



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Jeux
panaméricains et
parapanaméricains
de 2015



Rapport spécial
Juin 2016



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon Rapport spécial sur les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015, à la demande du Comité permanent des comptes publics conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in black ink that reads "Bonnie Lysyk". The signature is fluid and cursive.

Bonnie Lysyk

Juin 2016

Équipe d'audit

Vérificatrice générale: Bonnie Lysyk

Vérificatrice générale adjoint: Susan Klein

Directrice de l'audit : Kim Cho

Superviseur de l'audit : Zhenya Stekovic

Auditeurs : Roman Kosmyna

Shelley Spence

Peter Tsui

Rédactrice : Joel Ruimy

Graphiques et mise en page : Mariana Green

© 2016, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4606-8308-8 (Imprimé)

ISBN 978-1-4606-8309-5 (PDF)

Photos en couverture : © iStockphoto.com/peterspiro

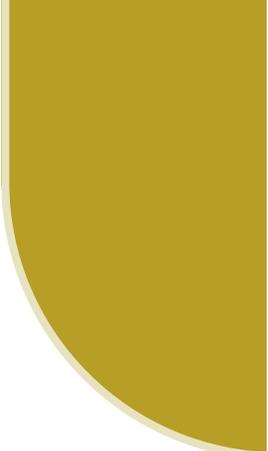


Table des matières

1.0 Réflexions	5
2.0 Résumé	7
3.0 Contexte	14
3.1 Aperçu des Jeux panaméricains et parapanaméricains	14
3.2 Aperçu des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto	14
4.0 Objectif et portée de l'audit	17
5.0 Constatations détaillées de l'audit	19
5.1 Coûts des Jeux	19
5.2 Primes d'achèvement	28
5.3 Tenue des Jeux	29
5.4 Sites des Jeux	36
5.5 Village panaméricain	43
5.6 Héritage des Jeux	48
5.7 Leçons apprises	49

Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015

1.0 Réflexions

La tenue d'un événement sportif d'envergure internationale tel que les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto (les Jeux) peut susciter différentes réactions.

Bien que les Jeux puissent contribuer au rayonnement de la ville hôte et laisser un héritage d'infrastructures sportives qui n'auraient pas été construites autrement, la tenue d'un tel événement peut s'avérer très onéreuse s'il n'est pas planifié et organisé avec soin, et ce sont les contribuables qui finissent par payer la note. Quant à savoir si des dépenses d'une telle ampleur sont justifiées, c'est surtout une question de point de vue.

Nous étions conscients de ces réactions lorsque nous avons accepté, le 30 septembre 2015, la demande du Comité des comptes publics de l'Assemblée législative de mener un audit de l'optimisation des ressources des Jeux.

Les Ontariennes et Ontariens peuvent s'enorgueillir du fait que les Jeux de 2015 se sont déroulés sans accroc majeurs, ont laissé un héritage d'infrastructures sportives pour les athlètes et les membres du public, et ont permis au Canada de récolter un nombre record de médailles aux Jeux panaméricains et parapanaméricains.

En ce qui concerne le coût des Jeux, le budget a été révisé à de multiples reprises. Deux comparaisons permettent d'affirmer que le budget des Jeux a été respecté. Premièrement, le coût de 2,404 milliards de dollars estimé par la province et TO2015 (le comité organisateur des Jeux) en mars 2016 était à peu près égal au budget de 2,429 milliards de dollars figurant dans le dossier de candidature de 2009. Deuxièmement, le coût total rajusté de 2,529 milliards de dollars que nous avons estimé en mars 2016 était supérieur au budget de candidature de 2009, mais très proche du budget de 2,576 milliards de dollars projeté par la province et TO2015 en octobre 2014.

Il importe toutefois de noter que, dans le budget de candidature de 2009 :

- Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à contribuer à hauteur de 500 millions de dollars aux coûts des Jeux (à l'exclusion du village des athlètes) et a accepté de couvrir les coûts supplémentaires engagés pour organiser et accueillir les Jeux. La contribution de la province a fini par dépasser les 500 millions de dollars d'environ 304 millions, ou 61 %, pour un total de 804 millions.

Ces coûts supplémentaires étaient associés à des services provinciaux dont le coût n'avait pas été estimé dans le budget de candidature

ou avait été sous-estimé. Ils incluaient la création du Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains (le Secrétariat) chargé de surveiller la tenue des Jeux au nom de la province, les plans de transport du ministère des Transports, les plans de promotion, de célébration et d'héritage des Jeux, ainsi que les mesures de sécurité provinciales additionnelles.

Ces dépenses ont exercé des pressions financières croissantes sur TO2015. Il convient toutefois de souligner que la province et TO2015 ont pris des mesures pour trouver des sources de revenus supplémentaires ou pour réduire l'étendue de certaines activités prévues dans le dossier de candidature original, afin d'éviter que les coûts des Jeux soient encore plus élevés.

- Dans le dossier de candidature, le budget du village des athlètes avait été fixé à 1 milliard de dollars, mais incluait 242 millions pour les travaux de dépollution et de protection contre les inondations prévus dans le cadre du projet de revitalisation des terrains de l'Ouest de la rivière Don, qui étaient déjà en cours avant la présentation du dossier de candidature. Les coûts devaient être couverts par des fonds municipaux, provinciaux et fédéraux. Autrement dit, le coût prévu du village des athlètes se situait autour de 758 millions de dollars, et nous avons estimé le coût réel à 735 millions. En fin de compte, le village a coûté moins de 758 millions de dollars, car la province a réduit l'envergure du projet et renoncé à inclure des technologies écologiques de pointe et certaines installations sportives sur place.

Nous avons également relevé des problèmes liés au regroupement des projets d'immobilisations pour la construction des sites. Les projets sont regroupés

afin d'attirer des entrepreneurs plus importants et plus chevronnés. Nous avons conclu que le regroupement de projets de construction avait entraîné des retards et causé des défaillances graves.

Un événement tel que les Jeux nécessite des efforts massifs de coordination, non seulement entre les divers ordres de gouvernement, mais aussi au sein du gouvernement provincial. Le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied le Secrétariat ainsi qu'un certain nombre de comités et de groupes de travail composés de représentants des principaux partenaires, qui étaient chargés de planifier et de gérer divers aspects des Jeux. Cette approche intégrée a aidé à assurer le succès opérationnel des Jeux, sans perturbation importante de la circulation routière ni incident de sécurité grave.

Un sujet de désaccord abordé à l'Assemblée législative et dans les médias a été le versement de primes d'achèvement à la haute direction de TO2015. Nous avons constaté que le paiement de telles primes dans le cadre d'événements comme les Jeux n'est pas inhabituel. Cependant, comme nous le mentionnons dans la section des leçons apprises du présent rapport, il importe d'établir des attentes ou des règles fixes pour le versement des primes et de s'y conformer. Il est tout aussi important de s'assurer que les employés touchant les primes sont directement responsables des résultats considérés comme une condition du versement des primes.

Étant donné que les Jeux sont terminés, nous avons décidé de ne pas présenter de recommandations. Notre rapport résume plutôt les leçons à appliquer au cas où des événements d'une telle ampleur seraient envisagés dans l'avenir.



Bonnie Lysyk

La vérificatrice générale de l'Ontario

2.0 Résumé

Les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto (les Jeux) se sont tenus comme prévu en juillet et août 2015. Environ 10 000 athlètes, entraîneurs et officiels venant de 41 pays ont participé aux Jeux sur 44 sites d'entraînement et de compétition répartis entre 16 municipalités de la région du grand Toronto et de la région élargie du Golden Horseshoe.

Il s'agissait de la plus grande empreinte géographique jamais vue pour les Jeux, et il n'y a eu aucun incident majeur lié au transport et à la protection à grande échelle des milliers d'athlètes et autres participants. En outre, le Canada a remporté un nombre record de médailles.

Le dossier de candidature de 2009 estimait le coût total des Jeux à 2,4 milliards de dollars (y compris le village des athlètes). Cette estimation incluait toutefois des coûts de 242 millions de dollars pour des travaux de protection contre les inondations et de dépollution des terrains de l'Ouest de la rivière Don, qui devaient être financés séparément, quelle que soit la ville hôte choisie. Sans ces travaux, le budget de candidature aurait été de 2,2 milliards de dollars. Nous avons estimé le coût total des Jeux (y compris le village des athlètes, les autres coûts d'immobilisations, les coûts d'exploitation et les coûts liés à l'héritage) à environ 2,5 milliards de dollars, soit environ 342 millions (15,6 %) de plus que notre estimation rajustée du budget de candidature de 2009 et 125 millions (5,2 %) de plus que le coût total d'environ 2,4 milliards estimé par la province et TO2015 en mars 2016. Les Jeux étaient principalement financés par les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités, mais l'Ontario a accepté de payer les coûts supplémentaires éventuels engagés pour les organiser et les accueillir. Comme l'Ontario a donc payé la plus grande partie des 342 millions de dollars, sa contribution a dépassé les 500 millions promis dans le dossier de candidature de 2009 (à l'exclusion du village des athlètes) de 304 millions, ou 61 %.

Notre coût estimatif total rajusté de 2,5 milliards de dollars comprend des dépenses qui n'étaient pas incluses dans le total des coûts déclaré par la province et par TO2015. Ces dépenses englobent les coûts de décontamination des sites du Centre sportif panaméricain de Toronto, du Centre panaméricain de Markham et du Stade Tim Hortons de Hamilton, ainsi que d'autres coûts de soutien tels que ceux liés aux services provinciaux de transport et de planification des mesures de protection civile. La **figure 1** présente les modifications des prévisions budgétaires et le coût estimatif total des Jeux.

Nous avons particulièrement constaté ce qui suit :

- **Le gouvernement de l'Ontario a apporté une contribution considérablement plus élevée que les 500 millions de dollars prévus dans son dossier de candidature de 2009 aux coûts d'immobilisations (à l'exclusion du village des athlètes), aux coûts d'exploitation et aux coûts liés à l'héritage** — Nous avons estimé le coût final des Jeux (à l'exclusion de la construction du village des athlètes) à 1,794 milliard de dollars, comparativement à l'engagement de 1,429 milliard (en dollars de 2014) dans le dossier de candidature de 2009. Nous avons estimé que la part du coût final des Jeux (excluant le village) revenant à l'Ontario s'élevait à 804 millions de dollars, soit 304 millions (61 %) de plus que son engagement initial de 500 millions (en dollars de 2014) dans le budget de candidature de 2009, comme le montre la **figure 4**. En fin de compte, des coûts supplémentaires ont été engagés pour la sécurité, les transports, les dépenses en immobilisations, la surveillance par la province et le soutien des Jeux.
- **L'engagement initial de 1 milliard de dollars pour le village des athlètes incluait 242 millions de dollars pour les travaux d'atténuation des inondations et de dépollution des terrains de l'Ouest de la rivière Don, qui avaient été prévus et avaient commencé avant la présentation du budget de**

Figure 1 : Comparaison entre les budgets des Jeux et le total des coûts estimatifs des Jeux

Sources des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains, TO2015 et autres ministères et organismes provinciaux

	Budgets des Jeux (en millions de dollars)				Coûts estimatifs ¹ (en millions de dollars)		
	Budget de candidature ² (nov. 2009)	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Total des coûts déclarés par la province et TO2015 (nov. 2015)	Total des coûts selon la province et TO2015 (mars 2016)	Total des coûts estimatifs rajustés par le BVG ³ (mars 2016)
Immobilisations	638	730	702	700	684	666	42
Exploitation	721	705	972	1 077	966	955	35
Héritage ⁴	70	70	92	90	90	96	—
Sous-total	1 429	1 505	1 766	1 867	1 740	1 717	77
Village des athlètes – construction	758	709	709	709	683	687	48
Travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don	242 ⁵	—	—	—	—	—	—
Sous-total	1 000	709	709	709	683	687	48
Total	2 429	2 214	2 475	2 576	2 423	2 404	125
Moins : travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don	(242) ⁵	—	—	—	—	—	—
Total rajusté	2 187						2 529⁶

1. L'audit des états financiers de TO2015 était en cours au moment de la finalisation du présent rapport.

2. Les coûts projetés du dossier de candidature sont exprimés en dollars de 2014.

3. Rajustements apportés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

4. Héritage – fonds pour entretenir et exploiter les installations après les Jeux, y compris 19 millions de dollars dépensés dans le cadre de la Stratégie de l'Ontario pour l'héritage des Jeux.

5. Les 242 millions de dollars avaient été affectés par les municipalités et les gouvernements du Canada et de l'Ontario à la construction d'une berge de protection contre les inondations sur les terrains de l'Ouest de la rivière Don et à des travaux d'assainissement de l'environnement, qui ont commencé avant la présentation du dossier de candidature en novembre 2009. Les travaux auraient été exécutés, que la candidature de Toronto ait été retenue ou non. En conséquence, le budget de candidature aurait été de 2 187 millions de dollars (ou environ 2,2 milliards), les 242 millions étant exclus du budget, comme il est indiqué au bas de la colonne 1.

6. Comme il est expliqué dans la section 5.1.4, le résultat des différends contractuels entre TO2015 et certains entrepreneurs et des audits en cours de TO2015 par l'Agence du revenu du Canada n'était pas connu à la fin de notre audit et pourrait avoir des répercussions sur le coût final des Jeux.

candidature de 2009 — Les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités avaient déjà affecté 242 millions de dollars aux travaux de protection contre les eaux de crue et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don sur lesquels le village des athlètes est situé. Le début de la construction de la berme de protection contre les inondations sur ces terrains a été annoncé au public en juin 2007. L'inclusion des 242 millions de dollars dans le budget de candidature de 2009 donnait l'impression que la construction du village des athlètes coûterait 1 milliard de dollars. Le budget présenté à ce moment-là aurait plutôt dû être de 758 millions de dollars. Au bout du compte, les 242 millions ont servi à financer des dépenses supplémentaires liées à l'organisation et à l'accueil des Jeux. Ils ont donc permis à la province de dépasser son engagement de 500 millions de dollars tout en restant près du total de 2,4 milliards de dollars figurant dans le dossier de candidature de 2009.

- **La taille et les aménagements du village des athlètes ont été réduits à deux reprises afin de respecter le budget** — Dans sa proposition de candidature de 2009, la province s'est d'abord engagée à investir 1 milliard de dollars dans les terrains de l'Ouest de la rivière Don de Toronto afin de pouvoir y construire le village des athlètes. Elle a ensuite ramené ce montant à 709 millions de dollars dans ses projections budgétaires de juillet 2011. En fin de compte, le village a coûté environ 735 millions de dollars. Or, le coût du village est resté proche du budget de juillet 2011 pour deux grandes raisons : parce que le nombre de personnes qu'il était censé accueillir a été réduit à deux reprises et est en fin de compte passé de 8 500 à 7 200, et parce qu'on a renoncé à intégrer des technologies écologiques avancées et à construire certaines installations sportives sur place. De plus, comme il était expliqué dans la demande de propositions, afin de réduire les coûts de construction du village

des athlètes, la province a attribué un contrat prévoyant la cession d'autres terrains évalués à 48,9 millions de dollars au promoteur, moyennant des frais nominaux de 10 \$, pour que celui-ci les mette en valeur dans l'avenir. Le village a servi de résidence temporaire aux athlètes et aux officiels durant les Jeux, et il devait ensuite être converti en condominiums au prix courant, en logements abordables, en résidences d'étudiants et en centre récréatif. Par ailleurs, cinq villages satellites (trois de plus que prévu dans le dossier de candidature de 2009) ont été utilisés pour loger les athlètes étant donné la capacité réduite du village principal et parce qu'il aurait fallu plus de 45 minutes aux athlètes pour se rendre du village principal au site de compétition.

- **Certains sites n'ont pas été achevés dans les délais cibles, mais étaient prêts pour les Jeux** — Sur les 10 sites dont la construction était gérée par Infrastructure Ontario, 6 ont été achevés plus de 4 mois après la date cible. Dans la plupart des cas, ces retards ont réduit la période d'un an initialement prévue pour les épreuves préparatoires et la préparation des sites, comme l'installation d'une infrastructure de sécurité et de sièges temporaires supplémentaires, avant l'ouverture des Jeux. Par exemple, un des six sites, le Stade d'athlétisme de l'Université York, a été achevé trois semaines avant les Jeux. En conséquence, aucune épreuve préparatoire n'a été tenue sur ce site pour vérifier s'il était prêt pour les Jeux. À Hamilton, le Stade Tim Hortons a été utilisé pour les Jeux panaméricains comme prévu. Cependant, il n'a pas été achevé en 2014 comme prévu, ce qui a empêché le locataire principal, l'équipe de football des Tiger-Cats de Hamilton, de jouer ses trois premiers matchs de 2014 au Stade. Tous les sites ont été utilisés comme prévu durant les Jeux.
- **Le regroupement des projets de construction a contribué à des retards et à d'importantes déficiences** — Neuf projets de construction, gérés par Infrastructure

Ontario, ont été divisés en deux groupes pour que la valeur totale des projets soit suffisamment élevée pour permettre au gouvernement de tirer parti de la diversification des modes de financement et de l'approvisionnement et d'attirer ainsi des soumissions d'entrepreneurs internationaux. Chacun des deux groupes combinait différents propriétaires de sites, des conceptions uniques et des projets de tailles variées qui avaient peu de points communs. Les six projets d'un des groupes ont été retardés, car tout problème lié à l'entrepreneur d'un projet se répercutait inévitablement sur tous les autres projets du même groupe. Les deux projets (le Stade Tim Hortons de Hamilton et le Stade d'athlétisme de l'Université York) qui continuent d'essayer de combler des déficiences majeures faisaient partie de ce même groupe. Par ailleurs, les propriétaires des petits projets du groupe ont souligné que le regroupement limitait leur marge de manoeuvre dans la gestion des projets. Par exemple, ils ne pouvaient pas envisager de signifier un ordre de suspendre les travaux ni de mettre fin au contrat d'un entrepreneur qui accusait un retard dans la mise en oeuvre de leurs petits projets sans affecter l'exécution des grands projets du même groupe.

- **Certains sites présentent encore d'importantes déficiences** — En avril 2016, soit huit mois après la fin des Jeux, Infrastructure Ontario travaillait encore avec un entrepreneur afin de corriger les lacunes, les déficiences et les cas de non-conformité au Stade Tim Hortons de Hamilton et au Stade d'athlétisme de l'Université York à Toronto. Il y avait notamment plusieurs fuites d'eau au Stade Tim Hortons et de nombreux problèmes au Stade d'athlétisme, notamment une faible hauteur de plafond dans l'aire d'entreposage de l'équipement. La Ville de Hamilton a déposé un avis d'action réclamant des dommages-intérêts de 35 millions de dollars à l'entrepreneur, Infrastructure Ontario et TO2015.

- **Les cadres supérieurs de TO2015 ont reçu des primes intégrales malgré la hausse du budget d'exploitation et le fait qu'ils étaient responsables de la gestion directe de moins de 2 % du budget d'immobilisations** —
 - TO2015 a convenu de verser à ses 53 cadres supérieurs des primes fondées sur le respect du calendrier et du budget des Jeux. Or, en septembre 2014, TO2015 a demandé à la province d'accroître son budget d'exploitation de 74 millions de dollars afin de pouvoir faire face aux pressions financières. L'Ontario aurait pu fournir ces fonds aux termes d'une entente qui aurait retranché 25 % de la prime de 5,3 millions de dollars, ce qui revenait à 1,3 million de dollars, conformément au régime de primes mis en place par TO2015. Cependant, le gouvernement a décidé de ne pas se prévaloir de cette option lorsqu'il a approuvé la hausse du budget. Il a plutôt demandé au conseil d'administration de TO2015 de tenir compte de la hausse du budget au moment de déterminer les primes. Le conseil a choisi de payer la prime dans son entièreté.
 - Par ailleurs, une autre tranche de 25 % de la prime dépendait du respect du budget d'immobilisations. TO2015 assumait la responsabilité générale des dépenses en immobilisations, mais il a délégué la gestion et l'exécution des projets d'immobilisations à Infrastructure Ontario, aux municipalités et aux universités. Infrastructure Ontario et les propriétaires des sites municipaux et universitaires étaient responsables de la gestion directe de plus de 98 % du budget d'immobilisations.
- **D'excellentes installations de sports et d'athlétisme ont été mises à la disposition du public après les Jeux** — Plus de 700 millions de dollars ont été affectés à la construction d'installations de sports et d'athlétisme

et à la rénovation des installations existantes. Depuis la fin des Jeux, ces installations sont utilisées pour l'entraînement des athlètes de haut niveau et à des fins communautaires. La dispersion des sites sur un vaste territoire géographique signifie également que les installations sont accessibles aux résidents de plus d'une municipalité.

- **La province et TO2015 ont dûment tenu compte des risques budgétaires mentionnés dans le rapport préparé par PriceWaterhouseCoopers en 2009** — Au cours de notre audit, nous avons examiné les préoccupations relatives aux risques budgétaires soulevées dans le rapport que PriceWaterhouseCoopers a préparé pour la province en 2009. Nous avons conclu que celles-ci avaient été dûment prises en compte dans la préparation des Jeux.
- **TO2015 a généralement suivi des processus d'approvisionnement appropriés** — Les processus d'approvisionnement employés par TO2015 se sont généralement améliorés avec le temps. Nous n'avons pas trouvé de problèmes majeurs liés aux dépenses d'exploitation engagées en vue de l'acquisition de biens et services d'une valeur totale de 360 millions de dollars.
- **Les étudiants bénévoles qui ont bénéficié du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) n'avaient pas nécessairement accumulé toutes les heures de travail requises** — Nous avons examiné le programme des étudiants bénévoles et constaté que TO2015 ne disposait pas de renseignements suffisants pour déterminer si les bénévoles avaient effectué tous les quarts de travail requis. En fait, nous avons constaté que beaucoup d'étudiants avaient effectué moins de 50 % des quarts de travail requis. Les étudiants bénévoles ont bénéficié du RAFEO même s'ils n'avaient pas effectué tous leurs quarts de travail, comme il est expliqué dans la **section 5.3.3**.

RÉPONSE GLOBALE DES MINISTÈRES

La vérificatrice générale fait remarquer que les Jeux de 2015 étaient les plus grands Jeux panaméricains et parapanaméricains jamais tenus, que les compétitions ont eu lieu au moment prévu et que les instances sportives dirigeantes ont reconnu que les Jeux avaient connu du succès. La province est fière d'avoir été l'hôte des Jeux.

Le rapport de la vérificatrice générale confirme que les Jeux ont laissé un héritage positif sur le plan socioéconomique et au chapitre des immobilisations. La Stratégie de l'Ontario pour la promotion, la célébration et l'héritage des Jeux panaméricains et parapanaméricains s'est traduite par des investissements bénéficiant à la population ontarienne avant, durant et longtemps après les Jeux. La Stratégie incluait l'initiative Les enfants pan/parapanaméricains ainsi que l'achèvement de 250 kilomètres de tronçons du Sentier transcanadien. Par ailleurs, 10 nouveaux sites sportifs certifiés à l'échelle internationale et 15 sites rénovés procurent des avantages durables aux collectivités d'accueil.

L'aménagement du village des athlètes a accéléré de 5 à 10 ans le plan de revitalisation des terrains de l'Ouest de la rivière Don, et le village est en voie de conversion en quartier viable et polyvalent. Le site du village comprend aussi la première résidence du Collège George Brown à accueillir jusqu'à 500 étudiants ainsi qu'un nouveau YMCA de 82 000 pieds carrés.

Cinq séances d'information techniques ont été offertes entre l'étape de la planification et celle de la mise en oeuvre, y compris une séance sur les résultats financiers estimatifs qui s'est tenue après les Jeux, en novembre 2015. L'Ontario estime actuellement le total définitif des coûts associés à la tenue des Jeux à environ 2,4 milliards de dollars.

Dans son rapport, la vérificatrice générale formule des observations sur le coût global des

Jeux et indique que le budget des Jeux devrait inclure les coûts supplémentaires suivants :

- Dans son rapport, la vérificatrice générale estime à 119 millions de dollars la valeur marchande des terrains du village aux fins du calcul du coût des Jeux. Afin de réduire le total des coûts d'aménagement et de transférer le risque lié à la vente des condominiums, la province a exigé du promoteur qu'il inclue les condominiums et les terrains dans la soumission pour le village et dans l'accord de projet. Au moment où la soumission a été présentée, les terrains étaient contaminés et non desservis et avaient donc peu de valeur.

Réponse de la vérificatrice générale : Les 119 millions de dollars inclus dans le total des coûts estimatifs rajustés de la **figure 1** correspondent à la valeur des terrains après l'affectation de près de 200 millions de dollars à leur assainissement par la province. Étant donné que le promoteur a reçu de l'argent et des terrains aux termes de l'entente, nous avons inclus la valeur des terrains dans le coût des Jeux. Si Toronto n'avait pas été choisie pour accueillir les Jeux, les terrains auraient été offerts en vente à la valeur marchande après avoir été assainis.

- L'estimation de la vérificatrice générale comprend les coûts de 42 millions de dollars engagés par les municipalités à des fins d'assainissement. Ces coûts ne devraient pas être attribués aux Jeux, car ils se fondaient sur la décision stratégique des municipalités de sélectionner les emplacements les plus appropriés pour les sites qui pourraient être utilisés par les athlètes et par les collectivités locales après les Jeux. Les municipalités pouvaient choisir l'emplacement de leurs sites et certaines d'entre elles ont choisi des emplacements qui nécessitaient des travaux d'assainissement.

Réponse de la vérificatrice générale : Les 42 millions de dollars ont été inclus dans le total des coûts estimatifs rajustés de la **figure 1** parce que ces fonds ont été utilisés par les municipalités et par l'Université de Toronto pour assainir les terrains sur lesquels les sites ont été érigés et qu'ils devraient être inclus dans les coûts des Jeux.

- Dans son rapport, la vérificatrice générale recense des coûts de 35 millions de dollars pour d'autres soutiens provinciaux aux Jeux. Ces montants reflètent les coûts fixes de personnel et de programme des ministères et organismes participants et sont prélevés sur les affectations existantes. Ces coûts auraient été engagés par les organisations, même si les Jeux n'avaient pas eu lieu en Ontario.

Réponse de la vérificatrice générale : Les 35 millions de dollars sont inclus dans le total des coûts estimatifs rajustés de la **figure 1**, car ces ressources auraient pu être réassignées à d'autres fins provinciales. Les 35 millions comprennent également d'autres postes tels que les coûts des ministères associés aux avantages du RAFEO accordés aux bénévoles.

RÉPONSE GLOBALE DE TO2015

La vérificatrice générale a reconnu la complexité d'organiser les troisièmes jeux multisports internationaux en importance jamais tenus au Canada. Étant donné que TO2015 avait pour mandat de planifier, d'organiser, de financer et de tenir les Jeux, de fournir les installations requises et d'aider à les préparer, et de laisser un héritage tangible incluant des installations et un financement pour le sport amateur à l'intention des futures générations, nous sommes très fiers des résultats.

L'objectif de TO2015 était de laisser un héritage à la suite des Jeux. La vérificatrice générale confirme dans son rapport que

l'infrastructure sportive et les héritages sociaux ont été mis à la disposition des collectivités où les 10 nouvelles installations et 15 installations rénovées sont situées.

Dans le cadre de son mandat d'héritage social, TO2015 a considéré la diversité comme un pilier stratégique. Une composante clé de cette stratégie consistait à s'approvisionner auprès de petites et moyennes entreprises diversifiées de la région élargie du Golden Horseshoe, du reste de l'Ontario et du reste du Canada.

L'autre livrable clé de l'héritage social de TO2015 était le recrutement, la formation et le déploiement de plus de 20 000 bénévoles.

TO2015 affiche ses résultats trimestriels sur son site Web depuis 2013 et tient une conférence de presse chaque trimestre. Il affiche également ses états financiers audités dans les deux langues officielles chaque année sur son site Web.

Le rapport de la vérificatrice générale indique une limitation de la portée attribuable au démantèlement de TO2015. Lorsque les Jeux ont pris fin (le 15 août 2015), les employés avaient différentes dates de fin d'emploi. Les quelques employés qui étaient encore au poste au moment de notre audit ont aidé à répondre aux demandes de renseignements de la vérificatrice générale, notamment en donnant accès à certains employés qui avaient déjà quitté TO2015.

La vérificatrice générale a formulé des commentaires concernant l'exécution des Jeux et les responsabilités connexes. Nous répondons à ces commentaires ci-après :

- La vérificatrice générale suggère que TO2015 a géré directement moins de 2 % du programme d'immobilisations, actuellement estimé à 666 millions de dollars. TO2015 a conclu une entente de contribution à l'accueil avec le gouvernement fédéral pour la conception, la planification, la gestion financière et l'exécution du pro-

gramme dans son ensemble, et il a externalisé l'approvisionnement et la gestion de projets afin de ne pas avoir à rassembler lui-même ces ressources coûteuses.

L'externalisation de certaines activités prévues dans le plan d'exécution n'a pas libéré TO2015 de l'obligation d'assurer la gestion globale du programme d'immobilisations. Son conseil d'administration, son comité des finances et son comité d'audit devaient veiller à ce que les coûts des Jeux ne dépassent pas l'enveloppe budgétaire de 1,4 milliard de dollars.

Réponse de la vérificatrice générale :

Comme la province l'exigeait, Infrastructure Ontario a conclu des marchés pour 10 des plus grands sites de compétition et d'entraînement et en a assuré la gestion directe. Les municipalités ont conclu six autres marchés et en ont assuré la gestion directe. Tous ces marchés représentaient plus de 98 % du budget d'immobilisations des Jeux, établi à 730 millions de dollars en 2011. Or, 25 % de la prime d'achèvement de la haute direction se fondait sur le respect du budget d'immobilisations, alors que TO2015 jouait un rôle limité.

En conclusion, les Jeux ont connu un grand succès, et les présidents de l'Organisation sportive panaméricaine et du Comité paralympique des Amériques/Comité International Paralympique ont jugé qu'il n'y avait jamais eu de meilleurs Jeux.

3.0 Contexte

3.1 Aperçu des Jeux panaméricains et parapanaméricains

Les Jeux panaméricains et parapanaméricains sont un événement multisport international d'envergure qui se déroule en été et qui remonte aux premiers Jeux olympiques d'été modernes, tenus à Athènes en 1896.

Le succès de ces premiers Jeux olympiques a inspiré l'organisation de jeux régionaux pour les pays d'Amérique du Nord, centrale et du Sud et des Caraïbes. Après des années de discussions, les premiers Jeux panaméricains se sont tenus à Buenos Aires, en Argentine, en 1951.

Depuis, les Jeux ont lieu tous les quatre ans dans différents pays des Amériques et des Caraïbes. Les Jeux parapanaméricains à l'intention des athlètes ayant un handicap ont fait leur début à Mexico en 1999.

Au fil des 65 années écoulées depuis la première édition à Buenos Aires, les Jeux ont pris de l'ampleur et constituent aujourd'hui le troisième événement sportif international en importance après les Jeux olympiques et les Jeux asiatiques. La **figure 2** compare la taille et l'ampleur des différents jeux internationaux.

Les Jeux panaméricains sont régis par l'Organisation sportive panaméricaine (OSP), qui représente 41 comités olympiques nationaux des Amériques. Les Jeux parapanaméricains sont régis par le Comité International Paralympique et le Comité paralympique des Amériques, qui représente 30 pays des Amériques, dont 28 ont participé aux Jeux.

De plus, 26 des événements sportifs des Jeux panaméricains, ainsi que les 16 événements sportifs des Jeux parapanaméricains, ont été reconnus à titre d'épreuves de qualification pour les Jeux olympiques et paralympiques, ce qui tend à attirer plus de compétiteurs et, partant, plus de spectateurs.

3.2 Aperçu des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto

3.2.1 Le budget de candidature

En 2008, l'Ontario a officiellement annoncé qu'il voulait accueillir les Jeux de 2015 à Toronto. En 2009, la province et d'autres partenaires clés des Jeux ont soumis un dossier de candidature officiel. Les Jeux ont été attribués à Toronto la même année. L'**annexe 1** présente une chronologie des principaux événements, depuis la soumission du dossier de candidature jusqu'à la fin des Jeux.

Figure 2 : Comparaison entre les Jeux panaméricains et parapanaméricains et certains grands événements sportifs internationaux

Source des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains

	Jeux panaméricains et parapanaméricains			Jeux olympiques et paralympiques		Jeux du Commonwealth
	Rio de Janeiro 2007	Guadalajara 2011	Toronto 2015	Jeux d'hiver de Vancouver 2010	Jeux d'été de Londres 2012	Glasgow 2014
Sites de compétition	16	32	31	9	30	13
Bénévoles	20 000	10 700	18 000 (Jeux panaméricains) 5 000 (Jeux parapanaméricains)	25 000	70 000	17 000
Sports	44	49	51	20	46	17
Athlètes	6 748	7 900	7 666	3 072	15 100	4 818

Le dossier de candidature déposé par la province en 2009 prévoyait un budget de 1,429 milliard (en dollars de 2014) incluant une réserve pour éventualités et devant couvrir les coûts d'exploitation et d'immobilisations des Jeux. Ce budget se fondait sur des plans d'activités détaillés préparés par des experts en matière de finances et d'événements sportifs en provenance des secteurs public et privé. Les Jeux devaient se dérouler dans la région du grand Toronto et la région élargie du Golden Horseshoe.

Dans un poste budgétaire distinct du dossier de candidature de 2009, la province s'est aussi engagée à investir 1 milliard de dollars dans les terrains de l'Ouest de la rivière Don à Toronto afin d'y édifier le village panaméricain devant accueillir les athlètes et les officiels. Le village devait être converti en logements pour ménages à revenus mixtes après les Jeux.

Le budget du village était distinct de celui des Jeux, car il ne s'agissait pas d'un produit livrable de TO2015. La province a affirmé à ce moment-là

que le site sur lequel le village devait être construit aurait été aménagé pour des logements de toute façon. Les Jeux ont avancé ce processus d'environ 5 à 10 ans.

Le budget des Jeux (à l'exclusion du village) devait être financé par les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités et universités hôtes, ainsi que par les revenus générés par les Jeux mêmes. Les dépenses et le financement projetés dans le budget s'équilibraient, mais l'Ontario a convenu de couvrir tout déficit éventuel ainsi que d'autres coûts que les administrations hôtes pourraient engager durant les Jeux.

La **figure 3** présente les détails des principaux engagements du dossier de candidature.

3.2.2 Gouvernance des Jeux

En tant qu'hôtes, le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario, la Ville de Toronto, le Comité olympique canadien et le Comité paralympique canadien assumaient la responsabilité globale des

Figure 3 : Comparaison entre les principaux engagements du budget de candidature de 2009 et les chiffres réels

Source des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains

Catégorie	Jeux panaméricains		Jeux parapanaméricains	
	Engagements	Chiffres réels	Engagements	Chiffres réels
Programme sportif panaméricain				
Sports olympiques	26	28		
Sports panaméricains seulement	10	8		
Sports parapanaméricains			12	15
Sites de compétition	36	31	10	12
Sites non sportifs	3	12	–	6
Sites d'entraînement	15	13	2	2
Athlètes	5 712	6 123	1 200	1 607
Entraîneurs/officiels des équipes	2 285	2 116	800	932
Officiels du CNO et du CNP ¹	126	123	90	60
Officiels techniques	1 200	1 280	500	321
Délégués techniques	45	52	8	16
Personnel à temps plein	429	555	6	4
Bénévoles ²	19 000	18 000	4 000	5 000
Épreuves préparatoires	26	39	10	9

1. Officiels du Comité national olympique et Comité national paralympique.

2. Certaines personnes ont travaillé à titre bénévole aux Jeux panaméricains ainsi qu'aux Jeux parapanaméricains.

Jeux. Le ministère représentant la province était le Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains (le Secrétariat) du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport.

Le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto (TO2015), une société sans but lucratif, a été constitué en société en vertu de la *Loi sur les personnes morales de l'Ontario*. TO2015 était chargé de planifier, de promouvoir, de financer et d'organiser les Jeux, en coordination avec d'autres bailleurs de fonds tels que le gouvernement fédéral et les municipalités.

Les 12 membres du conseil d'administration de TO2015 incluaient 4 représentants du Comité olympique canadien, 3 représentants du gouvernement du Canada, 3 représentants du gouvernement de l'Ontario, 1 représentant du Comité paralympique canadien et 1 représentant de la Ville de Toronto.

Les autres ministères ontariens participant aux Jeux incluaient :

- le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui supervisait le Groupe intégré de la sécurité (GIS) par l'entremise duquel la Police provinciale de l'Ontario coordonnait les services de sécurité avec d'autres forces de police et avec TO2015;
- le ministère des Transports, qui était le principal responsable de l'élaboration du plan de prestation des services de transport en collaboration avec TO2015, les municipalités et les régies des transports en commun;
- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui était le principal responsable de la gestion des services de santé d'urgence et des mesures de protection civile, en collaboration avec TO2015, le Secrétariat et le GIS.

Infrastructure Ontario, une société de la Couronne provinciale, était chargée d'obtenir et de gérer les services de construction pour les principaux sites, y compris le village des athlètes. Plusieurs autres ministères et organismes provinciaux ont joué des rôles mineurs.

La nécessité de coordonner un si grand nombre d'organisations — les trois ordres de gouvernement et d'autres intervenants — a amené le Secrétariat et TO2015 à créer plusieurs comités et groupes de travail, chacun étant responsable d'un aspect particulier des Jeux. Le comité des transports, par exemple, incluait des représentants du ministère des Transports, tandis que le comité de la sécurité incluait des membres du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Cela s'est avéré un bon modèle pour un projet pluri- et interdisciplinaire tel que les Jeux.

À l'ouverture des Jeux, TO2015 a établi une structure opérationnelle et de communications intégrée. Cette structure englobait le Centre principal des opérations et des centres secondaires responsables de fonctions telles que les services de transport et de sécurité, qui relevaient du Centre principal. Ces centres étaient chargés de surveiller et de régler les problèmes pouvant survenir durant les Jeux. Le Centre principal des opérations assurait la surveillance de l'ensemble des opérations, avec l'aide de systèmes centralisés d'information, de coordination, de prise de décisions et de rapport, afin d'appuyer les sites, les fonctions et les principaux partenaires de l'extérieur.

L'annexe 2 énumère les principaux partenaires organisateurs et leurs responsabilités respectives.

TO2015 était assujéti à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic du gouvernement. Il était également soumis aux exigences relatives aux demandes d'accès à l'information et à la divulgation des salaires du secteur public, et ses résultats financiers étaient regroupés dans les états financiers de la province.

3.2.3 Résultats des Jeux

Les Jeux ont attiré plus de 10 000 athlètes, entraîneurs et officiels, ce qui fait d'eux les plus grands Jeux panaméricains et parapanaméricains à ce jour. Les Jeux panaméricains se sont déroulés du 10 au 26 juillet 2015 et les Jeux parapanaméricains, du 7 au 15 août 2015.

Le Canada s'est classé en deuxième place (derrière les États-Unis) aux Jeux panaméricains, avec 217 médailles, dont 78 médailles d'or, et en deuxième place également aux Jeux parapanaméricains (après le Brésil), avec 168 médailles, dont 50 médailles d'or.

Les épreuves ont eu lieu sur 31 sites à Toronto et dans 14 autres municipalités de la région du grand Toronto et de la région élargie du Golden Horseshoe, y compris Hamilton, Oshawa, Welland et St. Catharines. L'annexe 3 illustre l'empreinte géographique des Jeux.

Malgré les plaintes concernant la circulation dans certaines parties de la région, l'Organisation sportive panaméricaine et le Comité paralympique des Amériques ont généralement fait l'éloge du bon déroulement des Jeux. En général, les épreuves ont eu lieu à l'heure prévue et sans infractions à la sécurité ni autres problèmes majeurs.

L'attention accordée aux Jeux par le public s'est également accrue avec le nombre de médailles remportées par les athlètes canadiens. Radio-Canada/CBC, qui diffusait les Jeux au Canada, a élargi sa couverture télévisuelle à trois reprises en réponse à la demande. En outre, une série d'événements culturels tenus en parallèle des Jeux a été généralement bien reçue.

4.0 Objectif et portée de l'audit

Le 30 septembre 2015, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté à l'unanimité une motion demandant à la vérificatrice générale de mener un audit de l'optimisation des ressources des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto (les Jeux).

Le Comité a demandé à la vérificatrice d'inclure dans son audit une évaluation de la mesure dans laquelle le calendrier et le budget des Jeux ont été respectés, une évaluation des modifications appor-

tées aux projections budgétaires globales et aux projections relatives à l'achèvement des sites, ainsi qu'un examen des préoccupations soulevées dans le rapport de PriceWaterhouseCoopers de 2009 sur les risques budgétaires.

Les autres points à examiner suggérés par le Comité incluaient le programme de remboursement des étudiants bénévoles, les villages satellites, les primes versées à la haute direction de TO2015 et le plan de transport.

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 2 mars 2016, la vérificatrice générale a fait rapport au Comité sur la portée prévue de l'audit demandé. Lorsque nous avons évalué la demande, nous avons déterminé que l'objectif de notre audit serait de déterminer si le calendrier et le budget des Jeux ont été respectés et si des efforts suffisants ont été déployés pour s'assurer que les coûts étaient complets. Nous prévoyions :

- de déterminer si des processus de diligence raisonnable avaient été mis en place afin d'assurer l'exhaustivité et la fiabilité des estimations de coûts et des autres renseignements utilisés pour établir le budget nécessaire à l'organisation et à l'accueil des Jeux;
- de déterminer si des garanties suffisantes avaient été mises en place pour veiller à ce que les sites et le village des athlètes soient prêts à temps pour les Jeux;
- d'examiner les processus d'approvisionnement utilisés par TO2015 et les ministères provinciaux pour assurer le caractère concurrentiel, l'équité et la transparence du processus d'attribution des marchés à des tiers pour la prestation de biens et services, y compris les projets d'infrastructure;
- d'examiner d'autres grands aspects de l'organisation des Jeux, y compris l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de prestation des services de sécurité et de transport, ainsi que le programme des étudiants bénévoles et les villages satellites;

- de fournir des renseignements factuels sur la politique et les décisions relatives aux primes de TO2015.

Notre audit a surtout été effectué dans les locaux du Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains, de TO2015, d'Infrastructure Ontario, du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et du ministère des Transports. Nos travaux sur le terrain ont eu lieu entre novembre 2015 et avril 2016.

Nous avons examiné des documents clés concernant la proposition de candidature, les ententes entre les principaux partenaires des Jeux, les plans d'activités et les budgets, les registres de risques et les rapports d'étape, les examens par des tiers de ces risques et budgets, l'acquisition d'immobilisations, les plans opérationnels des Jeux (y compris la planification des services de transport et de sécurité), les dossiers financiers et les processus opérationnels de TO2015, ainsi que d'autres communications et notes d'information pertinentes des principaux partenaires des Jeux.

Nous avons interviewé des cadres supérieurs des principaux partenaires qui ont participé à l'organisation des Jeux, dont d'anciens employés qui ne travaillent plus pour TO2015, et avons mené une enquête auprès de tous les ministères et organismes provinciaux associés aux Jeux afin d'aider à cerner tous les coûts pour la province.

Pour obtenir un point de vue sur l'aménagement et l'utilisation des sites, durant et après les Jeux, nous avons également rencontré un certain nombre de propriétaires de sites, visité cinq grands sites des Jeux et le village des athlètes, et interviewé des fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien.

Certains membres de l'industrie de la construction et du public avaient fait part de leurs préoccupations au sujet des Jeux à notre Bureau, et nous les avons rencontrés afin de mieux comprendre celles-ci.

Nous avons également mené des recherches sur les pratiques en vigueur ailleurs pour des événements semblables et examiné les rapports d'audit pertinents préparés par la Division de la vérification

interne de l'Ontario dans certains domaines afin de déterminer la portée et l'étendue de notre audit.

Nous avons décidé de ne pas examiner l'impact économique à long terme des Jeux, étant donné que les Jeux remontent seulement à l'été 2015. D'autres projets d'infrastructure qui devaient être terminés à temps pour les Jeux, dont l'Union Pearson Express reliant le centre-ville de Toronto à l'Aéroport international Pearson et une nouvelle gare GO à Hamilton, n'étaient pas inclus dans le budget des Jeux.

Limitation de la portée

Nous avons commencé à planifier cet audit en octobre 2015, tout de suite après avoir reçu la demande du Comité. Or, le processus de démantèlement de TO2015 était déjà en cours à ce moment-là, et la plupart des employés qui avaient participé à l'organisation des Jeux étaient déjà partis. Au moment de notre audit, seulement cinq personnes travaillaient encore à forfait pour TO2015, dont le directeur général et le directeur général des finances. Certaines de nos questions sont restées sans réponse, et nous n'avons pas réussi à obtenir certains des documents demandés. Nous n'avons pas non plus réussi à obtenir les disques durs de plusieurs ordinateurs (y compris celui du directeur général) dont TO2015 s'était débarrassé.

Les auditeurs financiers externes de TO2015 étaient encore en train d'auditer les états financiers pour l'exercice terminé le 31 mars 2016 au moment où nous avons effectué notre audit. L'audit financier externe devait être finalisé à la mi-juin. En conséquence, le total des coûts de TO2015 à ce jour qui est indiqué dans notre audit combine des données financières auditées au 31 mars 2015 et des données financières non auditées après cette date. Nous avons présumé que les états financiers auditées de TO2015 donnaient une image fidèle des revenus générés et des dépenses engagées au 31 mars 2015.

Il subsiste certaines incertitudes qui pourraient avoir un impact sur le coût final des Jeux, y compris plusieurs différends contractuels en souffrance entre TO2015 et certains entrepreneurs, ainsi que

des audits continus de TO2015 par l'Agence du revenu du Canada.

TO2015 s'est efforcé d'estimer ces coûts dans la mesure du possible, et ses estimations sont incluses dans le total des coûts estimatifs rajustés présentés à la **figure 1**. Cependant, ces questions n'avaient pas été réglées à la fin de notre audit, et il pourrait donc y avoir des revenus ou des coûts supplémentaires dans l'avenir.

5.0 Constatations détaillées de l'audit

5.1 Coûts des Jeux

5.1.1 Le budget d'organisation des Jeux s'élevait initialement à 1,429 milliard de dollars

Dans le dossier de candidature original de 2009, les partenaires clés, dirigés par le Comité de candidature de Toronto pour les Jeux panaméricains de 2015, projetaient des dépenses totales de 1,429 milliard (en dollars de 2014) pour les coûts d'exploitation et d'immobilisations des Jeux. Le village des athlètes devant accueillir les athlètes, les entraîneurs et les officiels était budgété séparément à 1 milliard de dollars et est examiné dans la **section 5.5**.

Différentes sources se sont engagées à verser un total de 1,429 milliard de dollars, qui couvrirait les dépenses projetées, comme suit :

- 500 millions de dollars du gouvernement fédéral pour les coûts d'immobilisations, les initiatives pour l'héritage (entretien continu des installations que le public pourrait utiliser après les Jeux) et les services fédéraux essentiels, par exemple faciliter le contrôle de sécurité et l'admission au Canada des participants étrangers et fournir des prévisions météorologiques aux sites de compétition;
- 500 millions de dollars du gouvernement de l'Ontario pour les coûts d'exploitation et les initiatives liées à l'héritage, en plus d'une garantie de couverture de tout déficit éventuel;

- 198 millions de dollars des municipalités et 84 millions de dollars des universités où les épreuves devaient avoir lieu;
- 147 millions de dollars devant provenir de la vente de billets, des droits de diffusion, des commandites, etc.

Comme le montre la **figure 1**, selon la province et TO2015, entre la présentation du dossier de candidature en 2009 et le mois de mars 2016, les coûts d'immobilisations et d'exploitation et les coûts associés à l'héritage ont augmenté de 288 millions de dollars, passant de 1,429 à 1,717 milliard de dollars, tandis que le coût estimatif du village des athlètes a diminué de 313 millions de dollars, passant de 1 milliard à 687 millions. Cette baisse est principalement attribuable à l'exclusion de 242 millions de dollars pour les travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don, qui avaient été inclus dans le budget du village des athlètes figurant dans le dossier de candidature de 2009. Cela a permis à la province de réaffecter les 242 millions de dollars afin de compenser la hausse des coûts d'immobilisations et d'exploitation et des coûts associés à l'héritage. Le coût total des Jeux tel qu'estimé par la province et TO2015 en mars 2016 (2,404 milliards de dollars) était donc inférieur au budget de candidature original de 2009 (2,429 milliards de dollars).

5.1.2 Le budget a été mis à jour à trois reprises avant l'ouverture des Jeux

Le budget original de 2009, qui s'élevait à 1,429 milliard de dollars et qui a été préparé six ans avant les Jeux, a été mis à jour trois fois entre 2011 et 2014, comme le montrent les **figures 4** et **5**, afin de tenir compte des révisions apportées aux estimations de coûts et aux plans d'exploitation et de la sélection finale des sites des Jeux. Chaque révision budgétaire importante a fait l'objet d'un examen indépendant par les grands cabinets comptables, et TO2015 a rajusté ses estimations budgétaires.

Figure 4 : Sources de financement des coûts d'immobilisations, d'exploitation et d'héritage des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto

Sources des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains et T02015

	(A) Budget de candidature ¹ (nov. 2009)				Projections budgétaires (en millions de dollars)				Rajustements du BVG ³	(B) Financement estimatif total rajusté par le BVG (mars 2016)	Modifications par rapport à l'engagement du dossier de candidature (B) - (A)
	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Financement estimatif total selon la province et T02015 ² (mars 2016)	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Financement estimatif total selon la province et T02015 ² (mars 2016)			
Sources de financement											
Gouvernement fédéral	500	500	500	475	500	500	500	475	—	475	(25)
Gouvernement de l'Ontario	500	523	822	769	822	906	906	769	35⁴	804	304
Municipalités	198	237	221	212	219	219	212	212	42 ⁵	254	56
Universités	84	84	70	67	70	70	67	67	—	67	(17)
Revenus des Jeux	147	161	153	194	172	172	194	194	—	194	47
Sous-total - budget des Jeux	1 429	1 505	1 766	1 717	1 867	1 867	1 717	1 717	77	1 794	365
Gouvernement de l'Ontario - village des athlètes	758	709	709	687	709	709	687	687	48 ⁶	735	(23)
Travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don	242 ⁷	—	—	—	—	—	—	—	—	—	(242)
Sous-total - budget du village des athlètes	1 000	709	709	687	709	709	687	687	48	735	(265)
Total	2 429	2 214	2 475	2 404	2 576	2 576	2 404	2 404	125	2 529	100
Moins : travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don	(242) ⁷	—	—	—	—	—	—	—	—	—	242
Total rajusté	2 187	2 214	2 475	2 404	2 576	2 576	2 404	2 404	125	2 529	342

1. Les coûts projetés du dossier de candidature sont exprimés en dollars de 2014.

2. Ce total comprend un montant estimatif de 7,4 millions de dollars devant être dépensé après mars 2016.

3. Rajustements apportés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

4. Ces 35 millions de dollars correspondent au coût des mesures de soutien supplémentaires pour les Jeux.

5. Ces 42 millions de dollars correspondent au coût des travaux de préparation et d'assainissement des terrains pour trois sites des Jeux.

6. Ce montant est ventilé à la figure 9. Total des rajustements du BVG.

7. Les 242 millions de dollars avaient été affectés par les municipalités et les gouvernements du Canada et de l'Ontario à la construction d'une berge de protection contre les inondations sur les terrains de l'Ouest de la rivière Don et à des travaux d'assainissement de l'environnement, qui ont commencé avant la présentation du dossier de candidature en novembre 2009. Les travaux auraient été exécutés, que la candidature de Toronto ait été retenue ou non. En conséquence, le budget de candidature aurait été de 2 187 millions de dollars (ou environ 2,2 milliards), les 242 millions étant exclus du budget, comme il est indiqué au bas de la colonne 1.

Figure 5 : Principales catégories de dépenses pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 à Toronto

Sources des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains, T02015 et autres ministères et organismes provinciaux

	Budget de candidature ¹ (nov. 2009)	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Total des coûts selon la province et T02015 ² (mars 2016)	Total des coûts selon estimatifs rajusté par le BVG ³ (mars 2016)
Dépenses (en millions de dollars)						
Immobilisations						
Sites – projets d’immobilisations	638	730	702	700	666	708
Exploitation						
Services administratifs de T02015	213	153	147	192	182	187
Sécurité	129	120	212	247	182	182
Transport	19	32	94	106	83	95
Services essentiels (gouvernement fédéral, Ontario)	48	49	130	109	100	108
Sports, sites, revêtement	99	167	132	153	144	144
Marketing et communications	113	94	95	123	130	130
Exploitation et village	68	62	64	70	77	77
Communauté, affaires culturelles, promotion	–	28	66	67	57	67
Réserve pour éventualités	32	– ⁴	32	10	–	–
Sous-total	721	705	972	1 077	955	990
Héritage des Jeux	70	70	92	90	96	96
Sous-total	1 429	1 505	1 766	1 867	1 717	1 794
Village des athlètes	1 000	709	709	709	687	735
Total	2 429	2 214	2 475	2 576	2 404	2 529
Moins : travaux préliminaires de prévention des inondations et d’assainissement des terrains de l’Ouest de la rivière Don	(242) ⁵					
Total rajusté	2 187					

1. En dollars de 2014.

2. Ce total comprend un montant estimatif de 7,4 millions de dollars devant être dépensé après mars 2016.

3. Rajustements apportés par le Bureau de la vérificatrice générale de l’Ontario.

4. Une réserve pour éventualités de 12 millions de dollars a été projetée en juillet 2011, mais incluse dans les diverses autres projections des coûts d’exploitation.

5. Les 242 millions de dollars avaient été affectés par les municipalités et les gouvernements du Canada et de l’Ontario à la construction d’une berme de protection contre les inondations sur les terrains de l’Ouest de la rivière Don et à des travaux d’assainissement de l’environnement, qui ont commencé avant la présentation du dossier de candidature en novembre 2009. Les travaux auraient été exécutés, que la candidature de Toronto ait été retenue ou non. En conséquence, le budget de candidature aurait été de 2 187 millions de dollars (ou environ 2,2 milliards), les 242 millions étant exclus du budget, comme il est indiqué au bas de la colonne 1.

La dernière mise à jour, en octobre 2014, établissait le budget total (à l'exclusion du village des athlètes) à 1,867 milliard de dollars, soit 31 % de plus que le budget de candidature de 2009. L'Ontario devait financer la plus grande partie de cette hausse, en sus de son engagement initial de 500 millions de dollars.

La hausse considérable de 438 millions de dollars (1,867 moins 1,429 milliard de dollars) des budgets de 2013 et 2014, qui a été approuvée par le Conseil du Trésor de l'Ontario, a permis aux organisateurs des Jeux de rester en deçà du budget mis à jour final.

Gestion des risques

La gestion des risques désigne l'action de gérer les menaces possibles au succès d'une initiative ou d'un événement. Elle englobe l'évaluation du risque de problèmes financiers et de niveaux de service insuffisants et l'examen d'autres problèmes possibles tels que les infractions à la sécurité et les menaces pour la santé.

Un profil de risque complexe bien défini est essentiel pour un projet comme celui des Jeux, afin de repérer et de surveiller les risques et d'élaborer des stratégies visant à atténuer ces risques de manière appropriée et en temps opportun.

À cet égard, la province avait certaines stratégies de gestion des risques en place pour les Jeux. Au début de 2009, elle a retenu les services de PriceWaterhouseCoopers LLP pour que ce cabinet procède à un examen des risques indépendant et de haut niveau afin de repérer de façon préliminaire les principaux risques susceptibles de nuire aux Jeux et de concevoir un cadre de gestion des risques d'entreprise de haut niveau ainsi qu'un cadre d'exécution des projets d'immobilisations.

Dans son examen, PriceWaterhouseCoopers a énuméré neuf grandes catégories de risques : les budgets d'immobilisations et la construction des sites, les opérations, l'impact économique, l'environnement, les budgets financiers, les

revenus, les langues officielles, la sécurité et l'héritage.

Le cabinet a ensuite ventilé les 9 catégories en 113 risques associés précis, qu'il a analysés en fonction de leur probabilité et de leur niveau d'impact, le cas échéant. Par exemple, une catastrophe naturelle, bien que hautement improbable, aurait un impact considérable.

En conséquence de cet examen, entamé en 2011, TO2015 et la province ont élaboré un système de gestion des risques d'entreprise visant à surveiller les risques connus et à repérer les nouveaux, à évaluer les niveaux de risque, à désigner les personnes responsables et à surveiller les stratégies d'atténuation sur une base continue afin d'éviter tout problème majeur lié aux risques.

5.1.3 La province a dû fournir des fonds supplémentaires afin de couvrir les hausses de coûts

Selon l'estimation du total des coûts pour la province et TO2015 qui a été effectuée en mars 2016, les Jeux, à l'exclusion du village, coûteraient probablement 1,717 milliard de dollars, soit 288 millions de dollars ou 20 % de plus que le budget de 2009, mais moins que le budget révisé d'octobre 2014. Nous avons calculé un coût estimatif total rajusté de 1,794 milliard de dollars, soit 77 millions de dollars de plus que le total de la province, comme il est expliqué dans la **section 5.1.4**.

La plus forte hausse dans l'estimation de la province et de TO2015 était attribuable aux dépenses d'exploitation, notamment parce qu'il a fallu plus de ressources que prévu à l'origine pour la sécurité et le transport. En outre, le coût total du soutien opérationnel a augmenté de 32 %, passant des 721 millions de dollars dans le budget de candidature de 2009 à un coût estimatif total de 955 millions de dollars, selon les chiffres présentés par la province et TO2015 en mars 2016. Cette somme était toutefois inférieure de 122 millions de dollars au budget d'octobre 2014.

Les projets d'immobilisations — les installations sportives et autres sites, mais sans compter le village — ont coûté un total de 666 millions de dollars selon l'estimation effectuée par la province et TO2015 en mars 2016, soit 4 % de plus que prévu dans le budget de candidature de 2009, mais 34 millions de dollars de moins que dans le budget d'octobre 2014.

Du côté du financement (**figure 4**), les résultats de mars 2016 de la province/TO2015 indiquaient que le gouvernement fédéral, les municipalités et les universités avaient versé au total 96 % des fonds promis en 2009, surtout parce que les coûts d'immobilisations liés à certains sites des Jeux ont été plus faibles que prévu.

Les Jeux mêmes ont généré des revenus de 194 millions de dollars, soit 32 % de plus que prévu dans le budget de candidature de 2009 et 13 % de plus que dans le budget d'octobre 2014.

Bien que le coût total estimatif calculé par la province et TO2015 en mars 2016 ne dépasse pas les prévisions budgétaires d'octobre 2014, la province restait responsable de la hausse de 269 millions de dollars, qui s'ajoutait à son engagement original de 500 millions de dollars pris dans le dossier de candidature de 2009. Le montant supplémentaire de 269 millions de dollars incluait :

- 129 millions de dollars de plus en services pour les Jeux, y compris :
 - 41 millions de dollars pour créer le Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains chargé de surveiller l'organisation des Jeux au nom du gouvernement de l'Ontario;
 - 38 millions de dollars de plus pour le transport afin de couvrir les services non inclus dans le dossier de candidature original, dont l'aménagement de voies réservées aux véhicules multioccupants (VMO) sur certaines routes;
 - 26 millions de dollars pour d'autres initiatives devant laisser un héritage;
 - 15 millions de dollars de plus pour la célébration et la promotion des Jeux;

- 9 millions de dollars pour les services municipaux autres que les transports en commun et la sécurité qui doivent être remboursés par la province.
- 61 millions de dollars de plus pour la sécurité découlant surtout des exercices de planification des ressources menés par le Groupe intégré de la sécurité (GIS) afin de déterminer les besoins en ressources, et de l'acquisition de services de sécurité privés pour les Jeux;
- 45 millions de dollars de plus pour des travaux effectués au Stade Tim Hortons (stade de soccer de Hamilton) et au Goldring Centre for High Performance Sport de l'Université de Toronto;
- 34 millions de dollars de plus pour les coûts d'exploitation de TO2015 liés à la dotation, aux opérations, à la technologie, aux événements culturels, à la télédiffusion et aux affaires publiques.

Nous estimons que la province devra en fin de compte payer 304 millions de dollars en plus de son engagement original du dossier de candidature de 2009 (à l'exclusion du village des athlètes), y compris les coûts susmentionnés ainsi que 35 millions pour le soutien additionnel apporté par des ministères provinciaux que la province n'a pas inclus dans son total, comme il est expliqué dans la **section 5.1.4**. Nous n'avons pas inclus dans les 304 millions de dollars la part provinciale des coûts de préparation du dossier de candidature, qui s'élevait à 7 millions de dollars.

5.1.4 La province a exclu des dépenses de 125 millions de dollars lorsqu'elle a calculé le total des coûts estimatifs en mars 2016

Le 5 novembre 2015, soit moins de trois mois après les Jeux, le ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport a annoncé que le coût total des Jeux — c'est-à-dire les coûts d'exploitation, d'immobilisations et d'héritage en plus des coûts liés au village des athlètes — s'élèverait à

2,423 milliards de dollars, ce qui se situait dans les limites des budgets de 2,429 milliards de dollars figurant dans le dossier de candidature de 2009 (1,429 milliard pour les Jeux plus 1 milliard pour le village).

Le Ministère a déclaré qu'il avait réussi à respecter le budget, car la hausse des coûts d'exploitation et d'immobilisations a été compensée par la baisse des coûts de construction du village. Les **figures 4 et 5** montrent les modifications apportées au budget et au total des coûts estimatifs déclaré par la province et TO2015 en mars 2016.

Il importe toutefois de souligner que les coûts liés au village étaient inférieurs au montant prévu dans le budget parce que le gouvernement a réduit à deux reprises le nombre de logements planifiés et a décidé de ne pas aller de l'avant avec une initiative écologique (un système de refroidissement qui utilise l'eau du lac Ontario) dans le village ni de construire des installations d'entraînement à proximité. (Il est également important de noter que le budget du village a été réduit à 709 millions de dollars en 2010. La question est examinée plus en détail dans la **section 5.5.**)

Selon l'approche du Ministère consistant à combiner les coûts des Jeux et du village, nos travaux d'audit indiquent que le coût estimatif total sera probablement plus proche de 2,5 milliards de dollars, soit environ 125 millions de dollars de plus que le coût estimé par la province et TO2015 en mars 2016, en raison des coûts que le Ministère n'a pas inclus dans son rapport, comme le montre la **figure 1**.

Ces dépenses comprennent 48 millions de dollars pour d'autres coûts associés au village des athlètes et 77 millions de dollars pour d'autres coûts d'exploitation et d'immobilisations, soit 42 millions pour l'assainissement d'autres sites et 35 millions pour d'autres soutiens provinciaux non inclus dans le total du gouvernement.

Les principaux coûts associés aux 35 millions de dollars comprennent :

- 12,1 millions de dollars du ministère des Transports pour les frais de personnel et

d'autres dépenses liées à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan de transport pour les Jeux, y compris la planification budgétaire précédant les Jeux et l'acquisition de technologies de contrôle du trafic;

- 10,1 millions de dollars du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport pour une campagne de marketing touristique;
- 4 millions de dollars du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour la gestion des services de santé d'urgence et les mesures de protection civile, y compris l'activation du Centre des opérations d'urgence du Ministère durant les Jeux;
- 2,7 millions de dollars du ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour les avantages du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario accordés aux bénévoles admissibles des Jeux et pour le Programme de préapprentissage;
- 1,8 million de dollars à la Société du Partenariat ontarien de marketing touristique pour une campagne de diffusion de vidéos d'athlètes sur les médias sociaux, des annonces publicitaires en Ontario et dans les États américains voisins, et des événements médiatiques visant à fournir des renseignements touristiques sur l'Ontario aux médias internationaux;
- 1 million de dollars du ministère des Affaires autochtones pour la participation des Autochtones aux Jeux;
- 1 million de dollars du ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure pour la planification de la promotion et de la célébration des Jeux.

Certains facteurs pourraient entraîner des coûts supplémentaires, mais TO2015 ne s'attend pas à ce que ces coûts soient importants. Ces facteurs comprennent :

- sept poursuites judiciaires qui n'ont pas encore été réglées;
- deux audits en cours de TO2015 par l'Agence du revenu du Canada, l'une sur la taxe de vente harmonisée (TVH) et l'autre sur les retenues fiscales;

- la clôture de tous les marchés et de tous les rapports concernant TO2015.

5.1.5 Les revenus plus élevés liés aux commandites ont compensé les revenus plus faibles provenant d'autres sources

Le budget de 2009 prévoyait que 10 % des fonds viendraient des Jeux mêmes (commandites, vente de billets et de marchandises, octroi de licences et droits de diffusion). Ce pourcentage est descendu à 9 % dans le budget révisé d'octobre 2014.

Les résultats financiers non audités de 2016 indiquent toutefois que ces revenus représentaient 11 % du budget total des Jeux, surtout parce que TO2015 a reçu beaucoup plus de contributions en nature de ses commanditaires que prévu. La **figure 6** compare les revenus projetés et réels (non audités).

Commandites

Les états financiers de TO2015 faisaient état de trois genres de contributions des commanditaires :

- les contributions en espèces mises à la disposition de TO2015 pour qu'il les utilise à sa guise;
- les biens ou services qui répondent à un besoin budgété (ces « contributions en nature

au budget » comprennent, par exemple, le prêt de véhicules et de générateurs d'électricité à utiliser durant les Jeux);

- les biens ou services qui ne figurent pas au budget, mais que TO2015 aurait dû payer de toute façon (ces « contributions en nature aux coûts » comprennent, par exemple, des publicités supplémentaires et des médailles de meilleure qualité que TO2015 n'avait pas prévues dans son budget et qui auraient été financées par une réserve pour éventualités en l'absence de commanditaires).

Une catégorie de commandite non mentionnée dans les états financiers concernait les dépenses qui n'étaient pas requises par les Jeux, mais qui ont aidé à en améliorer la qualité. Mentionnons notamment l'horloge du compte à rebours à Nathan Phillip Square à Toronto et un programme de bourses à l'intention des jeunes Autochtones, qui ont été financés par les commanditaires en sus de ce qui était requis pour les Jeux. La **figure 7** ventile les commandites par type, exclusion faite des améliorations non requises pour les Jeux, dont la valeur s'élevait à environ 34 millions de dollars.

Dans l'ensemble, TO2015 a dépassé son objectif en matière de commandites de 29 %. Il affichait

Figure 6 : Comparaison entre les revenus projetés et les revenus réels

Source des données : TO2015

Sources de revenus	Budget de candidature ¹ (nov. 2009)	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Chiffres réels en mars 2016 (non audités)
	(en millions de dollars)				
Commandites	102,18	110,18	102,18	124,26	131,61
Vente de billets	38,25	38,25	38,01	39,82	39,34
Octroi de licences	3,65	3,67	3,67	2,09	2,08
Droits de diffusion	2,61	2,63	0,30	0,30	0,30
Vente d'actifs	—	5,00	5,00	2,50	2,25
Éléments facturés ²	—	—	—	1,41	14,38 ³
Autres	—	1,50	3,82	1,78	4,30
Total	146,69	161,23	152,98	172,16	194,26

1. Les revenus projetés du dossier de candidature sont exprimés en dollars de 2014.

2. Il s'agit d'éléments tels que les frais d'hôtel et les aliments achetés en vrac par TO2015 et facturés aux clients à des fins lucratives.

3. Le chiffre de mars 2016 est un chiffre brut. Aux fins de comparaison avec le chiffre net projeté dans le budget, il correspondrait à 1,4 million de dollars.

Figure 7 : Commandites par type

Source des données : TO2015

	Budget de candidature* (nov. 2009)	Projections budgétaires (juill. 2011)	Projections budgétaires (juill. 2013)	Projections budgétaires (oct. 2014)	Chiffres réels en mars 2016 (non audités)
Sources de revenus	(en milliers de dollars)				
Contributions en espèces	61 310	66 108	40 981	37 801	35 828
Contributions en nature au budget	40 870	44 072	61 199	43 123	37 759
Contributions en nature aux coûts	–	–	–	43 333	58 025
Total	102 180	110 180	102 180	124 257	131 612

* Les revenus projetés du dossier de candidature sont exprimés en dollars de 2014.

néanmoins un déficit important de 25,5 millions de dollars au chapitre des contributions en espèces, ce qui a limité sa marge de manoeuvre dans l'acquisition des biens et services. De plus, sur les 35,8 millions de dollars de contributions en espèces, 4,2 millions provenaient d'organismes provinciaux. Le déficit au chapitre des contributions en espèces a été compensé par les contributions en nature aux coûts que TO2015 n'avait pas enregistrées auparavant dans ses états financiers. TO2015 a choisi de déclarer les contributions en nature aux coûts dans ses états financiers à compter de l'exercice 2013-2014, année où il a adopté les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

Vente de billets

Les billets ont été mis en vente au public en septembre 2014 pour les Jeux panaméricains et en mars 2015 pour les Jeux parapanaméricains. Des billets ont également été vendus aux familles des athlètes et à des commanditaires individuels ou donnés aux termes d'ententes de commandite.

Avant le début des Jeux, des préoccupations importantes ont été soulevées concernant le rythme lent des ventes, seulement un peu plus de la moitié des 1,4 million de billets mis en vente ayant été vendus. Les ventes se sont toutefois accélérées à l'approche des Jeux.

TO2015 a fini par vendre plus de 1,1 des 1,4 million de billets mis en vente, soit plus de 1 million pour les Jeux panaméricains (85 % du total) et

89 000 pour les Jeux parapanaméricains (49 % du total). Au total, 80 % des billets mis en vente ont été vendus.

Sur les 1,1 million de billets vendus :

- 908 000 ont été achetés par le public;
- 113 000 ont été fournis aux commanditaires des Jeux aux termes de leurs ententes de commandite;
- 60 000 ont été vendus dans le cadre du programme Amis des Jeux, où des donateurs achetaient des lots de billets pour 100 000 \$ et en faisaient don à des enfants vivant dans des collectivités défavorisées de la région du grand Toronto;
- 21 000 ont été vendus aux familles des athlètes par l'entremise de leurs comités olympiques ou paralympiques nationaux;
- 22 000 ont été vendus à différentes parties, dont des commanditaires individuels, qui ont acheté des lots de billets à donner à des organismes au service des enfants, et des groupes communautaires.

Dans le budget de candidature de 2009, TO2015 prévoyait que la vente des billets allait générer des revenus de 38,2 millions de dollars. Le total non audité final des revenus s'élevait à 39,3 millions de dollars, soit 1,1 million de plus que le montant projeté. Nous avons toutefois remarqué qu'une tranche de 2,3 millions de dollars du total des revenus avait été remise au fournisseur des billets pour les frais de service, de sorte que les revenus

de la vente des billets, abstraction faite des frais de service, étaient en fait inférieurs de 1,2 million de dollars au total projeté.

Octroi de licences

L'octroi de licences pour l'utilisation de la mascotte des Jeux, un porc-épic nommé Pachi, et d'autres marques de commerce ont aussi généré des revenus. TO2015 a conclu certains contrats de licence pour la fourniture et la vente de marchandises portant les marques de commerce de Toronto 2015 et des Jeux panaméricains et parapanaméricains, contrats aux termes desquels il devait recevoir un pourcentage des ventes. Les marchandises en question comprenaient des peluches Pachi, des tasses, des épinglettes, des t-shirts et d'autres vêtements portant les marques de commerce des Jeux.

Les revenus de licence projetés dans le budget de candidature de 2009 s'élevaient à 3,6 millions de dollars, calculés en fonction de redevances moyennes de 15 % sur des ventes de 24 millions de dollars. Cependant, les revenus de licence réels non audités étaient de seulement 2,1 millions de dollars, surtout en raison du volume réduit des ventes de marchandises.

Les revenus de licence étaient faibles, car aucun grand détaillant commanditaire n'a été désigné vendeur principal des marchandises de TO2015, et la plupart des détaillants ont pris du temps à stocker les marchandises des Jeux. Par ailleurs, la marque panaméricaine avait un historique limité au Canada et était peu connue en Ontario. Enfin, un détaillant de marchandises des Jeux qui exploitait trois magasins et plusieurs petits kiosques sur place a déposé son bilan à un moment où il devait encore environ 654 000 \$ à TO2015. TO2015 a inscrit une provision pour ce montant.

Droits de diffusion

La vente des droits de diffusion d'événements majeurs tels que les Jeux olympiques est généralement une importante source de revenus pour les

organisateurs, mais cela n'a pas été le cas pour les Jeux de 2015 à Toronto.

C'est l'Organisation sportive panaméricaine (OSP) qui a conservé et vendu les droits de diffusion internationaux, et celle-ci n'a pas partagé les revenus avec TO2015. En mai 2015 cependant, TO2015 a examiné ses contrats avec l'OSP ainsi que les statuts et règlements de l'OSP et conclu qu'il avait droit à 50 % des revenus nets provenant de la vente des droits de diffusion internationaux.

Malgré de nombreuses tentatives remontant à 2011, TO2015 n'a pas réussi à accéder à ces revenus. L'OSP a indiqué que, durant le processus de présentation des candidatures, il avait informé tous les candidats potentiels que ces revenus ne seraient pas partagés.

TO2015 a obtenu certaines concessions relative-ment au partage des revenus de la vente de billets pour les cérémonies d'ouverture et de clôture, mais il n'envisage pas de poursuivre les efforts déployés pour obtenir une part des revenus provenant des droits de diffusion internationaux.

TO2015 a versé 20 millions de dollars américains à l'OSP en échange du droit de vendre des commandites ainsi que les droits de production de films et de vidéos, de télédiffusion (par ondes hertziennes et par câble), de radiodiffusion et de diffusion sur Internet au Canada. TO2015 a vendu les droits de télédiffusion nationaux à Radio-Canada/CBC.

Les revenus projetés de la vente des droits de diffusion s'élevaient à 2,6 millions de dollars, mais les revenus réels ont été de seulement 300 000 \$. En fait, la production du flux de diffusion des Jeux a coûté près de 22 millions de dollars (3 millions de moins que prévu dans le budget de candidature de 2009) à TO2015, car l'OSP exigeait qu'il fournisse aux détenteurs des droits internationaux un signal de télévision de qualité internationale sans graphiques ni commentaires locaux pendant au moins 10 heures par jour durant les Jeux panaméricains, sans frais pour l'OSP. C'était aussi la première fois que les Jeux parapanaméricains étaient télédiffusés.

5.2 Primes d'achèvement

5.2.1 Barème des primes au rendement et des primes d'achèvement

TO2015 a offert une prime au rendement annuelle à tout son personnel. Les régimes de primes au rendement annuelles prévoyaient des paiements allant de 5 % du salaire de base pour le personnel général à 30 % pour la haute direction, calculés en fonction du rendement individuel et collectif pondéré.

TO2015 a également offert à ses cadres supérieurs (directeurs et postes de niveau supérieur) un régime d'incitatifs à l'achèvement (le régime), qui prévoyait le versement de primes aux cadres qui restaient jusqu'à la fin de leurs contrats et qui atteignaient les objectifs de rendement organisationnels liés aux budgets d'immobilisations et d'exploitation de TO2015. Le régime avait pour but d'inciter les cadres supérieurs à rester jusqu'à la fin des Jeux. Les primes au rendement et primes d'achèvement annuelles ont totalisé 15,8 millions de dollars (entre 2011 et 2016), dont 5,3 millions en primes d'achèvement.

La prime d'achèvement était calculée en fonction du poste de l'employé et du temps passé au service de TO2015 et variait entre 15 % et 200 % du salaire annuel. Les employés embauchés après le 1er avril 2014 et ceux occupant un poste de niveau inférieur à celui de directeur n'y étaient pas admissibles.

La moitié de la prime d'achèvement était versée parce que les employés admissibles étaient restés jusqu'à la fin de leurs contrats avec TO2015. L'autre moitié dépendait de l'atteinte des objectifs de rendement exceptionnel de l'organisation. Ces objectifs, définis en mai 2013, étaient de respecter le budget de construction d'immobilisations de 730,1 millions de dollars et le budget d'exploitation net de 379 millions de dollars. Une tranche de 25 % dépendait du respect du budget d'immobilisations et une autre tranche de 25 %, du respect du budget d'exploitation net.

Le budget d'exploitation tenait uniquement compte des coûts des Jeux dont TO2015 était responsable. Comme TO2015 ne contrôlait pas

tous les coûts projetés des Jeux, il n'était pas tenu responsable de l'ensemble du budget d'exploitation.

Or, l'entièreté du budget de construction des sites a été prise en compte dans l'établissement de l'objectif de rendement pour le volet immobilisations des primes, alors que TO2015 était responsable de la gestion directe de moins de 2 % de ce budget. Infrastructure Ontario était chargé de se procurer et de gérer 622 des 730 millions de dollars du budget d'immobilisations, les propriétaires des sites locaux étant responsables du reste. Les personnes extérieures à TO2015 qui ont participé à l'organisation des Jeux, dont les employés du Secrétariat provincial et d'Infrastructure Ontario, n'étaient pas admissibles à ces primes.

Les primes d'achèvement de ce genre ne sont pas inhabituelles pour les organisations qui doivent attirer un personnel possédant un certain niveau de compétence et d'expérience pour une période de durée limitée. Les primes encourageaient également ce personnel à rester au service de TO2015 jusqu'à la fin des Jeux au lieu de partir prématurément afin d'aller travailler à un autre événement, comme les Jeux olympiques de 2016 à Rio de Janeiro. Nous pouvons confirmer qu'un barème de primes d'achèvement avait été mis en place pour les employés des Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver.

5.2.2 Le gouvernement provincial a accru le budget d'exploitation de TO2015 de 74 millions de dollars

En septembre 2014, face aux pressions financières, TO2015 a demandé à la province d'accroître de 74 millions de dollars son budget d'exploitation net de 379 millions de dollars. Avant d'approuver sa demande, la province a dû évaluer les implications de la décision de fournir ces fonds supplémentaires en vertu de l'une ou l'autre de deux ententes possibles :

- l'entente multipartite, qui stipule qu'en tant que partenaire des Jeux, la province peut choisir de fournir des fonds supplémentaires;

- l'entente de soutien de l'Ontario (ESO), dans laquelle l'Ontario s'engageait à aider TO2015 à planifier et à organiser les Jeux et à se porter garant de tout déficit.

Il n'y aurait aucun impact sur les primes si la province versait les fonds en vertu de l'entente multipartite. Or, le conseil d'administration de TO2015 avait déjà adopté une motion stipulant que tout paiement effectué en vertu de l'ESO éliminerait le versement du volet exploitation des primes, qui totalisait 1,3 million de dollars.

La province nous a dit qu'elle avait choisi de verser les fonds supplémentaires en vertu de l'entente multipartite plutôt que de l'ESO, surtout parce qu'un paiement en vertu de l'ESO aurait pu l'amener à assumer un plus grand contrôle des Jeux en raison de l'incapacité de TO2015 à gérer son budget. La province craignait que le personnel et les commanditaires ne quittent les Jeux si cela se produisait et si les primes n'étaient pas payées en entier.

La province a quand même demandé au conseil d'administration de TO2015 de [traduction] « prendre en considération, au moment de déterminer l'opportunité de verser les incitatifs d'achèvement liés au budget d'exploitation, le fait que TO2015 a demandé un financement supplémentaire pouvant atteindre 73 956 000 \$ et prévoit maintenant de dépasser le budget d'exploitation approuvé ».

En janvier 2015, le conseil d'administration de TO2015 a approuvé une cible révisée pour le volet exploitation de la prime au rendement, qui incluait ces fonds supplémentaires. En août 2015, il a décidé de verser quand même des primes complètes.

5.2.3 Des primes d'achèvement de 5,3 millions de dollars ont été versées

TO2015 a atteint la cible révisée liée au budget d'exploitation figurant dans ses dernières projections de coûts, et des primes totalisant 5,3 millions de dollars ont été versées à 53 employés parce qu'ils avaient atteint les objectifs au chapitre des budgets

d'immobilisations et d'exploitation et qu'ils étaient restés au service de TO2015 jusqu'à la fin de leurs contrats en octobre 2015. Le directeur général a refusé de toucher sa prime d'achèvement pour être resté jusqu'à la fin des Jeux.

En 2015-2016, ces cadres supérieurs étaient également admissibles à une prime au rendement annuelle fondée sur le bon déroulement des Jeux et l'atteinte des objectifs de division, ainsi qu'à la prime d'achèvement mentionnée plus haut durant leur dernière année d'emploi à TO2015. Ils ont donc touché deux primes au rendement la dernière année, l'une pour le rendement durant l'exercice terminé le 31 mars 2016 et l'autre pour être restés jusqu'à la fin de leurs contrats. Le total payé en 2015 au titre des incitatifs d'achèvement et des primes au rendement annuelles pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016 s'élevait donc à 8,22 millions de dollars. Les primes versées en 2016 totalisaient 1,86 million de dollars.

Selon les salaires divulgués dans la « sunshine list » de l'Ontario pour 2015, 4 des 10 employés des ministères et organismes provinciaux et du secteur parapublic les mieux rémunérés étaient des cadres des Jeux, dont chacun a touché en moyenne 815 000 \$. Cette somme incluait le salaire annuel, les primes au rendement annuelles pour les exercices 2015 et 2016 et les primes d'achèvement, qui ont toutes été payées en 2015. Qui plus est, 18 employés ont choisi de toucher leurs primes en 2016, de sorte que ces montants ne sont pas inclus dans les chiffres de la « sunshine list » de 2015.

5.3 Tenue des Jeux

Les Jeux de 2015 se sont déroulés sans retard ni incident de sécurité majeurs. TO2015 ainsi qu'un certain nombre de ministères provinciaux et de municipalités ont contribué au bon déroulement des Jeux en assurant :

- le transport des athlètes, des entraîneurs, des officiels et des spectateurs vers les sites ainsi que l'accès du public aux routes;

- la prestation de services de sécurité sur les sites et aux alentours;
- la dotation par des bénévoles;
- l'acquisition des biens et services nécessaires aux Jeux.

5.3.1 Transport

Le ministère des Transports (MTO) était responsable du Plan de prestation des services de transport (le Plan) durant les Jeux, tandis que TO2015 était chargé d'assurer le transport des athlètes et des officiels à destination et en provenance des sites.

Le MTO a travaillé en collaboration avec TO2015, les municipalités, les planificateurs de la sécurité, les exploitants des services de transport en commun et les planificateurs en matière d'accessibilité afin d'atteindre les trois objectifs du Plan :

- préserver la mobilité des résidents locaux et des entreprises;
- veiller à ce que les athlètes et les officiels parviennent à leurs épreuves en toute sécurité, à temps et prêts à compétitionner;
- créer une expérience sécuritaire, accessible et positive pour les spectateurs et les bénévoles.

Le Plan prévoyait l'établissement d'un Centre de coordination globale des transports, c'est-à-dire une installation où les partenaires de transport des Jeux pouvaient coordonner les activités opérationnelles et informationnelles durant les Jeux. Le Centre était situé au centre de gestion des routes et de régulation de la circulation du MTO à Toronto.

Le MTO a élaboré des plans locaux avec chaque municipalité afin d'assurer la fluidité des transports en commun et de la circulation routière durant les Jeux. Il a également signé 11 ententes prévoyant le versement de 6,7 millions de dollars afin de couvrir les coûts liés aux Jeux des autorités municipales de transport en commun.

En octobre 2014, le budget de transport global s'établissait à 106 millions de dollars, mais, en mars 2016, la province et TO2015 ont estimé les coûts à 83 millions de dollars (38 millions pour le MTO et 45 millions pour TO2015).

Les coûts plus faibles que prévu ont été attribués au fait que la province avait réduit l'envergure de ses campagnes de marketing et de communication ainsi que le nombre de voies réservées aux véhicules multioccupants (VMO) et fait appel au personnel interne plutôt qu'à des entrepreneurs pour mobiliser les intervenants.

En décembre 2015, le MTO a diffusé un rapport global indépendant de haut niveau sur le rendement lié à la prestation des services de transport durant les Jeux et sur les leçons apprises, notamment la nécessité d'une planification précoce afin d'assurer des communications claires, de formuler le message de manière à éviter de donner au public l'impression qu'il doit se tenir à l'écart et d'assurer la cohérence des noms de sites et des sigles.

Dans l'ensemble, le rapport concluait que le Plan avait été mis en oeuvre avec succès. Notre examen indique que cette conclusion semble raisonnable. Les principales mesures de rendement incluaient les temps de déplacement cibles entre le village des athlètes et les différents sites des Jeux pour les athlètes et les officiels, et l'effet des mesures de circulation temporaires sur le temps de déplacement du public sur les routes principales.

Il n'y a eu aucun retard important dans le transport des athlètes et des officiels durant les Jeux

En général, les athlètes et le personnel de soutien ont réussi à se rendre aux sites et à en retourner en temps opportun, comme en témoigne la cote de fiabilité établie et surveillée par le MTO, qui correspond au pourcentage de déplacements effectués dans les délais cibles.

Concernant les Jeux panaméricains, 13 des 14 groupes de sites (23 sites ont été divisés en 14 groupes selon l'emplacement) ont obtenu une cote de fiabilité supérieure à 90 %, tandis que le 14e, qui incluait deux sites, a reçu une cote de 89 %. Du côté des Jeux parapanaméricains, 7 des 8 groupes de sites (incluant 13 sites regroupés selon l'emplacement) ont obtenu des cotes de fiabilité

de plus de 90 %, tandis que le 8e a reçu une cote de 86 %. Dans le cas des deux groupes de sites qui n'ont pas atteint le seuil de 90 %, le transport prenait en moyenne jusqu'à 15 minutes de plus que prévu pour les participants aux Jeux parapanaméricains et 5 minutes de plus pour les participants aux Jeux panaméricains. Étant donné que les athlètes sont arrivés à temps pour leurs épreuves, le transport n'a pas eu d'impact nuisible sur les Jeux.

Des voies temporaires réservées aux VMO ont été mises en place afin de faciliter la circulation dans les zones sujettes à congestion. La majorité des voies réservées n'ont pas réduit les temps de déplacement de façon significative, les économies de temps moyennes s'établissant à seulement 6,1 minutes pour les Jeux panaméricains et à 3,5 minutes pour les Jeux parapanaméricains. Cependant, d'importantes économies de temps ont été réalisées dans les voies réservées aux VMO de la Don Valley Parkway en direction nord et de l'autoroute Queen-Elizabeth dans les deux directions, les économies variant entre 20 et 38 minutes pour les Jeux panaméricains et entre 8 et 27 minutes pour les Jeux parapanaméricains.

Les mesures de circulation temporaires sur les routes principales n'ont pas eu d'impact majeur sur le public

Afin d'évaluer l'impact des voies temporaires réservées aux VMO sur le public, le MTO a calculé les temps de déplacement dans les voies d'usage général aux heures de pointe de l'après-midi durant les Jeux, puis a comparé ceux-ci aux temps de déplacement enregistrés au cours de l'été 2014 et du printemps 2015. Il y avait peu de différences par rapport aux temps de déplacement repères de 2014 et 2015 sur la plupart des routes surveillées, sauf la Don Valley Parkway en direction nord et l'autoroute Queen-Elizabeth dans les deux directions, où les retards pouvaient atteindre 14 minutes.

5.3.2 Sécurité

Les Jeux se sont déroulés à Toronto et dans 15 municipalités environnantes, ce qui représente une empreinte géographique étendue pour une grande manifestation sportive internationale de ce genre. Cela a nécessité un appareil de sécurité complexe composé de plusieurs partenaires pour couvrir tous les sites, le village des athlètes et les villages satellites pour les athlètes dont les sites de compétition étaient plus éloignés, ainsi que les installations d'entraînement.

Il n'y a pas eu de problèmes de sécurité majeurs durant les Jeux. Certains sites ont toutefois nécessité des ratissages de sécurité supplémentaires et une couverture élargie, car les clôtures du périmètre étaient inadéquates.

La sécurité des Jeux a été assurée conjointement par la Police provinciale de l'Ontario/Groupe intégré de la sécurité (O.P.P./GIS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), huit forces de police régionales et municipales, TO2015 et les services de sécurité privés engagés sous contrat par l'O.P.P./GIS et TO2015.

L'O.P.P. a établi le GIS avec des représentants de la GRC et des huit forces de police régionales et municipales afin de diriger la planification globale des services de sécurité, leur intégration avant le début des Jeux et leur mise en oeuvre durant les Jeux.

En janvier 2015, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels a engagé un tiers canadien pour qu'il examine l'état de préparation opérationnelle en matière de sécurité avant les Jeux. Dans son examen, celui-ci a indiqué que les plans de sécurité, les actions et les activités opérationnelles de l'O.P.P./GIS, y compris la coordination avec plusieurs services de police, avaient permis de créer un environnement sûr pour une manifestation sportive internationale inclusive et ouverte.

En mars 2016, le coût estimatif total des services de sécurité s'élevait à 182 millions de dollars, soit 65 millions de dollars de moins que les 247 millions

de dollars prévus dans le budget de 2014. La réduction était principalement attribuable aux économies liées aux nouveaux contrats négociés pour les services de police municipaux, qui ont coûté moins cher que prévu. D'autres économies ont découlé de la réduction du degré de supervision nécessaire pour les gardiens de sécurité du secteur privé, des coûts plus faibles que prévu des heures supplémentaires des policiers et de la réduction des services de sécurité assurés jour et nuit sur certains sites.

Un cabinet comptable a également examiné les dépenses admissibles à un remboursement des huit forces de police locales, qui totalisaient 78 millions de dollars, et indiqué que les huit services de police respectaient les ententes négociées.

Rapport spécial sur la sécurité des Jeux panaméricains et parapanaméricains publié par la vérificatrice générale en 2014

En 2014, notre Bureau a mené un audit spécial sur la sécurité des Jeux panaméricains et parapanaméricains afin de déterminer si des budgets de sécurité raisonnables et des évaluations complètes des risques étaient en place à l'appui des exigences en matière de planification et de mise en oeuvre des services de sécurité.

Au moment de notre audit, nous avons recommandé que les trois principaux partenaires de la planification des services de sécurité pour les Jeux – TO2015, l'O.P.P./GIS et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels – procèdent à une communication et une coordination actives des exigences de sécurité relatives aux Jeux, et que toutes les dispositions de sécurité soient prises le plus tôt possible.

Comme nous l'avons mentionné dans notre audit de 2014, les ententes de sécurité à TO2015 n'étaient pas toujours communiquées clairement et en temps opportun à l'O.P.P./GIS. Comme il est indiqué ci-dessous, dans un certain nombre de cas, l'O.P.P./GIS a dû fournir des ressources additionnelles pour combler des lacunes dans la planification des services de sécurité à TO2015 qui, autrement, auraient pu entraîner des incidents de sécurité.

Lacunes dans les responsabilités de sécurité de TO2015 qui ont été atténuées par l'O.P.P./GIS

Un certain nombre de mesures prises par TO2015 se sont avérées insuffisantes pour satisfaire aux exigences de sécurité établies dans le protocole d'entente conclu en février 2015 entre l'O.P.P./GIS et TO2015.

Avant les Jeux, l'O.P.P./GIS avait constaté que TO2015 ne gérait pas de façon efficace tous les domaines liés à la sécurité dont il était responsable. Après des discussions avec TO2015, l'O.P.P./GIS a atténué elle-même les risques, à un coût d'environ 2,5 millions de dollars pour la province (inclus dans le coût final des services de sécurité). Ce montant a permis de payer :

- des services de sécurité supplémentaires sur les terrains de jeu, qui ont accru la couverture de sécurité de l'O.P.P./GIS pour tous les sites et tous les jours de compétition, par suite de la décision de TO2015 d'assurer la sécurité de seulement 10 sites, et ce, seulement lors de certains jours de compétition;
- la fourniture par l'O.P.P./GIS de sept autres installations d'accréditation satellites pour traiter, valider, activer et distribuer les laissez-passer dans le cadre des Jeux, et la mise en oeuvre d'un système de balayage pour compléter celui de TO2015, qui ne fonctionnait pas correctement, en vue de vérifier l'identité des détenteurs de laissez-passer aux fins de l'accès aux lieux sécurisés;
- des services de sécurité accrus de l'O.P.P./GIS pour un certain nombre de sites des Jeux, dont l'Exhibition Place, le Stade Tim Hortons, le terrain de baseball Ajax, la piste de BMX d'Etobicoke, le Centre d'eau calme de Welland et les principaux sites du village des athlètes, parce que les clôtures étaient inadéquates.

5.3.3 Programme de bénévolat pour étudiants

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) a fait équipe avec TO2015

pour inciter les étudiants et les nouveaux diplômés à travailler bénévolement durant les Jeux. Ces mesures incitatives ont pris la forme d'avantages liés au Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO).

L'un de ces avantages permettait aux étudiants de recevoir un niveau d'aide financière plus élevé du RAFEO sans avoir à apporter une contribution monétaire au coût de leurs études, tandis que l'autre avantage portait de six mois à un an le délai de grâce pour le remboursement des prêts du RAFEO.

Il y a eu environ 18 000 bénévoles aux Jeux panaméricains et 5 000 bénévoles aux Jeux parapanaméricains (il y a eu un certain chevauchement étant donné que beaucoup de personnes ont travaillé à titre bénévole aux deux événements). Environ 4 400 personnes ont présenté une demande en vue d'obtenir un avantage au titre du RAFEO, et 2 500 ont reçu l'un ou l'autre des deux avantages. Les personnes qui n'ont pas eu droit à un avantage ont été jugées non admissibles pour diverses raisons, notamment parce qu'elles ne suivaient pas des études postsecondaires à temps plein ou qu'elles n'étaient pas titulaires d'un prêt du RAFEO.

Le coût total des avantages octroyés a été d'environ 1,4 million de dollars.

Les bénévoles n'ont peut-être pas effectué tous les quarts de travail requis pour bénéficier du RAFEO

Les bénévoles devaient effectuer en moyenne 12 quarts de travail sur les 18 jours des Jeux panaméricains ou 6 quarts sur les 8 jours des Jeux parapanaméricains. Cependant, le nombre de quarts attribués variait selon le lieu d'affectation des bénévoles. La durée des quarts allait de 8 à 10 heures.

Pour avoir droit aux avantages, les étudiants étaient censés effectuer tous les quarts qui leur étaient attribués. TO2015 a transmis au Ministère une liste des bénévoles dont il avait déterminé qu'ils pourraient être admissibles aux avantages. Le Ministère s'est alors fondé sur cette liste pour accorder les avantages.

Nous avons toutefois observé que seulement 58 % des étudiants qui ont bénéficié du RAFEO avaient effectué au moins 90 % des quarts qui leur avaient été attribués – et que 9 % avaient effectué 50 % ou moins de leurs quarts. Nous avons également constaté que les étudiants devaient procéder à un balayage électronique de leur carte d'identité au début de leurs quarts, mais qu'ils ne pouvaient pas signaler électroniquement la fin de leurs quarts, car le système n'avait pas cette capacité. Par conséquent, TO2015 pouvait vérifier qu'un étudiant s'était présenté pour effectuer un quart, mais il ne pouvait pas s'assurer que l'étudiant avait exécuté un quart complet.

Ces personnes ont été inscrites sur la liste des étudiants admissibles aux avantages du RAFEO que TO2015 a remise au Ministère, alors qu'elles n'avaient pas terminé tous les quarts de travail requis et ne répondaient donc pas aux critères d'admissibilité. TO2015 nous a informés que le fait de se présenter à un quart était jugé suffisant aux fins de l'admissibilité aux avantages. Le Ministère s'est fié aux renseignements fournis par TO2015 et, si les bénévoles satisfaisaient aux critères d'admissibilité du Ministère, ils ont obtenu des avantages du RAFEO, même s'ils n'avaient pas effectué tous les quarts de travail assignés.

5.3.4 Processus d'approvisionnement

TO2015 a été créé aux seules fins de la planification, de la gestion et de l'exécution des Jeux. Il devait obtenir, dans un laps de temps très court, un grand nombre de biens et de services auprès de fournisseurs avec qui il n'avait jamais fait affaire et auxquels il n'aurait plus jamais affaire.

En outre, il y a eu, dans les mois qui ont précédé les Jeux, des activités importantes de mise en oeuvre accélérée que TO2015 a dû gérer afin de s'assurer de la disponibilité de tous les biens et services requis pour répondre aux besoins des Jeux.

Dans le cadre de ses activités échelonnées sur cinq ans, TO2015 a fait l'acquisition de biens et services totalisant environ 360 millions de dollars. Les

dépenses d'immobilisations ont été effectuées en majeure partie par le truchement d'Infrastructure Ontario ou d'autres partenaires.

Avant le 1^{er} avril 2012, date où il a été assujéti à la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic de la province, TO2015 disposait de sa propre politique interne d'approvisionnement, qu'il avait élaborée en se fondant sur les Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement pour le secteur parapublic de l'Ontario. Cette politique établissait le cadre et les exigences d'approvisionnement en régime de concurrence et prévoyait des cas d'exception dans lesquels il n'était pas possible de recourir à un processus d'acquisition ouvert et concurrentiel. Les biens et services acquis conformément à la politique originale représentaient 14,7 des 360 millions de dollars dépensés au total.

TO2015 a amélioré ses pratiques d'approvisionnement au fil du temps

En 2012, pour s'assurer que les pratiques d'approvisionnement de TO2015 respectaient les normes provinciales, le Secrétariat a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) de procéder à un audit de TO2015 entre avril et juin 2012 afin de déterminer si celui-ci avait observé la Directive en matière d'approvisionnement dans le secteur parapublic. Les achats effectués entre janvier 2010 et mars 2012 ont été audités au regard des principes d'équité, d'ouverture et de transparence et jugés conformes aux normes généralement acceptées de comptabilité pour les organismes du secteur public.

La DVIO a achevé son audit en juillet 2013, et elle a procédé à un autre audit en mai 2015 pour s'assurer qu'on avait donné suite aux préoccupations mentionnées dans son premier rapport. Les problèmes constatés lors du premier audit étaient généralement liés à un manque de documentation à l'appui des décisions, notamment en ce qui concerne la notation des soumissions, les modifications apportées aux marchés ainsi que certaines analyses

comparatives des processus d'approvisionnement sur invitation pour les achats de moindre valeur. Les audits n'ont pas révélé de cas de non-conformité importants.

En 2014, le groupe de la gestion des risques de TO2015 a aussi exécuté deux audits internes et conclu que TO2015 devait tenir une meilleure documentation et afficher toutes les occasions de commandite sur MERX, le site Web d'appels d'offres du gouvernement. Ces recommandations ont été pleinement mises en oeuvre.

Dans notre examen du processus d'approvisionnement de TO2015, nous avons constaté des problèmes semblables à ceux relevés par les autres audits, particulièrement en ce qui concerne les marchés signés les premières années, lorsque l'organisation était en cours d'établissement. La documentation relative aux activités d'approvisionnement était plus détaillée les années suivantes.

Au nombre des problèmes révélés par notre examen figure le fait que TO2015 était incapable de localiser certains documents montrant comment des fournisseurs particuliers avaient été invités à soumettre des propositions pour des services et des biens, surtout lorsque ceux-ci étaient aussi commanditaires des Jeux. TO2015 n'a pu fournir qu'une documentation incomplète à l'appui de l'évaluation des soumissions et de la conclusion finale. Cependant, nous n'avons trouvé aucune indication que les marchés n'avaient pas été attribués de manière équitable ou que les biens ou services reçus n'avaient pas la valeur indiquée dans les contrats. Dans la plupart des cas, l'ampleur des besoins et le budget ont été établis avant l'acquisition des biens et services.

Par exemple, pour sélectionner un fournisseur de services de logistique, TO2015 a invité certaines grandes sociétés jugées capables de répondre à ses besoins en matière de transport, d'entreposage et de courtage en douanes à présenter des soumissions dans le cadre d'un processus de vente de commandites. Seulement deux de ces sociétés ont soumis des propositions, que TO2015 a évaluées.

Bien qu'aucune des évaluations n'ait été documentée comme il se doit, TO2015 a pu mettre la main sur des notes et des courriels informels prouvant que les évaluations n'avaient pas été effectuées de façon inéquitable. Le groupe de la gestion des risques de TO2015 a lui aussi examiné le processus d'approvisionnement et a fait rapport à son comité d'audit à ce sujet en 2014.

Nous avons également constaté un manque général de documentation pour expliquer les coûts additionnels et les autorisations de modification des contrats originaux. Le processus de paiement de TO2015 n'autorisait pas les paiements supérieurs à la valeur des marchés d'origine sans répartition des tâches ni approbations appropriées.

Après avoir interrogé TO2015 plus avant sur les raisons de ces augmentations des dépenses, nous avons observé que celles-ci étaient principalement attribuables à des changements touchant l'ampleur des services ou des biens nécessaires pour répondre à des exigences plus rigoureuses que prévu dans les demandes de prix initiales. Par exemple, un plus grand nombre de génératrices avait été requis à des fins de climatisation en raison de températures plus élevées que prévu.

Surveillance supplémentaire du processus d'approvisionnement

En décembre 2012, TO2015 a établi un groupe d'approbation des marchés composé du directeur général et de vice-présidents principaux pour s'assurer que les approvisionnements de plus de 250 000 \$ étaient approuvés. Le groupe a été en fonction jusqu'à deux semaines avant l'ouverture des Jeux, et il a approuvé 126 marchés, dont 32 ententes de commandite.

En 2011, TO2015 a aussi adopté la bonne pratique de signaler tous les ans au comité d'audit les exceptions au processus d'approvisionnement en régime de concurrence, y compris les cas de fournisseur unique et les ajouts aux contrats. Entre l'exercice 2011 et mars 2015, TO2015 a fait état de 125 exceptions totalisant 15 millions de dol-

lars. Dans ces cas, des explications écrites ont été fournies au comité d'audit pour expliquer les exceptions et décrire les mesures prises pour s'assurer que la valeur était correcte. D'avril à octobre 2015 (période durant laquelle ont pris fin la plupart des activités d'approvisionnement), 17 marchés d'une valeur totale de 541 000 \$ ont été attribués à un fournisseur unique, mais n'ont pas été signalés au comité d'audit. Nous avons constaté qu'avant l'exigence de déclaration instaurée en 2011, 11 marchés à fournisseur unique totalisant 8,3 millions de dollars avaient été signés. Le comité d'audit n'a pas examiné ces marchés, mais TO2015 a expliqué pourquoi il avait fait appel à un fournisseur unique.

Diversité en matière d'approvisionnement

TO2015 a lancé des activités de sensibilisation qui lui ont permis de contacter de nombreuses entreprises locales et petites entreprises pour les encourager à participer aux occasions d'affaires et à s'inscrire en ligne auprès de TO2015 afin de se tenir au courant de ses besoins en matière d'approvisionnement.

En outre, une partie importante de la stratégie d'approvisionnement de TO2015 consistait à favoriser la diversité des fournisseurs et à effectuer des achats auprès de fournisseurs de la région ou du reste du Canada. Selon les calculs de TO2015, 84 %, ou 301 millions de dollars, des biens et services ont été acquis auprès de fournisseurs canadiens, et 66 %, ou 241 millions de dollars, l'ont été auprès des municipalités accueillant les Jeux. TO2015 avait pour objectif de maximiser le recours à diverses entreprises canadiennes sous-représentées, notamment des entreprises détenues et exploitées par des Autochtones, des femmes, des membres de minorités visibles, des personnes handicapées et des membres de la communauté LGBTQ. À la fin des Jeux, 346 marchés totalisant 23,7 millions de dollars avaient été passés avec de tels groupes.

5.4 Sites des Jeux

Bien que Toronto soit la ville hôte, les 31 sites de compétition et les 13 sites d'entraînement étaient répartis dans la région du grand Toronto et dans 15 autres municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe. Il s'agissait de la plus grande étendue géographique à ce jour des Jeux panaméricains et parapanaméricains. L'**annexe 3** montre les emplacements des sites.

Sur les 44 sites sportifs des Jeux, 26 ont été financés à même le budget des immobilisations. Ils incluaient 15 sites rénovés, 10 nouveaux sites ainsi qu'un achat de courts temporaires (p. ex. pour le squash, le racquetball et le basketball) à utiliser à différents endroits durant les Jeux. Ces courts ont ensuite été démantelés et donnés à différentes organisations nationales et provinciales de sport amateur.

Les 18 autres sites existants nécessitaient seulement des fonds d'exploitation pour payer les frais d'affichage, les installations de sécurité et d'autres services temporaires pour les Jeux.

Les 26 sites sportifs financés par le budget des immobilisations de 730 millions de dollars de juillet 2011 incluaient :

- 10 sites gérés par Infrastructure Ontario, assortis d'un budget de 622 millions de dollars;
- 10 sites gérés par TO2015, assortis d'un budget de 12 millions de dollars;
- 6 sites gérés par des municipalités, assortis d'un budget de 52 millions de dollars;
- 44 millions de dollars non affectés à ce moment-là.

Sur les 26 sites compris dans le budget des immobilisations, 19 ont accueilli des compétitions pour au moins un sport des Jeux panaméricains ou parapanaméricains, et 7 ont servi uniquement à l'entraînement. Le budget de 2011 a été révisé à 700 millions de dollars en octobre 2014, mais les dépenses réelles fondées sur les estimations de la province ont été de 666 millions. Nous croyons également qu'il faudrait ajouter à ce montant 42 millions

de dollars pour la préparation des terrains et la décontamination de trois sites (le Centre sportif panaméricain de Toronto, le Stade Tim Hortons et le Centre panaméricain de Markham). Ces opérations d'assainissement ont été effectuées après la présentation du dossier de candidature en 2009.

Pour 19 des sites, le financement était fondé sur une entente standard de partage des coûts, selon laquelle le gouvernement fédéral devait payer 56 % des coûts, et les municipalités, 44 %. Une des municipalités a choisi de payer 12 millions de dollars en sus de sa tranche de 44 % pour obtenir des installations qui dépassaient les exigences des Jeux, mais qui allaient répondre à ses besoins communautaires après les Jeux. En outre, le gouvernement fédéral a fourni la totalité du financement pour quatre sites (les sites consacrés au cross équestre et au patinage de vitesse sur roulettes, le centre de tir et un centre d'athlétisme de haut niveau) et pour l'achat de certains équipements sportifs.

Le budget initial ne prévoyait aucun financement provincial pour les 26 sites, mais il y a eu deux exceptions. La province a versé :

- 22,5 millions de dollars pour le Stade Tim Hortons, le stade de soccer des Jeux, après que la Ville de Hamilton a demandé d'agrandir le stade en vue de son utilisation comme stade de la Ligue canadienne de football après les Jeux;
- 22,5 millions de dollars pour le Goldring Centre for High Performance Sport, un site d'entraînement à l'Université de Toronto.

La **figure 8** présente une liste des sites avec les dates d'achèvement substantiel des travaux, le budget et les coûts réels.

5.4.1 Les budgets des sites ont été respectés en majeure partie

Le budget de chacun des sites a été élaboré à partir d'estimations détaillées des coûts, qui ont été généralement produites par des consultants à divers moments avant et après la signature des marchés de construction.

Figure 8 : Comparaison des dates d'achèvement et des budgets avec les coûts finals estimatifs

Sources des données : Infrastructure Ontario, T02015 et Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains

Projet d'immobilisations	Gestionnaire de projet	Date d'achèvement cible	Date d'achèvement substantiel ¹	Budget du projet (juill. 2011)	Coûts finals estimatifs (mars 2016)	Rajustements du BVG ²	Coûts finals ³ rajustés par le BVG ² (mars 2016)
		(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)	(en milliers de dollars)
Centre sportif panaméricain de Toronto	Infrastructure Ontario	15 juillet 2014	15 juillet 2014	248 930	198 886	30 100	228 986
Stade Tim Hortons	Infrastructure Ontario	30 juin 2014	8 mai 2015	145 668	145 208	2 300	147 508
Stade d'athlétisme de l'Université York	Infrastructure Ontario	30 juin 2014	16 juin 2015	52 949	42 833	—	42 833
Vélodrome de Milton	Infrastructure Ontario	31 août 2014	7 janvier 2015	50 000	54 474	—	54 474
Pistes de Toronto (3 projets)	Infrastructure Ontario	31 août 2014	2 juillet 2015	6 301	5 799	—	5 799
Centre panaméricain de Markham	Infrastructure Ontario	15 juillet 2014	29 octobre 2014	85 790	75 048	9 400	84 448
Etobicoke Olympium	Infrastructure Ontario	15 juillet 2014	21 octobre 2014	20 000	19 119	—	19 119
Terrains de l'Université de Toronto	Infrastructure Ontario	15 juillet 2014	21 octobre 2014	12 439	9 108	—	9 108
Will O'Wind Farm (cross country équestre)	T02015	1 ^{er} juin 2015	31 mai 2015	— ⁴	500	—	500
Parc de soccer de Burlington	T02015	20 sept. 2013	31 octobre 2013	2 570	2 000	—	2 000
Minden Wild Water Preserve	T02015	4 nov. 2013	30 janvier 2015	2 073	583	—	583
Parcours d'aviron Royal Canadian Henley	T02015	12 mars 2014	31 janvier 2015	829	1 062	—	1 062
Fletcher's Fields	T02015	6 octobre 2014	18 déc. 2014	721	720	—	720
Patinage de vitesse sur roulettes	T02015	12 mai 2014	27 juin 2015	210	209	—	209
Toronto International Trap and Skeet Club (tir)	T02015	10 nov. 2014	4 juin 2015	1 893	6 327	—	6 327
Exhibition Centre/Université Ryerson/Centre Hershey (courts)	T02015	30 juin 2015	30 juin 2015	3 305	2 401	—	2 401
Scarborough Tennis Centre de l'Université de Toronto	T02015	3 sept. 2014	22 juin 2015	— ⁴	1 300	—	1 300
High Performance Athletics Centre de l'Université York	T02015	15 mars 2015	16 mars 2016	— ⁴	5 650	—	5 650
Cyclisme sur route	Ville de Toronto	11 juillet 2014	26 nov. 2014	13 433	3 989	—	3 989

Projet d'immobilisations	Project		Date		Budget du projet (juill. 2011)	Coûts finals estimatifs (mars 2016)		Rajustements du BVG ²	Coûts finals ³ estimatifs rajustés par le BVG ² (mars 2016)
	Gestionnaire de projet		d'achèvement cible	d'achèvement substantiel ¹		(en milliers de dollars)			
Chenal Ouest de la Place de l'Ontario	Ville de Toronto		27 février 2015	14 nov. 2014	— ⁴	5 234	—	5 234	
Centre de BMX panaméricain de Centennial Park	Ville de Toronto		29 août 2014	18 mai 2015	1 540	3 963	—	3 963	
Nathan Phillips Square (événements non sportifs)	Ville de Toronto		28 juin 2013	28 juin 2013	4 146	4 146	—	4 146	
Ajax Sportsplex	Ville d'Ajax		20 juin 2014	15 août 2014	— ⁴	8 699	—	8 699	
Richmond Green Sports Park Baseball					4 958	—	—	—	
Lakeshore West Sports Park Softball					4 059	—	—	—	
Parc équestre de Caledon	Ville de Caledon		1 ^{er} mai 2014	25 avril 2014	12 213	11 575	—	11 575	
Centre d'eau calme panaméricain de Welland	Ville de Welland		2 juillet 2013	12 juillet 2013	12 025	9 884	—	9 884	
Royal Canadian Yatch Club					2 500	—	—	—	
Centre Goldring	Université de Toronto		31 janvier 2015	30 sept. 2014	— ⁴	22 500	—	22 500	
Coûts divers/non attribués					41 556	24 805	—	24 805	
Total					730 108	666 022	41 800	707 822	

1. Les dates ombrées en gris indiquent des dates d'achèvement substantiel plus de quatre mois après la date cible.

2. Rajustements apportés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

3. Les chiffres ombrés en gris indiquent les coûts finals estimatifs qui dépassent le budget de plus de 2 millions de dollars.

4. Ces sites ayant été ajoutés après la présentation du budget des projets de 2011, aucune estimation des coûts n'est présentée ici.

Les données du budget d'immobilisations qui suivent sont tirées principalement du premier budget révisé de TO2015, qui a été publié en 2011. Dans le dossier de candidature de 2009, le budget d'immobilisations original totalisait 638 millions de dollars et ne comprenait pas les coûts estimatifs par site. À ce moment, les spécifications de beaucoup des sites proposés n'avaient pas été définitivement établies, et des changements importants ont été apportés au choix des sites après la soumission du dossier de candidature.

Dans le premier budget révisé, en 2011, le budget des immobilisations total relatif aux sites s'élevait à 730,1 millions de dollars. Ce budget a été ramené à 700 millions de dollars en octobre 2014, et, en mars 2016, la province et TO2015 ont estimé le coût total des sites à 666 millions de dollars (ce montant ne comprend pas les 42 millions de dollars affectés à la décontamination de trois sites). La vaste majorité de ces projets ont été réalisés dans les limites budgétaires fixées. Cependant, pour chacun des sites suivants, le budget d'immobilisations a été dépassé de plus de 2 millions de dollars :

- On prévoit que le coût définitif du vélodrome de Milton, assorti d'un budget de 50 millions de dollars en 2011, sera de 54,5 millions, parce que le prix des travaux de construction proposé par le soumissionnaire retenu était supérieur au coût estimatif initial du projet.
- On prévoit que le coût définitif du Centre de BMX de Centennial Park sera de 4 millions de dollars, alors que le budget original était de 1,5 million, car le site, qui devait être temporaire selon le plan initial, a été mis à niveau par la suite pour devenir permanent. Il a ensuite été déménagé de la Place de l'Ontario à Etobicoke.
- On prévoit que le coût définitif du Centre de tir panaméricain (au Toronto International Trap and Skeet Club) sera de 6,3 millions de dollars, alors que le budget initial était de 1,9 million, car l'installation, qui devait être temporaire à l'origine, a été rendue permanente par la suite, puis transférée de Borden à Innisfil.

Le budget du Stade Tim Hortons de Hamilton était de 145,7 millions de dollars, et Infrastructure Ontario a prévu en mai 2016 que le Stade coûterait environ 500 000 \$ de moins, mais il y a un fort degré d'incertitude entourant le coût définitif de ce projet. Le propriétaire du stade et Infrastructure Ontario doivent composer avec des défaillances et des défauts qui n'ont pas encore été réglés. Par ailleurs, le 25 avril 2016, la Ville de Hamilton a présenté un avis d'action dans lequel elle demande des dommages-intérêts de 35 millions de dollars à Ontario Sports Solutions (PAG) L.P., Kenaidan Contracting Ltd, Bouygues Building Canada Inc., Infrastructure Ontario, TO2015 et le club de football des Tiger-Cats de Hamilton. Cette action judiciaire pourrait avoir une incidence sur le coût définitif.

5.4.2 Tous les sites ont été prêts à temps pour les Jeux, mais la date cible d'achèvement n'a pas été respectée pour certains d'entre eux

En général, les travaux d'immobilisations relatifs aux sites devaient être achevés un an avant le début des Jeux pour permettre la tenue d'épreuves préparatoires et pour que TO2015 ait le temps de préparer les sites (par exemple, en installant des clôtures et d'autres infrastructures de sécurité, ainsi que des sièges temporaires, au besoin).

Sur les 10 sites acquis et gérés par Infrastructure Ontario, les 6 construits dans le cadre du même marché ont été achevés plus de 4 mois après les dates d'achèvement cibles, ce qui a considérablement réduit le temps disponible pour les épreuves préparatoires et la préparation en vue des Jeux. Ces six sites étaient les suivants :

- Le Stade Tim Hortons (date d'achèvement cible : juin 2014; date d'achèvement réelle : mai 2015) – À la date d'achèvement cible, c'est-à-dire en juin 2014, l'entrepreneur n'avait pas encore achevé tous les travaux relatifs au stade, notamment l'installation de tuyaux dans la partie la plus élevée des estrades et la connexion de ces tuyaux au réseau d'évacuation

d'eaux pluviales pour empêcher un écoulement non contrôlé vers le hall situé plus bas, l'installation de manchons de sol pour les buts de soccer, ainsi que l'examen et le colmatage des fuites d'eau, au besoin, à l'intérieur des estrades. L'achèvement substantiel des travaux n'a été réalisé que 10 mois plus tard, en mai 2015. Bien que ce retard n'ait pas eu d'incidence sur la tenue d'épreuves à ce site, il a eu des conséquences pour le principal locataire du stade, le club de football des Tiger-Cats de Hamilton, qui n'a pu y disputer ses trois premiers matchs de 2014 comme prévu.

- Le Stade d'athlétisme de l'Université York (date d'achèvement cible : juin 2014; date d'achèvement réelle : juin 2015) – L'entrepreneur qui a construit le Stade Tim Hortons a aussi construit ce site. À la date d'achèvement cible, c'est-à-dire en juin 2014, l'entrepreneur avait encore beaucoup de travail à faire, notamment l'installation d'ascenseurs, la pose de gazon sur le terrain de jeu et le revêtement de la piste. Les travaux ont été achevés environ un mois avant le début des Jeux, mais il subsistait un nombre important de défauts et de problèmes de non-respect des spécifications de projet, y compris, par exemple, l'évacuation de l'eau dans l'aire de restauration. Aucune épreuve préparatoire n'a été tenue à ce site, mais TO2015 a indiqué qu'il avait procédé à des simulations sur place pour s'assurer que l'installation fonctionnerait comme prévu durant les Jeux.
- Le vélodrome de Milton (date d'achèvement cible : août 2014; date d'achèvement réelle : janvier 2015) – Ce projet était inclus dans le même groupe de travaux que les stades, et il a connu des retards similaires, ce qui a obligé Cyclisme Canada à reporter deux épreuves importantes qui ne faisaient pas partie des Jeux panaméricains, mais qui ont servi d'épreuves préparatoires pour ces Jeux.

Les trois projets suivants avaient une ampleur beaucoup moins grande que les projets susmen-

tionnés et les travaux connexes ont été retardés jusqu'au printemps 2015 en raison d'une mobilisation lente des ressources de conception de projet :

- La piste de Centennial Park (date d'achèvement cible : août 2014; date d'achèvement réelle : juillet 2015).
- Le stade Birchmount (date d'achèvement cible : août 2014; date d'achèvement réelle : juillet 2015).
- Le Toronto Track and Field Centre (date d'achèvement cible : août 2014; date d'achèvement réelle : juillet 2015).

5.4.3 Le regroupement des projets en vue du recours à la diversification des modes de financement et de l'approvisionnement a contribué à des retards et à d'importantes lacunes

Les projets d'immobilisations liés aux sites, qui auraient été traités comme des projets distincts dans le cadre d'un processus d'approvisionnement normal, ont été regroupés à des fins de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA). La DMFA est une forme de partenariat public-privé qui est fréquemment utilisée en Ontario, selon laquelle des organismes du secteur public et des entreprises du secteur privé collaborent en vue de réaliser de grands projets d'infrastructure. Dans le cadre de la DMFA, divers partenaires doivent partager les responsabilités et les risques relatifs au projet.

À ce moment-là, le montant seuil de la province pour le recours à la DMFA aux fins de projets de construction était de 50 millions de dollars. Un regroupement a été effectué pour combiner la valeur de plusieurs petits projets au sein d'un seul groupe d'envergure qui satisfaisait au montant seuil aux fins de la DMFA. Les projets compris dans ce groupe allaient être ensuite exécutés par un seul promoteur. Neuf des sites sportifs relevant d'Infrastructure Ontario ont été regroupés au sein de deux groupes, comme suit :

1. le groupe des stades, qui comprenait le Stade d'athlétisme de l'Université York, le Stade Tim Hortons, le vélodrome de Milton et les trois pistes d'athlétisme de Toronto;
2. le groupe des piscines et des terrains, qui comprenait le Centre panaméricain de Markham, les terrains de hockey sur gazon de l'Université de Toronto et l'Etobicoke Olympium.

Ces deux groupes combinaient différents propriétaires, des conceptions de site uniques en leur genre, ainsi que des projets de taille variée allant de 1 million de dollars pour les travaux liés aux pistes à 146 millions pour un stade, qui avaient peu d'éléments en commun.

Nous avons demandé pourquoi des projets si différents avaient été regroupés. On nous a répondu que c'était pour mettre à profit l'expertise du secteur privé (par exemple, les deux stades devaient être construits par une seule société, car ils auraient des exigences de conception semblables telles que des sièges, des aires de restauration et une surface de jeu) et pour que les projets soient assez grands pour attirer des sociétés internationales ayant une expérience en construction de stades. Toutefois, en ce qui concerne l'inclusion des autres projets dans les groupes, aucune justification n'a été fournie autre que la nécessité d'atteindre le montant seuil pour le recours à la DMFA. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les projets relativement petits avaient été regroupés afin d'atteindre une envergure plus économique et plus appropriée aux fins des processus de gestion de projet d'Infrastructure Ontario. Cependant, le regroupement de projets ayant différents propriétaires et situés en divers endroits n'a pas produit des résultats optimaux pour tous les sites. Par exemple, lors de l'évaluation des propositions, le soumissionnaire retenu pour le groupe des stades et du vélodrome avait obtenu une cote peu élevée pour les critères techniques et de conception concernant le Stade d'athlétisme de l'Université York. Ce soumissionnaire

a toutefois été choisi sur la base de la cote accordée par voie de consensus par tous les propriétaires des sites compris dans le groupe et par Infrastructure Ontario. Durant les entrevues avec les propriétaires, nous avons appris que certains d'entre eux s'étaient opposés au recours à une approche fondée sur le regroupement des projets, notamment pour les raisons suivantes :

- un manque de synergie entre les sites inclus dans un groupe;
- l'affectation de ressources en gestion de projets inadéquates aux différents sites;
- une flexibilité limitée pour les petits projets regroupés avec un projet plus important. Par exemple, le projet de moindre ampleur du Stade d'athlétisme de l'Université York faisait partie du groupe comprenant le projet plus important du Stade Tim Hortons. Or, bien que l'Université ait envisagé de signifier un ordre de suspendre les travaux ou de mettre fin au marché avec l'entrepreneur aux premières étapes des travaux de construction, on a jugé que cela était infaisable en raison des délais serrés de livraison du Stade Tim Hortons, qui était construit par le même entrepreneur.
- En raison du regroupement des projets, tout problème particulier avec l'entrepreneur concernant un projet avait inévitablement des répercussions sur tous les autres projets du groupe. Par exemple, les six projets du même groupe ont été retardés de plus de quatre mois, comme il est expliqué dans la **section 5.4.2.**

5.4.4 Des défaillances et des défauts sont toujours présentes dans certains sites

Lors de notre examen des défaillances et des fonds retenus par les propriétaires des sites sur le montant dû aux entrepreneurs au moment de l'attestation de l'achèvement substantiel des travaux de certains projets, nous avons relevé des

préoccupations importantes et des défauts qui n'avaient pas encore été corrigés.

Conformément à l'entente de projet, 200 % de la valeur des travaux de construction en suspens est retenue jusqu'à ce que les défauts soient corrigés. Au moment de l'attestation de l'achèvement substantiel des travaux, 12 millions de dollars avaient été retranchés du paiement d'achèvement substantiel pour les défauts et les cas de non-conformité de la construction à la conception approuvée du Stade d'athlétisme de l'Université York, cette somme représentant le tiers du prix total du marché. En avril 2016, soit près d'un an après l'achèvement substantiel des travaux, 5,3 millions de dollars étaient encore retenus pour les défauts et les cas de non-conformité qui n'avaient toujours pas été corrigés.

Les défauts importants et les écarts notables par rapport à la conception approuvée ne peuvent être traités que par négociation en vue d'en arriver à une entente d'indemnisation ou de résoudre les différends (y compris les litiges), car le site est achevé en grande partie et les réparations ou autres corrections peuvent ne pas s'avérer pratiques. Par exemple, l'un des problèmes constatés au Stade de l'Université York tient au fait que le plafond de l'aire d'entreposage de l'équipement est trop bas et pourrait nécessiter d'importants travaux de démolition et de reconstruction.

Un an s'est écoulé depuis l'achèvement substantiel des travaux, et la Ville de Hamilton a toujours des préoccupations concernant la qualité de l'exécution. Durant notre visite de l'installation, nous avons observé des dégâts d'eau intérieurs en de nombreux endroits. Infrastructure Ontario nous a informés qu'elle considérait ce problème comme une condition « latente » (découverte après l'achèvement substantiel des travaux) et que cette défaillance ferait l'objet d'une réclamation au titre de la garantie (les garanties sont en vigueur un an après l'achèvement substantiel des travaux). En avril 2016, un montant de 2,4 millions de dollars était toujours retenu pour les cas de non-conformité.

En ce qui concerne l'Etobicoke Olympium, six cas de défaillance n'étaient toujours pas résolus en avril 2016, dont des problèmes très importants concernant la cloison (une structure qui divise une piscine en différentes sections) et la tour de plongeon. Le propriétaire du site a interdit l'accès au site à l'entrepreneur et à Infrastructure Ontario, et il s'est préparé à embaucher son propre entrepreneur pour effectuer les travaux de réparation.

En ce qui a trait aux pistes d'athlétisme de Toronto, un montant de 815 000 \$ était toujours retenu en avril 2016 pour les cas de défaillance et de non-conformité, cette somme représentant plus de 20 % du prix contractuel pour ce projet.

5.4.5 Les coûts additionnels engagés pour certains sites devraient être comptabilisés

Nous avons examiné les budgets et les coûts de divers sites pour déterminer si tous les éléments importants étaient inclus dans le coût réel des installations. Nous estimons que les deux éléments ci-après auraient dû être pris en compte dans le coût des projets d'immobilisations.

Coûts de préparation des sites

Le coût des projets aurait dû englober tous les coûts de préparation des sites engagés dès le moment où ont été prises les décisions concernant le choix des sites. D'importants coûts de préparation et d'assainissement ont été engagés pour les sites suivants, mais exclus du coût total des Jeux. Par exemple :

- Le Centre sportif panaméricain de Toronto, situé sur le campus Scarborough de l'Université de Toronto : ce lieu était un site d'enfouissement exploité par la Ville de Toronto. La Ville et l'Université ont engagé ensemble des coûts d'assainissement de 30,1 millions de dollars pour préparer le site en vue des travaux de construction (la Ville a payé environ 42 % des coûts, et l'Université, environ 58 %).

- Le Centre panaméricain de Markham : la Ville de Markham a payé 9,4 millions de dollars pour assainir le site, qui a déjà été une zone industrielle où se trouvaient un dépôt d'entretien des routes et des ateliers de réparation de voitures.
- Le Stade Tim Hortons : la Ville de Hamilton a dépensé quelque 2,3 millions de dollars pour démolir l'ancien stade Ivor Wynne et assainir le site.

Ces coûts, qui totalisent 42 millions de dollars, devraient être inclus dans le total des coûts d'immobilisations des Jeux, car ils sont directement liés aux décisions concernant le choix des sites et aux travaux de construction des installations. Ils sont inclus dans la **figure 1**.

Autres coûts éventuels

En raison des retards dans la construction de certains des sites, il pourrait y avoir d'autres coûts non couverts par des indemnités ou d'autres formes de garanties, par exemple, des coûts associés au risque de litige.

5.5 Village panaméricain

5.5.1 Village des athlètes requis aux fins des Jeux

Dans le cadre de son engagement à accueillir les Jeux, TO2015 devant fournir un village panaméricain pouvant héberger au moins 8 400 athlètes, entraîneurs et officiels. L'hébergement et les repas offerts au village étaient gratuits pour les invités accrédités qui utilisaient l'installation durant les Jeux.

Le village devait satisfaire aux exigences minimales du Comité International Olympique et du Comité International Paralympique concernant les villages des athlètes, et il devait être accessible au moins 10 jours avant la cérémonie d'ouverture et au moins 3 jours après la cérémonie de clôture.

Dans son dossier de candidature de 2009, la province mentionnait que le village serait construit

sur 80 des 200 acres occupés par les terrains de l'Ouest de la rivière Don, qui appartiennent à la province. Il s'agissait d'une propriété vacante réservée par le conseil municipal de Toronto en 2005 à des fins de conversion en quartier polyvalent.

L'aménagement du site du village a été géré par Infrastructure Ontario, qui était responsable de l'approvisionnement et de la surveillance des travaux de construction dans le cadre de la DMFA. Infrastructure Ontario a reçu et examiné trois soumissions concurrentielles. Son processus de sélection a été observé par un surveillant de l'équité, et le gagnant a été annoncé en septembre 2011. Les coûts d'aménagement et de construction du village des athlètes s'élevaient à 871 millions de dollars.

Les travaux de construction ont débuté en décembre 2011 et ont été substantiellement achevés en janvier 2015, date à laquelle TO2015 a pris possession du site. Le site a été utilisé par les athlètes et les officiels de juillet à août, et il a été remis à l'entrepreneur en septembre 2015 aux fins d'une conversion en vue d'un usage permanent.

Durant les Jeux, le village a accueilli temporairement environ 7 200 athlètes, entraîneurs et officiels des Jeux panaméricains et environ 2 200 athlètes, entraîneurs et officiels des Jeux parapanaméricains. Les installations du village comprenaient un parc de 18 acres, 5 dortoirs, un centre récréatif, une clinique et une tente de restauration ouverte 24 heures sur 24. S'y trouvaient également des espaces commerciaux ou de vente au détail comprenant des services bancaires et postaux, une agence de voyages et une pharmacie.

Au printemps 2016, le village a fait l'objet d'une conversion vers l'usage prévu à l'origine, soit un ensemble de logements mixtes (voir la **section 5.6**).

En général, nous n'avons trouvé aucune indication que le processus d'approvisionnement pour le village des athlètes n'était pas raisonnable.

Le budget du village a diminué

Le coût estimatif du village a été divulgué au public pour la première fois dans le dossier de candidature de 2009, lorsque le gouvernement a mentionné que la construction de la collectivité envisagée pour ce site coûterait environ 1 milliard de dollars.

Le dossier de candidature indiquait que 1 milliard de dollars seraient investis pour aménager le site, même si Toronto n'était pas la ville choisie pour tenir les Jeux, mais qu'il en coûterait 100 millions de dollars de plus pour utiliser le site dans le cadre des Jeux : 30 millions pour des installations temporaires durant les Jeux et 70 millions pour modifier les logements en vue d'une occupation permanente après les Jeux. Le milliard de dollars incluait 242 millions de dollars pour un projet de préparation du site (incluant des travaux de dépollution des terrains et

de prévention des inondations), qui avait commencé en 2007 et qui était financé par les trois ordres de gouvernement par l'entremise de la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto, un organisme sous contrôle provincial.

La province a approuvé un financement pour une projection révisée du coût du village, qui s'établissait à 709 millions de dollars en 2010. Cette somme excluait deux postes inclus dans l'estimation de 1 milliard de dollars du dossier de candidature original : les travaux de préparation des terrains (242 millions de dollars) et une initiative écologique visant à utiliser l'eau du lac Ontario pour la climatisation et le chauffage des immeubles.

Nous avons estimé le coût total du village à 735 millions de dollars. La **figure 9** montre le coût estimatif total du village dans le budget de

Figure 9 : Comparaison entre les budgets du village des athlètes et le total des coûts estimatifs de la province et du BVG

Sources des données : Infrastructure Ontario et Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains

	Budget de candidature (nov. 2009)	Budget (sept. 2010)	Total des coûts estimatifs selon la province (mars 2016)	Rajustements du BVG ¹	Total des coûts estimatifs rajustés par le BVG ¹ (mars 2016)
(en millions de dollars)					
Travaux d'assainissement des terrains et de prévention des inondations (section 5.5.2)		203	140	–	140
Coûts d'aménagement et de construction (y compris la conversion) ² (section 5.5.2)		1 166	871	–	871
Moins : revenus de la vente de condominiums (section 5.5.2)	1 000	(562)	(324)	–	(324)
Moins : revenus de la vente d'immeubles (section 5.5.2)		(98)	–	(71)	(71)
Plus : valeur des terrains (section 5.5.3)		–	–	119	119
Total	1 000	709	687	48	735
Moins : travaux préliminaires de prévention des inondations et d'assainissement des terrains de l'Ouest de la rivière Don	(242) ³				
Total rajusté	758				

1. Rajustements apportés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

2. Conversion du village des athlètes en condominiums, en logements abordables, en résidences étudiantes et en centre récréatif.

3. Les 242 millions de dollars avaient été affectés par les municipalités et les gouvernements du Canada et de l'Ontario à la construction d'une berme de protection contre les inondations sur les terrains de l'Ouest de la rivière Don et à des travaux d'assainissement de l'environnement, qui ont commencé avant la présentation du dossier de candidature en novembre 2009. Les travaux auraient été exécutés, que la candidature de Toronto ait été retenue ou non. En conséquence, le budget de candidature pour le village des athlètes aurait été de 758 millions de dollars, les 242 millions étant exclus du budget, comme il est indiqué au bas de la colonne 1.

candidature de 2009 et le budget de septembre 2010 et le compare au coût total estimé par le BVG et par la province/TO2015 en mars 2016.

5.5.2 La portée du projet du village a été réduite pour respecter le budget

Dans le dossier de candidature, la vision concernant le village était celle d'un lieu calme et sûr pouvant accueillir jusqu'à 8 500 athlètes et officiels. En outre, les immeubles devaient obtenir la certification LEED (Leadership in Energy and Environmental Design). Le dossier de candidature de 2009 prévoyait également un terrain d'entraînement en athlétisme de 400 mètres ainsi qu'une piscine extérieure de 50 mètres.

Cependant, lorsque le projet a été présenté au Conseil du Trésor de l'Ontario aux fins d'approbation en 2010, la capacité prévue du village a été ramenée de 8 500 à 8 000 places, et le nombre de logements futurs est passé de 2 067 à 1 853.

Le nombre de sites d'entraînement a aussi été réduit parce que le terrain sur lequel ils devaient être construits était fortement contaminé et il aurait été trop onéreux de l'assainir. Par ailleurs, l'initiative écologique prévue visant à utiliser l'eau du lac Ontario pour la climatisation et le chauffage d'immeubles a été éliminée, car elle a été jugée coûteuse et irréalisable sur le plan technique.

Comme il est mentionné plus haut, en 2010, le Conseil du Trésor a approuvé un budget de 708,9 millions de dollars pour l'aménagement du village. Le budget de 708,9 millions de dollars se composait de 203 millions pour la dépollution des terrains et la prévention des inondations (séparément des travaux de dépollution et de prévention des inondations auxquels les 242 millions de dollars avaient été affectés) et des coûts d'aménagement et de construction de 1 166 millions, moins les revenus potentiels de la vente des condominiums (562 millions de dollars) et des immeubles (98 millions de dollars).

Les 203 millions de dollars pour les travaux de dépollution des terrains et de prévention des inondations ont été ramenés à 140 millions dans

l'estimation du coût total effectuée par la province et TO2015 en mars 2016, car le promoteur a assumé une partie des travaux, qui a été intégrée aux coûts d'aménagement et de construction.

Toutefois, lors du lancement de la demande de propositions en 2011, toutes les propositions des soumissionnaires dépassaient de 30 % à 45 % le budget approuvé. Afin de respecter le budget, Infrastructure Ontario a pris les mesures suivantes pour réduire encore plus la portée du projet :

- une diminution additionnelle de 10 % de la capacité, qui a été ramenée de 8 000 à 7 200 places;
- une hausse du ratio athlètes-salle de bain, qui est passé de 4:1 à 5:1.

La diminution du nombre de places dans le village signifiait également que des villages satellites allaient devoir accueillir des athlètes dans des lieux qui étaient plus éloignés du centre de Toronto. Cette question est traitée dans la **section 5.5.6**. Les coûts d'aménagement et de construction, y compris la conversion, ont donc été ramenés de 1 166 à 871 millions de dollars.

Le total des coûts d'aménagement du village comprend des revenus compensatoires tirés de la vente de condominiums au public (324 millions de dollars) ainsi que de la vente d'immeubles à deux organismes sans but lucratif, le YMCA et le Collège George Brown (71 millions de dollars), comme le montre la **figure 9**.

5.5.3 La valeur des terrains cédés au promoteur n'a pas été incluse dans les coûts du projet

Les terrains de l'Ouest de la rivière Don sur lesquels devait être aménagé le village étaient constitués de huit îlots urbains, dont seulement cinq étaient requis pour l'érection d'immeubles permanents dans le cadre des Jeux. Ces cinq îlots ont été désignés sous l'appellation collective « terrains de la phase 1 ».

Afin de réduire les coûts d'aménagement pour la province, des terrains évalués à 49 millions de

dollars ont été inclus dans la demande de propositions et ont été cédés au soumissionnaire retenu moyennant des frais nominaux de 10 \$ aux termes du marché final.

Les terrains de la phase 2 occupent une superficie brute de 788 886 pieds carrés pouvant accueillir 970 condominiums. La valeur de ces terrains est estimée à 48,9 millions de dollars. On s'attend à ce que le promoteur aménage les îlots à ses frais, et il pourra toucher tous les revenus qui en découleront.

Une entente d'aménagement des terrains de la phase 2 a été conclue avec le promoteur, laquelle exige principalement que les travaux d'aménagement soient achevés entre 2019 et 2021. La **figure 10** montre les divers immeubles et la valeur foncière des îlots.

Le coût d'aménagement du village n'incluait pas la valeur des terrains cédés au promoteur et à des tiers (le YMCA, le Collège George Brown et deux autres organismes sans but lucratif) pour une somme symbolique de 10 \$ chacun. La juste valeur de 118,6 millions de dollars de tous ces terrains aurait dû être comprise dans le coût d'aménagement afin de tenir compte du coût économique réel pour la province.

En outre, la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto dépend du recouvrement des fonds tirés de la vente de terrains assainis à des pro-

moteurs privés pour financer le nettoyage d'autres sites contaminés du secteur riverain à des fins d'aménagement. La perte de ces revenus pourrait avoir une incidence sur ses futurs projets.

5.5.4 Des prêts provinciaux ont été offerts afin de réduire les risques pour le promoteur privé

En général, les bailleurs de fonds n'octroient pas de prêts ordinaires aux promoteurs pour la construction de condominiums avant qu'au moins 75 % des logements aient été vendus, ce qui aurait pu obliger le promoteur du village à recourir à un mode de financement provisoire plus onéreux en cas de stagnation des ventes.

En 2011, la province a accepté de fournir une facilité de prêt aux promoteurs qui présentaient une soumission pour la construction du village, au cas où les ventes seraient inférieures aux prévisions, car il était probable que beaucoup des logements ne soient vendus qu'après les Jeux.

L'avance maximale dans le cadre de la facilité de prêt était de 230,7 millions de dollars. Toutefois, en avril 2016, 92 % des condominiums avaient été vendus, pour une somme totale de 282,9 millions de dollars. Infrastructure Ontario a confirmé en

Figure 10 : Utilisation et valeur des terrains du village des athlètes

Source des données : Infrastructure Ontario

	Îlots	Immeubles	Propriétaires	Valeur des terrains
			(après les Jeux)	(en millions de dollars)
Terrains de la phase 1	1/14	Centre récréatif/résidences étudiantes	YMCA/Collège George Brown	19,1
	3	Logements abordables	Fred Victor Centre	5,2
	4	Condominiums au prix courant	Dundee Kilmer	21,2
	11	Condominiums au prix courant	Dundee Kilmer	16,4
	15	Logements abordables	Wigwamen Incorporated	7,8
Sous-total				69,7
Terrains de la phase 2	12	Condominiums au prix courant	Dundee Kilmer	17,4
	13	Condominiums au prix courant	Dundee Kilmer	23,1
	16	Condominiums au prix courant	Dundee Kilmer	8,4
Sous-total				48,9
Total				118,6

mars 2016 que le promoteur n'aurait pas besoin d'un prêt de la part de la province.

5.5.5 L'entente de projet protégeait la province contre les retards et les dépassements de coûts

Aux termes de l'entente de projet relative au village, le promoteur devait fournir au gouvernement des lettres de crédit l'autorisant à retirer des fonds au cas où il ne s'acquitterait pas de ses responsabilités.

Outre les lettres de crédit, une disposition prévoyait des dommages-intérêts maximaux de 7 millions de dollars si les immeubles n'obtenaient pas la certification LEED, et un montant de 100 000 \$ pour chaque jour de retard par rapport à la date cible à laquelle le promoteur devait remettre le site à TO2015.

Par ailleurs, la province demeurait propriétaire des terrains jusqu'après les Jeux afin de faciliter la prise en charge du projet au cas où le promoteur ne respecterait pas les principaux jalons d'exécution.

Le projet a été mené à terme à temps pour les Jeux, les travaux ayant été substantiellement achevés le 28 janvier 2015, deux jours avant la date cible.

5.5.6 Des villages satellites additionnels ont été requis après les réductions de la capacité du village principal

Au printemps 2010, la province a décidé de ramener la capacité du village principal des 8 500 lits prévus dans le dossier de candidature de 2009 à 8 000 lits, sous réserve de l'ajout de deux villages satellites d'environ 400 lits pour les canoéistes et kayakistes en eau calme et les rameurs aux résidences d'étudiants de l'Université Brock à St. Catharines et à Minden. L'OSP exigeait une capacité d'hébergement pour au moins 8 400 athlètes, entraîneurs et officiels.

Cependant, d'autres réductions ont été apportées à la capacité prévue du village principal, et l'on était de plus en plus préoccupé par les temps

de déplacement entre le village principal et certains sites des Jeux. TO2015 a donc dû envisager l'établissement de villages additionnels pour plusieurs autres sites de compétition. Au moment de sélectionner l'emplacement des villages satellites, TO2015 a envisagé des sites pour lesquels les temps de déplacement projetés à partir du village principal étaient supérieurs à 45 minutes.

Les disciplines et les sites suivants ont été désignés aux fins de l'aménagement de villages satellites supplémentaires :

- Caledon – sports équestres (à environ une heure du village principal), pouvant accueillir 182 personnes;
- Barrie – tir et vélo de montagne (à environ une heure du village principal), pouvant accueillir 413 personnes.

Ces deux lieux pouvaient héberger un total de 600 athlètes, entraîneurs et officiels, afin de compenser les diminutions de la capacité du village principal.

Un cinquième village de 400 places à l'Université McMaster de Hamilton a été ajouté lorsqu'il est devenu évident que le temps de déplacement du village principal jusqu'au stade de Hamilton serait supérieur à 45 minutes pour les joueurs de soccer, et lorsque l'OSP a demandé une légère hausse du nombre d'athlètes participants.

Les villages satellites devaient être accessibles cinq jours avant le début d'une compétition et deux jours après la fin de celle-ci, et offrir des conditions semblables à celles présentes au village principal. TO2015 était également responsable des frais de transport, d'hébergement et de repas aux villages satellites.

Le coût total de la location des installations pour cinq villages satellites, y compris l'hébergement, les repas, les loisirs, les transports et la sécurité, a été de 4 millions de dollars.

5.6 Héritage des Jeux

5.6.1 Les Jeux ont produit des avantages à long terme pour les membres du public et les collectivités

La stratégie pour l'héritage des Jeux prévoyait la création d'avantages sociaux devant durer longtemps après la fin des Jeux, ainsi que des installations permanentes de sport et d'athlétisme qui seraient utilisés par les résidents et les athlètes locaux.

Par exemple, les Jeux ont aidé à financer l'achèvement d'un tronçon de 250 kilomètres du Sentier transcanadien en Ontario, qui relie de façon ininterrompue Windsor à Ottawa et Fort Erie à North Bay.

Les Jeux parapanaméricains ont aussi favorisé le partenariat InterActions pour le changement entre le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure, la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario et le Comité paralympique canadien, qui a pour mandat d'aider les personnes handicapées à pratiquer plus activement des sports et des loisirs.

Le programme Les enfants pan/parapanaméricains a quant à lui encouragé des enfants et des jeunes à participer à des activités sportives dans plus de 4 250 sites.

Quelque 23 000 personnes ont agi à titre de bénévoles formés durant les Jeux, et un nouveau site Web sur le bénévolat a été créé afin d'établir un lien entre les bénévoles des Jeux et les futures possibilités de bénévolat en Ontario.

L'héritage culturel des Jeux comprend des oeuvres d'art et des sculptures commandées qui demeureront accessibles au public. Des artistes canadiens ont également pu se faire connaître auprès de nouveaux publics en se produisant lors d'événements de célébration et de promotion.

Par ailleurs, TO2015 a fait don de matériel et d'autres biens à un certain nombre de nations panaméricaines, à des organisations nationales, provinciales et municipales de sports amateurs, ainsi qu'au Mouvement paralympique.

5.6.2 Des avantages durables sont associés aux investissements en immobilisations des Jeux

Un élément important de la stratégie pour l'héritage tient au fait que le public pourra utiliser des installations de sport et d'athlétisme longtemps après les Jeux. Voici les faits saillants concernant les immobilisations construites ou rénovées dans les 16 municipalités qui ont accueilli les Jeux :

Centre de sports panaméricains de Toronto : Le Centre, qui comporte deux piscines sanctionnées internationalement comprenant 10 couloirs et mesurant 50 mètres, un bassin de plongeon et des aires d'entraînement au sol, est la seule installation aquatique de la région qui satisfait aux normes internationales de compétition. L'Institut canadien du sport Ontario (ICSO) y a déménagé son siège social, tout comme l'Académie nationale de Basketball en fauteuil roulant Canada. Plongeon Canada, Natation Canada, Synchro Canada et Waterpolo Canada y ont aussi transféré des éléments de leurs équipes d'élite et de leurs programmes d'entraînement. La Ville de Toronto et le campus Scarborough de l'Université de Toronto sont copropriétaires du Centre, et les installations sont donc accessibles à la collectivité ainsi qu'aux étudiants et au personnel de l'Université.

Vélodrome de Milton : Le vélodrome, qui est l'une des deux seules pistes de cyclisme en salle sanctionnées internationalement en Amérique du Nord, comporte une piste en bois de 250 mètres à deux virages élevés de 42 degrés et permet aux cyclistes de compétition de s'entraîner à l'intérieur toute l'année. Cyclisme Canada et Cycling Ontario ont ouvert des bureaux dans cette installation, qui offre également des espaces récréatifs pour la collectivité, notamment un centre de conditionnement physique, une piste de marche et de jogging de 300 mètres, ainsi que des terrains de volleyball, de basketball et de badminton.

Stade Tim Hortons : Ce stade de 22 500 sièges, qui est le nouveau domicile des Tiger-Cats de Hamilton de la Ligue canadienne de football,

peut accueillir jusqu'à 40 000 personnes lors d'événements spéciaux.

Fonds de legs Toronto 2015

Établi en 2013, le Fonds de legs Toronto 2015 est doté d'un budget de 70 millions de dollars, dont 65 millions viennent du gouvernement du Canada et 5 millions, de la province de l'Ontario. En mars 2016, la province a approuvé 7 millions de dollars supplémentaires pour le Fonds de legs.

Le Fonds de legs, qui est géré par Toronto Foundation, un organisme indépendant, aidera à payer les coûts d'exploitation et d'entretien de trois nouveaux sites des Jeux (le Centre de sports panaméricains de Toronto, le vélodrome de Milton et le Stade d'athlétisme de l'Université York) au cours des deux prochaines décennies.

Durant les trois premières années d'existence du Fonds de legs, le Centre de sports panaméricains de Toronto devrait recevoir environ 4,1 millions de dollars, le vélodrome, 736 000 \$, et le Stade d'athlétisme, 288 000 \$. Les futures affectations seront déterminées à partir des plans d'activités annuels soumis par les propriétaires des installations.

Le village des athlètes

Après les Jeux, des travaux ont été entrepris afin de convertir le village panaméricain en collectivité du secteur riverain de Toronto. Le nouveau quartier, baptisé Canary District, répondra à des objectifs stratégiques publics comme la réduction de l'étalement urbain, la création de logements abordables et d'espaces de loisirs communautaires, et l'amélioration de l'accès aux services de transport en commun.

Le Canary District regroupera 746 condominiums et 41 maisons en rangée au prix courant, 250 logements à loyer abordable, une résidence étudiante de 257 places pour le Collège George Brown, des locaux à bureaux et des locaux de commerce au détail, ainsi qu'un centre récréatif YMCA de 82 000 pieds carrés, les travaux devant être

achevés en juin 2016. La Commission de transport de Toronto prévoyait également mettre en oeuvre un nouveau service de tramway dans le secteur.

La décision d'utiliser les terrains de l'Ouest de la rivière Don pour le village a accéléré d'environ 5 à 10 ans le réaménagement du secteur, et d'autres travaux d'aménagement, qui devraient commencer durant l'été 2016, se solderont par l'ajout de plus de 900 condominiums privés au voisinage.

5.7 Leçons apprises

La présente section met en exergue les éléments les plus réussis des Jeux et souligne les façons possibles de réduire l'exposition aux incertitudes et de mieux gérer les risques liés à l'organisation d'événements complexes et de grande envergure à l'avenir.

5.7.1 La coordination des intervenants est un facteur important pour la gouvernance et le succès des Jeux

La tenue des Jeux a nécessité la coordination des trois ordres de gouvernement, de divers ministères et organismes provinciaux ainsi que d'autres parties, comme des sociétés de transport en commun et des services de police.

Ces organisations doivent exercer de solides fonctions de gouvernance et de coordination. Le gouvernement de l'Ontario a créé le Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains (le Secrétariat) afin qu'il surveille la tenue des Jeux pour le compte de la province. Il a également mis sur pied un certain nombre de comités et de groupes de travail composés de représentants des principaux partenaires, qui étaient chargés de planifier et de gérer divers aspects des Jeux. Cette approche intégrée s'est avérée efficace pour l'atteinte de l'objectif commun : des Jeux réussis sans perturbation importante de la circulation routière ni incident de sécurité grave.

5.7.2 Des coûts estimatifs initiaux incomplets créent des pressions financières

Les Jeux attribués à Toronto en 2009 étaient assortis d'un budget de 1,4 milliard de dollars et d'un engagement à investir 1 milliard de dollars dans les terrains de l'Ouest de la rivière Don pour y construire le village des athlètes, pour un budget total de 2,4 milliards de dollars. Après avoir obtenu le droit de tenir les Jeux, TO2015 et la province ont commencé à réviser les estimations de coûts au fur et à mesure que les programmes sportifs, le choix des sites et les autres fonctions telles que la sécurité et les transports étaient finalisés. Les budgets d'immobilisations, d'exploitation et d'héritage sont passés de l'engagement initial de 1,4 milliard de dollars dans le dossier de candidature de 2009 au coût total de 1,8 milliard de dollars que nous avons estimé en mars 2016.

La majeure partie des augmentations était attribuable à des coûts supplémentaires pour des services provinciaux qui n'avaient pas été inclus dans le budget, dont le Secrétariat, les plans de transport du ministère des Transports, les activités de promotion, de célébration et d'héritage, et les services de sécurité additionnels.

TO2015 se sentait de plus en plus pressé de trouver des sources de revenus additionnels pour payer des coûts plus élevés ou de réduire la portée de certaines activités prévues dans le dossier de candidature.

5.7.3 Les budgets des événements doivent inclure uniquement les coûts futurs

L'engagement de 1 milliard de dollars pris au titre du village des athlètes dans le dossier de candidature original incluait 242 millions de dollars pour des travaux d'assainissement des terrains et d'atténuation des inondations qui avaient commencé avant 2009. Il a ensuite été déterminé que, comme ces dépenses avaient déjà été approuvées et n'étaient pas liées aux Jeux, elles n'auraient jamais

dû être incluses dans leur budget. Néanmoins, la présence de ce montant dans le budget initial a indirectement donné une plus grande marge de manoeuvre et a permis d'absorber les hausses des coûts d'immobilisations, d'exploitation et d'héritage. Cela a aidé la province et TO2015 à déclarer des coûts inférieurs aux 2,4 milliards de dollars prévus dans le budget de candidature de 2009.

5.7.4 Le regroupement de projets dissemblables peut poser des problèmes

Avant la prise de toute décision visant à regrouper des projets d'immobilisations, des examens adéquats devraient être effectués pour s'assurer de la valeur de cette façon de procéder. Cela s'avère particulièrement important lorsque les groupes de projets englobent divers propriétaires, des conceptions uniques en leur genre et des travaux dont l'étendue varie considérablement.

5.7.5 Des communications continues efficaces entre les partenaires responsables de la sécurité aident à réduire les risques

La sécurité des Jeux a été assurée conjointement par la Police provinciale de l'Ontario/Groupe intégré de la sécurité (O.P.P./GIS), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), huit forces de police régionales et municipales, TO2015 et les services de sécurité privés engagés sous contrat par l'O.P.P./GIS et TO2015. Comme nous l'avons mentionné dans notre audit de 2014 sur la sécurité des Jeux, les plans de sécurité de TO2015 n'étaient pas toujours communiqués clairement et en temps opportun à l'O.P.P./GIS. Comme il est indiqué ci-dessous, dans un certain nombre de cas, l'O.P.P./GIS a dû fournir des ressources additionnelles pour combler des lacunes dans la planification des services de sécurité à TO2015 qui, autrement, auraient pu contribuer à des incidents de sécurité.

5.7.6 Une empreinte géographique étendue nécessite des services de transport coordonnés

Un élément essentiel du succès des Jeux a été la mise en place d'un plan de transport global. Le ministère des Transports et TO2015 ont réussi à conduire les athlètes et les officiels aux sites et à les ramener sans retard majeur. Malgré quelques retards sur les routes principales, les mesures de circulation temporaires n'ont pas eu d'impact majeur sur le public. Le Ministère et TO2015 ont travaillé en collaboration avec les municipalités, les planificateurs de la sécurité, les exploitants des services de transport en commun et les planificateurs en matière d'accessibilité afin d'atteindre les objectifs globaux du Plan de prestation des services de transport.

5.7.7 Il faut s'attendre à ce que les régimes de primes et les primes versées attirent l'attention du public

Les primes d'achèvement à verser aux employés de TO2015 ont fait l'objet de discussions à l'Assemblée législative et dans les médias. Nous avons constaté qu'il n'est pas inhabituel de verser des primes d'achèvement aux personnes qui travaillent à l'organisation de grandes manifestations sportives telles que les Jeux. Selon la façon dont elles sont structurées, ces primes peuvent inciter les employés à rester jusqu'à la fin de l'événement. Cependant, si le régime de primes n'est pas transparent pour le public dès le début et n'est pas lié à des objectifs appropriés, il peut soulever des préoccupations. De plus, si les primes ne sont pas versées conformément à des modalités établies à l'avance, leur versement pourrait aussi être remis en question.

Annexe 1 : Chronologie des principaux événements

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

Date	Événement
Avr. 2008	Le gouvernement approuve la demande présentée par le ministère de la Promotion de la santé portant sur l'élaboration d'un dossier de candidature à l'organisation des Jeux panaméricains de 2015.
Août 2008	Le premier ministre Dalton McGuinty lance officiellement aux Jeux olympiques de Pékin la candidature de Toronto à l'organisation des Jeux panaméricains de 2015.
Sept. 2008	La province s'engage à garantir la disponibilité des fonds pour l'organisation des Jeux.
Avril 2009	La province et ses principaux partenaires soumettent un dossier de candidature doté d'un budget de 1,4 milliard de dollars pour l'organisation des Jeux. La province annonce qu'elle prévoit de construire un village des athlètes pour un montant supplémentaire de 1 milliard de dollars. La part du budget de candidature assumée par la province correspond à 500 millions de dollars plus les dépassements de coûts éventuels et d'autres coûts du gouvernement hôte.
Nov. 2009	L'Organisation sportive panaméricaine (OSP) accorde l'organisation des Jeux panaméricains de 2015 à Toronto. Des ententes sont conclues avec tous les partenaires.
Janv. 2010	TO2015, le Comité d'organisation de Toronto pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015, est constitué pour organiser les Jeux.
Févr. 2010	La province approuve la désignation d'Infrastructure Ontario comme gestionnaire de projet pour la réalisation du village des athlètes et de 10 grands projets d'infrastructures sportives.
Sept. 2010	Le ministère de la Promotion de la santé et du Sport et le ministère de l'Infrastructure présentent un rapport au Conseil du Trésor prévoyant un budget de 709 millions de dollars pour le village des athlètes.
Janv. 2011	Infrastructure Ontario publie la demande de propositions pour le village des athlètes.
Juill. 2011	TO2015 présente la première version du plan d'activités, y compris le budget pour la tenue des Jeux.
Août 2011	Infrastructure Ontario lance le processus d'appel d'offres pour les 10 grands projets d'infrastructures sportives.
Sept. 2011	Infrastructure Ontario attribue le contrat de construction du village des athlètes à Dundee Kilmer.
Juill.-oct. 2012	Infrastructure Ontario signe des ententes de projet pour les 10 grands projets d'infrastructures sportives.
Juill. 2013	TO2015 présente la deuxième version du plan d'activités, y compris un budget révisé comportant un écart de financement de 20 millions de dollars.
Juill. 2014 -juin 2015	Les 10 grands projets d'infrastructures sportives sont substantiellement achevés aux fins d'utilisation durant les Jeux panaméricains et parapanaméricains.
Sept. 2014	La province approuve un financement supplémentaire maximal de 74 millions de dollars pour aider TO2015 à faire face aux pressions budgétaires.
Oct. 2014	TO2015 présente la troisième version du plan d'activités, y compris un budget révisé incluant le montant supplémentaire de 74 millions de dollars approuvé le mois précédent.
Févr. 2015	Dundee Kilmer, l'entrepreneur, livre le village des athlètes à TO2015.
Du 10 au 26 juill. 2015	Tenue des Jeux panaméricains.
Du 7 au 15 août 2015	Tenue des Jeux parapanaméricains.

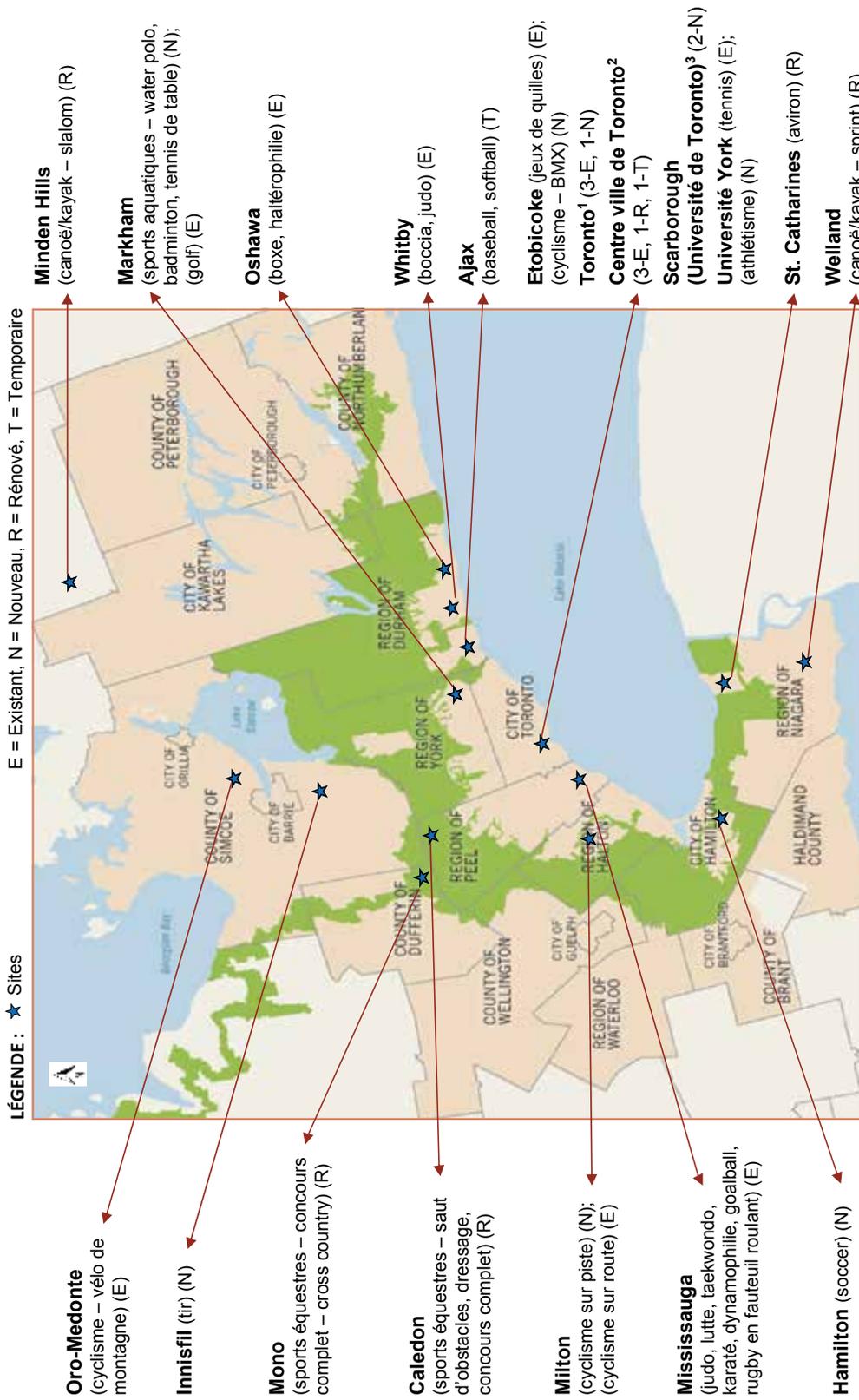
Annexe 2 : Rôles et responsabilités des principaux partenaires

Sources des données : Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains, Entente multipartite pour les Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015, Ville de Toronto

Partenaires organisateurs	Principaux rôles et responsabilités
Province de l'Ontario, représentée par le Secrétariat des Jeux panaméricains et parapanaméricains (le Secrétariat) du ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonner la participation de la province à la planification des Jeux, notamment travailler avec Infrastructure Ontario et le ministère du Développement économique, de l'Emploi et de l'Infrastructure pour aménager le village des athlètes et les principaux sites des Jeux. • Coordonner la participation de la province à la planification et à la prestation des services de transport, de sécurité, de santé et de gestion des urgences. • Fournir des fonds pour le budget d'exploitation de TO2015, un fonds pour l'héritage des Jeux (entretien continu des installations que le public pourra utiliser après les Jeux), le village des athlètes, les services de sécurité et de transport, certains sites, les activités de célébration et de promotion, une stratégie pour l'héritage, certains services municipaux et les villages satellites. • Assumer tout déficit des Jeux.
Gouvernement du Canada (représenté par le Secrétariat fédéral des Jeux de 2015 et le ministère du Patrimoine canadien)	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des fonds pour le budget d'immobilisations de TO2015, la construction et la remise en état des sites, le fonds pour l'héritage, les services fédéraux essentiels et le soutien des sites après les Jeux. • Fournir des services fédéraux essentiels, dont les services de sécurité frontalière, d'immigration, du renseignement de sécurité et de la GRC et les prévisions météorologiques.
Ville de Toronto (représentée par l'équipe de la Ville 2015) et 15 autres municipalités (Ajax, Burlington, Caledon, Hamilton, Innisfil, Markham, Milton, Minden, Mississauga, Mono, Oro Medonte, Oshawa, St. Catharines, Welland et Whitby)	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des fonds pour les coûts d'immobilisations liés aux sites. • Planifier, coordonner et diriger la prestation des services municipaux essentiels et les organismes locaux appuyant les Jeux. • Respecter les engagements financiers relatifs à l'infrastructure. • Assumer la responsabilité des sites culturels sur leur territoire (sauf le Parc panaméricain CIBC, qui relevait de la responsabilité de TO2015, et Nathan Phillips Square, site qui était financé et exploité conjointement par les trois ordres de gouvernement et TO2015).
Comité d'organisation des Jeux (TO2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la planification, la promotion, le financement, l'organisation et la tenue des Jeux. • Gérer les fonds de 1,4 milliard de dollars fournis par la province, le gouvernement fédéral, les municipalités et les universités pour les projets d'exploitation et d'immobilisations. • Gérer les travaux de construction et de remise à neuf des sites sportifs couverts par le budget des projets d'immobilisations. • Générer des recettes provenant des commandites, de la vente de billets et de la délivrance des permis.
Comité olympique canadien	<ul style="list-style-type: none"> • Assumer la responsabilité de tous les aspects de la participation du Canada au Mouvement olympique et aux Jeux panaméricains.
Comité paralympique canadien	<ul style="list-style-type: none"> • Assumer la responsabilité de tous les aspects de la participation du Canada au Mouvement paralympique et aux Jeux paralympiques • Créer un environnement optimal où les athlètes paralympiques canadiens peuvent compétitionner et gagner aux Jeux. • Encourager tous les Canadiens handicapés à faire du sport.

Annexe 3 : Empreinte des Jeux

Source des données : ministère du Tourisme, de la Culture et du Sport



¹ Handball, patinage artistique, racquetball, squash, rugby à sept, athlétisme, marche, triathlon, sports aquatiques – natation en eaux libres, ski nautique et planche nautique, cyclisme sur route, volleyball de plage, gymnastique artistique, gymnastique rythmique, trampoliner, volleyball intérieur, athlétisme – marathon, jeux de quilles.

² Hockey sur gazon, tir à l'arc, voile, football à cinq, football à sept, basketball, basketball en fauteuil roulant.

³ Sports aquatiques – plongeon, sports aquatiques – natation, sports aquatiques – nage synchronisée, escrime, pentathlon moderne, tennis en fauteuil roulant, volleyball assis, patinage de vitesse sur piste.

Remarque : La ville de Burlington a accueilli un centre d'entraînement pour le soccer.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4606-8308-8 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-8309-5 (PDF)

