTC	Transport en commun	Sept. 2016
Logement abordable dans le quartier des terrains de l'Ouest de la rivière Don	West Don Lands	Infrastructure Ontario	Logement	En cours
Copropriétés du Canary District	West Don Lands	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Développement de River City	West Don Lands	Promoteur privé	Copropriétés	En cours
Mandat de l'évaluation environnementale de Gardiner	Wider Waterfront	Ville de Toronto	Planification	Sept. 2009
Parc riverain Mimico ²	Wider Waterfront	TRCA	Parc	Octobre 2012
Parc riverain Port Union ²	Wider Waterfront	TRCA	Parc	Nov. 2012
Parc Marilyn Bell	Wider Waterfront	Ville de Toronto	Parc	Juillet 2007
Évaluation environnementale de Gardiner East	Wider Waterfront	TRCA	Planification	Janvier 2017
The Bentway (projet sous Gardiner)	Wider Waterfront	Waterfront Toronto	Espace public	En cours
Étude sur le transport en commun dans le secteur riverain ²	Wider Waterfront	Waterfront Toronto/TTC/Ville de Toronto	Planification	Préconstruction

1. Les éléments présentés sur le site Web de Waterfront Toronto sont parfois des composantes d'un même projet.

2. Financement accordé à d'autres organismes pour effectuer des travaux.

Annexe 5 : Carte des projets de revitalisation du secteur riverain

Source : Waterfront Toronto



1	Bassin d'aviron de Western Beaches
2	Place de l'Ontario
3	Place communale pour les célébrations
4	Parc Trillium
5	The Bentway
6	Spadina Wavedeck
7	Revitalisation de Queens Quay
8	Rees Wavedeck
9	York et John Quay - Harbourfront Centre
10	Simcoe Wavedeck
11	Place du Canada et Place de l'Ontario
12	Promenade - Bord de l'eau

13	Deuxième plateforme de la gare Union
14	Université de la Paix/Copropriétés du quai 27
15	Sugar Beach
16	Édifice Corus
17	Campus riverain du Collège George Brown Waterfront et garage de stationnement
18	Sherbourne Common
19	Projet de copropriétés Monde
20	Développement du promoteur Hines & Tridel
21	Quayside - Projet de ville intelligente
22	Village des athlètes panaméricains
23	Aménagement de copropriétés à River City
24	Corktown Common

Annexe 6 : Critères d'audit

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

1. Rôles, responsabilités, reddition de comptes et exigences en matière de gouvernance pour la revitalisation globale du secteur riverain de Toronto. Chaque projet est clairement défini pour réaliser le mandat de Waterfront Toronto, y compris pour ce qui est du respect des lois, des règlements et des ententes de financement.
2. Waterfront Toronto a fait preuve de diligence raisonnable dans la conception, l'établissement des priorités et la mise en œuvre de plans détaillés et exhaustifs de revitalisation qui rehaussent la valeur économique, sociale, culturelle et environnementale des terrains riverains d'une manière financièrement responsable. Le plan est fondé sur les pratiques exemplaires en matière de développement urbain et de mobilisation de la population et il est mis à jour périodiquement pour tenir compte des changements dans les attentes, les budgets et les échéanciers.
3. Un processus d'approvisionnement équitable, ouvert et transparent est utilisé de façon uniforme dans l'attribution et la gestion des contrats pour divers projets de revitalisation, en tenant compte de l'économie et de la qualité. Les systèmes d'information conviennent à la gestion efficace des projets.
4. Des processus sont en place pour veiller à ce que les ressources soient gérées en tenant compte de l'économie et de l'efficacité et s'assurer qu'elles sont utilisées aux fins prévues pour atteindre les objectifs de Waterfront Toronto.
5. Des mesures et des objectifs de rendement appropriés ont été établis pour Waterfront Toronto et ses projets. Ils sont surveillés par rapport aux résultats réels et rendus publics afin de s'assurer que les attentes de la population et des intervenants sont satisfaites. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.

Annexe 7 : Comparaison de la revitalisation du secteur riverain avec les projets d'autres administrations

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

	Toronto Waterfront	The Forks	South False Creek	Granville Island	Vieux-Port
Description	Le secteur riverain de Toronto longe le lac Ontario, juste au sud du centre-ville de Toronto.	The Forks a été désigné lieu historique national et est situé à la jonction de la rivière Rouge et de la rivière Assiniboine.	South False Creek est un quartier à densité moyenne qui est principalement résidentiel.	Granville Island est un secteur riverain urbain offrant des services culturels et commerciaux. Le marché public est la principale attraction de l'île.	Le Vieux-Port de Montréal est situé au bord du fleuve Saint-Laurent et borde le Vieux-Montréal. Il accueille des festivals et offre des attraits, dont la Plage de l'Horloge et une patinoire.
Lieu	Toronto, Canada	Winnipeg, Canada	Vancouver, Canada	Vancouver, Canada	Montréal, Canada
Acres	2 840	56	136	38	117
Date de début de la revitalisation	2002	1988	1974	1972	1981
Responsable de la revitalisation du secteur riverain	Waterfront Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver*	Société canadienne d'hypothèques et de logement	Société du Vieux-Port de Montréal (filiale de la Société immobilière du Canada Itée)
Planification	Waterfront Toronto et Ville de Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver	Société canadienne d'hypothèques et de logement et Ville de Vancouver	Société du Vieux-Port de Montréal
Principaux types de développement et d'utilisation des terres	<ul style="list-style-type: none"> • Résidentiel • Espaces publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Espaces récréatifs • Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Résidentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaces publics • Espaces récréatifs
Sources de financement	Public et privé	Public et privé	Principalement public	Public et privé	Principalement public
Propriété des terres	Gouvernement du Canada, Province de l'Ontario, Ville de Toronto, secteur privé, Office de protection de la nature de Toronto et de la région et Waterfront Toronto	The Forks North Portage Partnership	Ville de Vancouver (80 %) et autres	Gouvernement du Canada	Gouvernement du Canada
Liens avec la ville	Tramway, autobus, allée piétonnière et autres	Autobus, passerelle et autres	Autobus, passerelle et autres	Autobus, passerelle et autres	Méto, autobus, train, allée piétonnière et autres
Degré d'achèvement	En cours	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.

* La Ville de Vancouver évalue les options de gouvernance à long terme.

	Secteur riverain de		
	Inner Harbor	Battery Park	Millennium Park
			Pittsburgh
			Canary Wharf
Description	Inner Harbor est un port de mer qui comprend des sites culturels et des attractions touristiques le long du littoral.	La ville de Battery Park est connue pour ses parcs et espaces ouverts au milieu de la ville.	Le secteur riverain de Pittsburgh converge autour de trois rivières et se compose d'une boucle interconnectée de parcs riverains sur une distance de 13 milles.
Lieu	Baltimore, États-Unis	Ville de New York, États-Unis	Pittsburgh, États-Unis
Acres	240	92	850
Date de début de la revitalisation	1963	1968	1999
Responsable de la revitalisation du secteur riverain	Ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Projets gérés par divers organismes publics et privés
Planification	Waterfront Partnership of Baltimore, Greater Baltimore Committee et ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Riverlife Task Force
Principaux types de développement et d'utilisation des terres	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Espaces récréatifs 	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Résidentiel Commercial 	<ul style="list-style-type: none"> Espaces publics Espaces récréatifs
Sources de financement	Public et privé	Public et privé	Public et privé
Propriété des terres	Ville de Baltimore	Battery Park City Authority	Ville de Pittsburgh, Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh et autres (public et privé)
Liens avec la ville	Métro, train, autobus, allée piétonnière et autres	Métro, autobus, allée piétonnière, train et autres	Métro, train, autobus, allée piétonnière et autres
Degré d'achèvement	Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.	Achévé	En cours
			Les efforts initiaux sont terminés, mais d'autres travaux de développement sont prévus.

Annexe 8 : Calendrier du projet de Quayside

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

2015	Waterfront Toronto élabore un projet de demande de propositions (DP) dans le but de retenir les services d'un partenaire pour le projet de Quayside. Au départ, il s'agit seulement d'aménager 4,5 acres du terrain de Quayside dans un quartier à usage mixte.
Déc. 2015	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto annonce la nomination de William Fleissig au poste de président directeur-général de l'organisme.
Janv. 2016 – janv. 2017	Waterfront Toronto lance un processus de sondage du marché pour évaluer le potentiel innovateur du secteur Quayside, auprès de plus de 50 entreprises locales, nationales et étrangères. Dans le cadre du processus, des documents publiés et privés, ainsi que des visites du secteur riverain sont offerts aux parties intéressées. Trois sociétés signent une entente d'échange d'information avec Waterfront Toronto.
27 juin 2016	Le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto communique avec le PDG de Sidewalk Labs, et lui dit que « mon nouveau PDG et moi sommes très intéressés par votre travail à Google et nous aimerions vous parler d'un possible projet pilote à Toronto ».
21 juillet 2016	Le chef de la planification et de la conception de Waterfront Toronto estime que les terrains portuaires répondent aux caractéristiques recherchées par Sidewalk Labs pour le développement d'un nouveau quartier (p. ex., 1 000 acres destinés au développement). Huit mois avant la publication de la demande de propositions pour l'aménagement de Quayside, le PDG déclare dans un courriel interne que « Google aurait dit à d'autres communautés candidates qu'il veut contrôler TOUTES les données dans cette zone de projet de démonstration. Cela pourrait présenter des problèmes sur le plan de la protection de la vie privée et du contrôle. »
12 août 2016	Waterfront Toronto signe une entente de non-divulgence avec Sidewalk Labs afin de recevoir de l'information de sa part. Waterfront Toronto commence à fournir des levés, des dessins, des illustrations topographiques du secteur riverain (y compris le secteur riverain de l'Est) et d'autres documents à Sidewalk Labs.
16 septembre 2016	Waterfront Toronto fait faire une visite guidée du secteur riverain à Sidewalk Labs.
Janvier 2017	Helen Burstyn assume le rôle de présidente du conseil d'administration de Waterfront Toronto (elle a été nommée membre du conseil par la province de l'Ontario en février 2016).
1 ^{er} février 2017	L'ébauche de la demande de propositions est révisée afin de trouver un partenaire d'innovation et de financement pour le secteur de Quayside.
17 mars 2017	Waterfront Toronto lance la demande de propositions pour le projet Quayside sur diverses plateformes d'appel d'offres internationales afin d'élaborer et de financer un plan pour une collectivité de 12 acres dans le secteur de Quayside.
27 avril 2017	Waterfront Toronto reçoit six propositions, mais un soumissionnaire se retire; il examine donc cinq propositions.
10 mai 2017	Waterfront Toronto sélectionne trois promoteurs parmi les cinq propositions reçues. Ils ont jusqu'au 22 août 2017 pour soumettre une offre finale, qui comprend une liste de conditions.
15 juin 2017	Les renseignements de base sur le projet et le processus de DP sont présentés au comité directeur intergouvernemental.
Du 22 au 30 août 2017	Un groupe de six employés de Waterfront Toronto évalue les offres finales. Sidewalk Labs obtient la note la plus élevée.
12 septembre 2017	Waterfront Toronto sélectionne à l'interne Sidewalk Labs pour la demande de propositions.
13 septembre 2017	Le Comité des placements et des biens immobiliers, un sous-comité du conseil d'administration de Waterfront Toronto, reçoit la liste de conditions de l'entreprise.
19 septembre 2017	La première ébauche de l'entente-cadre est rédigée; elle est essentiellement la même que la liste de conditions de l'entreprise.
25 septembre 2017	Waterfront Toronto avise le comité directeur intergouvernemental qu'une entreprise a été sélectionnée pour le projet de Quayside. Aucun détail n'est donné sur l'entreprise ou l'entente.

Septembre à octobre 2017	Les ébauches de l'entente-cadre font l'objet de discussions entre la direction de Waterfront Toronto, Sidewalk Labs et le Comité des placements et des biens immobiliers.
8 octobre 2017	Le Comité des placements et des biens immobiliers reçoit la version finale de l'entente-cadre.
11 octobre 2017	Le chef de la direction de Waterfront Toronto donne la première de deux séances d'information au conseil d'administration, y compris un résumé du processus de présélection des DP, les principaux aspects du projet et les modalités de l'entente-cadre.
12 octobre 2017	Le PDG de Waterfront Toronto présente une deuxième séance d'information sur le projet au conseil d'administration. L'annonce publique est prévue le 17 octobre avec le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire, Waterfront Toronto et Sidewalk Labs.
13 octobre 2017	L'ébauche de l'entente-cadre, ainsi que les lettres de conseillers juridiques et d'autres experts dans les domaines de l'approvisionnement et de la propriété intellectuelle sont distribuées au conseil d'administration avec les documents de la réunion du conseil à des fins d'approbation à sa réunion du 16 octobre 2017.
16 octobre 2017	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto se réunit pour approuver l'entente-cadre. Le PDG et chef du développement signe l'entente-cadre avec Sidewalk Labs pour créer un quartier urbain (maintenant désigné « ville intelligente »). Sidewalk Labs fournira un maximum de 50 millions de dollars US pour l'élaboration du plan, y compris un montant maximal de 4,47 millions de dollars US pour les dépenses de planification et de négociation de Waterfront Toronto. Une des conditions pour que Sidewalk Labs débloque 40 des 50 millions de dollars US est que les trois ordres de gouvernement signent l'entente de financement de 1,25 milliard de dollars pour le projet de protection des terrains portuaires contre les inondations.
17 octobre 2017	L'entente est annoncée publiquement par le premier ministre du Canada, la première ministre de l'Ontario, le maire de Toronto, Waterfront Toronto et le président exécutif d'Alphabet Inc. Le comité directeur intergouvernemental est informé du nom de la société retenue seulement cinq jours avant l'annonce publique.
17 oct 2017-31 juillet 2018	Waterfront Toronto et Sidewalk Labs travaillent à la rédaction d'une deuxième entente, avec des séances d'information et des examens réguliers avec le conseil d'administration et les trois gouvernements.
20 mars 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur première table ronde publique sur la vision du projet.
29 mars 2018	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto approuve un protocole de communication d'information aux gouvernements sur les principales entités liées au projet Quayside.
27 avril 2018	Le conseil d'administration de Waterfront Toronto crée un comité consultatif sur la stratégie numérique composé de 15 membres pour conseiller la direction sur des questions comme la protection des renseignements personnels, la propriété des données, l'utilisation éthique de la technologie et la propriété intellectuelle.
1 ^{er} mai 2018	Les trois gouvernements signent une entente conjointe de financement global de 1,185 milliard de dollars pour la protection des terrains portuaires, en sus des 65 millions de dollars déjà promis en juin 2017. Sidewalk Labs publie un document intitulé « Responsible Data Use Policy Framework » (Cadre stratégique sur l'utilisation responsable des données), qui renferme des visions de haut niveau sur l'utilisation des données et la protection des renseignements personnels.
3 mai 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur deuxième table ronde publique donnant des détails de haut niveau sur les principaux domaines du projet, y compris le cadre d'utilisation des données publié plus tôt la même semaine.
7 juin 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa première réunion, au cours de laquelle des renseignements généraux sur le projet sont fournis. On demande également aux membres de signer une entente de confidentialité.
25 juin 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa deuxième réunion, au cours de laquelle d'autres renseignements généraux sont donnés, ainsi que les enjeux liés à la gouvernance numérique. Le groupe fournit des conseils à ce sujet.
4 juillet 2018	William Fleissig quitte son poste de PDG de Waterfront Toronto. Le conseil d'administration de Waterfront Toronto nomme Michael Nobrega comme président-directeur général par intérim, qui demeure également membre du conseil.

20 juillet 2018	Au cours de la réunion du comité directeur intergouvernemental, les trois ordres de gouvernement sont informés de l'entente d'élaboration préliminaire sur le plan et formulent des commentaires. Ils estiment notamment que la portée du site de planification devrait être élargie à l'ensemble du secteur riverain afin de respecter le mandat de Waterfront Toronto.
23 juillet 2018	Le sous-comité du conseil d'administration de Waterfront Toronto approuve la deuxième entente et demande l'approbation du conseil.
25 juillet 2018	Le PDG d'OMERS Ventures démissionne du Comité consultatif sur la stratégie numérique en raison de l'entente de confidentialité et du manque de transparence entourant ce projet.
31 juillet 2018	Le président du conseil d'administration et chef de la direction intérimaire de Waterfront Toronto signent une deuxième entente, l'Entente d'aménagement, avec Sidewalk Labs, qui remplace l'Entente-cadre d'octobre 2017. Cette entente définit en détail les rôles et responsabilités de chaque partie en matière d'élaboration d'un plan pour le quartier Quayside (maintenant publiquement désigné « ville intelligente ».) Julie Di Lorenzo, membre du conseil d'administration, démissionne du conseil d'administration de Waterfront Toronto en raison des conditions de l'Entente d'aménagement.
14-15 août 2018	Sidewalk Labs et Waterfront Toronto organisent leur troisième table ronde publique et présentent un survol des rues intelligentes et des bâtiments de bois.
16 août 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa troisième réunion, au cours de laquelle il discute de son objectif et de son mandat, et rédige un plan de travail pour les réunions à venir.
27 août 2018	Un membre du Comité consultatif sur la stratégie numérique démissionne, en raison de conflits d'horaire constants qui empêchent sa pleine participation.
4 octobre 2018	Saadia Muzaffar, fondatrice de TechGirls Canada, démissionne du Comité consultatif sur la stratégie numérique, en raison de [traduction] « l'apathie et le manque total de leadership de Waterfront Toronto concernant le manque de confiance de la population et d'approbation sociale ».
15 octobre 2018	Sidewalk Labs publie des propositions provisoires pour la gouvernance numérique afin de répondre aux préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels, ce qui comprend l'utilisation d'une fiducie de données civiques – un organisme de gouvernance tiers qui possède et gère les données urbaines compilées par le projet de Quayside.
17 octobre 2018	La première réunion du comité consultatif Sidewalk Labs est fixée au calendrier.
18 octobre 2018	Le Comité consultatif sur la stratégie numérique tient sa quatrième réunion, au cours de laquelle certains membres critiquent la proposition de gouvernance numérique de Sidewalk Labs et demandent que le Plan directeur d'aménagement et d'innovation soit repoussé.
19 octobre 2018	L'ancienne commissaire à la protection de la vie privée de l'Ontario démissionne à titre d'experte-conseil de Sidewalk Labs en raison du plan de gouvernance numérique proposé.
6 novembre 2018	Des responsables de Waterfront Toronto rencontrent l'ancienne commissaire à la protection de la vie privée de l'Ontario afin de discuter des préoccupations à l'égard du plan de gouvernance numérique proposé.
8 décembre 2018	Date prévue pour la quatrième table ronde publique de Sidewalk Labs et de Waterfront Toronto, qui vise à faire le point sur les composantes du plan, y compris les plans de site proposés.
30 septembre 2019	Le Plan directeur d'aménagement et d'innovation du secteur de Quayside doit être finalisé d'ici septembre 2019. Cependant, Waterfront Toronto espère qu'il pourra commencer à l'examiner au début de 2019, que les trois ordres de gouvernement pourront en achever l'examen et que son conseil d'administration pourra l'approuver avant septembre 2019.
31 décembre 2019	Sous réserve de l'approbation du conseil d'administration, Waterfront Toronto prévoit signer une série de quatre ententes de mise en œuvre. Celles-ci doivent contenir des détails sur la propriété intellectuelle, la protection des données sur les renseignements personnels, la gestion des données, l'évaluation des terrains et l'infrastructure.

Examen de la publicité gouvernementale

Les coûts de la publicité gouvernementale ont atteint un niveau quasi record

Depuis que le gouvernement a modifié la *Loi sur la publicité gouvernementale* en 2015, ses dépenses publicitaires n'ont pas cessé d'augmenter. Ces modifications ont affaibli le pouvoir de notre Bureau de veiller à ce que les fonds publics ne servent pas à payer des publicités qui confèrent un avantage partisan au gouvernement.

En 2017-2018, le gouvernement a engagé des dépenses de publicité de plus de 62 millions de dollars, soit le montant le plus élevé depuis l'exercice 2006-2007. Un peu plus de 30 % de ces dépenses avaient trait à des publicités qui, à notre avis, avaient pour but premier de transmettre une image favorable du parti au pouvoir. Nous décrivons ces campagnes dans les pages qui suivent. Nous avons dû approuver ces publicités, car elles étaient conformes aux exigences de la Loi telle que modifiée, mais nous avons souligné qu'elles auraient été rejetées aux termes de la Loi d'origine, et qu'elles n'auraient donc pas été diffusées ni imprimées.

À l'origine, la Loi, qui est entrée en vigueur vers la fin de 2005, exigeait que le gouvernement soumette la plupart de ses publicités à l'examen du vérificateur général, qui devait notamment s'assurer que celles-ci n'étaient pas partisans.

Seules les publicités approuvées pouvaient être diffusées.

La Loi d'origine conférait au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui est partisan. Dans le cadre de ce système, bien que notre Bureau ait contesté moins de 1 % des annonces, nous avons approuvé la vaste majorité des milliers de publicités qui nous ont été soumises. Lorsque des modifications importantes ont été apportées à la Loi en 2015, nous avons souligné que ces modifications affaibliraient la Loi et ouvriraient la porte à des publicités gouvernementales partisans et complaisantes, payées à même les fonds publics et diffusées à la télévision, à la radio, dans les journaux et en ligne.

Les modifications ont imposé une définition spécifique et étroite du terme « partisan », qui constitue la seule mesure que nous pouvons utiliser lors de nos examens. Essentiellement, à moins que le gouvernement utilise le nom ou l'image d'un député ou le logo d'un parti politique dans sa publicité, la vérificatrice générale ne peut pas conclure que la publicité est partisane en vertu de la Loi. La Loi modifiée exige toujours que les publicités soient approuvées par notre Bureau avant d'être diffusées. Toutefois, cette approbation est presque toujours automatique. La seule autre condition à remplir est que l'annonce doit indiquer qu'elle a été payée par le gouvernement de l'Ontario.

Les résultats de l'exercice indiquent une augmentation

Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2018, notre Bureau a examiné 292 soumissions portant sur un total de 2 595 annonces. Le gouvernement a dépensé 55,0 millions de dollars pour produire et diffuser ces annonces. Le coût de la publicité numérique dans les médias sociaux et des services de marketing par moteur de recherche exemptés de notre examen s'élevait à 7,60 millions de dollars, ce qui porte les dépenses totales en publicité gouvernementale pour l'exercice à 62,60 millions de dollars. La **figure 1** montre les dépenses publicitaires du gouvernement depuis 2007. La **figure 2** présente une comparaison des soumissions et du nombre d'annonces soumises à l'examen de notre Bureau au cours des quatre derniers exercices.

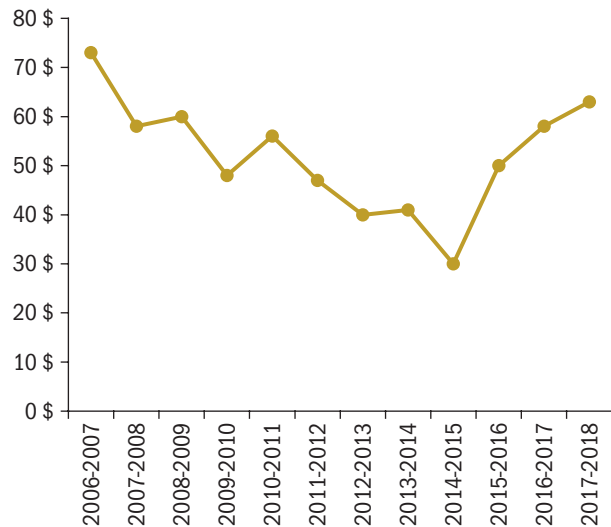
L'**annexe 1** présente une ventilation, par ministère, des coûts des publicités sujettes à examen.

Les publicités numériques exemptées sont en hausse

D'autres modifications apportées à la Loi en juin 2015 nous ont conféré le pouvoir d'examiner la publicité numérique. Ce type de publicité comprend les vidéos, les textes, les images ou toute combinaison de ces éléments qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, d'afficher sur un site Web. Toutefois, un règlement entré en vigueur en même temps limitait la publicité numérique que nous pouvions examiner. En effet, le Règlement 143/15 stipule que notre Bureau peut examiner les annonces publicitaires numériques affichées sur un site Web, « à l'exclusion d'un site de média social tel que Facebook ou Twitter » (c'est nous qui italisons). De plus, les annonces affichées par l'entremise d'un « service de marketing par moteur de recherche tel que Google AdWords » ne seraient pas sujettes à examen.

Figure 1 : Dépenses publicitaires, de 2006-2007 à 2017-2018* (en millions de dollars)

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale et Commission de révision de la publicité



* Les dépenses annuelles englobent tous les coûts de publicité numérique.

Figure 2 : Volume et valeur de la publicité gouvernementale soumise à l'examen de la vérificatrice générale

Source des données : Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Exercice	Nombre de soumissions	Nombre d'annonces	Valeur ¹ (en millions de dollars)
2017-2018	292	2 595	55,0
2016-2017	318	2 669	53,7
2015-2016 ²	229	1 384	43,7
2014-2015	182	653	20,9

1. Valeur des annonces soumises et examinées par le Bureau de la vérificatrice générale. Le nombre d'annonces et de soumissions comprend les soumissions préliminaires.

2. La publicité numérique (à l'exception des médias sociaux et des services de marketing par moteur de recherche) a été ajoutée aux annonces sujettes à examen en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale* en juin 2015.

En 2017-2018, le gouvernement a consacré 7,60 millions de dollars à des annonces numériques qui ont été exclues de notre examen, dont 5,95 millions pour les annonces diffusées dans les médias sociaux et 1,65 million pour les services de marketing par moteur de recherche. Il s'agit d'une augmentation

de 60 % par rapport à l'exercice précédent. Voir la **figure 3**.

Comme les dépenses du gouvernement au titre de la publicité numérique exemptée ont augmenté au cours des trois derniers exercices, il faudrait envisager de combler cette lacune. Comme le montre la **figure 4**, au cours du dernier exercice, le gouvernement a consacré plus d'argent à la publicité numérique (incluse ou non dans notre examen) qu'aux annonces télévisées. Toutefois, compte tenu de la définition étroite du terme « partisan » dans la Loi actuelle, il est peu probable que le simple fait de combler cette lacune permette de garantir la neutralité de la publicité numérique du gouvernement.

Deux infractions à la Loi modifiée ont été constatées

La vaste majorité des publicités qui nous ont été soumises respectaient la Loi révisée. Il y avait toutefois deux exceptions :

- Les versions préliminaires de sept annonces du ministère de l'Infrastructure destinées à être diffusées dans des salles de cinéma contrevenaient au paragraphe 6(1)1 de la

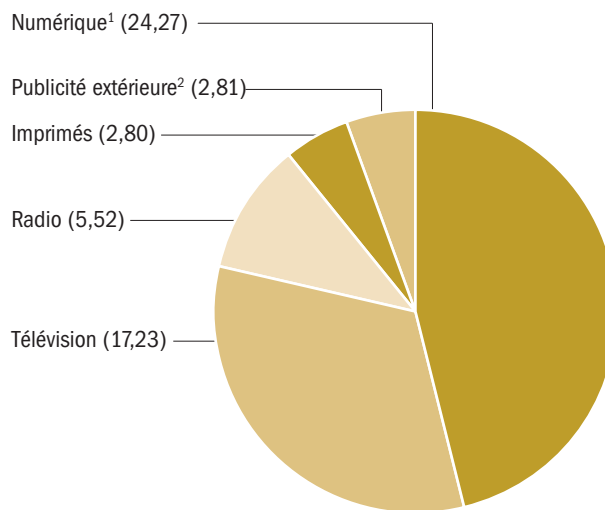
Loi, car elles n'incluaient pas de déclaration indiquant qu'elles avaient été payées par le gouvernement de l'Ontario. Ces annonces, qui s'inscrivaient dans une campagne ayant pour thème le renouvellement de l'infrastructure de l'Ontario, faisaient la promotion des travaux publics du gouvernement.

- Les versions préliminaires de quatre annonces télévisées du ministère des Affaires des personnes âgées ont été jugées contraires au paragraphe 6(1)1 de la Loi, car elles ne comportaient pas de déclaration indiquant qu'elles avaient été payées par le gouvernement de l'Ontario. Ces annonces faisaient la promotion des services gouvernementaux destinés aux personnes âgées de l'Ontario.

Dans un cas comme dans l'autre, les ministères ont soumis des versions modifiées incluant la déclaration requise, et nous avons alors conclu que celles-ci étaient conformes à la Loi.

Figure 4 : Dépenses publicitaires par média, 2017-2018 (en millions de dollars)

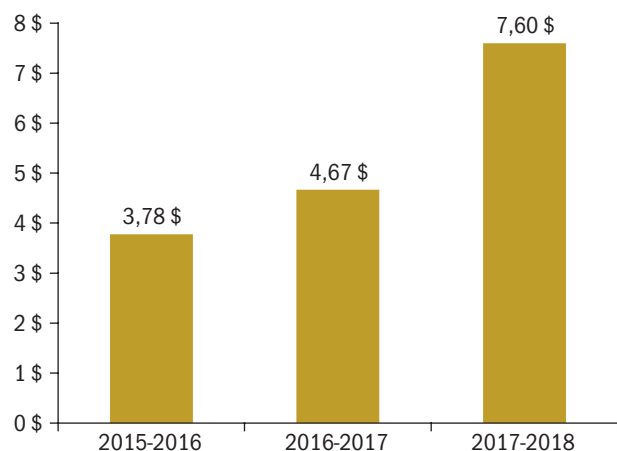
Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario / Commission de révision de la publicité



1. Comprend le coût des services de marketing par moteur de recherche et des publicités numériques, y compris celles qui sont exemptées de notre examen. Les coûts de production et d'agence ne sont pas inclus.
2. Comprend les panneaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, les écrans numériques, etc.

Figure 3 : Dépenses publiques en publicité numérique exemptées de l'examen de la vérificatrice générale (en millions de dollars)

Source des données : Commission de révision de la publicité



Campagnes qui n'auraient pas été approuvées en vertu de l'ancienne Loi

Un certain nombre d'annonces que nous n'aurions pas approuvées en vertu de la version précédente de la Loi ont été soumises à l'examen de notre Bureau au cours du dernier exercice. Les deux premiers exemples sont des annonces que nous avons d'abord jugées conformes à la Loi modifiée en 2016-2017 et qui étaient toujours utilisées en 2017-2018. Ces campagnes avaient ceci de commun qu'elles semblaient avoir été conçues principalement pour attribuer au gouvernement le mérite de ses réalisations. Elles sont décrites ci-dessous :

- **Une campagne affirmait : [traduction] « C'est en exploitant leur plein potentiel dès aujourd'hui que les étudiants ontariens se prépareront pour l'avenir. »** En 2017-2018, le ministère de l'Éducation a consacré 2,81 millions de dollars à cette campagne, intitulée « Graduation » (obtention du diplôme), qui est identique à la campagne « Education Life Cycle » (cycle de vie de l'éducation) de 2016-2017. Les dépenses consacrées à la campagne en 2016-2017 s'élevaient à 2,88 millions de dollars. Nous avons dû conclure que les annonces étaient conformes à la Loi modifiée, mais nous avons avisé le Ministère que cette campagne diffusée à la télévision, au cinéma et dans les médias numériques n'aurait pas été approuvée en vertu de l'ancienne Loi, car elle semblait généralement viser à présenter le parti au pouvoir sous un jour favorable.
- **Campagne de réduction des factures d'électricité.** En 2017-2018, nous avons des préoccupations concernant une campagne multimédia de 2,66 millions de dollars du ministère de l'Énergie visant à promouvoir le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables, qui a réduit les tarifs d'électricité de 25 %. Celle-ci faisait suite à une campagne

radiophonique de 1,04 million de dollars portant sur le même sujet, qui a été diffusée en 2016-2017 et que nous avons jugée complaisante. Nous n'aurions approuvé ni l'une ni l'autre campagne en vertu de l'ancienne Loi.

La campagne de 2017-2018 comprenait des publicités diffusées à la télévision (en 25 langues), à la radio (en 19 langues) et dans les médias numériques. Nous avons indiqué au Ministère qu'à notre avis, un « objectif principal » de ces annonces était de « donner une impression favorable des récentes initiatives énergétiques d'envergure du gouvernement au lieu de fournir aux Ontariens des détails précis sur le Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables qui entrera en vigueur cet été ». Nous avons toutefois dû approuver la campagne proposée en vertu de la Loi modifiée.

En outre, nous avons dit au Ministère : « Les publicités à la radio et à la télévision donnent à penser que la hausse des prix de l'électricité est attribuable aux “mises à niveau du réseau d'électricité” et à “l'élimination des centrales au charbon”. Cette affirmation pourrait être considérée comme trompeuse, car d'autres raisons importantes ne sont pas mentionnées. »

Nous avons également constaté que les annonces télévisées et radiodiffusées indiquaient que les hausses des tarifs d'électricité ne dépasseraient pas le taux d'inflation pendant quatre ans, mais que cela « pouvait changer après les élections de juin 2018 », car un nouveau gouvernement pourrait modifier cet engagement.

Campagnes de 2017-2018 que nous avons contestées

Divers ministères ont soumis les campagnes publicitaires suivantes au cours de l'exercice 2017-2018. En vertu de la version précédente de la

Loi, ces campagnes n'auraient pas été approuvées pour différentes raisons. Toutefois, nous avons dû reconnaître qu'elles étaient conformes à la loi révisée. Lorsque nous avons accordé notre approbation, nous avons fait part de nos préoccupations au ministère responsable.

Les campagnes publicitaires gouvernementales coûtant plus de 1 million de dollars sont énumérées à la **figure 5**. Ces campagnes représentaient près de 80 % du total des dépenses consacrées aux publicités que notre Bureau a examinées au cours du dernier exercice. Il convient de souligner que six des huit campagnes les plus coûteuses n'auraient pas été approuvées dans leur intégralité ou incluaient des éléments qui ne l'auraient pas été avant les modifications apportées à la Loi en 2015.

- **Campagne de promotion du renouvellement de l'infrastructure de l'Ontario.**

Cette campagne de 4,88 millions de dollars, la plus coûteuse du dernier exercice, comprenait 329 publicités numériques ciblées, vidéos en ligne et annonces diffusées au cinéma et à la radio soulignant les investissements du gouvernement dans des projets d'infrastructure particuliers. Nous avons dû approuver ces annonces en vertu de la Loi modifiée, mais nous avons informé le ministère de l'Infrastructure que la campagne était « complaisante » et « visait à attribuer au gouvernement le mérite de ses actions dans certaines régions de l'Ontario ». Nous avons également constaté que les phrases utilisées dans les annonces, comme « c'est

Figure 5 : Campagnes qui ont coûté plus de 1 million de dollars en 2017-2018

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario

Thème	Ministère ¹	Dépenses (en millions de dollars)
Renouvellement de l'infrastructure de l'Ontario	Infrastructure	4,88
Garde d'enfants - automne 2017	Éducation	4,06
RAFEO ²	Enseignement supérieur et Formation professionnelle	3,88
Ontario 150	Tourisme, Culture et Sport	3,72
Lancement de l'Assurance-santé Plus	Santé et Soins de longue durée	3,60
Obtention du diplôme	Éducation	2,81
Plan pour des frais d'électricité équitables - Phase II	Énergie	2,66
Milieus de travail équitables	Travail	2,61
Bien vieillir	Affaires des personnes âgées	2,50
Abandon du tabagisme	Santé et Soins de longue durée	2,39
Opioides	Santé et Soins de longue durée	2,02
Protection du consommateur de l'Ontario	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	1,81
Ontario, terre nourricière	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	1,77
Violence sexuelle et harcèlement	Condition féminine	1,23
Obligations d'épargne de l'Ontario	Finances	1,11
Campagne de vaccination contre la grippe	Santé et Soins de longue durée	1,10
ServiceOntario	Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	1,02
Total		43,17

1. Nom du Ministère en 2017-2018.

2. Trois campagnes étaient incluses : « Monkey », « You Earned it » et « Yes You Can ».

ainsi que nous bâtissons » et « voyez comment nous bâtissons », donnaient une impression favorable du gouvernement.

Cette campagne avait un thème similaire à celle de 2016-2017, qui portait sur « l'investissement de près de 160 milliards de dollars de l'Ontario dans l'infrastructure ». Les publicités diffusées à la télévision et dans les médias numériques dans le cadre de cette campagne ont coûté 2,95 millions de dollars. Nous aurions également conclu que cette campagne n'était pas conforme à l'ancienne Loi, car son objectif global était d'attribuer au gouvernement le mérite de ses plans de dépenses éventuels.

- **Annonces gouvernementales sur la garde d'enfants qui pourraient être perçues comme politiques.** En octobre 2017, le ministère de l'Éducation a commencé à diffuser des annonces au sujet de son plan de création d'un plus grand nombre de places en garderie agréée au cours des cinq prochaines années.

Les annonces télévisées et les publicités prévidéo disaient ceci : [traduction] « Au cours des cinq prochaines années, nous allons aider à doubler le nombre de places en garderie agréée pour les enfants de la naissance à quatre ans. » Ce n'est que vers la fin des annonces de 30 secondes qu'il est possible de déterminer que celles-ci ont été payées par le gouvernement plutôt que par un parti politique.

Nous avons alors souligné au Ministère que les annonces pouvaient être perçues comme politiques étant donné les élections prévues pour juin 2018. Nous avons également constaté qu'elles ne fournissaient aucun renseignement utile et donnaient une impression favorable du gouvernement. Toutefois, la Loi modifiée nous a obligés à les approuver.

La campagne a été élargie pour inclure la publicité numérique et des annonces

télévisées multilingues, qui ont été diffusées jusqu'en février 2018. Nous avons continué d'exprimer des préoccupations selon lesquelles les annonces ne fournissaient pas de renseignements utiles et semblaient avoir pour but de donner une impression favorable du gouvernement. De plus, nous avons constaté qu'étant donné les élections générales de juin 2018, les engagements pris pour les cinq prochaines années pouvaient changer et être interprétés comme un engagement de campagne politique plutôt que comme une politique gouvernementale. Toutefois, la Loi modifiée nous a obligés à approuver la campagne élargie.

Le coût total de la campagne de 2017-2018 était de 4,06 millions de dollars.

- **Les annonces relatives à l'Assurance-santé Plus étaient complaisantes.** Entre août et octobre 2017, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a présenté trois soumissions préliminaires pour une campagne publicitaire multilingue à diffuser à la télévision et au cinéma entre août et octobre 2017, qui s'intitulait « Un peu plus facile » et qui portait sur l'Assurance-santé Plus, un nouveau programme visant à fournir des médicaments d'ordonnance gratuits à tous les Ontariens de moins de 25 ans.

Nous avons constaté que les trois soumissions étaient complaisantes, et nous avons souligné que l'utilisation des mots « nous » et « complètement gratuits » nous avait amenés à conclure que ces scénarios avaient pour objectif principal de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir.

Le Ministère a ensuite présenté huit soumissions finales pour la campagne, rebaptisée « Lancement de l'Assurance-santé Plus », qui couvraient les formats télévisuels et numériques. Il a supprimé les mots « complètement gratuits », mais a conservé le mot « nous ». Nous sommes arrivés à la conclusion que, pour trois des huit nouvelles

soumissions (deux annonces télévisées et une numérique), les annonces avaient pour objectif principal de promouvoir les intérêts partisans du parti au pouvoir et qu'elles n'auraient pas été approuvées en vertu de l'ancienne Loi.

La campagne a coûté 3,60 millions de dollars en 2017-2018.

- **Certaines annonces portant sur le marché du travail étaient trompeuses.** Nous étions préoccupés par un élément d'une campagne télévisuelle et numérique du ministère du Travail, qui a coûté 2,61 millions de dollars et qui décrivait les modifications apportées à la loi ontarienne concernant le salaire minimum, les congés d'urgence personnelle, les congés payés et l'horaire des quarts de travail. Plus précisément, nous avons constaté que six annonces numériques faisant référence à un horaire fiable pouvaient faire croire, à tort, que les dispositions relatives à l'horaire des quarts de travail avaient déjà été modifiées, alors qu'elles ne devaient entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2019. Nous avons informé le Ministère que ces annonces n'auraient pas été approuvées en vertu de la version précédente de la Loi.

Autres questions d'intérêt

Publicités gouvernementales avant et pendant les élections

Les modifications apportées en 2015 à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* stipulent que le gouvernement ne peut pas faire de publicité à compter de la date de prise du décret de convocation des électeurs. De plus, les modifications apportées en 2016 aux règles sur le financement des élections prolongent à 60 jours la période d'interdiction de publicité précédant la prise du décret de convocation des électeurs. Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas si le gouvernement détermine que la publicité se

rapporte à une activité productrice de revenus, revêt un caractère urgent ou remplit d'autres critères prescrits.

Nous avons constaté que le gouvernement avait observé ces nouvelles exigences législatives au cours de la période précédant les élections du 7 juin 2018. Les bureaux gouvernementaux ont présenté 34 soumissions pour que notre Bureau examine les annonces qu'ils proposaient de diffuser durant la période d'interdiction (du 10 mars 2018 au 9 mai 2018) ou la période de convocation des électeurs (du 10 mai 2018 au 7 juin 2018). Trente-trois de ces soumissions se classaient manifestement dans la catégorie des publicités portant sur des activités génératrices de revenus et celle des annonces revêtant un caractère urgent. Elles incluaient des annonces de Parcs Ontario, des avis de déménagement des bureaux de ServiceOntario et des publicités internationales visant à attirer des investissements en Ontario. Une soumission portant sur les règles imminentes de l'Ontario relatives à la légalisation du cannabis a été retirée lorsque notre Bureau a remis en question les observations que nous a adressées le ministère du Procureur général à l'effet que ces annonces étaient urgentes.

Nous avons également des préoccupations concernant une campagne de 152 000 \$ dont les publicités commenceraient à être diffusées juste avant le début de la période d'interdiction. Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) a planifié des annonces décrivant différents services offerts par le gouvernement, à faire passer dans des journaux ethniques publiés en 19 langues.

Nous avons indiqué au Ministère qu'à notre avis, l'un des principaux objectifs de cette campagne était de donner une impression favorable du parti au pouvoir aux collectivités multiethniques ciblées. La campagne n'aurait donc pas été approuvée en vertu de l'ancienne Loi. Cependant, la Loi modifiée nous a obligés à conclure que les annonces satisfaisaient aux exigences.

Plus précisément, nous avons constaté que 44 des 64 annonces devaient être publiées principalement dans des journaux hebdomadaires, seulement deux jours avant le début de la période d'interdiction de publicité précédant la prise du décret de convocation des électeurs. Nous avons informé le Ministère que ces insertions n'allaient peut-être pas à l'encontre de la lettre de la loi, mais qu'elles n'en respectaient pas l'esprit à notre avis. La campagne est allée de l'avant comme prévu.

Publicités des organismes provinciaux

Les organismes gouvernementaux sont exemptés de l'application de la Loi depuis sa création, il y a près de 15 ans. Au cours de la dernière année, un ministère a transféré une campagne publicitaire existante à un nouvel organisme, ce qui lui a permis de soustraire une partie importante d'une campagne de 3,98 millions de dollars à notre examen.

L'ancien ministère de l'Environnement et de l'Action en matière de changement climatique (le Ministère) a créé une campagne vidéo en ligne appelée « Réduire l'empreinte carbone », qui décrivait les divers programmes de rabais et d'incitatifs offerts aux personnes désireuses d'accroître l'efficacité énergétique de leur maison ou de leur entreprise.

Le Ministère a soumis la campagne à notre examen, et nous l'avons jugée conforme à la Loi révisée. Nous avons néanmoins informé le Ministère que les versions numériques des annonces n'auraient pas été approuvées en vertu de la Loi originale, car les affirmations concernant les remises semblaient exagérées.

Quoi qu'il en soit, la campagne a été transférée du Ministère à un nouvel organisme sans but lucratif appelé Fonds pour un Ontario vert (le Fonds). Le Fonds a également commencé à diffuser les vidéos à la télévision, même si celles-ci n'avaient pas été soumises à notre examen en tant que publicités télévisées.

Bien que les annonces des organismes gouvernementaux soient exemptées de notre examen, une entente conclue avec le gouvernement en 2005 nous donne le pouvoir d'examiner la publicité par des tiers si les trois critères suivants s'appliquent :

- le bureau gouvernemental fournit au tiers des fonds visant à couvrir, en tout ou en partie, les coûts de publication, d'affichage, de diffusion ou de distribution du document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document;
- le gouvernement accorde au tiers la permission d'utiliser le logo ou un autre symbole officiel de l'Ontario dans le document.

Comme le logo de l'Ontario a été retiré des vidéos originales du Ministère, la règle ne s'appliquait pas à ces publicités, et celles-ci n'avaient donc pas à être soumises à l'examen de notre Bureau.

Le Ministère a déclaré avoir dépensé 806 500 \$ en coûts de création avant le transfert de la campagne au Fonds. Étant donné que le Fonds, en tant qu'organisme, n'est pas tenu de soumettre ses publicités à notre examen, les sommes consacrées à cette publicité ne sont pas incluses dans notre calcul des dépenses publicitaires du gouvernement. Toutefois, notre audit des états financiers de l'organisme révèle qu'il a dépensé 596 000 \$ de plus en coûts de création et 2,57 millions de dollars pour acheter du temps dans les médias.

Après son élection en juin 2018, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il mettrait fin aux activités de l'organisme. Les programmes de remises et d'incitatifs offerts ont été fermés.

Vue d'ensemble de notre fonction d'assurance de la conformité

Publicités assujetties à la Loi

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux – c'est-à-dire les ministères du gouvernement, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre – proposent, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau, de faire afficher de façon numérique sous la forme ou de la manière prescrite, ou de faire diffuser à la radio, à la télévision ou au cinéma. Elle s'applique également aux documents imprimés qu'un bureau gouvernemental propose de distribuer, moyennant des frais, à des ménages ontariens par courrier en vrac ou par toute autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une de ces conditions sont sujettes à examen et doivent être examinées et approuvées par notre Bureau avant leur diffusion, afin d'en assurer la conformité à la Loi modifiée.

De plus, toutes les annonces que l'on propose de faire diffuser à la télévision et au cinéma, de même que les imprimés devant être distribués par une méthode de livraison en vrac (imprimés à l'intention des ménages), doivent, alors qu'ils sont encore en version provisoire, être soumis à un examen préliminaire par notre Bureau, et ce, dans chaque langue de diffusion prévue. Une fois l'approbation préliminaire donnée, ces publicités proposées doivent être de nouveau soumises à l'approbation de notre Bureau dans leur version définitive. (Aux termes de l'ancienne Loi, les examens préliminaires étaient facultatifs, et les publicités pouvaient être soumises dans une seule langue, ce qui était plus efficient.)

La Loi précise que les bureaux gouvernementaux doivent soumettre les annonces sujettes à examen à notre Bureau. Un bureau gouvernemental ne peut

publier, afficher, diffuser, ni distribuer le document soumis avant que son dirigeant (habituellement le sous-ministre) soit avisé, ou soit réputé avoir été avisé, que la publicité a été jugée conforme à la Loi.

Si notre Bureau n'a pas rendu sa décision de conformité dans le délai de cinq jours ouvrables prescrit par règlement, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document est conforme à la Loi, et il peut le faire paraître.

Si notre Bureau informe le bureau gouvernemental que le document n'est pas conforme à la Loi, le document ne peut pas être diffusé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée du document rejeté aux fins de nouvel examen. Les approbations de conformité sont valides pendant toute la durée de la campagne médiatique proposée.

La Loi exclut de notre examen les annonces d'emplois spécifiques dans la fonction publique (mais non les campagnes de recrutement génériques) et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental, et celles concernant des questions urgentes ayant trait à la santé ou à la sécurité publiques.

Critères révisés applicables aux publicités proposées

Dans le cadre de son examen, le Bureau de la vérificatrice générale doit désormais déterminer uniquement si la publicité proposée est conforme à la Loi modifiée. La publicité doit être conforme aux critères suivants :

1. Le document doit comprendre une déclaration portant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
2. Il ne doit pas être partisan. Selon la Loi révisée, un document est « partisan » seulement s'il :
 - comprend le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative, sauf s'il

s'adresse principalement à un public à l'extérieur de l'Ontario;

- comprend le nom ou le logo d'un parti reconnu; fait directement allusion à un parti reconnu ou à un député à l'Assemblée et le critique directement;
- comprend, dans une mesure importante, une couleur associée au parti au pouvoir.

Nous ne pouvons prendre en compte aucun autre critère, par exemple l'exactitude des faits ou le ton employé, afin de déterminer si un document est partisan.

Autres protocoles d'examen

Depuis qu'il a commencé à assumer la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale, en 2005, notre Bureau travaille en collaboration avec le gouvernement afin de clarifier les procédures à suivre dans les cas non couverts par la Loi. Une brève description des questions importantes qui ont dû être clarifiées au fil des ans est présentée ci-après.

Sites Web utilisés dans les publicités

Les sites Web gouvernementaux n'étaient pas expressément sujets à examen en vertu de la Loi originale, mais nous avons déterminé qu'un site Web ou un lien semblable mentionné dans une publicité est une extension de cette publicité. Par suite de discussions antérieures avec le gouvernement, notre bureau a convenu, peu de temps après l'adoption de la Loi originale, que seule la page affichée au premier clic d'un site Web mentionné dans une annonce sujette à examen serait incluse dans notre examen.

Nous continuons de tenir compte uniquement du contenu accessible au premier clic, sauf s'il s'agit d'une passerelle ou d'une page sans contenu significatif, auquel cas nous examinons la page suivante. Notre examen cherche à relever tout contenu qui ne satisfait pas aux normes de la Loi modifiée. Par exemple, la page ne doit inclure ni le nom ni la photo d'un ministre.

Médias sociaux utilisés dans les publicités

Le gouvernement a considérablement accru sa présence dans les médias sociaux au cours de la dernière décennie. Il arrive à notre Bureau de recevoir des annonces qui utilisent des icônes menant l'utilisateur aux comptes du gouvernement dans différents médias sociaux, comme Facebook et Twitter.

La Loi originale ne couvrait pas les médias sociaux, mais nous avons convenu avec le gouvernement en 2012 que nous procéderions à un examen initial de toute page de réseau social mentionnée dans une publicité, afin d'en vérifier la conformité aux normes énoncées dans la Loi, comme nous le faisons pour les sites Web auxquels renvoient les annonces. Nous reconnaissons que le contenu change fréquemment et qu'il peut échapper au contrôle du bureau gouvernemental, de sorte que notre examen se limite au contenu relevant du contrôle du gouvernement.

Les comptes du gouvernement dans les médias sociaux et les contenus que leurs administrateurs peuvent y afficher ne sont pas considérés comme des publicités sujettes à examen en vertu de la Loi.

L'avenir du rôle de notre Bureau dans l'examen de la publicité gouvernementale

Les modifications apportées à la Loi en 2015 ont éliminé le pouvoir discrétionnaire de notre Bureau de déterminer ce qui constitue une publicité partisane. Ces modifications ont affaibli la Loi et ouvert la porte au financement de la publicité partisane du gouvernement par le public. Nous avons signalé ces annonces dans chacun de nos rapports annuels, y compris celui-ci, depuis l'entrée en vigueur des modifications.

RECOMMANDATION 1

Nous recommandons que la version de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* qui était en vigueur le 3 juin 2015 soit rétablie en y laissant les modifications qui incluaient la publicité numérique à titre de support sujet à examen.

RÉPONSE DU SECRÉTARIAT

Le gouvernement s'efforcera d'explorer des options pour l'examen de la publicité gouvernementale. La gestion des dépenses est une priorité de ce gouvernement. Compte tenu de cette priorité, le gouvernement examinera continuellement la publicité payée par le gouvernement de l'Ontario pour veiller à ce qu'elle soit diffusée de la manière la plus efficiente et la plus efficace et qu'elle génère de la valeur en contrepartie de l'argent des contribuables.

Annexe 1 : Dépenses liées aux publicités sujettes à examen en vertu de la Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale, du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2018*

Source des données : ministères du gouvernement de l'Ontario

Ministère ¹	Nombre de soumissions	Nombre d'annonces	Nombre de production/d'agence (\$)	Coûts (\$)					Publicité extérieure ²	Total (\$)
				Télévision	Radio	Imprimés	Numérique	Coûts de production/d'agence (\$)		
Accessibilité	1	16	28	—	—	—	490 000	—	490 028	
Enseignement supérieur et Formation professionnelle	9	104	697 125	2 233 638	—	27 940	761 540	896 365	4 616 608	
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	5	80	101 773	989 554	604 151	—	—	79 503	1 774 981	
Procureur général	4	4	241	—	—	4 628	1 559	—	6 428	
Affaires civiles et Immigration	7	119	113 534	387 574	91 361	118 696	93 437	—	804 602	
Sécurité communautaire et Services correctionnels	3	3	520	47 292	—	1 136	5 954	—	54 902	
Développement économique et Croissance	25	95	274 608	3 000	1 375	438 093	777 323	574 527	2 068 926	
Éducation	16	114	1 026 973	4 023 277	—	1 500	1 974 510	—	7 026 260	
Énergie	6	99	860 227	657 591	891 905	—	253 300	—	2 663 023	
Environnement et Action en matière de changement climatique	3	44	806 500	—	—	—	—	—	806 500	
Finances	6	136	255 458	—	605 818	325 424	381 572	—	1 568 272	
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	16	176	829 286	—	—	108 128	2 046 892	—	2 984 306	
Santé et Soins de longue durée	51	440	1 644 870	3 164 413	2 513 295	723 509	3 644 808	1 014 947	12 705 842	
Logement	1	16	1 710	—	95 389	—	139 766	59 227	296 092	
Infrastructure	5	343	999 268	124 280	93 797	—	3 659 731	—	4 877 076	
Commerce international	10	206	213 929	—	—	38 982	725 945	88 823	1 067 679	
Travail	6	100	864 969	993 756	249 383	—	505 120	—	2 613 228	
Affaires municipales	1	1	1 857	—	—	5 154	—	—	7 011	
Richesses naturelles et Forêts	33	146	13 550	12 096	68 087	162 092	93 971	19 553	369 349	
Développement du Nord et Mines	2	3	220	—	—	317	1 225	—	1 762	
Recherche et Innovation	1	2	—	—	27 912	23 315	—	—	51 227	

Ministère ¹	Nombre de soumissions	Nombre d'annonces	Coûts de production/ d'agence (\$)	Coûts (\$)					Publicité extérieure ²	Total (\$)
				Télévision	Radio	Imprimés	Numérique			
Affaires des personnes âgées	10	156	639 414	890 865	—	674 994	299 365	—	2 504 638	
Condition féminine	2	3	268 071	653 748	—	—	304 034	—	1 225 853	
Tourisme, Culture et Sport	60	151	303 010	3 052 654	161 366	115 606	406 321	6 650	4 045 607	
Transports	9	38	13 554	—	118 221	28 850	104 780	67 003	332 408	
Total	292	2 595	9 930 695	17 233 738	5 522 060	2 798 364	16 671 153	2 806 598	54 962 608	

* La *Loi sur le vérificateur général* exige que notre Bureau présente des rapports annuels sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires et des imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information, nous pouvons examiner un échantillon de paiements et de pièces à l'appui. Nous pouvons également examiner la conformité aux dispositions de la Loi qui ont trait aux exigences en matière de soumission et à l'utilisation des annonces durant l'examen par la vérificatrice générale.

1. Nom du Ministère en 2017-2018. Aucun des ministères suivants n'a engagé de coûts publicitaires en vertu de la Loi : Services à l'enfance et à la jeunesse, Services sociaux et communautaires, Relations avec les Autochtones et Réconciliation, Affaires francophones et Secrétariat du Conseil du Trésor.

2. Comprend les panneaux d'affichage, les affiches dans les transports en commun, les écrans numériques, etc. Les coûts associés à la publicité au cinéma sont inclus dans la colonne Télévision.

Comité permanent des comptes publics

Rôle du Comité

Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) est habilité à examiner les rapports de la vérificatrice générale et les Comptes publics, et à faire part à l'Assemblée législative de ses observations, de ses opinions et de ses recommandations à leur égard. Ces rapports sont réputés être renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés. Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis en fait rapport à l'Assemblée législative, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficacité des activités du gouvernement et du secteur parapublic ainsi que l'efficacité des programmes gouvernementaux dans la réalisation de leurs objectifs.

En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut aussi demander à la vérificatrice générale d'examiner toute question relative aux Comptes publics ou d'accomplir une mission spéciale en son nom.

Le Comité tient normalement des audiences pendant l'année lorsque l'Assemblée législative siège, pour traiter de questions soulevées dans notre rapport annuel ou nos rapports spéciaux, puis il peut présenter ses observations et ses recommandations à l'Assemblée législative.

Nomination au Comité et composition

Les membres du Comité sont habituellement nommés par motion de l'Assemblée législative. La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis politiques à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix. Le Comité est habituellement établi pour la durée de la législature, c'est-à-dire à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement des élections générales jusqu'à la dissolution de l'Assemblée législative.

En conformité avec le Règlement de l'Assemblée législative et par suite des élections tenues en juin 2018, les membres du Comité ont été nommés le 26 juillet 2018. La présidente et la vice-présidente ont été élues le 28 août 2018, lors de la première réunion du Comité au cours de la 42^e législature. Voici la composition du Comité en date d'août 2018 :

- Catherine Fife, présidente, Nouveau parti démocratique
- Peggy Sattler, vice-présidente, Nouveau parti démocratique
- Goldie Ghamari, Parti progressiste-conservateur
- Jim McDonnell, Parti progressiste-conservateur

- Norman Miller, Parti progressiste-conservateur
- Suze Morrison, Nouveau parti démocratique
- Michael Parsa, Parti progressiste-conservateur
- Kinga Surma, Parti progressiste-conservateur
- Daisy Wai, Parti progressiste-conservateur

Avant les élections de juin 2018, les membres du Comité avaient été nommés le 16 juillet 2014 à la suite des élections de juin 2014. Le président et la vice-présidente avaient été élus lors de la première réunion du Comité, le 22 octobre 2018. En mai 2018, c'est-à-dire avant les élections de juin 2018, les membres du Comité étaient les suivants :

- Ernie Hardeman, président, Parti progressiste-conservateur
- Lisa MacLeod, vice-présidente, Parti progressiste-conservateur
- Bob Delaney, Parti libéral
- Vic Dhillon, Parti libéral
- Han Dong, Parti libéral
- John Fraser, Parti libéral
- Percy Hatfield, Nouveau parti démocratique
- Randy Hillier, Parti progressiste-conservateur
- Liz Sandals, Parti libéral

Rôle consultatif de la vérificatrice générale auprès du Comité

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, sur demande du Comité, la vérificatrice générale, souvent accompagnée de cadres supérieurs, assiste aux réunions du Comité pour l'aider à mener des examens et à tenir des audiences concernant notre rapport annuel, les Comptes publics de l'Ontario et tout rapport spécial produit par notre Bureau.

Méthodes et activités du Comité

Le Comité peut se réunir chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative et, avec l'approbation de cette dernière, à tout autre moment de son choix. Les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Toutes les délibérations publiques du Comité sont consignées dans le Journal des débats, c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative.

Le Comité choisit des dossiers d'intérêt dans notre rapport annuel et nos rapports spéciaux, et il tient des audiences à leur sujet. Il examine généralement des sections du chapitre du rapport annuel consacré aux audits de l'optimisation des ressources, le chapitre sur les comptes publics et des chapitres faisant état de l'avancement des mesures prises. En temps normal, chacun des partis politiques choisit chaque année au moins trois audits ou d'autres sections de notre rapport annuel aux fins d'examen par le Comité.

Lors de chaque audience, la vérificatrice générale, des cadres supérieurs de son Bureau et un chercheur du Service de recherches de l'Assemblée législative communiquent au Comité les informations pertinentes sur la section applicable du rapport. Le chercheur prépare un cahier d'information qui comprend les réponses du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic faisant l'objet de l'audit ou de l'examen. Normalement, le Comité demande à des cadres supérieurs des entités auditées de comparaître à l'audience pour répondre aux questions de ses membres. Comme notre rapport annuel traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, on demande rarement aux ministres d'assister aux réunions. Une fois les audiences du

Comité terminées, le chercheur peut préparer un rapport préliminaire conformément aux instructions du Comité, ce dernier présentant généralement ses conclusions à l'Assemblée législative.

De plus, le greffier du Comité, conformément aux instructions données par ce dernier, peut demander aux entités auditées non convoquées aux audiences d'informer le Comité des mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées et aux autres préoccupations soulevées dans nos rapports.

Réunions tenues

Le Comité s'est réuni à 14 reprises entre septembre 2017 et octobre 2018. Les sujets abordés comprenaient la publicité du gouvernement, l'immunisation, Metrolinx, les Comptes publics, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, les services d'aide à l'intégration et à l'établissement pour les nouveaux arrivants, les services des biens immobiliers, la santé publique : prévention des maladies chroniques, et les services de traitement du cancer. Bon nombre de ces réunions ont comporté des audiences auxquelles des représentants du gouvernement et du secteur parapublic ont été appelés à comparaître pour témoigner devant le Comité et répondre à ses questions au sujet des observations formulées dans nos rapports. D'autres réunions ont été consacrées aux travaux du Comité, à la rédaction de ses rapports ou à la présentation d'information par la vérificatrice générale.

Rapports du Comité

Le Comité rédige des rapports sur son travail. Ces rapports, qui sont déposés à l'Assemblée législative, résument l'information recueillie par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations

et recommandations. Une fois déposés, les rapports du Comité sont accessibles au public par l'entremise du greffier du Comité ou en ligne à l'adresse www.ontla.on.ca, de même que sur notre site Web à l'adresse <http://www.auditor.on.ca/index-fr.html>.

En général, les rapports du Comité comprennent des recommandations et demandent à la direction du ministère ou de l'organisme de la Couronne ou du secteur parapublic de communiquer ses réponses au greffier du Comité dans un délai prescrit. En date du 31 août 2018, le Comité avait déposé les 10 rapports suivants à l'Assemblée législative depuis notre dernier rapport sur ses activités :

- Décembre 2017 – Emploi Ontario
- Décembre 2017 – Ministère des Transports
- Décembre 2017 – Services de santé mentale aux enfants et aux jeunes
- Février 2018 – Factures des médecins
- Février 2018 – Fonctionnement des grands hôpitaux communautaires
- Avril 2018 – Immunisation
- 1^{er} mai 2018 – Examen de la publicité gouvernementale
- 1^{er} mai 2018 – Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité – Surveillance du marché et cybersécurité
- Mai 2018 – Comptes publics de la Province
- Mai 2018 – Metrolinx – Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun

L'un de ces 10 rapports – celui portant sur l'immunisation – était fondé sur un rapport de suivi préparé par notre Bureau dans son *Rapport annuel 2016*, et cinq autres rapports avaient trait à nos audits de l'optimisation des ressources effectués en 2016 et portant sur Emploi Ontario, le ministère des Transports, les services de santé mentale aux enfants et aux jeunes, les factures des médecins et le fonctionnement des grands hôpitaux communautaires. Les quatre autres rapports déposés par le Comité portaient sur nos examens de la publicité gouvernementale, de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

(en ce qui touche la surveillance du marché et la cybersécurité), des Comptes publics de la province et de Metrolinx (adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun) dans notre *Rapport annuel 2017*.

Parmi les 10 rapports en question, deux contenaient une opinion dissidente des membres du Parti progressiste-conservateur. On retrouve ainsi à la fin des rapports du Comité concernant l'examen de la publicité gouvernementale et des Comptes publics une annexe exposant les points où les membres en question sont en désaccord avec le contenu du rapport. Le Comité a tenu des réunions à la suite des audiences publiques pour rédiger ses rapports concernant les audits en question, mais il n'a pas été en mesure de dégager un consensus à propos du contenu des rapports et des recommandations formulées, ce qui explique les opinions dissidentes.

Le volume 2 de notre rapport annuel contient notre audit de suivi des recommandations formulées par le Comité dans tous ses rapports. Chacune des sections présente :

- les recommandations contenues dans le rapport du Comité;
- les réponses de l'entité auditée aux recommandations du Comité;
- un tableau récapitulatif de l'état des mesures prises pour donner suite aux recommandations du Comité (pleinement mise en oeuvre, en voie de mise en oeuvre, etc.).

Rapports spéciaux

La *Loi sur le vérificateur général* contient deux articles qui autorisent le vérificateur général à accomplir des tâches spéciales. L'article 16 porte que, sur renvoi par résolution du Comité permanent des comptes publics, le vérificateur général examine des questions relatives aux comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. Aux termes de l'article 17, le vérificateur général accomplit

les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces tâches spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une tâche demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Ces dernières années, lorsque nous avons reçu une demande spéciale, nous avons généralement cherché à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et soit rendu public au même moment.

Le 27 septembre 2017, le Comité a adopté une motion nous demandant de mener un audit des gares Go que Metrolinx proposait d'aménager à Kirby et à Lawrence East. Également, le 25 octobre 2017, le Comité a adopté une motion nous demandant de procéder à l'audit de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN). Notre rapport spécial sur l'OPNPN a été déposé à l'Assemblée législative le 27 septembre 2018, et notre rapport spécial sur Metrolinx fait partie de notre *Rapport annuel 2018*.

Le Comité a adopté une autre motion le 21 mars 2018 pour que notre Bureau effectue un audit de la Tarion Warranty Corporation. Ce rapport sera déposé en 2019. Le 24 octobre 2018, le Comité a adopté une motion nous demandant de mener un audit sur les coûts liés au franchissement illégal de la frontière, en lien avec les services fournis par le gouvernement de l'Ontario et ses municipalités lors des trois années se terminant le 31 juillet 2018. Cet audit sera effectué en 2019.

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCGCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il tient une

conférence annuelle conjointe avec le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour discuter de questions d'intérêt commun.

La 39e conférence annuelle s'est tenue à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) du 23 au 25 septembre. La 40e conférence annuelle se déroulera à Niagara-on-the-Lake (Ontario) du 18 au 20 août 2019.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative ainsi que les citoyennes et les citoyens de l'Ontario en menant des audits de l'optimisation des ressources et des audits spéciaux, des enquêtes, des examens et des audits sur les finances, les technologies de l'information et la gouvernance, et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative afin que le gouvernement, ses administrateurs, organismes gouvernementaux et sociétés contrôlées par la Couronne ainsi que les bénéficiaires de ses subventions rendent compte de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. En outre, la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* sous sa forme modifiée attribue à la vérificatrice générale la responsabilité d'examiner certains types de publicités gouvernementales proposées et de les approuver si elles sont conformes à ladite loi (le **chapitre 4** contient des renseignements plus détaillés sur cette fonction). De plus, durant une année où des élections générales ont lieu, la vérificatrice générale est tenue, en application de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement et d'indiquer si, à son avis, les prévisions du rapport concernant les résultats financiers de la province pour les trois prochains exercices sont raisonnables.

Ces trois lois sont accessibles sur le site www.ontario.ca/fr/lois.

Vue d'ensemble

Audits de l'optimisation des ressources

Plus des deux tiers des travaux menés par le Bureau se rapportent aux audits de l'optimisation des ressources, qui permettent de déterminer si l'entité auditée gère et administre ses programmes ou activités de façon appropriée. Les audits de l'optimisation des ressources consistent à examiner les activités sous-jacentes de l'entité auditée afin d'évaluer le niveau de service offert au public et la rentabilité relative du service. Le Bureau peut soumettre les entités suivantes à des audits de l'optimisation des ressources :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés contrôlées par la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (p. ex. les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

Les sous-alinéas 12(2)f (iv) et (v) de la *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) précisent les critères à prendre en compte dans un audit de l'optimisation des ressources :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées avec un égard adéquat à l'efficacité.
- Des procédures satisfaisantes doivent être en place pour mesurer l'efficacité des programmes et préparer des rapports sur ceux-ci.

Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale doit signaler les cas où ces trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés. Des critères plus précis se rapportant directement aux activités du ministère, du programme ou de l'organisme audité sont aussi établis pour chaque audit de l'optimisation des ressources.

La Loi oblige également la vérificatrice générale à signaler les cas dans lesquels :

- Des comptes ne sont pas tenus correctement, ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète.
- Des registres ou pièces comptables essentiels n'ont pas été tenus, ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
 - sauvegarder et contrôler les biens publics;
 - vérifier efficacement les cotisations, le recouvrement et la répartition adéquate des recettes;
 - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées.
- Des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

L'évaluation des mesures prises par l'entité auditée pour s'acquitter de son obligation de se protéger contre ces risques est généralement intégrée aux audits de l'optimisation des ressources et aux audits d'« attestation » (dont il est question dans une autre section). En outre, les audits de

l'optimisation des ressources servent généralement à déterminer si l'entité auditée respecte les principales dispositions législatives ainsi que les pouvoirs qui la régissent ou qui régissent ses programmes et activités.

Les activités et les programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Aussi, nos audits de l'optimisation des ressources mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et met en application les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est à l'Assemblée législative qu'il appartient de surveiller et de remettre continuellement en question les politiques gouvernementales ainsi que d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos audits de l'optimisation des ressources et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par les Comptables professionnels agréés du Canada. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits dans les sections qui suivent.

Choix des programmes et activités à auditer

Le Bureau audite les activités et programmes importants des ministères, de même que les organismes du secteur parapublic, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne. Les entités à auditer sont sélectionnées selon une approche fondée sur le risque. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre d'examiner les organismes du secteur parapublic, nos audits ont porté sur un large éventail de sujets dans des secteurs comme la santé (hôpitaux, établissements de soins de longue durée, centres d'accès aux soins communautaires

et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges) et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés contrôlées par la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à auditer chaque année prend en compte le risque que l'entité auditée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public à qui les services sont destinés. Les facteurs examinés comprennent :

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité auditée;
- les résultats des audits antérieurs et des examens de suivi connexes;
- les modifications importantes apportées récemment aux activités de l'entité auditée;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être mis en lumière par l'audit;
- la question de savoir si les avantages de l'audit justifient les coûts de ce dernier.

Nous tenons compte également des travaux menés par les auditeurs internes de l'entité auditée, et nous pouvons nous appuyer sur ces travaux ou y faire référence dans le cadre de notre audit. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter un audit ou d'en modifier la portée afin d'éviter les chevauchements. Dans les cas où nous ne réduisons pas la portée de notre audit, nous pouvons néanmoins utiliser les résultats des travaux d'audit interne et y faire référence dans notre rapport d'audit.

Établissement des objectifs et critères d'audit ainsi que des niveaux d'assurance

Lorsque nous amorçons un audit, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères d'audit appropriés afin d'évaluer

la conception et l'efficacité opérationnelle des principaux systèmes, politiques et procédures, et de tenir compte des risques cernés. L'élaboration de ces critères requiert des recherches approfondies sur les travaux effectués par des comités ou groupes de spécialistes reconnus, sur d'autres organisations ou administrations publiques exécutant des programmes et fournissant des services semblables, sur les politiques et procédures de la direction, sur les critères appliqués dans le cadre d'autres audits, ainsi que sur les lois, les règlements et les autres instruments habilitants applicables.

Également, pour assurer la pertinence des critères élaborés, nous examinons ces derniers avec la haute direction de l'entité visée au moment de la planification de l'audit.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mener des sondages pour pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif d'audit et formuler des observations et des recommandations pertinentes et utiles. Chaque rapport d'audit contient une section intitulée « Objectif et étendue de l'audit », qui expose l'objectif de l'audit et en explique la portée. Conformément à la Loi, nous faisons également rapport sur les situations où l'information a été difficile à obtenir ou n'a pu être obtenue.

Nous planifions nos travaux de manière à pouvoir obtenir et offrir une assurance de « niveau audit », soit le plus haut niveau d'assurance raisonnable que nous sommes en mesure d'atteindre. Pour obtenir ce niveau d'assurance : nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; nous examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et opérations; nous confirmons les faits auprès de sources indépendantes; et nous obtenons l'aide et les conseils de spécialistes indépendants dans des domaines hautement techniques lorsque cela est nécessaire. Nous faisons également appel à notre jugement professionnel pour une grande partie de notre travail.

Les procédés d'audit standard visent à offrir un « niveau d'assurance raisonnable » (plutôt qu'un

« niveau absolu ») que l'audit permettra de repérer les questions importantes et les écarts significatifs. En raison de certains facteurs, il est difficile de détecter tous les écarts au moyen des tests d'audit. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité auditée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait efficacement afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité auditée pourrait réussir à contourner un tel système de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème en question ne surviendra jamais.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous autorise à accéder à tous les renseignements et dossiers pertinents dont nous avons besoin dans l'exercice de nos fonctions.

S'il le juge nécessaire, le Bureau peut accéder à pratiquement tous les renseignements contenus dans les présentations au Conseil des ministres ou dans les décisions du Conseil afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi. Il ne demande toutefois pas l'accès aux délibérations du Conseil, par respect du principe des droits et privilèges du Conseil des ministres.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à un audit. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement par l'entremise d'enquêtes et de discussions avec la direction, d'analyses des renseignements fournis, ainsi que d'examens et de contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons des examens dans les cas suivants :

- il serait extrêmement coûteux ou inutile d'offrir un degré plus élevé d'assurance;
- d'autres facteurs liés à la nature du programme ou de l'activité font qu'il est plus pertinent de mener un examen qu'un audit.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute

direction de l'entité auditée tout au long de l'audit de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Au début du processus, notre personnel rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant l'audit ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder ouvertes les voies de communication.

À la fin du travail sur place, la direction est informée de nos résultats préliminaires. Un rapport conditionnel provisoire est ensuite préparé et transmis à la haute direction de l'entité auditée afin d'en discuter avec elle; la haute direction présente une réponse écrite à nos recommandations. Cette réponse fait l'objet de discussions, puis elle est intégrée au rapport provisoire. La vérificatrice générale prépare ensuite la version définitive du rapport avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention. Cette version est incluse dans le **chapitre 3** du **volume 1** du rapport annuel de la vérificatrice générale. En conformité avec les normes de CPA Canada, la haute direction signe une lettre d'affirmation pour confirmer qu'elle a présenté à notre Bureau tous les renseignements pertinents aux fins de l'audit.

Rapports spéciaux

Ainsi que l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses audits dans un rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. En outre, en vertu du paragraphe 12(1), il peut également présenter un rapport spécial à l'Assemblée législative à tout moment et sur toute affaire qui, aux yeux de la vérificatrice générale, ne devrait pas attendre la publication du rapport annuel.

La Loi contient deux articles qui autorisent la vérificatrice générale à accomplir des tâches spéciales. En vertu de l'article 16, la vérificatrice générale examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard.

En vertu de l'article 17, elle accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Ces tâches spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions de la vérificatrice générale, qui peut refuser une tâche demandée par un ministre si, à son avis, cette dernière entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu des articles 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public à ce moment-là.

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics a déposé une motion visant l'exécution d'un audit des projets de gares GO de Metrolinx à Kirby et à Lawrence East. De même, le 25 octobre 2017, le Comité permanent des comptes publics a adopté une motion en vue de la tenue d'un audit de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara (OPNPN). Notre rapport spécial sur l'OPNPN a été déposé à l'Assemblée législative le 28 septembre 2018 et notre rapport spécial sur Metrolinx a été déposé dans le cadre de notre *Rapport annuel 2018*.

Le 21 mars 2018, le Comité a adopté une motion demandant que notre Bureau exécute un audit de la Tarion Warranty Corporation. Le rapport sera déposé en 2019.

En outre, le 24 octobre 2018, le Comité a adopté une motion afin que notre Bureau [traduction] « mène un audit des coûts associés aux personnes qui traversent illégalement la frontière en lien avec tous les services fournis par le gouvernement de l'Ontario et ses municipalités pour les trois années se terminant le 31 juillet 2018 ». Cet audit sera mené en 2019.

Audits d'attestation

Les audits d'attestation sont des examens portant sur les états financiers de l'entité auditée. L'auditeur

donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité auditée d'une façon fidèle et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus au Canada). Des travaux d'audit de conformité sont souvent intégrés aux audits d'attestation. Plus précisément, nous évaluons les contrôles en place pour gérer les risques ayant trait à des comptes mal tenus, à des deniers publics qui n'ont pas fait l'objet d'une reddition de comptes, à une tenue de dossiers déficiente, à une protection inadéquate des biens publics, à des procédures déficientes de contrôle des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière des recettes, à des dépenses non autorisées et à des sommes d'argent dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

Entités auditées

Chaque année, nous auditons les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. Les paragraphes 9(1), (2) et (3) de la Loi portent que :

- la vérificatrice générale vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- la vérificatrice générale vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction de la vérificatrice générale et lui soumettent leurs résultats;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés contrôlées par la Couronne font parvenir à la vérificatrice générale une copie des états financiers vérifiés de ces sociétés ainsi qu'une copie du rapport des conclusions

et des recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandation).

Le **chapitre 2** traite de l'audit d'attestation des états financiers consolidés de la province menée cette année.

En règle générale, nous ne commentons pas les résultats des audits d'attestation d'organismes et de sociétés contrôlées par la Couronne dans le présent rapport, sauf si un point important est soulevé et qu'il est approprié que tous les membres de l'Assemblée législative en soient informés. Les lois régissant les organismes énoncent habituellement que la vérificatrice générale doit présenter ses rapports au conseil d'administration et aux ministres responsables de l'organisme. Le Bureau présente également des copies des rapports de l'auditeur indépendant et des états financiers connexes de l'organisme au sous-ministre du ministère concerné ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Durant l'audit d'attestation d'un organisme, nous relevons les points pouvant être améliorés, et nous communiquons nos recommandations à la haute direction de l'organisme dans un rapport provisoire. Nous discutons ensuite de nos recommandations avec la direction, et nous révisons le rapport en fonction des résultats de ces discussions. Une fois que le rapport provisoire a été approuvé et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, nous préparons un rapport final, qui fait l'objet d'une discussion avec le comité d'audit de l'organisme (si un tel comité existe). Nous portons les questions importantes à l'attention de l'Assemblée législative en les incluant dans notre rapport annuel.

La partie 1 de l'**annexe 1** contient la liste des organismes audités en 2017-2018. Le Bureau fait appel à des cabinets d'experts-comptables qui lui servent d'agents pour l'audit de certains de ces organismes. La partie 2 de l'**annexe 1** et l'**annexe 2** énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne qui ont été audités par des cabinets

d'experts-comptables en 2017-2018. L'**annexe 3** présente la liste des organismes importants du secteur parapublic dont les comptes sont également audités par des cabinets comptables publics et sont inclus dans les états financiers consolidés de la province.

Autres dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, de la *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*. Elle a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Cette dernière loi apportait certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat d'audit de l'optimisation des ressources du Bureau afin d'englober les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales.

La *Loi de 2015 pour favoriser l'essor de l'Ontario* (mesures budgétaires) a reçu la sanction royale en juin 2015. Aux termes d'une modification apportée à notre loi [paragraphe 13(1)], le gouvernement a supprimé notre pouvoir de mener des audits de l'optimisation des ressources dans le cas d'Hydro One. Toutefois, les paragraphes 13(2) et (3) établissent qu'Hydro One doit nous fournir les renseignements que nous jugeons pertinents aux fins de l'audit des Comptes publics de l'Ontario. Le paragraphe 13(4) stipule qu'Hydro One Inc. n'est pas tenue de fournir des renseignements relatifs à une période pendant laquelle elle n'a pas encore publié ses états financiers.

Nomination au poste de vérificateur général

Aux termes de la Loi, la vérificatrice générale est une fonctionnaire de l'Assemblée législative nommée par le lieutenant-gouverneur en conseil. En d'autres termes, le lieutenant-gouverneur

nomme la vérificatrice générale sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination se fait « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit aussi être approuvée par l'Assemblée. La Loi établit également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, aux termes du Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (le **chapitre 6** fournit de plus amples renseignements sur le Comité).

Indépendance

La vérificatrice générale et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités d'audit et de compte rendu.

La vérificatrice générale est nommée pour un mandat non renouvelable de 10 ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, elle conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Ainsi que cela est exigé par la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2017-2018 ont été auditées par un cabinet de comptables professionnels agréés, et les états financiers audités du Bureau ont été soumis à la Commission; ils doivent ensuite être déposés devant l'Assemblée législative. Ces états audités ainsi que des commentaires sur les dépenses de l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

Confidentialité des documents de travail

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports d'audit et des rapports de constatations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. En vertu de l'article 19 de la Loi, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou l'un de ses comités. De plus, notre Bureau n'est pas assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP). Cela signifie que les versions provisoires de ses rapports et de ses documents de travail, y compris tous les renseignements obtenus auprès d'une entité auditée au cours d'un audit, sont protégées en vertu de la LAIPVP et que personne ne peut y avoir accès, ce qui contribue à assurer la confidentialité de ces renseignements.

Code de conduite professionnelle

Le Bureau est régi par un code de conduite professionnelle qui permet de s'assurer que le personnel se conforme à des normes élevées et maintient un milieu de travail professionnel. Ce code doit servir d'énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau. Ceux-ci sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer de respecter les normes de conduite, de compétence et d'intégrité les plus élevées dans leur travail.

Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes ainsi que les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités auditées. Il fournit aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation, ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les conflits d'intérêts. Les employés doivent produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts, et ils doivent se soumettre à un contrôle policier de sécurité au moment de leur embauche et tous les cinq ans par la suite.

Organisation et personnel du Bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille, dans le but d'assurer une concordance avec des entités d'audit apparentées et de favoriser l'acquisition de connaissances spécialisées dans les divers domaines d'audit. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire dans une certaine mesure de l'organisation des ministères, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les audits au sein du portefeuille qui lui est assigné et en assume la responsabilité. Les directeurs relèvent des vérificateurs généraux adjoints, qui relèvent pour leur part de la vérificatrice générale. Enfin, les équipes comptent des gestionnaires d'audit et d'autres membres du personnel d'audit, qui relèvent des directeurs, ainsi que le montre la **figure 1**.

La vérificatrice générale et les vérificateurs généraux adjoints composent le Comité exécutif du Bureau. La vérificatrice générale, les vérificateurs généraux adjoints, les directeurs d'audit, le directeur des Ressources humaines et des services de bureau, le gestionnaire des Communications et de l'Examen de la publicité gouvernementale et la conseillère stratégique et opérationnelle de la vérificatrice générale forment le Comité de la haute direction du Bureau.

Groupe de conseillers principaux externes de la vérificatrice générale

Le Groupe de conseillers principaux externes de la vérificatrice générale (le Groupe) a été mis sur pied au début de 2017 pour fournir des conseils stratégiques à la vérificatrice générale relativement aux travaux de son Bureau. Le Groupe est régi par un mandat qui décrit sa mission, sa raison d'être,

sa composition, l'étendue de ses travaux ainsi que d'autres modalités et conditions. Les membres du Groupe se réunissent au moins deux fois par année et peuvent se réunir à d'autres occasions lorsque cela est nécessaire. En 2018, il s'est réuni à trois reprises et a examiné la documentation avant la tenue des réunions.

Le Groupe est composé d'un large échantillon de professionnels et d'experts externes au Bureau. Les membres sont sélectionnés par la vérificatrice générale selon leur capacité de lui fournir des conseils de la meilleure qualité qui soit sur des questions qui relèvent du mandat du Groupe. Les membres du Groupe sont nommés pour un mandat de trois ans et sont admissibles à une nouvelle nomination à la discrétion de la vérificatrice générale. Il compte actuellement 10 membres :

- Tim Beauchamp, ancien directeur du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
- Deborah Deller, ancienne greffière de l'Assemblée législative de l'Ontario
- Burkard Eberlein, professeur agrégé de politiques publiques, Université York (Schulich)
- Sheila Fraser, ancienne vérificatrice générale du Canada
- Peter Mansbridge, ancien correspondant principal pour CBC News et ancien chef d'antenne de l'émission *The National*
- David Marshall, ancien président de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail
- William Robson, président-directeur général de l'Institut C.D. Howe
- Carmen Rossiter, directrice des programmes pour le Centre for Governance, Risk Management and Control, Université York (Schulich)
- Wayne Strelloff, ancien vérificateur général de la Colombie-Britannique et ancien vérificateur provincial de la Saskatchewan
- Christopher Wirth, avocat, Keel Cottrelle s.r.l.

Figure 1 : Organigramme du Bureau, 30 novembre 2018



* Les membres du personnel qui occupent un poste de niveau inférieur à celui de gestionnaire passent d'un portefeuille à l'autre afin de répondre aux pressions saisonnières sur la charge de travail en audit des états financiers.

Processus d'examen d'assurance de la qualité

Les normes professionnelles exigent que les vérificateurs mettent en place et entretiennent un système de contrôle de la qualité afin de veiller au respect des normes professionnelles et juridiques, et que les rapports d'audit soient appropriés dans les circonstances. Les examens d'assurance de la qualité sont une partie essentielle de ce système, car ils offrent une base pour déterminer si les politiques de contrôle de la qualité sont conçues et appliquées de manière appropriée. Le Bureau a mis en oeuvre un système d'examen d'assurance de la qualité interne et est aussi assujéti à des examens d'assurance de la qualité externe effectués par l'Institut des comptables agréés de l'Ontario (CPA Ontario) et par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs.

Le processus d'examen interne d'assurance de la qualité prévoit l'examen des dossiers d'audit achevés sur une base cyclique par des employés du Bureau. Les personnes choisies pour ce rôle sont compétentes et ont des connaissances à jour sur l'application des normes professionnelles en comptabilité et assurance de la qualité, et ne jouent aucun autre rôle dans le cadre de l'audit. La sélection des dossiers d'audit aux fins de l'examen d'assurance de la qualité s'effectue selon des critères conçus pour fournir au Bureau un niveau de confiance raisonnable que les normes professionnelles et les politiques du Bureau sont respectées. Les critères de sélection comprennent, sans toutefois s'y limiter, le risque rattaché à la mobilisation (comme la complexité ou la sensibilité publique) et les résultats d'examens d'assurance de la qualité antérieurs.

Outre l'examen des dossiers internes, le Bureau désigne des examinateurs d'audit pour chaque audit de l'optimisation des ressources effectués. Les examinateurs sont des membres de la direction au niveau de directeur et de gestionnaire. Ils

examinent et scrutent les rapports de planification d'audit et les rapports finaux des équipes d'audit.

Le Bureau est assujéti à un examen effectué par CPA Ontario, qui effectue des inspections de ses pratiques professionnelles sur une base triennale afin de déterminer si, en tant que praticien de la comptabilité publique, il respecte les normes professionnelles énoncées dans le manuel de CPA Canada et dans le manuel des membres de CPA Ontario. L'inspection des pratiques comporte une évaluation des contrôles de la qualité du Bureau et un examen d'un échantillon de dossiers d'audit achevés sélectionné par CPA Ontario.

En outre, grâce à sa participation aux travaux du Conseil canadien des vérificateurs législatifs, le Bureau fait l'objet d'examens externes d'assurance de la qualité sur une base régulière. Ces examens sont effectués par des vérificateurs professionnels d'expérience provenant d'autres administrations canadiennes. Outre le fait de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle de la qualité sont bien conçus et efficaces, ce processus facilite également la mise en commun et l'échange de l'information et de l'expérience, en plus d'encourager et de soutenir le perfectionnement continu des méthodes et pratiques d'audit et le perfectionnement professionnel.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 39^e assemblée annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est déroulée à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) du 23 au 25 septembre 2018. Cette conférence annuelle a lieu conjointement avec l'assemblée annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP). Elle réunit des vérificateurs législatifs et des membres des comités permanents des comptes publics de l'administration fédérale, des provinces et des territoires, et elle constitue une excellente occasion d'échanger des idées et

des renseignements ainsi que de découvrir des pratiques exemplaires dans le contexte des travaux des comités permanents des comptes publics du Canada. En 2019, la 40^e assemblée annuelle aura lieu à Niagara-on-the-Lake (Ontario) du 8 au 20 août.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu dans le domaine de l'audit de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités ainsi que pour les faire profiter de l'expérience qu'il a acquise en audit de l'optimisation des ressources et dans d'autres domaines d'audit. Au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018, le Bureau a accueilli des délégations d'Australie, de Chine et du Pérou.

Résultats produits par le Bureau cette année

Le Bureau a de nouveau connu un exercice fructueux. Au total, tout en respectant notre budget, nous avons réalisé 14 audits de l'optimisation des ressources, 2 rapports spéciaux (1 rapport spécial est inclus dans notre **chapitre 3** sur l'optimisation des ressources), 15 suivis de rapports d'audit précédents de l'optimisation des ressources, 1 suivi d'un rapport spécial précédent et 8 suivis de rapports publiés par le Comité permanent des comptes publics. Nous avons aussi élargi notre capacité de suivi de l'état d'avancement des recommandations précédentes formulées en effectuant le suivi de 898 mesures que nous avons recommandées dans les rapports annuels de 2012, 2013, 2014 et 2015. L'équipe de suivi des recommandations d'audit qui a accompli ce travail

avait aussi mis en place un système pour effectuer les suivis continus des recommandations d'audit du Bureau et de celles du Comité permanent des comptes publics.

Nous avons aussi publié un rapport spécial intitulé *Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018*, comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*. Ce rapport a été déposé le 25 avril 2018, après la publication du Rapport préélectoral 2018 par le gouvernement le 28 mars 2018.

Ainsi que cela est indiqué dans la section relative aux audits d'attestation, nous avons la tâche d'auditer les états financiers consolidés de la province (le **chapitre 2** contient de plus amples renseignements à ce sujet) ainsi que les états de plus de 40 organismes de la Couronne. Nous avons respecté tous les délais impartis pour nos principaux audits des états financiers, tout en continuant d'investir dans la formation afin d'assurer la conformité de nos audits d'attestation aux méthodes et normes de comptabilité et de certification.

Nous nous sommes acquittés comme il se doit de nos responsabilités en matière d'examen aux termes de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, comme cela est expliqué en détail au **chapitre 5**.

Les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de notre personnel, ainsi que de nos auditeurs indépendants, de notre personnel contractuel et de notre Groupe de conseillers principaux externes.

Renseignements au public

Le Bureau de la vérificatrice générale reçoit les demandes de renseignements du public, des députés provinciaux et de la fonction publique, par lettre, télécopie, courriel et téléphone. Chaque demande de renseignements est examinée au

cas par cas et enregistrée afin de s'assurer que l'information est consignée et qu'il est possible de faire le suivi des demandes reçues et des réponses données. Le Bureau s'est doté d'un service central de renseignements au public. Le Bureau effectue un examen général annuel des demandes de renseignements du public pour évaluer les mesures prises et pour en tenir compte dans le processus de sélection des audits. En 2017-2018, le Bureau a reçu plus de 1 000 demandes de renseignements du public. Nous avons également reçu plus de 2 000 lettres de soutien pour notre travail.

Responsabilité financière

Les commentaires qui suivent ainsi que nos états financiers exposent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2017-2018. Nos états financiers ont été préparés conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Ainsi, nous avons présenté une ventilation des dépenses selon les principales activités dont le Bureau est responsable, pour ce qui suit : les audits de l'optimisation des ressources et les audits spéciaux, les audits des états financiers et l'examen de la publicité gouvernementale. Cette

ventilation est fournie à la **note 9** afférente aux états financiers et indique que nous avons consacré 61 % de nos activités aux audits de l'optimisation des ressources et aux audits spéciaux, qui sont une priorité établie du Comité permanent des comptes publics, et 38 % aux audits des états financiers annuels de la province et de plus d'une quarantaine de ses organismes. Nous avons consacré le temps qui restait à nos responsabilités prévues par la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* et la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financière*.

La **figure 2** compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années. La **figure 3** présente les principaux postes de dépenses en 2017-2018 et montre que les salaires et les avantages sociaux du personnel ont représenté 70 % de nos dépenses (71 % en 2016-2017); les autres dépenses avaient trait pour la plus grande part aux services professionnels et autres ainsi qu'au loyer. Ces pourcentages sont restés relativement stables au cours des dernières années. La **figure 4** présente le pourcentage de variation des dépenses réelles d'une année sur l'autre. Au total, nos dépenses en 2017-2018 ont augmenté de 6 % par rapport à l'exercice précédent.

Notre budget salarial a été bloqué pendant cinq ans, soit de 2010-2011 à 2014-2015. Par

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

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

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Budget approuvé	16 427	16 520	18 083	18 566	19 547
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	11 342	11 201	11 504	12 830	13 568
Services professionnels et autres	1 827	2 352	2 268	2 538	2 683
Loyer	1 001	1 008	1 059	1 090	1 097
Déplacements et communications	276	336	354	312	374
Formation, fournitures et matériels	1 145	1 305	1 415	1 328	1 536
Total	15 591	16 202	16 600	18 098	19 258
Crédits non utilisés*	679	160	974	42	32

* En général, ces montants diffèrent légèrement de l'excédent du crédit sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations, les avantages incitatifs reportés relatifs à des baux et les avantages sociaux futurs accumulés).

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importantes, 2016-2017

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

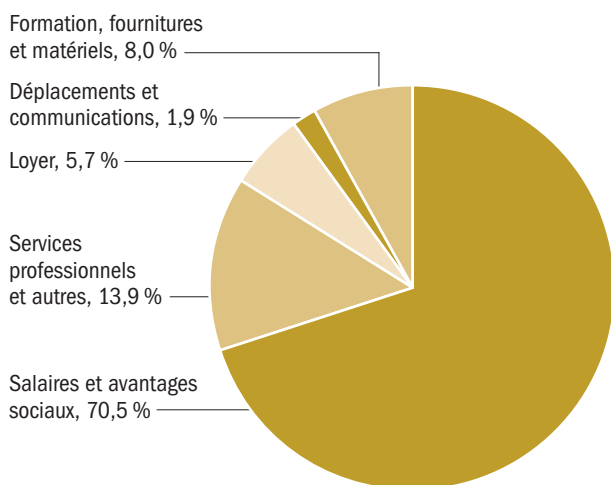


Figure 4 : Dépenses réelles pour 2017-2018 et 2016-2017 (en milliers de dollars)

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

Dépenses réelles	2017-2018	2016-2017	% de variation
Salaires et avantages sociaux	13 568	12 830	6
Services professionnels et autres	2 683	2 538	6
Loyer	1 097	1 090	1
Déplacements et communications	374	312	20
Formation, fournitures et matériels	876	856	2
Charges législatives	660	472	40
Dépenses totales	19 258	18 098	
Taux moyen de variation			6

conséquent, nous n'avons pu pourvoir tous les postes approuvés, et nous avons eu de la difficulté à recruter des professionnels qualifiés et à les maintenir en poste, étant donné le marché du travail concurrentiel de Toronto, car les échelles salariales de la fonction publique n'avaient pas progressé au même rythme que la rémunération que reçoivent de tels professionnels dans le secteur privé. En juillet 2015, la Commission de régie

interne de l'Assemblée législative a approuvé notre demande de ressources financières au titre des salaires et des avantages sociaux pour 2016-2017 afin que nous puissions pourvoir les postes vacants et porter notre effectif au niveau approuvé par la Commission, soit 116 membres. Toutefois, nous avons eu des problèmes reliés au facteur temps pour pourvoir ces postes en 2016-2017 et 2017-2018. Au 31 mars 2019, nous devrions avoir presque atteint notre niveau de dotation approuvé.

Nous discutons plus en détail de l'évolution de nos dépenses et de certains des défis que nous devons relever ci-après.

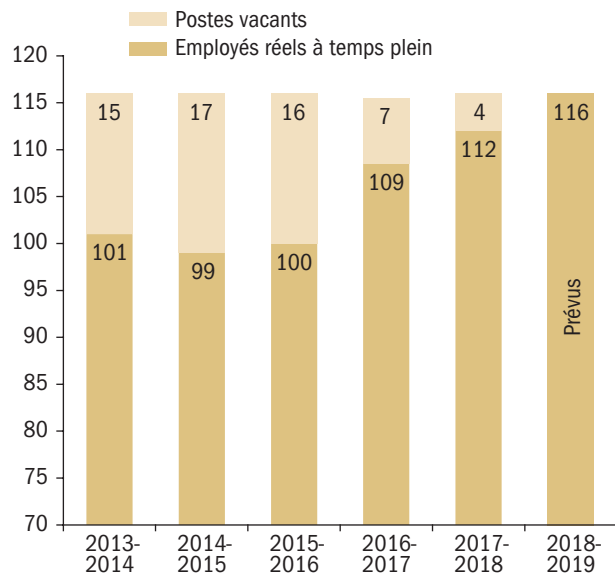
Salaires et avantages sociaux

Nos coûts au titre des salaires et des avantages sociaux en 2017-2018 ont été de 6 % plus élevés que lors de l'exercice précédent. Les augmentations salariales étaient tributaires du coût annualisé des embauches de 2016-2017 et de la mise en oeuvre des changements à la rémunération des effectifs conformément à une lettre du Bureau du Cabinet datée du 15 décembre 2015 qui prévoyait des augmentations pour les employés qui travaillent au gouvernement de l'Ontario. Nous avons ensuite appliqué des hausses similaires à l'intérieur du Bureau. Le coût des avantages sociaux a augmenté en raison d'une combinaison de facteurs, à savoir le coût annualisé des nouvelles embauches de 2016-2017, les augmentations salariales mentionnées précédemment et les indemnités de départ versées aux membres du personnel qui ont pris leur retraite ou ont été mis à pied.

En 2017-2018, notre niveau de dotation moyen a augmenté de 3, passant à 112 employés par rapport à 109 en 2016-2017, comme le montre la **figure 5**. La plupart des étudiants qui ont obtenu leur accréditation auprès d'une association de comptables professionnels en cours d'année sont demeurés avec nous. Les salaires des comptables en titre augmentent assez rapidement dans le secteur privé au cours des cinq années suivant l'obtention de leur titre de compétence, aussi avons-nous

Figure 5 : Dotation, de 2013-2014 à 2018-2019

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



haussé les salaires accordés à nos employés ayant récemment obtenu leurs titres de compétence afin que la rémunération que nous offrons demeure concurrentielle. Ces augmentations concordent avec les fourchettes salariales du secteur public.

Les départs de membres du personnel se poursuivent en raison de la vigueur relative du marché des experts-comptables et du départ à la retraite de plusieurs employés de longue date. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes, où nos salaires et avantages sociaux sont concurrentiels. Étant donné la complexité croissante de nos audits, nous devons faire appel, dans la mesure du possible, à un personnel d'expérience hautement qualifié.

Services professionnels et autres

Ces services englobent les services contractuels de firmes professionnelles et de cabinets comptables qui ont contribué à nos audits d'optimisation des ressources, rapports préélectorales et projets ponctuels. Ils représentent environ 14 % des dépenses totales, et ont augmenté de 6 % par comparaison à l'année précédente afin de répondre

aux exigences professionnelles additionnelles pendant les périodes de pointe.

Compte tenu de la complexité accrue du travail et des échéances en période de pointe pour achever l'audit des états financiers des organismes de la Couronne et de la province, nous continuons d'avoir recours à des services contractuels de professionnels pour nous aider à assumer nos responsabilités en vertu de la loi. Ainsi, nous avons fait preuve de prudence en retenant les services contractuels de membres du personnel, lorsque nécessaire, pour couvrir les affectations spéciales et les congés parentaux ou imprévus, et nous aider à gérer les périodes de pointe à la fin du printemps et pendant les mois d'été.

Le coût des services contractuels des cabinets comptables avec qui nous travaillons demeure élevé en raison des salaires plus élevés qu'ils versent à leurs employés. Nous continuons de sonder le marché pour ces services selon un processus concurrentiel lorsque les contrats viennent à échéance.

Loyer

Nos coûts d'hébergement ont augmenté de 1 % par rapport à l'année précédente en raison d'une augmentation du coût des services d'utilité publique facturés dans le cadre de notre bail de 10 ans.

Déplacements et communications

Nos coûts de déplacements et de communication ont augmenté de 20 %, car les audits sélectionnés exigeaient plus de déplacements par comparaison à l'année précédente.

Formation, fournitures et matériels

Nos coûts de formation, de fournitures et de matériel ont augmenté de 2 % comparativement à ceux de l'an dernier, en raison de la hausse des

charges d'amortissement découlant de dépenses en immobilisations accrues.

Dépenses législatives

Ces dépenses comprennent le salaire de la vérificatrice générale et les honoraires des experts recrutés à contrat. Les dépenses législatives étaient

de 40 % supérieures à celles de l'année passée, car il a fallu faire appel à des services consultatifs spécialisés en comptabilité pour notre rapport spécial sur le Plan pour des frais d'électricité équitables, l'audit spécial de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara, et l'Examen du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2018.

États financiers

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario est responsable des états financiers ci-joints, qu'elle a préparés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables du secteur public canadien.

La direction maintient un système de contrôles internes qui procure une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière contenue dans ces états financiers est fiable et exacte.

Les états financiers ont été audités par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables professionnels agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, qui décrit la portée de l'examen et exprime une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

[signature]
Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA, ECA
Vérificatrice générale
Le 21 septembre 2018

[signature]
Gus Chagani, CPA, CA
Vérificateur général adjoint
Le 21 septembre 2018



Adams & Miles LLP
Chartered Professional Accountants

501-2550 Victoria Park Ave.
Toronto, ON M2J 5A9
Tel 416 502.2201
Fax 416 502.2210

200-195 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4P7
Tel 905 459.5605
Fax 905 459.2893

INDEPENDENT AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy of
Legislative Assembly of Ontario

We have audited the accompanying financial statements of the Office of the Auditor General of Ontario, which comprise the statement of financial position as at March 31, 2018 and the statements of operations and accumulated deficit, changes in net financial debt and cash flows for the year then ended, and a summary of significant accounting policies and other explanatory information.

Management's Responsibility for the Financial Statements

Management is responsible for the preparation and fair presentation of these financial statements in accordance with Canadian public sector accounting standards, and for such internal control as management determines is necessary to enable the preparation of financial statements that are free from material misstatement, whether due to fraud or error.

Auditor's Responsibility

Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit. We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we comply with ethical requirements and plan and perform the audit to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement.

An audit involves performing procedures to obtain audit evidence about the amounts and disclosures in the financial statements. The procedures selected depend on our judgment, including the assessment of the risks of material misstatement of the financial statements, whether due to fraud or error. In making those risk assessments, we consider internal control relevant to the preparation and fair presentation of the Office of the Auditor General of Ontario's financial statements in order to design audit procedures that are appropriate in the circumstances, but not for the purpose of expressing an opinion on the effectiveness of the Office of the Auditor General of Ontario's internal control. An audit also includes evaluating the appropriateness of accounting policies used and the reasonableness of accounting estimates made by management, as well as evaluating the overall presentation of the financial statements.

We believe that the audit evidence we have obtained is sufficient and appropriate to provide a basis for our audit opinion.

Opinion

In our opinion, the financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2018 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian public sector accounting standards.

Adams & Miles LLP

Chartered Professional Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
September 21, 2018

www.adamsmiles.com

An independent firm associated
with AGN International Ltd.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de la situation financière

Au 31 mars 2018

	2018	2017
	\$	\$
Actifs financiers		
Trésorerie	2 100 303	1 249 274
Taxes de vente harmonisées recouvrables	176 167	174 681
	<u>2 276 470</u>	<u>1 423 955</u>
Passifs financiers		
Créditeurs et charges à payer (notes 4 et 5(B))	2 748 021	2 023 392
Obligation au titre des avantages sociaux constitués [note 5 (B)]	1 763 000	1 837 000
Montant dû au Trésor	209 118	177 591
Avantage incitatif relatif à un bail reporté (note 10)	115 463	147 686
	<u>4 835 602</u>	<u>4 185 669</u>
Dette financière nette	(2 559 132)	(2 761 714)
Actifs non financiers		
Immobilisations corporelles (note 3)	<u>1 383 654</u>	<u>1 328 779</u>
Déficit accumulé	<u>(1 175 478)</u>	<u>(1 432 935)</u>

Engagements (note 6)

Incertitude relative aux estimations [note 2(F)]

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario :

[signature]

Bonnie Lysyk, MBA, FCPA, FCA, ECA
Vérificatrice générale

[signature]

Gus Chagani, CPA, CA
Vérificateur général adjoint

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

	2018 Budget (Note 12) \$	2018 Résultats réels \$	2017 Résultats réels \$
Charges			
Traitements et salaires	11 631 000	10 735 203	10 155 568
Avantages sociaux (note 5)	3 207 700	2 833 195	2 674 172
Services professionnels et autres	2 043 445	2 683 033	2 537 487
Location des bureaux	1 130 000	1 097 261	1 090 269
Amortissement des immobilisations corporelles	—	566 467	440 938
Déplacements et communications	409 100	373 636	312 168
Formation et perfectionnement	123 855	123 168	145 634
Fournitures et matériel	504 800	185 622	269 509
Charges législatives : <i>Loi sur le vérificateur général</i>	315 400	316 636	311 220
<i>Loi sur la publicité gouvernementale</i>	10 000	—	325
<i>Services statutaires</i>	171 700	343 794	160 276
Total des charges (notes 8 et 9)	19 547 000	19 258 015	18 097 566
Produits			
Trésor – crédits votés [note 2(B)]	19 547 000	19 547 000	18 565 600
Excédent des produits sur les charges		288 985	468 034
Moins : montant retourné à la province [Notes 2(B) et 11]		31 528	42 477
Excédent net de fonctionnement		257 457	425 557
Déficit accumulé, au début de l'exercice		(1 432 935)	(1 858 492)
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		(1 175 478)	(1 432 935)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État de l'évolution de la dette financière nette pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

	2018 \$	2017 \$
Excédent net de fonctionnement	257 457	425 557
Acquisition d'immobilisations corporelles	(621 342)	(567 496)
Amortissement des immobilisations corporelles	566 467	440 938
Diminution de la dette financière nette	202 582	298 999
Dette financière nette, au début de l'exercice	(2 761 714)	(3 060 713)
Dette financière nette, à la fin de l'exercice	(2 559 132)	(2 761 714)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

État des flux de trésorerie pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

	2018 \$	2017 \$
Activités de fonctionnement		
Excédent net de fonctionnement	257 457	425 557
Amortissement des immobilisations corporelles	566 467	440 938
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 223)
Charges au titre des avantages sociaux constitués	4 000	(299 000)
	<u>795 701</u>	<u>535 272</u>
Variation des éléments hors caisse du fonds de roulement		
Diminution (augmentation) des taxes de vente harmonisées recouvrables	(1 486)	4 195
Augmentation du montant à recevoir du Trésor	31 527	467 188
Augmentation des créiteurs et des salaires et avantages sociaux à payer (note 4)	646 629	189 492
	<u>676 670</u>	<u>660 875</u>
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement	<u>1 472 371</u>	<u>1 196 147</u>
Acquisitions d'immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	<u>(621 342)</u>	<u>(567 496)</u>
Augmentation de la trésorerie	851 029	628 651
Trésorerie, au début de l'exercice	<u>1 249 274</u>	<u>620 623</u>
Trésorerie, à la fin de l'exercice	<u>2 100 303</u>	<u>1 249 274</u>

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et instruments de référence, la vérificatrice générale, par l'entremise du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le Bureau), procède à des audits indépendants des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Ce faisant, le Bureau fait la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le contexte des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le Bureau est tenu d'examiner certains types de publicités, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par ladite loi.

Les deux lois stipulent que la vérificatrice générale fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Ainsi que l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, en année électorale, le Bureau doit aussi rendre publique une déclaration indiquant si le rapport préélectoral préparé par le ministère des Finances est raisonnable.

2. Résumé des principales méthodes comptables

Les états financiers ont été préparés en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public. Les principales méthodes comptables sont les suivantes :

A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été comptabilisés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Étant donné que les crédits votés sont établis selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découlera de l'application de la comptabilité d'exercice, notamment la capitalisation et l'amortissement des immobilisations corporelles, le report et l'amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail et la comptabilisation des charges liées aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés au moyen de crédits futurs.

Les crédits votés au titre des charges législatives sont censés couvrir le salaire de la vérificatrice générale ainsi que les coûts des conseils ou de l'aide de spécialistes dont le Bureau a besoin pour assumer ses responsabilités aux termes de la *Loi sur la publicité gouvernementale* et de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières*, ou encore pour accomplir des tâches spéciales en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

2. Résumé des principales méthodes comptables (suite)

C) IMMOBILISATIONS CORPORELLES

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique, moins l'amortissement cumulé.

L'amortissement des immobilisations corporelles est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, conformément à ce qui suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et agencements	5 ans
Améliorations locatives	Durée résiduelle du bail

D) INSTRUMENTS FINANCIERS

L'actif financier et le passif financier du Bureau sont comptabilisés comme suit :

- L'encaisse est assujettie à un risque négligeable de variation de valeur, de sorte que sa valeur comptable correspond approximativement à sa juste valeur.
- Le montant à recevoir du Trésor est comptabilisé au coût.
- Les créditeurs et les charges à payer sont comptabilisés au coût.
- L'obligation au titre des avantages sociaux constitués est comptabilisée au coût en fonction des droits acquis par les employés au 31 mars 2018. On n'a pas produit d'estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces avantages seront effectivement versés, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) AVANTAGE INCITATIF RELATIF À UN BAIL REPORTÉ

L'avantage incitatif relatif à un bail reporté est amorti par voie de réduction de la charge locative, selon la méthode de l'amortissement linéaire, sur la durée de 10 ans du bail à partir du 1^{er} novembre 2011.

F) INCERTITUDE RELATIVE AUX ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public exige que la direction fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers ainsi que sur les montants déclarés des produits et des charges de la période de déclaration. Les éléments nécessitant des estimations détaillées sont notamment la durée de vie utile des immobilisations et l'obligation au titre des avantages sociaux constitués.

Les estimations reposent sur la meilleure information dont on dispose lors de la préparation des états financiers, et elles sont réexaminées chaque année afin de tenir compte des nouvelles données à mesure qu'elles deviennent disponibles. Les présents états financiers sont assortis d'une incertitude relative aux estimations. Les montants réels pourraient différer des estimations. Ces estimations et hypothèses font l'objet d'un examen périodique, et les rajustements requis sont apportés à l'état des résultats et du déficit accumulé dans l'année au cours de laquelle ils deviennent connus.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

3. Immobilisations corporelles

	Matériel informatique \$	Logiciels \$	Mobilier et agencements \$	Améliorations locatives \$	Total en 2018 \$
Coût					
Solde, au début de l'exercice	857 637	271 198	308 429	986 863	2 424 127
Ajouts	426 035	101 995	93 312	-	621 342
Radiation des biens entièrement amortis	(195 447)	(8 481)	(9 711)	-	(213 639)
Solde, à la fin de l'exercice	1 088 225	364 712	392 030	986 863	2 831 830
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	468 793	78 919	144 136	403 500	1 095 348
Amortissement	270 363	97 908	68 561	129 635	566 467
Radiation des biens entièrement amortis	(195 447)	(8 481)	(9 711)	-	(213 639)
Solde, à la fin de l'exercice	543 709	168 346	202 986	533 135	1 448 176
Valeur comptable nette, au 31 mars 2018	544 516	196 366	189 044	453 728	1 383 654

	Matériel informatique \$	Logiciels \$	Mobilier et agencements \$	Améliorations locatives \$	Total en 2017 \$
Coût					
Solde, au début de l'exercice	721 668	147 022	278 986	986 863	2 134 539
Ajouts	301 488	222 740	43 268	-	567 496
Radiation des biens entièrement amortis	(165 519)	(98 564)	(13 825)	-	(277 908)
Solde, à la fin de l'exercice	857 637	271 198	308 429	986 863	2 424 127
Amortissement cumulé					
Solde, au début de l'exercice	431 259	125 623	101 571	273 865	932 318
Amortissement	203 053	51 860	56 390	129 635	440 938
Radiation des biens entièrement amortis	(165 519)	(98 564)	(13 825)	-	(277 908)
Solde, à la fin de l'exercice	468 793	78 919	144 136	403 500	1 095 348
Valeur comptable nette, au 31 mars 2017	388 844	192 279	164 293	583 363	1 328 779

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

4. Crédoiteurs et charges à payer

	2018	2017
	\$	\$
Créditeurs	916 116	540 538
Salaires et avantages sociaux à payer	1 098 905	827 854
Obligation au titre des avantages sociaux constitués	733 000	655 000
	<u>2 748 021</u>	<u>2 023 392</u>

Les crédoiteurs se rapportent essentiellement à des opérations commerciales normales avec des tiers fournisseurs et sont soumis aux conditions commerciales standard. Les salaires et avantages sociaux et les obligations au titre des avantages accumulés sont comptabilisés en fonction des conditions d'emploi et des droits prévus par la loi.

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif au titre des avantages futurs acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont constatés comme suit dans les états financiers du Bureau :

A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour le personnel de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Étant donné que le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou les passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou des obligations du Bureau. Le paiement annuel de 881 061 \$ que doit effectuer le Bureau (839 029 \$ en 2017) est inclus dans les charges au titre des avantages sociaux inscrites à l'état des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES SOCIAUX CONSTITUÉS

Les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi, aux absences rémunérées et aux crédits de congés annuels inutilisés acquis par les employés au cours de l'exercice s'élevaient à 601 000 \$ (564 000 \$ en 2017) et sont inclus dans les avantages sociaux dans l'état des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages sociaux constitués, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les crédoiteurs et les charges à payer :

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

5. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES SOCIAUX CONSTITUÉS

	2018 \$	2017 \$
Obligation totale au titre des indemnités de départ et crédits de vacances	2 496 000	2 492 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les crédateurs et les charges à payer	733 000	655 000
Obligation au titre des avantages sociaux constitués	1 763 000	1 837 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût des avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est calculé et financé sur une base continue par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

6. Engagements

Le Bureau loue ses locaux aux termes d'un contrat de location-exploitation qui prend fin le 31 octobre 2021. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée résiduelle du bail sont les suivants :

	\$
2018-2019	521 700
2019-2020	527 100
2020-2021	534 600
2021-2022	314 400

Le Bureau s'est également engagé à payer sa part proportionnelle des impôts fonciers et des charges de fonctionnement applicables aux locaux, soit un montant d'environ 632 000 \$ en 2018 (628 000 \$ en 2017).

Le Bureau a entamé des négociations concernant une réinstallation possible pour faciliter le projet d'élargissement de l'immeuble que le propriétaire prévoit lancer au cours de l'exercice 2019. Si cette réinstallation survient et s'étend sur une longue période, l'engagement relatif au loyer pourrait changer, et il faudra peut-être radier la valeur comptable nette des améliorations locatives.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* exige la divulgation du traitement et des avantages sociaux versés à tous les employés du secteur public de l'Ontario dont le traitement annuel est supérieur à 100 000 \$. Pour l'année civile 2017, ces renseignements sont les suivants :

Nom	Poste	Salaire \$	Avantages imposables \$
Lysyk, Bonnie	Vérificatrice générale	313 114	4 206
Chagani, Gus	Vérificateur général adjoint	180 676	271
Chiu, Rudolph	Vérificateur général adjoint	180,676	271
Klein, Susan	Vérificatrice générale adjointe	180 676	271
Stavropoulos, Nick	Vérificateur général adjoint	167 301	251
Bell, Laura	Directrice	154 931	232
Blair, Jeremy	Directeur	118 466	170
Carello, Teresa	Directrice	132 834	199
Chan, Ariane	Directrice	112 942	167
Chan, Sandy	Directrice	143 459	215
Cho, Kim	Directrice	143 463	215
Cumbo, Wendy	Directrice	132 836	199
Gotsis, Vanna	Directrice	154 931	232
Pelow, William	Directeur	154 929	232
Sin, Vivian	Directrice	132 836	199
Tsikritsis, Emanuel	Directeur	120 783	175
Yip, Gigi	Directrice	155 780	203
MacDonald, Cindy	Directrice, Ressources humaines	142 908	208
Yosipovich, Rebecca	Directrice, Pratiques professionnelles	122 137	175
Bove, Tino	Gestionnaire d'audit	119 550	170
Budihardjo, Audelyn	Gestionnaire d'audit	113 890	166
Catarino, David	Gestionnaire d'audit	108 932	155
Dimitrov, Dimitar	Gestionnaire d'audit	100 995	143
D'Mello, Marian	Gestionnaire d'audit	108 548	149
Exaltacion, Katrina	Gestionnaire d'audit	106 076	156
Gill, Rashmeet	Gestionnaire d'audit	106 081	156
Herberg, Naomi	Gestionnaire d'audit	128 091	191
Martino, Mary	Gestionnaire d'audit	115 707	162
Muhammad, Shariq	Gestionnaire d'audit	116 028	167
Rogers, Fraser	Gestionnaire d'audit	116 321	169
Shah, Shreya	Gestionnaire d'audit	104 613	154
Shilton, Georgegiana	Gestionnaire d'audit	110 350	162
Stonell, Alice	Gestionnaire d'audit	106 076	156
Wang, Jing	Gestionnaire d'audit	104 613	154
Yarmolinsky, Michael	Gestionnaire d'audit	104 611	154
Young, Denise	Gestionnaire d'audit	119 542	170

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

7. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public (suite)

Nom	Poste	Avantages imposables	
		Salaire \$	\$
Krishnamurphy, Varkala	Gestionnaire, Comptabilité et rapports financiers	111 683	91
Pedias, Christine	Gestionnaire, Communications et examen de la publicité gouvernementale	119 549	170
Randoja, Tina	Coordonnatrice, Rédaction et communications	117 653	159
Beben, Izabela	Superviseure de l'audit	116 502	159
Chatzidimos, Tom	Superviseur de l'audit	116 502	159
DeSouza, Marcia	Superviseure de l'audit	111 827	157
Liang Fletcher, Kandy	Superviseure de l'audit	100 744	142
Mohammad, Shuaib	Superviseur de l'audit	106 944	152
Munroe, Roger	Superviseur de l'audit	107 178	151
Sidhu, Pasha	Superviseur de l'audit	117 654	159
Tepelenas, Ellen	Superviseure de l'audit	116 499	159
Thomas, Zachary	Superviseur de l'audit	100 746	142
Tso, Cynthia	Superviseure de l'audit	104 636	147
Ullisse, Dora	Superviseure de l'audit	116 503	159
Wanchuk, Brian	Superviseur de l'audit	116 499	159

8. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux méthodes comptables servant à la préparation des estimations soumises à l'approbation de la Commission de régie interne, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur leur durée de vie utile. Le volume 1 exclut également l'obligation constituée au titre des avantages sociaux futurs et l'avantage incitatif relatif à un bail reporté, qui sont comptabilisés dans les présents états financiers. Voici le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total des charges figurant dans les présents états financiers :

	2018 \$	2017 \$
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	19 341 113	18 555 347
Acquisition d'immobilisations corporelles	(621 342)	(567 496)
Amortissement des immobilisations corporelles	566 467	440 938
Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs constitués	4 000	(299 000)
Amortissement de l'avantage incitatif relatif à un bail reporté	(32 223)	(32 223)
	(83 098)	(457 781)
Total des charges selon l'état des résultats et du déficit accumulé	19 258 015	18 097 566

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

9. Charges par activité

	2018			Total	%
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges d'exploitation	Charges législatives		
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 833 027	2 748 221	264 758	11 846 006	61,5
Audits des états financiers	4 653 961	2 262 658	354 395	7 271 014	37,8
Rapport préélectoral	13 568	2 719	25 445	41 732	0,2
Publicité gouvernementale	67 842	15 589	15 832	99 263	0,5
	13 568 398	5 029 187	660 430	19 258 015	100,0
%	70,5	26,1	3,4	100,0	

	2017			Total	%
	Salaires et avantages sociaux	Autres charges d'exploitation	Charges législatives		
Audits de l'optimisation des ressources et audits spéciaux	8 711 393	2 872 057	358 105	11 941 555	66,0
Audits des états financiers	4 041 368	1 899 290	97 831	6 038 489	33,4
Publicité gouvernementale	76 978	24 658	15 886	117 522	0,6
	12 829 739	4 796 005	471 822	18 097 566	100,0
%	70,9	26,5	2,6	100,0	

Les charges ont été réparties entre les quatre (trois en 2017) principales activités du Bureau en fonction principalement des heures imputées à chacune des activités, selon les données saisies par le personnel du Bureau dans le système de comptabilisation du temps, ce qui comprend le temps consacré aux tâches administratives et les frais généraux qu'il aurait autrement été impossible de lier à une activité particulière. Les charges se rapportant à une seule activité, comme les frais de déplacement et les services professionnels, sont imputées à cette activité en se basant sur la facturation réelle.

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2018

10. Avantage incitatif relatif à un bail reporté

Dans le cadre de contrats de location pour ses locaux, le Bureau a négocié un avantage incitatif relatif à un bail de 322 225 \$ devant s'appliquer aux frais de locaux éventuels. Cet avantage est amorti selon la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de 10 ans commençant le 1^{er} novembre 2011 sous forme de réduction de la charge de location. Le Bureau a reçu un paiement au titre de l'avantage incitatif relatif à un bail en 2015.

11. Crédits non utilisés

	2018 \$	2017 \$
Trésor – crédits votés [note 2(B)]	19 547 000	18 565 600
Moins : crédits reçus de la province	19 515 472	18 523 123
	<u>31 528</u>	<u>42 477</u>
Fonds non demandés	—	7 022
Montants remboursés à la Province	205 887	3 232
Rajustement de l'avantage incitatif relatif à un bail	(174 359)	32 223
	<u>31 528</u>	<u>42 477</u>

12. Chiffres prévus au budget

Les montants prévus au budget ont été approuvés par la Commission de régie interne et ont été établis selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée aux fins de présentation dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario. Ainsi que cela est expliqué à la note 8, cette façon de procéder diffère des Normes comptables pour le secteur public.

Organismes de la Couronne

1. Organismes et bureaux des institutions de l'Assemblée législative dont les comptes sont audités par la vérificatrice générale

Action Cancer Ontario	Commission des services financiers de l'Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin	Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*	Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Agricorp	Conseil des arts de la province de l'Ontario
Aide juridique Ontario	Dépenses d'élections, indemnités et honoraires, <i>Loi électorale</i>
Autorité ontarienne de réglementation des services financiers	Directeur général des élections, <i>Loi sur le financement des élections</i>
Bureau de l'Assemblée	Fiducie du patrimoine ontarien
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes	Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles, Commission des services financiers de l'Ontario
Bureau de l'ombudsman	Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario	Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau du commissaire à l'environnement	Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TVO)
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	Office ontarien de financement
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux	Régie des alcools de l'Ontario
Centre Centennial des sciences et de la technologie (Centre des sciences de l'Ontario)	Société d'exploitation de la Place de l'Ontario (31 décembre)*
Commission de l'énergie de l'Ontario	Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail	Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola	Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Commission de transport Ontario Northland	Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Commission des services financiers de l'Ontario	

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Société ontarienne de déploiement des solutions
pour l'action contre le changement climatique
(Fonds pour un Ontario vert)
Société ontarienne de gestion des fonds des
investisseurs immigrants
Société ontarienne de vente du cannabis
Tuteur et curateur public de l'Ontario

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction de la vérificatrice générale

Commission de la sécurité professionnelle et de
l'assurance contre les accidents du travail
(31 décembre)*
Commission des parcs du Niagara
Commission des parcs du Saint-Laurent

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Sociétés contrôlées par la Couronne

Sociétés dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont celle-ci peut consulter les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents au besoin

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario	Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
Agence des systèmes intelligents pour la santé	Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario)	Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Brampton Distribution Holdco Inc. (31 décembre)*	Fondation de l'Université Brock
Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne	Fondation ontarienne des arts
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington	Fondation Trillium de l'Ontario
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est	Fonds de reboisement
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est	Metrolinx
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau	Musée royal de l'Ontario (31 décembre)*
Commission des alcools et des jeux de l'Ontario	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Commission des parcs de la Sainte-Claire	Office de l'électricité de l'Ontario
Commission du Régime de retraite de l'Ontario (31 décembre)*	Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Conseil ontarien de la qualité des services de santé	Ordre des métiers de l'Ontario
Cybersanté Ontario	Owen Sound Transportation Company Limited
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre (31 décembre)*	Régie des alcools de l'Ontario
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto (31 décembre)*	Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai	Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook	Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto	Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Réseau local d'intégration des services de santé du
Sud-Ouest
Science Nord
Services communs pour la santé Ontario (SCSO)
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle
des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de
Toronto (Secteur riverain Toronto)
Société d'évaluation foncière des municipalités

Société du Centre des congrès d'Ottawa
Société du Partenariat ontarien de marketing
touristique
Société ontarienne d'assurance-dépôts
(31 décembre)*
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne des infrastructures et de
l'immobilier (Infrastructure Ontario)

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Organismes du secteur parapublic

Organismes du secteur parapublic dont les comptes sont audités par un auditeur autre que la vérificatrice générale, mais dont les rapports d'audit, dossiers de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par cette dernière au besoin*

HÔPITAUX PUBLICS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Alliance Chatham-Kent pour la santé	Hôpital de réadaptation pour enfants Holland Bloorview
Arnprior Regional Health	Hôpital du district de Kemptville
Bluewater Health	Hôpital General and Marine de Collingwood
Bruyère Continuing Care Inc.	Hôpital général d'Espanola
Centre Baycrest pour soins gériatriques	Hôpital général d'Almonte
Centre de santé Lady Dunn	Hôpital général d'Anson
Centre de soins communautaires de Brant	Hôpital général d'Atikokan
Centre hospitalier pour enfants de l'est de l'Ontario – Centre de traitement pour enfants d'Ottawa	Hôpital général de Brockville
Centre régional de santé de Dryden	Hôpital général de Guelph
Erie Shores Healthcare	Hôpital Général de Hawkesbury et District General Hospital Inc.
Georgian Bay General Hospital	Hôpital Glengarry Memorial Hospital
Geraldton District Hospital	Hôpital Grand River
Grey Bruce Health Services	Hôpital Hôtel-Dieu de Cornwall
Halton Healthcare Services Corporation	Hôpital Joseph Brant
Hamilton Health Sciences Corporation	Hôpital Memorial de Cambridge
Headwaters Health Care Centre	Hôpital Memorial de Campbellford
Hôpital Alexandra d'Ingersoll	Hôpital Memorial de Carleton Place et du district
Hôpital Alexandra Marine & General	Hôpital Montfort
Hôpital Bingham Memorial	Hôpital Notre Dame Hospital (Hearst)
Hôpital communautaire de Cornwall	Hôpital pour enfants malades
Hôpital communautaire de Hornepayne	Hôpital public de Clinton
Hôpital communautaire Groves Memorial	Hôpital régional Humber River
Hôpital d'Englehart et du district	Hôpital War Memorial de Haldimand
Hôpital de Deep River et du district	Horizon Santé-Nord
Hôpital de Hanover et du district	Hôtel-Dieu Grace Healthcare
Hôpital de Kirkland et du district	

* Seuls les organismes du secteur parapublic les plus importants sur le plan financier sont inclus dans cette annexe.

Kingston Health Sciences Centre
Maison de soins palliatifs Casey House
Services de santé des hautes-terres d'Haliburton
Services de santé Four Counties
Association des soins de santé de Quinte
Centre de santé de l'Ouest de Parry Sound
Centre de santé de St-Joseph (Toronto)
Centre de santé Manitoulin
Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout
Centre de santé St-Joseph (Guelph)
Centre de soins de santé Runnymede
Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton
Centre de soins de santé West Park
Centre de soins prolongés St-Joseph de Sudbury
Centre des sciences de la santé de London
Centre régional de santé de North Bay
Centre régional de santé de Peterborough
Centre régional de santé Royal Victoria
Centre régional de santé Southlake
Centre régional des sciences de la santé de
Thunder Bay
Centre Sunnybrook des sciences de la santé
Hôpital communautaire de Seaforth
Hôpital d'Ottawa
Hôpital de Markham-Stouffville
Hôpital de Sault-Sainte-Marie
Hôpital de Smooth Rock Falls
Hôpital de Timmins et du district
Hôpital de Wingham et du district
Hôpital du district de Perth et Smiths Falls
Hôpital du district du lac des Bois
Hôpital général de Haldimand-Ouest
Hôpital général de Manitouwadge
Hôpital général de Mattawa
Hôpital général de Nipissing Ouest
Hôpital général de Norfolk
Hôpital général de North York
Hôpital général de St. Thomas-Elgin
Hôpital général de Stratford
Hôpital général de Strathroy-Middlesex
Hôpital général de Woodstock (Fondation)
Hôpital général du comté de Lennox et Addington
Hôpital général St. Mary
Hôpital général St-Joseph d'Elliot Lake
Hôpital Grace de l'Armée du salut de Toronto
Hôpital Lady Minto à Cochrane
Hôpital Margaret Cochenour Memorial de Red Lake
Hôpital Memorial de Listowel
Hôpital Memorial de St. Marys
Hôpital Memorial du district de Nipigon
Hôpital Memorial du district de Tillsonburg
Hôpital Memorial du district de Winchester
Hôpital Northumberland Hills
Hôpital Queensway-Carleton
Hôpital régional de Pembroke Inc.
Hôpital régional de Windsor
Hôpital Ross Memorial
Hôpital Sensenbrenner
Hôpital Soldiers' Memorial d'Orillia
Hôpital St. Francis Memorial
Hôpital St. Michael
Hôpital Stevenson Memorial
Hôpital Temiskaming
Hôpital Victoria de Renfrew
Hôpital Women's College
Institut de cardiologie de l'Université d'Ottawa
Lakeridge Health
Mackenzie Health
Muskoka Algonquin Healthcare
North of Superior Healthcare Group
North Wellington Health Care Corporation
Providence Care Centre (Kingston)
Providence Healthcare
Religious Hospitallers of St. Joseph of the Hotel Dieu
of St. Catharines
Réseau de la santé de Toronto-Est)
Réseau de la santé Sinai
Réseau Santé Rive Nord
Réseau universitaire de santé
Riverside Health Care Facilities Inc.
Scarborough and Rouge Hospital
Services de santé de Chapleau Health Services
South Bruce Grey Health Centre
South Huron Hospital Association
St. Joseph's Care Group
St. Joseph's Health Care London
Système de santé de Niagara
Trillium Health Partners
Weeneebayko Area Health Authority
William Osler Health System

HÔPITAUX PSYCHIATRIQUES SPÉCIALISÉS (MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE)

Centre de soins de santé mentale Waypoint
Centre de toxicomanie et de santé mentale

Centre des sciences de la santé mentale Ontario
Shores
Services de santé Royal Ottawa

SOCIÉTÉS D'AIDE À L'ENFANCE (MINISTÈRE DES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA JEUNESSE)

Akwesasne Child and Family Services
Anishinaabe Abinoojii Family Services
Bruce Grey Child and Family Services
Catholic Children's Aid Society of Hamilton
Children and Family Services for York Region
Children's Aid Society of Hamilton
Children's Aid Society of the Region of Peel
Children's Aid Society of the Regional Municipality
of Halton
Children's Aid Society of Thunder Bay
Dilico Anishinabek Family Care
Dufferin Child and Family Services
Durham Region Children's Aid Society
Family & Children's Services of St. Thomas and Elgin
Family and Children's Services of Frontenac, Lennox
and Addington
Family and Children's Services of Lanark Leeds and
Grenville
Family and Children's Services of the Waterloo
Region
Highland Shores Children's Aid Society
Huron-Perth Children's Aid Society
Jewish Family and Child Service of Greater Toronto
Kenora Rainy River Districts Child and Family
Services
Kina Gbezhgomi Child and Family Services
Kunuwanimano Child and Family Services
Nogdawindamin Family and Community Services
Payukotayno James and Hudson Bay Family Services
Réserve des Six Nations
Services à la famille et à l'enfance de la région de
Guelph et du comté de Wellington

Services à la famille et à l'enfance du Comté de
Renfrew
Services à la famille et à l'enfance du Nord-Est de
l'Ontario
Services aux enfants et aux familles autochtones de
Toronto
Services pour les enfants de Chatham-Kent
Simcoe Muskoka Child, Youth and Family Services
Société catholique de l'aide à l'enfance de Toronto
Société d'aide à l'enfance de Kawartha-Haliburton
Société d'aide à l'enfance de la Ville de Sarnia et du
comté de Lambton
Société d'aide à l'enfance de London et du Middlesex
Société d'aide à l'enfance de Windsor-Essex
Société d'aide à l'enfance des comtés unis de
Stormont, Dundas et Glengarry
Société d'aide à l'enfance des districts de Sudbury et
du Manitoulin
Société d'aide à l'enfance pour la région du Nipissing
et Parry Sound
Société de l'aide à l'enfance d'Algoma
Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa
Société de l'aide à l'enfance de Toronto
The Children's Aid Society of Brant
The Children's Aid Society of Haldimand and Norfolk
The Children's Aid Society of Oxford County
The Children's Aid Society of the Niagara Region
Tikinagan Child and Family Services
Valoris Pour Enfants Et Adultes De Prescott-Russell/
Valoris for Children and Adults of Prescott-Russell
Weechi-it-te-Win Family Services

CONSEILS SCOLAIRES (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Algoma District School Board	Huron-Superior Catholic District School Board
Algonquin and Lakeshore Catholic District School Board	James Bay Lowlands Secondary School Board
Avon Maitland District School Board	John McGivney Children's Centre School Authority
Bloorview MacMillan School Authority	Kawartha Pine Ridge District School Board
Bluewater District School Board	Keewatin-Patricia District School Board
Brant Haldimand Norfolk Catholic District School Board	Kenora Catholic District School Board
Bruce-Grey Catholic District School Board	KidsAbility School Authority
Campbell Children's School Authority	Lakehead District School Board
Catholic District School Board of Eastern Ontario	Lambton Kent District School Board
Clarington Catholic District School Board	Limestone District School Board
Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario	London District Catholic School Board
Conseil scolaire catholique MonAvenir	Moose Factory Island District School Area Board
Conseil scolaire catholique Providence	Moosonee District School Area Board
Conseil scolaire de district catholique de l'Est ontarien	Near North District School Board
Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales	Niagara Catholic District School Board
Conseil scolaire de district catholique des Grandes Rivières	Niagara Peninsula Children's Centre School Authority
Conseil scolaire de district catholique du Centre-Est de l'Ontario	Nipissing-Parry Sound Catholic District School Board
Conseil scolaire de district catholique du Nouvel-Ontario	Northeastern Catholic District School Board
Conseil scolaire de district catholique Franco-Nord	Northwest Catholic District School Board
Conseil scolaire de district du Nord-Est de l'Ontario	Ottawa Catholic District School Board
Conseil scolaire public du Grand Nord de l'Ontario	Ottawa-Carleton District School Board
Conseil scolaire Viamonde	Peel District School Board
District School Board of Niagara	Penetanguishene Protestant Separate School Board
District School Board Ontario North East	Peterborough Victoria Northumberland and Rainbow District School Board
Dufferin-Peel Catholic District School Board	Rainy River District School Board
Durham Catholic District School Board	Renfrew County Catholic District School Board
Durham District School Board	Renfrew County District School Board
Grand Erie District School Board	Simcoe County District School Board
Greater Essex County District School Board	Simcoe Muskoka Catholic District School Board
Halton Catholic District School Board	St. Clair Catholic District School Board
Halton District School Board	Sudbury Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth Catholic District School Board	Superior North Catholic District School Board
Hamilton-Wentworth District School Board	Superior-Greenstone District School Board
Hastings and Prince Edward District School Board	Thames Valley District School Board
Huron-Perth Catholic District School Board	Thunder Bay Catholic District School Board
	Toronto Catholic District School Board
	Toronto District School Board
	Trillium Lakelands District School Board
	Upper Canada District School Board
	Upper Grand District School Board

Waterloo Catholic District School Board
 Waterloo Region District School Board
 Wellington Catholic District School Board

Windsor-Essex Catholic District School Board
 York Catholic District School Board
 York Region District School Board

COLLÈGES (MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS)

Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie
 Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie
 Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie
 Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie
 Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie
 Collège Conestoga de technologie et d'enseignement
 supérieur
 Collège Confederation d'arts appliqués et de
 technologie
 Collège d'arts appliqués et de technologie La Cité
 collégiale
 Collège Durham d'arts appliqués et de technologie
 Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie
 Collège George Brown d'arts appliqués et de
 technologie
 Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie

Collège Humber de technologie et d'enseignement
 supérieur
 Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie
 Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie
 Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie
 Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie
 Collège Northern d'arts appliqués et de technologie
 Collège Saint-Laurent d'arts appliqués et de
 technologie
 Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
 Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie
 Collège Sheridan de technologie et d'enseignement
 supérieur
 Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de
 technologie
 Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie

Annexe 4

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé.

Ces éléments sont présentés dans le tableau qui suit. Bien que les ministères puissent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et par poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires francophones	6 juin 2017	300 000	300 000
	25 juil. 2017	1 118 900	1 075 409
		1 418 900	1 375 409
Affaires civiques et Immigration	6 juin 2017	50 000	—
	15 févr. 2018	942 400	—
	14 mars 2018	1 420 000	332 505
	2 412 400	332 505	
Affaires des personnes âgées	6 juin 2017	300 000	—
	31 oct. 2017	335 000	—
	6 févr. 2018	537 000	416 255
	15 févr. 2018	2 870 000	—
	4 042 000	416 255	
Affaires municipales et Logement	25 juil. 2017	1 252 200	46 800
	25 sept. 2017	383 300	297 727
	28 nov. 2017	12 876 000	10 288 087
	27 févr. 2018	3 650 000	1 034 937
	6 mars 2018	400 000	—
	4 avril 2018	2 399 700	—
	20 961 200	11 667 551	
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	25 sept. 2017	237 500	237 500
	28 nov. 2017	24 901 700	15 029 396
	12 déc. 2017	38 000 000	26 821 926
	20 mars 2018	7 500 000	6 815 943
	70 639 200	48 904 765	

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Bureau du Conseil des ministres	30 mai 2017	500 000	500 000
	6 juin 2017	2 500 000	2 500 000
	18 juill. 2017	250 000	250 000
	16 août 2017	805 700	805 700
	12 sept. 2017	1 089 900	752 239
	13 sept. 2017	150 000	—
	27 sept. 2017	100 000	—
	25 oct. 2017	1 000 000	—
	20 mars 2018	628 600	628 305
		7 024 200	5 436 244
Commerce international	6 juin 2017	600 000	—
	26 sept. 2017	2 542 100	2 542 100
	20 mars 2018	546 000	147 565
		3 688 100	2 689 665
Condition féminine	6 nov. 2017	100 000	100 000
	28 nov. 2017	917 500	706 948
	6 mars 2018	1 162 600	—
		2 180 100	806 948
Développement du Nord et Mines	6 juin 2017	25 000	—
	31 oct. 2017	3 900 000	—
	20 mars 2018	2 721 700	—
	20 mars 2018	8 200 000	7 473 125
		14 846 700	7 473 125
Développement économique et Croissance/ Recherche, Innovation et Sciences	25 juil. 2017	5 000 000	—
	12 déc. 2017	900 000	—
	20 mars 2018	2 000 000	—
	20 mars 2018	1 000 000	1 000 000
	20 mars 2018	18 591 900	11 676 544
	10 avril 2018	1 193 000	959 586
	28 684 900	13 636 130	
Éducation	18 mai 2017	8 280 000	—
	6 juin 2017	1 000 000	—
	12 déc. 2017	146 481 500	98 990 742
	15 févr. 2018	8 145 300	3 682 503
	9 mars 2018	50 750 000	27 706 417
	20 mars 2018	30 771 900	2 507 881
	245 428 700	132 887 543	
Énergie	12 déc. 2017	2 000 000	—
	15 févr. 2018	2 646 000	1 386 917
	12 sept. 2018	1 639 000 000	1 370 177 410
	1 643 646 000	1 371 564 327	

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle	18 mai 2017	500 000	—
	13 juin 2017	1 100 000	—
	14 nov. 2017	118 000 000	118 000 000
	28 nov. 2017	20 000 000	20 000 000
	15 févr. 2018	5 234 900	4 399 700
	27 févr. 2018	85 000 000	63 544 423
	8 mars 2018	10 000 000	221 521
	20 mars 2018	24 492 600	—
	27 mars 2018	14 550 000	2 120 399
	5 avril 2018	12 300 000	—
		291 177 500	208 286 043
Environnement et Action en matière de changement climatique	27 juin 2017	2 743 700	2 743 700
	25 juil. 2017	3 000 000	1 723 815
	20 sept. 2017	600 000	—
	13 déc. 2017	4 000 000	—
	15 févr. 2018	806 500	—
	27 févr. 2018	11 232 000	10 714 379
			22 382 200
Finances	13 juin 2017	38 275 000	3 488 216
	27 juin 2017	210 000	—
	19 déc. 2017	500 000	148 050
	26 févr. 2018	4 586 800	582 977
	24 juil. 2018	305 000 000	304 681 700
		348 571 800	308 900 943
Infrastructure	16 août 2017	43 700 000	34 867 054
	17 oct. 2017	8 950 000	8 950 000
	23 janv. 2018	2 116 000	2 116 000
	6 mars 2018	3 303 400	2 934 938
	20 mars 2018	14 900 000	6 264 000
		72 969 400	55 131 992
Procureur général	16 août 2017	131 000	131 000
	25 sept. 2017	10 000 000	10 000 000
	12 déc. 2017	4 858 700	4 855 289
	19 déc. 2017	65 200	—
	27 févr. 2018	54 444 700	47 111 541
	20 mars 2018	1 478 000	1 478 000
	12 avril 2018	3 950 000	3 331 132
		74 927 600	66 906 962

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Relations avec les Autochtones et Réconciliation	18 mai 2017	14 803 800	14 803 800
	6 juin 2017	440 000	440 000
	16 août 2017	1 312 700	1 290 572
	17 oct. 2017	1 118 900	1 118 900
	17 oct. 2017	1 800 000	1 800 000
	28 nov. 2017	600 000	600 000
	6 févr. 2018	1 091 500	500 000
	9 avril 2018	433 900	433 900
	10 avril 2018	102 500 000	102 500 000
	10 avril 2018	5 198 600	5 198 600
	24 juil. 2018	11 850 000	10 258 441
	31 juil. 2018	444 000 000	444 000 000
	12 sept. 2018	536 608 000	536 607 433
		1 121 757 400	1 119 551 646
Richesses naturelles et Forêts	16 août 2017	466 200	272 200
	12 sept. 2017	20 000 000	20 000 000
	25 sept. 2017	30 000 000	30 000 000
	12 déc. 2017	17 500 000	17 500 000
	15 févr. 2018	202 100	202 100
	27 févr. 2018	15 253 900	13 392 266
		83 422 200	81 366 566
Santé et Soins de longue durée	16 août 2017	28 274 100	28 274 100
	7 déc. 2017	1 000 000	—
	6 mars 2018	17 199 000	8 747 021
	20 mars 2018	395 324 100	314 384 822
	24 juil. 2018	42 426 100	10 060 487
	12 sept. 2018	713 475 000	631 231 782
		1 197 698 300	992 698 212
Secrétariat du Conseil du Trésor	16 août 2017	1 000 000	—
	16 août 2017	99 409 300	—
	12 sept. 2017	198 317 900	—
	14 nov. 2017	3 300 000	—
	28 nov. 2017	99 145 000	—
	28 nov. 2017	9 536 000	—
	6 févr. 2018	3 000 000	2 869 914
	27 févr. 2018	478 324 300	—
	8 mars 2018	43 156 500	34 226 556
	20 mars 2018	20 808 300	—
	20 mars 2018	19 000 000	—
	14 août 2018	447 299 500	—
12 sept. 2018	2 388 718 000	—	
		3 811 014 800	37 096 470

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Sécurité communautaire et Services correctionnels	16 août 2017	1 650 800	—
	17 oct. 2017	679 200	679 200
	28 nov. 2017	1 928 700	943 600
	28 nov. 2017	1 410 300	1 410 300
	30 nov. 2017	2 500 000	1 707 025
	20 mars 2018	70 240 400	64 222 866
			78 409 400
Services à l'enfance et à la jeunesse	18 mai 2017	250 000	—
	6 juin 2017	300 000	300 000
	9 août 2017	1 000 000	1 000 000
	28 nov. 2017	27 700 000	22 152 810
	19 déc. 2017	7 321 900	5 041 400
	20 mars 2018	7 235 400	6 937 066
	20 mars 2018	45 376 600	40 307 538
			89 183 900
Services gouvernementaux et Services aux consommateurs	28 nov. 2017	4 161 800	2 917 996
	6 févr. 2018	19 979 400	19 979 400
	15 févr. 2018	1 793 300	—
	27 févr. 2018	680 500	680 500
	6 mars 2018	151 200	—
	20 mars 2018	11 633 600	9 158 600
			38 399 800
Services sociaux et communautaires	25 juil. 2017	2 175 800	—
	25 juil. 2017	75 000	75 000
	12 sept. 2017	5 000 000	4 756 171
	31 oct. 2017	800 000	—
	19 déc. 2017	12 171 100	—
	20 mars 2018	10 066 900	1 780 269
	12 avril 2018	3 000 000	2 387 192
		33 288 800	8 998 632
Tourisme, Culture et Sport	6 juin 2017	5 000 000	5 000 000
	13 juin 2017	1 000 000	—
	31 oct. 2017	500 000	500 000
	6 nov. 2017	780 000	780 000
	19 déc. 2017	216 100	216 100
	20 mars 2018	1 850 000	1 082 036
	20 mars 2018	169 744 800	169 744 721
			179 090 900
Transports	16 août 2017	7 800 000	—
	16 août 2017	3 255 000	—
	27 févr. 2018	72 900 000	30 654 022
		83 955 000	30 654 022

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Travail	13 juin 2017	688 300	597 087
	16 août 2017	1 403 100	—
	16 août 2017	6 742 300	5 469 225
	7 déc. 2017	1 050 000	1 050 000
	15 févr. 2018	2 171 000	2 171 000
	27 févr. 2018	3 566 000	1 089 682
	14 mars 2018	660 000	—
		16 280 700	10 376 994
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		9 587 602 100	4 887 102 001



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca

ISSN 1719-2609 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-2564-6 (Imprimé, 2018 ed.) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4868-2563-9 (Imprimé, 2018 ed.) (Ensemble)
ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-2567-7 (PDF, 2018 ed.) (Volume 1 de 2)
ISBN 978-1-4868-2566-0 (PDF, 2018 ed.) (Ensemble)

