

Programme de prêts d'Infrastructure Ontario

Contexte

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

Le rôle d'IO est de gérer l'infrastructure publique de l'Ontario, les biens immobiliers et les installations du gouvernement et d'aider à financer le renouvellement de cette infrastructure. IO compte quatre principaux secteurs d'activité qui traitent avec des clients gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces secteurs sont : la Division de la gestion des biens immobiliers, la Société foncière de l'Ontario, la Division de la mise en oeuvre des projets, et la Division des services de prêts (le Programme de prêts).

IO octroie des prêts aux municipalités et aux secteurs parapublic et sans but lucratif de l'Ontario aux fins du développement de l'infrastructure. Le budget 2013-2014 du Programme de prêts se chiffrait à 9,85 millions de dollars. Les Services de prêts d'IO emploient 28 équivalents temps plein, y compris

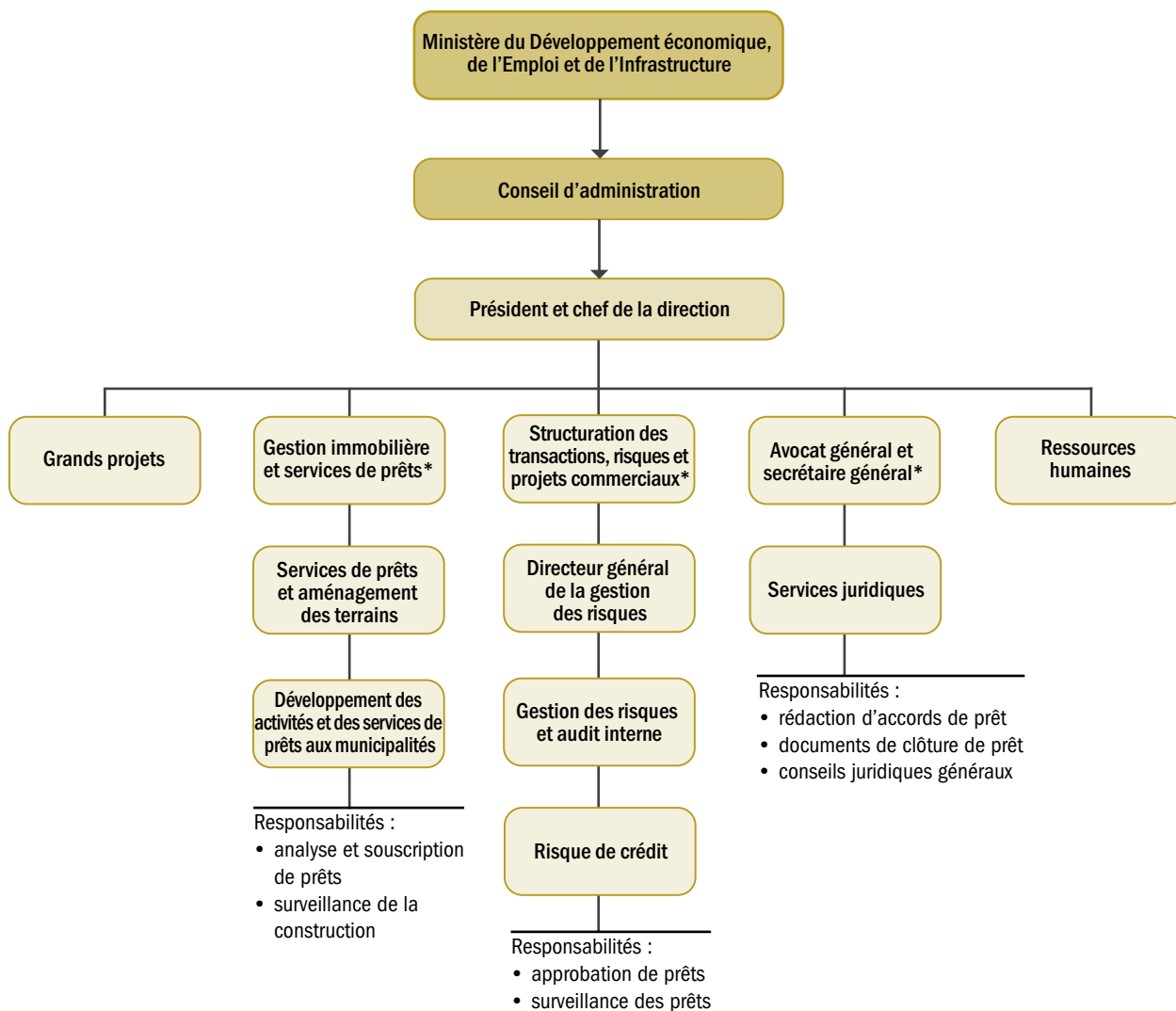
des agents de prêts, des assureurs commerciaux, du personnel de relations avec la clientèle, des analystes de risque de crédit, des chefs de projet, des analystes de trésorerie et des conseillers juridiques (voir la **figure 1**).

Historique d'Infrastructure Ontario et du Programme de prêts

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

Figure 1 : Organigramme d'Infrastructure Ontario

Source des données : Infrastructure Ontario



* Divisions qui participent généralement à l'administration du Programme de prêts.

Expansion du portefeuille de prêts

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

- les municipalités;
- les universités et les collèges affiliés;
- les sociétés municipales (y compris les entreprises de production d'électricité, les distributeurs d'énergie locaux et les sociétés énergétiques de quartier);
- les régies locales de services publics;
- les foyers de soins de longue durée et les maisons de soins palliatifs sans but lucratif;
- les fournisseurs de logements sociaux et abordables sans but lucratif;
- les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones;

- les centres de services sociaux et de santé communautaires;
- les instituts de formation en arts sans but lucratif;
- les organisations sportives et récréatives sans but lucratif.

Les entités qui font partie des secteurs ci-dessus sont admissibles aux emprunts auprès d'IO. De plus, d'autres entités, notamment le Comité d'organisation des Jeux panaméricains et parapanaméricains de 2015 et le District de la découverte MaRS, ont été désignées des emprunteurs admissibles en vertu de la Loi et du Règlement de l'Ontario 210/11 y afférent. Le Conservatoire royal de musique a aussi été déclaré admissible par voie de décret, en application d'un article de la Loi qui autorise le gouvernement à désigner d'autres activités qu'IO peut appuyer, sous réserve de l'approbation du Cabinet.

L'expansion du Programme de prêts aux secteurs parapublic et sans but lucratif a permis aux emprunteurs, qui auparavant pouvaient ne pas avoir de cote de crédit auprès d'agences de notation externes, d'accéder à un financement abordable grâce à la cote de solvabilité supérieure de la province et au faible coût du capital. En conformité avec le mandat élargi du Programme de prêts, IO administre un portefeuille de 806 prêts consentis à 353 emprunteurs et a approuvé des prêts totalisant plus de 7 milliards de dollars depuis le début du Programme de prêts. Le 31 mars 2014, le solde des prêts en cours d'IO s'élevait à environ 4,9 milliards de dollars; ce solde est ventilé par secteur à la figure 2.

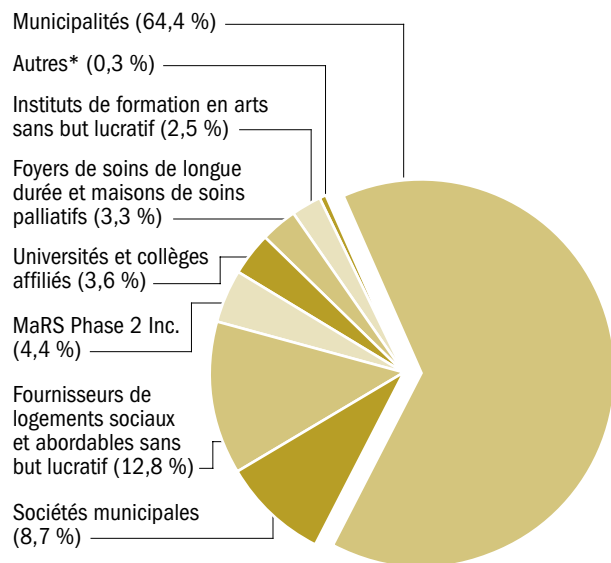
Cadre de risque de crédit

La politique de risque de crédit d'IO expose la stratégie de gestion du risque de crédit, les rôles et responsabilités connexes, les contrôles internes, et les exigences de déclaration auprès du conseil d'administration.

Cette politique définit le risque dans les termes suivants : [traduction] « la possibilité de défaut de paiement ou de non-paiement, par les

Figure 2 : Total des avances de prêt en souffrance par secteur admissible, au 31 mars 2014 (%)

Source des données : Infrastructure Ontario



* Comprend les secteurs suivants : centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones; centres de services sociaux et de santé communautaires; organismes de sports et de loisirs sans but lucratif; conseils de services locaux.

emprunteurs, des intérêts ou des remboursements du capital prévus ». Outre cette politique générale, IO a adopté des politiques sur le risque de crédit et l'octroi de prêts pour chacun des 10 secteurs emprunteurs admissibles. Chaque politique décrit les forces et les risques de crédit généraux d'un secteur donné ainsi que les risques individuels communs à ce secteur. De plus, les politiques précisent les limites maximales d'exposition d'IO concernant les prêts individuels et pour chaque secteur dans son ensemble; le ratio maximal de couverture du service de la dette pour les emprunteurs potentiels dans le secteur en fonction de leur catégorie de risque; et d'autres limites propres aux secteurs.

IO classe les emprunteurs dans trois catégories de risque, qui sont fondées sur le niveau relatif de surveillance et de financement du gouvernement à l'endroit de l'entité emprunteuse. Les emprunteurs classés dans la catégorie « primaire » comprennent les municipalités, les universités et collèges affiliés, et les régies locales de services publics (qui fournissent des services municipaux à l'extérieur des municipalités constituées en personne morale,

p. ex. dans les régions rurales). Les prêts octroyés à ces emprunteurs sont considérés comme les moins risqués parce qu'ils disposent de sources de revenus permanentes et stables leur permettant d'amortir la dette à long terme. Les emprunteurs dans la catégorie « secondaire » comprennent certaines sociétés municipales (p. ex. les distributeurs d'énergie locaux), les foyers de soins de longue durée, les fournisseurs de logements sociaux sans but lucratif, et les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones. Ces emprunteurs sont classés dans cette catégorie de risque secondaire, car même s'ils bénéficient d'une certaine forme de surveillance et de soutien financier du gouvernement, ce dernier n'est pas tenu par la loi de les appuyer. Les emprunteurs dans la catégorie « tertiaire » incluent certaines sociétés municipales (p. ex. les entreprises de production d'électricité), les sociétés énergétiques de quartier, les instituts de formation en arts sans but lucratif, les maisons de soins palliatifs, et les organisations sportives et récréatives sans but lucratif. Les emprunteurs tertiaires sont considérés comme présentant le risque de crédit le plus élevé parce qu'ils reçoivent généralement peu de fonds d'immobilisations du gouvernement, sinon aucun, et doivent compter sur des sources d'autofinancement pour amortir leur dette.

Objectif et portée de l'audit

Notre audit visait à évaluer si IO :

- octroie des prêts aux emprunteurs admissibles dans des conditions qui correspondent aux risques associés;
- surveille efficacement le rendement continu des prêts en cours et prend les mesures requises lorsque le risque le justifie.

La haute direction d'IO a examiné et approuvé notre objectif d'audit et les critères associés.

Notre travail d'audit a essentiellement été effectué dans les deux bureaux principaux d'IO à Toronto, entre janvier et juin 2014. Nous avons

examiné les documents pertinents ainsi que les politiques et procédures administratives; analysé les statistiques et renseignements pertinents; et interrogé le personnel compétent d'IO et d'autres intervenants principaux. Nous avons examiné le processus d'approbation des prêts dans un échantillon de dossiers de demandes de prêt approuvées au cours des cinq dernières années, de même que le processus de surveillance dans un échantillon de prêts municipaux et non municipaux consentis, en mettant surtout l'accent sur les prêts non municipaux à risque élevé. Nous avons aussi vérifié les rapports de suivi des prêts d'IO, y compris sa Liste de surveillance des prêts. En outre, nous nous sommes penchés sur les rapports pertinents d'audit interne et le rapport d'un consultant externe sur les résultats de l'analyse des processus d'octroi de prêts et d'examen de la solvabilité d'IO, qui s'est tenue de juin à novembre 2013, ainsi que le plan d'action de la direction pour donner suite aux constatations du rapport.

Résumé

IO doit améliorer ses modèles d'évaluation du risque de crédit (particulièrement pour les emprunteurs non municipaux), et actualiser et renforcer ses politiques de risque de crédit. IO doit aussi officialiser ses procédures de surveillance des prêts, qui n'étaient pas bien documentées au moment de notre audit. Nous avons aussi recommandé qu'IO se dote d'un outil de surveillance afin de suivre et de surveiller la conformité avec les conventions d'endettement non standards dans certains accords de prêt.

Nous avons généralement conclu que les politiques et procédures d'IO relatives à l'octroi et à l'approbation des prêts étaient raisonnables et suffisantes pour s'assurer que les conditions des prêts consentis aux emprunteurs admissibles sont proportionnées aux risques associés. Au cours des dernières années, IO a renforcé sa surveillance en

séparant la fonction de surveillance des fonctions de souscription et d'examen de la solvabilité ainsi qu'en élaborant divers rapports et outils de surveillance du portefeuille de prêts, dont la Liste de surveillance des prêts douteux. La grande majorité des emprunteurs acquittent leurs paiements comme exigé et, par le passé, les pertes sur prêts ont été rares et leur montant peu élevé. Les prêts à risque élevé dans le portefeuille d'IO n'étaient pas initialement ceux consentis aux secteurs emprunteurs admissibles.

Prêts à risque élevé

Les prêts non municipaux à risque élevé que nous avons examinés étaient surveillés par IO, qui avait mis en place des mesures pour les emprunteurs éprouvant des difficultés à remplir les conditions de leur accord de prêt. Au moment de notre audit, IO utilisait sa Liste de surveillance des prêts pour surveiller quatre prêts en difficulté. Le solde impayé global de ces prêts au 31 mars 2014 se situait approximativement à 300 millions de dollars. Les deux prêts à risque élevé les plus importants sur la Liste de surveillance des prêts avaient été octroyés à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des 10 secteurs admissibles d'IO, mais avaient été déclarés admissibles par d'autres moyens légaux afin d'appuyer les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation.

Prêt pour la Phase 2 de MaRS

Un prêt d'au plus 235 millions de dollars (montant de 216 millions de dollars en souffrance au 31 mars 2014) avait été accordé à une filiale du District de la découverte MaRS, un organisme sans but lucratif déclaré admissible au Programme de prêts par voie de modification réglementaire, qui autrement n'aurait pas été admissible. Le District de la découverte MaRS a demandé l'emprunt pour relancer la construction d'une tour de bureaux commerciaux et de recherche – que devait construire, posséder et exploiter un promoteur privé, après que ce dernier n'a pu obtenir de financement pour

terminer la construction interrompue pendant le fléchissement économique en 2008.

IO a approuvé la demande d'emprunt en mai 2010. Les travaux de construction ont repris en août 2011, après que le District de la découverte MaRS a consenti des concessions favorables au promoteur afin d'éviter de prolonger les retards de construction, et après que le ministère de la Recherche et de l'Innovation (MRI) a signé une garantie du service de la dette, qui tenait lieu de condition d'emprunt stipulant la location anticipée de 80 % de l'immeuble. En conformité avec ses politiques et procédures, IO a surveillé le projet pendant toute la période de construction afin de gérer les risques de construction.

Le projet est maintenant terminé et l'immeuble est prêt à l'occupation, mais l'espace loué actuellement n'est pas suffisant pour acquitter les paiements d'intérêts du prêt, qui étaient exigibles à compter de janvier 2014. Les deux baux les plus importants de tiers ont été signés avec des organismes financés par les fonds publics (Santé publique Ontario et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer). Les engagements de location avaient été pris avant le début de la construction en 2007, à des tarifs supérieurs à ceux du marché locatif actuel pour ce type d'immeuble. MaRS n'a pu trouver d'autres locataires à ces tarifs, qui ne peuvent être réduits en raison des concessions offertes au promoteur pour permettre à MaRS de poursuivre la construction en 2011.

Parce que le MRI doit honorer la garantie octroyée pour faciliter le prêt et compte tenu du risque posé par les fonds supplémentaires dont MaRS pourrait avoir besoin à l'appui de ses opérations, le ministre de l'Infrastructure a demandé à IO d'examiner des options pour maintenir à la fois le projet et le prêt, tout en réduisant l'exposition du gouvernement. En avril 2014, le MRI et le ministère de l'Infrastructure ont rédigé une présentation conjointe au Conseil du Trésor analysant chaque option envisagée et ont conclu que la meilleure option était que le ministère de l'Infrastructure achète l'immeuble, dans la mesure

où il pouvait le faire économiquement. Les négociations avec les intéressés se poursuivaient en août 2014 lorsque nous avons terminé notre audit. Le 23 septembre 2014, une entente conditionnelle visant l'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée.

L'absence de transparence entourant les objectifs stratégiques et les avantages attendus en contrepartie des risques majeurs assumés dans l'octroi du prêt et de la garantie donne l'impression d'un renflouement du promoteur du secteur privé. Il reste à savoir si les avantages découlant de cette opération l'emporteront en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Autres prêts à risque élevé

Figurent aussi sur la Liste de surveillance des prêts d'IO deux anciens prêts accordés à des organismes sans but lucratif, dont le solde impayé combiné s'élevait à environ 75 millions de dollars le 31 mars 2014. Les deux prêts ont été approuvés sur la base d'hypothèses excessivement optimistes concernant les revenus de dons, qui ne se sont toujours pas matérialisés. Une approbation par décret était nécessaire pour qu'un des emprunteurs soit admissible au Programme de prêts. Les deux emprunteurs n'auraient pas été admissibles aux termes des politiques de prêt d'IO pour ce qui est des revenus de dons existants au moment de notre audit. Ces deux prêts ne sont pas actuellement en défaut.

L'autre prêt sur la Liste de surveillance des prêts, dont le solde était d'environ 12 millions de dollars le 31 mars 2014, faisait l'objet d'un suivi parce que les revenus provenant du projet d'infrastructure financé avec le prêt étaient inférieurs à ceux projetés dans une étude technique réalisée à l'étape de la proposition du projet.

Majorité des prêts octroyés aux municipalités à faible risque

Environ 64 % des prêts dans le portefeuille du Programme de prêts ont été accordés à des municipalités, qui sont des emprunteurs à risque relativement faible et dont la situation financière est surveillée chaque année par le ministère des Affaires

municipales et du Logement. Nous avons constaté que les procédures en place étaient respectées dans les dossiers de prêts municipaux que nous avons examinés et d'autres améliorations des politiques de prêt du Programme de prêts étaient en cours.

RÉPONSE GLOBALE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO est sensible au travail assidu et aux réflexions du Bureau de la vérificatrice générale qui a examiné son Programme de prêts. Notre équipe de direction remercie aussi le Bureau d'avoir reconnu la contribution du Programme de prêts à de nombreuses collectivités, à la fois de grande et de petite taille, partout dans la province. Une infrastructure publique moderne et efficace est essentielle au développement et au maintien d'une économie vigoureuse, de collectivités prospères et d'un environnement propre et sain.

Conjointement avec ses clients, IO a appuyé le financement de plus de 1 000 projets – tant la construction de routes, de ponts et d'installations que l'acquisition de biens, tels des véhicules et du matériel, car la majorité des dépenses en immobilisations sont admissibles. IO soumet les emprunteurs à des examens approfondis indépendants de souscription de prêts et de solvabilité afin de confirmer la solidité financière de la demande d'emprunt. En plus d'examiner les prêts à l'étape opérationnelle, nous surveillons aussi étroitement l'exécution des projets de construction en appliquant des exigences de surveillance indépendante et de production de rapports concernant les projets. Pour tous les prêts à risque cernés à l'étape de la construction ou de l'exploitation, IO collabore de manière proactive avec les emprunteurs pour formuler des solutions viables, de façon à continuer à fournir d'importants services aux Ontariens et à rembourser l'intégralité des prêts.

IO entend donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale dans le but d'améliorer encore plus le Programme de prêts. Nous

appliquerons chaque recommandation afin de remplir notre engagement à améliorer constamment les services que nous offrons à la province.

Dans un esprit d'amélioration constante, IO a engagé un cabinet comptable réputé à la suite d'un processus concurrentiel en juin 2013 pour examiner le Programme de prêts. Le consultant s'est attardé à toutes les facettes du Programme de prêts et a évalué les pratiques d'IO en les comparant aux pratiques exemplaires à l'échelle de l'industrie. Depuis, nous avons agi pour apporter les améliorations proposées dans l'examen externe et comptons mener à terme le plan d'action d'ici la fin de l'exercice 2014-2015.

Constatations détaillées de l'audit

Prêts municipaux

Au cours des 10 dernières années, 231 des 444 municipalités ontariennes ont conclu un accord de financement dans le cadre du Programme de prêts administré par IO. Le 31 mars 2014, les prêts en cours consentis par IO aux municipalités totalisaient environ 3,1 milliards de dollars, comptant pour environ 64 % du total des prêts en cours.

Les municipalités sont assujetties aux limites réglementaires imposées à l'emprunt et sont tenues par la loi de présenter des budgets annuels équilibrés. Elles sont aussi en mesure de générer des recettes à partir de leur assiette fiscale. Pour ces raisons, IO est d'avis que les prêts municipaux procurent la plus grande solvabilité (ou le plus faible risque) par rapport à l'ensemble de ses prêts.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de prêts municipaux et les outils d'évaluation des risques ainsi que le rendement des prêts jusqu'à présent. Nous avons conclu que l'évaluation générale des risques effectuée par IO concernant les prêts municipaux semble appropriée. À ce stade,

les prêts municipaux ne sont pas en défaut de remboursement.

Un processus structuré d'évaluation des risques était en place pour les prêts municipaux que nous avons vérifiés. IO a adopté le modèle d'évaluation de la solvabilité, élaboré par l'Office ontarien de financement, et a utilisé les données recueillies par le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML), le principal organisme de liaison entre le gouvernement de l'Ontario et les municipalités de la province. Le MAML gère le processus annuel de rapport d'information financière (RIF), le principal outil de collecte d'information financière et statistique sur les municipalités. Selon le modèle d'évaluation de la solvabilité adopté par IO, sept ratios financiers clés sont calculés à partir des données provenant du RIF, puis une cote de crédit est attribuée en fonction de la note moyenne cumulative des sept ratios. Nous avons constaté que le modèle d'évaluation de la solvabilité est utilisé dans l'analyse de la solvabilité pour tous les prêts municipaux que nous avons examinés.

En plus des cotes de crédit internes d'IO, les grandes municipalités sont évaluées par des services externes d'évaluation de la solvabilité. Le processus de souscription municipale d'IO comprend aussi l'examen des demandes des emprunteurs par le MAML, qui communique une rétroaction au sujet de la situation financière des municipalités et des empêchements au prêt ainsi que ses préoccupations concernant les demandes de prêt.

Actuellement, IO surveille les prêts municipaux lors de l'examen annuel des états financiers audités, des données recueillies dans le RIF et des discussions avec le MAML, s'il y a lieu. Le Service du risque de crédit d'IO compte sur l'examen annuel pour identifier les emprunteurs dont la cote de crédit est faible, et évalue l'impact potentiel sur le remboursement de leur prêt. Nous avons conclu qu'IO disposait de procédures efficaces pour surveiller les prêts municipaux, mais que celles-ci pourraient être mieux documentées.

RECOMMANDATION 1

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

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO effectue la surveillance du portefeuille de prêts pour l'ensemble des secteurs en procédant à un examen trimestriel du portefeuille. Cet examen vise à relever les tendances négatives de façon à prendre des mesures opportunes pour minimiser les créances irrécouvrables potentielles et à inscrire sur sa Liste de vérification les emprunteurs pouvant éprouver des difficultés de remboursement afin de les soumettre à un examen approfondi. IO remercie la vérificatrice générale de cette recommandation et reconnaît qu'elle doit documenter directement dans ses politiques de crédit les procédures de surveillance existantes. IO s'engage à documenter en 2014 toutes les activités de surveillance des prêts dans ses politiques de crédit et ses normes et procédures d'exploitation.

Prêts non municipaux

Analyse et approbation

IO n'a pas adopté de modèle standard pour évaluer les risques de crédit posés par les emprunteurs non municipaux, car leur structure organisationnelle, leurs exigences de rapports financiers, et leurs capacités et risques financiers varient considérablement.

Lorsqu'un emprunteur non municipal présente une demande de prêt à IO, celle-ci est attribuée à un souscripteur pour analyse de solvabilité. Le souscripteur rédige une note sommaire et la soumet au Comité d'examen de la solvabilité d'IO, un comité de la haute direction dont les membres

comprennent le directeur de la gestion des risques, le directeur des finances et vice-président directeur du financement des transactions et l'avocat général d'IO, ainsi qu'un représentant de l'Office ontarien de financement.

La note sommaire présente une analyse de la solvabilité, y compris un résumé des détails financiers de la demande de prêt, la cote de risque de crédit du demandeur, le résumé des détails du projet d'infrastructure, un aperçu de la structure de gouvernance du demandeur et du projet, et une recommandation d'approuver ou non la demande qui en résume les forces et les difficultés. Cette information est suivie d'une analyse détaillée des risques (de crédit ou autres) rédigée par le souscripteur en conformité avec les politiques de risque de crédit d'IO (dernière mise à jour en novembre 2012) et les directives de souscription (dernière mise à jour en septembre 2011). Cette analyse comprend les commentaires de spécialistes en droit, gestion de projet, environnement et évaluation d'IO. La note sommaire recommande des exigences de sécurité générales et des conventions d'endettement, de même que des mesures de sécurité ou des conventions supplémentaires jugées appropriées. Concernant les projets de construction de plus de 50 millions de dollars, IO exige qu'un rapport de diligence raisonnable sur le projet soit rédigé par un tiers, notamment un cabinet-conseil en architecture ou en génie civil. Nous avons constaté que les rapports requis sur les projets étaient versés au dossier pour tous les prêts de plus de 50 millions de dollars examinés dans notre échantillon.

Le Service du risque de crédit d'IO examine la note sommaire pour vérifier si les politiques de crédit ont été respectées, avant de la soumettre aux fins d'approbation. Les prêts d'au plus 2 millions de dollars sont approuvés par le directeur de la gestion des risques, ceux d'au plus 25 millions de dollars par le Comité d'examen de la solvabilité, et ceux de plus de 25 millions de dollars par le conseil d'administration. L'approbation du prêt est consignée dans le procès-verbal du comité concerné.

Nous avons constaté que le fondé de pouvoir délégué avait approuvé en bonne et due forme tous les prêts de l'échantillon examiné. Nous sommes d'avis que les analyses des demandes de prêt et des risques de notre échantillon étaient généralement bien documentées, à la fois dans les dossiers de prêt et les notes sommaires. Dans certains anciens dossiers examinés, nous avons noté que la cote de risque de crédit attribuée n'était pas toujours inscrite dans la note sommaire, et que certaines analyses financières n'étaient pas aussi exhaustives que celles pour les prêts récents. Dans un dossier de notre échantillon portant sur un prêt de 7 millions de dollars approuvé en 2011, nous avons relevé des déficiences dans le processus de souscription, où des projections de revenus trop optimistes avaient été acceptées. La cote de risque de ce prêt n'était pas étoffée de manière appropriée dans la note sommaire au moyen d'une information et d'une analyse de sensibilité. Ce prêt figure actuellement sur la Liste de surveillance des prêts d'IO.

Surveillance

Afin d'assurer un examen indépendant et une analyse critique de son processus de souscription, IO a transféré, en avril 2013, la responsabilité concernant l'examen des demandes de crédit et la surveillance des prêts de son Service de souscription au Service du risque de crédit. Le Service du risque de crédit procède à l'élaboration et à l'amélioration de plusieurs outils de surveillance des prêts et d'autres outils de rapport, mais au moment de notre audit, les politiques et procédures de surveillance des prêts n'étaient toujours pas officialisées.

Le Service du risque de crédit s'acquitte actuellement des fonctions suivantes de surveillance des prêts :

- évaluer la viabilité financière courante des emprunteurs pendant la durée de leur prêt;
- assurer la conformité avec les conditions de paiement, les restrictions et les conventions de l'accord de financement;

- cerner les tendances négatives dans le rendement financier des emprunteurs afin de faciliter une intervention hâtive au besoin;
- identifier les emprunteurs pouvant éprouver des difficultés de remboursement et les inscrire sur la Liste de surveillance des prêts (adoptée au début de 2012).

Les Services de prêts d'IO assument encore la surveillance des projets de construction en cours. Ils examinent les rapports de projet transmis chaque mois par les emprunteurs lorsqu'ils reçoivent les fonds de leur prêt. D'après la complexité du projet, la surveillance est effectuée par un chef de projet des Services de prêts, un contrôleur de projet tiers engagé par les Services de prêts mais payé par l'emprunteur, ou ces deux personnes.

Le Service du risque de crédit fait le suivi de tous les emprunteurs non municipaux d'IO. Les exigences de rapports standards stipulées dans l'accord de prêt (p. ex. les états financiers audités) sont contrôlées au moyen d'un tableur, qui est aussi utilisé pour évaluer les conventions de base et les ratios (ratio de couverture du service de la dette, ratio courant et ratio d'endettement), par rapport aux plafonds établis. Toutefois, IO n'a pas mis en place de processus de surveillance officiel pour assurer le suivi et la surveillance de la conformité avec les conventions.

Dans notre examen des processus d'analyse et d'approbation des prêts, nous avons relevé un nombre de cas dans notre échantillon où des restrictions ou conventions non standards avaient été intégrées aux accords de financement par prêt afin de tenir compte de secteurs de risque particuliers. Nous n'avons cependant relevé aucune preuve qu'IO surveillait la conformité avec les conventions.

En plus du tableur de surveillance, IO a conçu des rapports de surveillance des prêts pour tenir informés les cadres supérieurs et le conseil d'administration. Le rapport d'examen trimestriel résume le rendement de tous les prêts non municipaux dans quatre catégories : l'état des projets de construction (s'il y a lieu), l'examen financier, la conformité avec les conditions de paiement, et la conformité avec

les conventions. Les prêts, pour lesquels une détérioration financière ou des préoccupations graves concernant le service de la dette sont consignées dans le rapport d'examen trimestriel, sont portés sur la Liste de surveillance des prêts. Les emprunteurs figurant sur la Liste de surveillance des prêts peuvent ne pas être en défaut, mais sont considérés comme présentant un risque d'incertitude élevé pour ce qui est des remboursements futurs.

Le 31 mars 2014, quatre prêts figuraient sur la Liste de surveillance des prêts d'IO. Le solde des impayés totalisait près de 300 millions – approximativement 15 % du total des prêts municipaux d'IO.

Deux prêts sur la Liste de surveillance des prêts avaient été consentis à des emprunteurs qui ne faisaient pas partie des 10 secteurs admissibles d'IO, mais ces prêts avaient été octroyés quand même parce qu'ils appuyaient les plans et les priorités du gouvernement, notamment le soutien des arts, de la recherche et de l'innovation. Un des emprunteurs, le Conservatoire royal de musique, avait été déclaré admissible au Programme de prêts par voie de décret en juillet 2007. L'autre, MaRS Phase 2 Inc. (examiné en détail dans une section ci-après), a été rendu admissible par voie de modification d'un règlement en février 2010. Comme mentionné précédemment, les politiques de prêt d'IO visant les 10 secteurs admissibles précisent les risques particuliers et les seuils d'octroi de prêt pour chaque secteur. Les prêts aux emprunteurs hors des secteurs admissibles sont beaucoup plus risqués.

Nous avons aussi remarqué que les prêts totalisant 75 millions de dollars octroyés au Conservatoire royal de musique et à un autre organisme sans but lucratif avaient été approuvés sur la base d'une projection de dons de financement, mais ceux-ci ont été inférieurs aux attentes. En janvier 2012, IO a adopté une directive sur la souscription de dons et de financement qui limite le montant d'un prêt fondé sur des projections de financement. Ces deux prêts n'auraient pas été admissibles aux termes du nouveau plafond des revenus de dons. Même si ces deux prêts ne sont pas en défaut, ils font l'objet d'un suivi sur la Liste de surveillance des prêts d'IO.

L'autre prêt sur la Liste de surveillance des prêts, dont le solde impayé se situait à environ 12 millions de dollars, faisait aussi l'objet d'un suivi parce que les revenus tirés du projet d'infrastructure financé par le prêt étaient inférieurs au montant projeté dans l'étude technique réalisée à l'étape de la proposition du projet.

La *Politique sur les provisions pour moins-value*, adoptée en octobre 2012 par IO, renferme une disposition générale sur les provisions pour moins-value relatives aux prêts. Les provisions sont fondées sur les statistiques du secteur financier sur les défauts de paiement des organisations non gouvernementales et les taux de créances irrécouvrables publiés par Moody's, une agence de notation externe. De plus, IO a établi des provisions particulières pour les prêts douteux en fonction de la capacité de l'emprunteur à amortir le prêt dans sa structure financière existante. Le Service de financement d'IO détermine le montant des provisions en analysant les prêts sur la Liste de surveillance des prêts et en discutant avec le Service du risque de crédit, le Comité d'examen de la solvabilité, et le Comité du crédit et de la gestion du risque du conseil d'administration. Au 31 mars 2014, les provisions générales et particulières pour les comptes douteux totalisaient 11 millions de dollars. Nous n'avons relevé aucune preuve dans l'information accessible au moment de notre audit qu'IO devait augmenter ces provisions.

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

En juin 2013, IO a engagé un cabinet externe d'experts-conseils pour analyser ses processus d'examen des prêts et de solvabilité. L'analyse visait à aider IO [traduction] « à officialiser les objectifs du Programme de prêts et à définir l'état cible du Programme de prêts en ce qui concerne la gouvernance, les processus, la gestion du risque de crédit, la structure organisationnelle, et la gestion du portefeuille ».

Le cabinet-conseil a présenté ses conclusions et proposé 36 recommandations au conseil d'administration d'IO en novembre 2013. Plusieurs recommandations étaient reliées à la portée de notre audit et à nos constatations, et bon nombre d'entre elles portaient sur la précision, l'amélioration et l'officialisation des processus, des politiques et des procédures. Il était notamment recommandé :

- de préciser la Politique de risque de crédit pour qu'elle soit plus normative et couvre tous les processus de prêt pertinents (évaluation du risque, décision, surveillance des prêts et présentation de rapports);
- d'améliorer les politiques et procédures existantes pour faciliter le recours cohérent à la souscription et à l'évaluation de la solvabilité, y compris les procédures détaillées pour l'évaluation des cotes de risque et les analyses financières afin d'assurer la reproductibilité du modèle de solvabilité;
- d'établir une exigence minimale générale relative au ratio de couverture du service de la dette et d'envisager une exigence relative au ratio prêt-valeur maximal déterminée en fonction du niveau de risque établi par IO pour chaque secteur;
- d'officialiser le processus de surveillance existant afin de cerner de manière systématique les comptes douteux potentiels, notamment en définissant les mesures à prendre en cas de manquement aux conventions ou de prêt en souffrance;
- de mettre en place un processus d'examen annuel des prêts qui comprend la réévaluation du profil de risque des emprunteurs.

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

RECOMMANDATION 2

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

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Pour remplir son engagement à l'égard de l'amélioration continue, IO a entrepris un examen externe en juin 2013 afin de poursuivre le perfectionnement de son Programme de prêts. Comme mentionné dans le rapport, IO a commencé immédiatement à répondre à toutes les questions cernées dans l'examen. IO convient de l'importance de mener à terme son plan d'action pour donner suite à l'examen externe de 2013 portant sur ses pratiques de prêt. De nombreux éléments du plan d'action sont maintenant achevés, alors que les autres se poursuivent et devraient être terminés d'ici la fin de 2014-2015.

RECOMMANDATION 3

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

RÉPONSE D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

IO reconnaît l'importance d'améliorer la surveillance des conventions non standards. À cet effet, IO surveille actuellement les conventions financières dans son examen trimestriel du

portefeuille de prêts et inscrit les prêts en fonction du risque sur la Liste de surveillance des prêts. Au moment de l'examen de la vérificatrice générale, IO avait acheté un nouveau système de gestion des prêts pouvant suivre et surveiller la conformité avec les conventions d'endettement standards et non standards au moyen de listes de contrôle. Les listes de contrôle renferment toutes les conventions énoncées dans les accords de financement et les dates d'échéance associées à chacune afin d'en faire le suivi dans les rapports.

Le nouveau système de gestion des prêts était fonctionnel le 4 septembre 2014, et toutes les conventions (standards et non standards) feront l'objet d'un suivi dans le cadre du processus d'examen intégral annuel des prêts, qui sera mis en oeuvre en 2014-2015.

Prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

Le District de la découverte MaRS (MaRS) est une société sans but lucratif créée en 2000 par un groupe d'éminents chefs d'entreprise et chercheurs. À l'origine, MaRS était le sigle de « medical and related sciences », c'est-à-dire les sciences médicales et les sciences connexes. Le but de la société était d'établir un important carrefour de recherche et d'innovation ciblant la commercialisation de la technologie dans une zone au centre-ville de Toronto, où sont situés l'Université de Toronto et de nombreux hôpitaux de recherche. Le carrefour devait être construit en plusieurs phases avec des dons du secteur privé ainsi que des contributions fédérales et provinciales.

Au cours de la Phase 1, trois nouveaux immeubles ont été construits, et un immeuble de l'ancien hôpital général de Toronto a été rénové pour former le Centre MaRS, une tour de bureaux de recherche et « un centre de convergence/incubateur ». Le Centre MaRS a été achevé à la fin de 2005. Sa construction a été partiellement financée par emprunt ainsi qu'avec l'aide du gouvernement fédéral, des fondateurs de MaRS, de l'Université de Toronto, et des contributions provinciales de près

de 55 millions de dollars consacrées à l'acquisition de terres, aux coûts de construction et à une subvention d'exploitation initiale. La province a aussi octroyé un peu plus de 16 millions de dollars pour l'achat des terres pour la Phase 2, octroi annoncé dans le budget de 2006. Le Réseau universitaire de santé occupe la majorité des locaux de la tour de recherche construite dans la Phase 1.

En août 2007, à la suite d'un processus de sélection concurrentiel, MaRS a conclu une entente avec un promoteur du secteur privé pour la construction de la Phase 2 de son carrefour de recherche et d'innovation au centre-ville. La Phase 2 comprenait un immeuble de 20 étages, destinés à des bureaux commerciaux et à des laboratoires, contigu au Centre MaRS sur les terres de l'ancien hôpital général de Toronto qui avaient été vendues à MaRS sous condition par le Réseau universitaire de santé au coût de 7,525 millions de dollars (voir la **figure 3** pour l'échéancier des événements dont il est question dans cette section). La Phase 2 devait être financée, construite et exploitée en intégralité (100 %) par le promoteur privé, mais pendant la crise économique mondiale à la fin de 2008, le promoteur n'a pu obtenir le financement nécessaire, et la construction a été suspendue. À ce stade, d'après le promoteur, le complexe avait été construit jusqu'au rez-de-chaussée et près de 90 millions de dollars avaient été investis.

En décembre 2008, MaRS a approché IO pour obtenir des fonds afin de terminer la construction de la Phase 2 et, en janvier 2009, a soumis une proposition de financement officielle à la Société ontarienne de travaux d'infrastructure, organisme précurseur d'IO. Dans l'analyse initiale de la proposition, le personnel du Programme de prêts a fait savoir à MaRS qu'il devait montrer qu'il pouvait respecter le ratio minimal de couverture du service de la dette de 1:1 (le ratio des fonds disponibles pour amortir la dette par rapport au montant total des intérêts et du capital – dans ce cas, le seuil d'équilibre) afin d'atténuer le risque de défaut de remboursement. (Ce ratio est passé à 1,2:1 après la première année.) De plus, MaRS devait louer

Figure 3 : Tableau chronologique des événements entourant le prêt consenti à MaRS Phase 2 Inc.

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

Mars 2006	Dans son budget de 2006, le gouvernement annonce un octroi de 16,2 millions de dollars pour l'acquisition de terrains à aménager dans le cadre du projet de la Phase 2 du Centre MaRS.
Mai 2006	Le Conseil du Trésor approuve les négociations pour le déménagement des bureaux et des laboratoires centraux de Santé publique Ontario à la Phase 2 du Centre MaRS.
Août 2007	Le District de la découverte MaRS conclut une entente d'aménagement avec un promoteur du secteur privé pour la construction d'un immeuble à bureaux commercial consacré à la recherche scientifique.
Nov. 2008	Le financement du projet du promoteur du secteur privé s'évapore en conséquence de la crise économique mondiale; la construction de l'immeuble est interrompue.
Déc. 2008	Le District de la découverte MaRS demande un prêt de financement à Infrastructure Ontario (IO).
Janv. 2009	Le District de la découverte MaRS soumet une proposition de financement officielle et IO procède à l'évaluation financière initiale.
Févr. 2010	Une modification apportée à la <i>Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure</i> par le Règlement de l'Ontario 220/08 autorise le District de la découverte MaRS et ses filiales à contracter des prêts.
Mars-mai 2010	IO effectue une analyse de souscription détaillée de la proposition du District de la découverte MaRS.
19 mai 2010	Le Comité d'examen de la solvabilité d'IO recommande au comité du crédit et de la gestion du risque du conseil d'administration d'IO d'approuver un prêt de 235 millions de dollars.
28 mai 2010	Le Comité de gestion du crédit et des risques approuve un prêt de 235 millions de dollars (en stipulant que le premier versement sera effectué seulement après que 80 % de l'immeuble aura été loué à l'avance).
Juillet 2011	MaRS Phase 2 Inc. est constituée en filiale du District de la découverte MaRS et désignée comme promoteur et emprunteur.
Août 2011	Le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) signe avec MaRS Phase 2 Inc. une garantie du service de la dette devant entrer en vigueur en septembre 2014 au besoin, qui remplace la condition imposée par IO selon laquelle 80 % de l'immeuble doit être loué à l'avance.
Sept. 2011	Les travaux de construction reprennent.
Sept. 2011-déc. 2013	Les travaux de construction se poursuivent; des rapports de gestion et de surveillance sont présentés périodiquement à IO.
Sept. 2013	IO envoie une lettre à MaRS Phase 2 Inc. au sujet des retards dans la location de l'immeuble.
Déc. 2013	Les travaux de construction prennent fin et un permis d'occuper est reçu.
16 déc. 2013	IO envoie une lettre à MaRS Phase 2 Inc. pour lui rappeler que le premier paiement d'intérêts seulement est dû en janvier 2014.
19 déc. 2013	MaRS Phase 2 Inc. répond à la lettre d'IO en lui demandant de modifier les modalités du prêt et d'en accroître le montant afin de financer des incitatifs à la location (aménagement des locaux, etc.).
31 déc. 2013	Le Ministère approuve une modification à la garantie du service de la dette pour que celle-ci entre en vigueur le 2 janvier 2014 plutôt qu'en septembre 2014 afin d'assumer les obligations de paiement de MaRS Phase 2 Inc. au besoin.
Janv. 2014	MaRS Phase 2 Inc. verse son premier paiement d'intérêts.
Févr. 2014-présent	Les paiements d'intérêts de MaRS Phase 2 Inc. dus à IO sont couverts par la garantie du service de la dette du Ministère.
3 févr. 2014	Le ministre de l'Infrastructure envoie une lettre à IO lui donnant pour directive de fournir au Ministère des conseils financiers et stratégiques concernant MaRS Phase 2 Inc.
Avril 2014	IO reçoit du Conseil du Trésor l'approbation préliminaire de racheter la part du promoteur du secteur privé et d'acquiescer à l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS, qui est l'option recommandée.
Mai 2014	L'approbation finale d'un règlement négocié avec le promoteur et de l'acquisition de l'immeuble est retardée par le déclenchement d'une élection provinciale.
Sept. 2014	L'entente conclue pour racheter l'intérêt résiduel du promoteur immobilier est annoncée.

au préalable 80 % de l'espace disponible dans l'immeuble au tarif moyen de 29 \$ le pied carré avant que les fonds de construction puissent être avancés. Cette exigence visait à réduire le risque d'occupation associé au projet en montrant que MaRS pouvait attirer suffisamment de locataires de forte solvabilité pour signer des baux à long terme au tarif proposé de 29 \$ le pied carré (les frais d'exploitation étaient estimés à 31 \$ de plus par pied carré). Le tarif de 29 \$ le pied carré était près de 4 \$ de plus le pied carré que le tarif moyen du marché locatif de locaux à bureaux de Toronto à l'époque, et de 6 \$ à 9 \$ de plus le pied carré que les loyers des autres immeubles du Centre MaRS, mais un conseiller immobilier externe avait déterminé, en mars 2010, qu'il s'agissait d'un tarif raisonnable pour un immeuble à utilisation particulière conçu pour des laboratoires de recherche modernes.

Lorsque MaRS a initialement pressenti IO en décembre 2008, il avait obtenu l'engagement de deux locataires clés pour louer des locaux dans la Phase 2. Les deux locataires, sont l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario) et l'Institut ontarien de recherche sur le cancer (IORC), étaient des organismes financés par la province. Le gouvernement avait approuvé les négociations pour réinstaller le personnel du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, qui se joindrait au nouvel organisme Santé publique Ontario situé dans un autre immeuble au centre-ville de Toronto. Il était aussi proposé de déménager les laboratoires centraux de santé publique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, logés dans des locaux inadéquats et détériorés à Etobicoke, dans l'immeuble proposé de la Phase 2 en juin 2007 (voir l'annexe). L'IORC louait déjà des locaux de laboratoire dans la Phase 1, mais cherchait de nouveaux locaux pour répondre aux demandes de son mandat élargi. Lorsque MaRS a présenté sa proposition de financement à IO en janvier 2009, l'engagement locatif des deux locataires représentait environ 40 % de l'immeuble (Santé publique Ontario a signé un bail

au tarif de 29 \$ le pied carré, et l'IORC au tarif de 30 \$ le pied carré).

Les autres risques pris en compte par le personnel du Programme de prêts lors de l'analyse initiale de la proposition de financement de MaRS se rapportaient à la suspension des travaux de construction en 2008. Ces risques ont été évalués comme « minimales », car 90 % du projet avait fait l'objet d'un appel d'offres, les plans de construction avaient été approuvés par la municipalité, les permis avaient été délivrés, et la construction était au stade du rez-de-chaussée. Les principaux risques de construction déterminés par IO à l'époque étaient que les retards ultérieurs pouvaient causer la détérioration de la fondation de l'immeuble et compromettre les fonds considérables investis. En outre, les retards ultérieurs pourraient inciter les deux locataires clés à se procurer des locaux ailleurs.

À la présentation de sa proposition de financement officielle au Programme de prêts, MaRS ne faisait pas partie des 10 secteurs emprunteurs admissibles désignés dans le Règlement de l'Ontario 220/08 afférent à la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*. En février 2010, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (depuis séparé en deux ministères distincts) a présenté une demande au Comité des lois et des règlements du Cabinet pour nommer MaRS (et ses filiales) un emprunteur admissible au Programme de prêts. Les motifs suivants étaient énoncés dans la demande : augmenter la subvention de plus de 70 millions de dollars accordée par le gouvernement au projet MaRS; appuyer l'engagement du gouvernement à l'égard du programme de recherche et d'innovation de l'Ontario; appuyer la priorité du gouvernement de créer des emplois dans les secteurs de la construction et du savoir; et pallier le manque de locaux de laboratoire à Toronto à l'époque (notamment en répondant aux besoins en laboratoires de recherche de Santé publique Ontario et de l'IORC). Plus tard en février 2010, la modification réglementaire demandée a été apportée, et MaRS et ses filiales ont été déclarés admissibles au financement d'IO pour les dépenses

en immobilisations relatives aux projets d'infrastructure et aux acquisitions.

Maintenant que MaRS était officiellement admissible aux emprunts, le personnel du Programme de prêts a entrepris une analyse de souscription officielle visant le prêt proposé de 235 millions de dollars pour MaRS et l'a présentée au Comité d'examen de la solvabilité d'IO en mai 2010. L'analyse a exposé plusieurs risques liés au prêt, notamment :

- **Fonds limités pour l'« incitation à la prise à bail »** – L'espace locatif récemment construit se limitait essentiellement à la structure en béton. Les locataires devraient engager des frais pour finir sur mesure et équiper les locaux loués (p. ex. ériger des murs, installer des revêtements de sol, et se relier aux systèmes centraux de chauffage, ventilation et climatisation et d'alimentation en eau de l'immeuble). Des fonds limités étaient disponibles pour offrir aux locataires au moins un aménagement partiel afin de les inciter à signer un bail. En outre, il serait difficile de trouver d'autres locataires en raison du loyer proposé de 29 \$ le pied carré et des frais d'exploitation supplémentaires de 31 \$ le pied carré, de beaucoup supérieurs aux prix moyens du marché.
- **Concurrence livrée par d'autres établissements de recherche** – En raison des retards du projet, il se peut que les locataires intéressés aient cherché ou trouvé des locaux ailleurs.
- **Autres utilisations limitées de l'immeuble en raison des restrictions du bail** – Le bail foncier consenti par le Réseau universitaire de santé à MaRS précisait que le terrain devait seulement servir à des fins médicales ou à d'autres fins de recherche scientifique.
- **Taux d'inoccupation projeté excessivement optimiste** – Le taux d'inoccupation de l'immeuble de la Phase 2 projeté se situait à 3,1 % (selon le taux d'inoccupation de la Phase 1) comparativement au taux d'inoccupation

moyen de 6,1 % pour les locaux commerciaux à Toronto à ce moment.

Pour atténuer les risques cernés, l'analyse proposait plusieurs restrictions et conventions pour le prêt proposé, y compris une condition de location anticipée de 80 % et une garantie du service de la dette et du dépassement de coûts souscrite par MaRS, qui devait être satisfaite avant de verser les fonds de prêt.

Plus tard en mai 2010, le Comité de gestion du crédit et des risques du conseil d'administration d'IO a approuvé l'octroi d'un prêt de 235 millions de dollars à MaRS. Le dossier est essentiellement demeuré au point mort pendant plus d'un an, alors que MaRS renégociait le sous-bail avec le promoteur privé, constituait une filiale pour gérer l'achèvement de la construction de la Phase 2, et tâchait de remplir la condition de location anticipée de 80 % stipulée dans l'accord de prêt.

En juillet 2011, MaRS Phase 2 Inc. a été constituée en filiale du District de la découverte MaRS. En août 2011, un accord de sous-bail modifié a été signé, et la nouvelle filiale a pris la relève du promoteur privé pour assumer la construction et la location de l'immeuble de la Phase 2. L'accord de sous-bail modifié a facilité la reprise des travaux de construction et a transféré les risques associés à la Phase 2 (p. ex. la construction, la tenance à bail et le défaut de remboursement) du promoteur privé à MaRS Phase 2 Inc. et au Programme de prêts. Toutefois, pour réduire la possibilité de retards de construction ultérieurs, des concessions ont été accordées au promoteur dans l'accord final, lui conférant le droit d'approuver ou de rejeter les baux proposés à des tarifs inférieurs au tarif minimal fixé de 29 \$ le pied carré. Le promoteur conservait aussi un intérêt résiduel dans le projet afin de pouvoir recouvrer tout ou partie de son investissement initial, après avoir acquitté les paiements du service de la dette, les frais d'exploitation et les paiements du bail foncier.

En août 2011, MaRS comptait toujours sur l'engagement locatif de Santé publique Ontario et de l'IOIC. Toutefois, ayant obtenu des locaux

plus économiques pour son siège social et d'autres opérations centrales dans un autre immeuble au centre-ville de Toronto en 2008, Santé publique Ontario a réduit le nombre de locaux requis dans la Phase 2 pour y aménager seulement ses laboratoires de santé publique. Outre ces engagements locatifs, le District de la découverte MaRS a signé un bail avec MaRS Phase 2 Inc. pour occuper environ 15 % des locaux disponibles, afin de les diviser par la suite et de les sous-louer à d'autres locataires (le District de la découverte MaRS assumait le risque d'occupation lié à sa tranche de 15 % de l'espace locatif). Cependant, ces engagements locatifs ne comptaient que pour 43 % des locaux disponibles dans l'immeuble, ce qui était de beaucoup inférieur à la condition de location anticipée de 80 % imposée par le Programme de prêts.

Afin d'éviter de retarder encore plus le projet et d'appuyer la priorité du gouvernement relative à la recherche et à l'innovation, les garanties proposées du service de la dette et du dépassement de coûts souscrites par MaRS n'ont pas été intégrées à l'accord de financement final (MaRS n'avait pas les moyens de couvrir ces garanties à partir de ces autres opérations). Plutôt, le MRI a signé une garantie du service de la dette d'une durée de 15 ans, totalisant 7,1 millions de dollars par année, avec MaRS Phase 2 Inc. afin de couvrir le risque financier découlant de l'absence de locataires engagés. Le but de cette garantie était que le Programme de prêts commence à avancer les fonds à MaRS Phase 2 Inc. pour qu'il puisse reprendre les travaux de construction et chercher des locataires qualifiés pendant la construction. Dans la présentation sur la garantie du service de la dette soumise à l'approbation du Conseil du Trésor, le MRI a proposé de réduire le montant de la garantie, dans la mesure où des fonds gouvernementaux supplémentaires étaient alloués à d'autres entités publiques acceptant d'occuper les locaux relativement coûteux de la Phase 2.

Bien que la garantie du service de la dette du MRI ait atténué le risque de défaut de paiement lié au prêt de construction assumé par IO et favorisé

la reprise de la construction de la Phase 2, le but initial de la condition de location anticipée de 80 % n'a pas été réalisé, c'est-à-dire atténuer l'incertitude et les risques entourant la capacité de MaRS Phase 2 Inc. d'attirer des locataires hautement solvables qui signent des baux à long terme au tarif proposé de 29 \$ le pied carré. De fait, la garantie du service de la dette a simplement transféré le risque de défaut du Programme de prêts d'IO au MRI. Les coûts liés au défaut de paiement étaient considérés comme des dépenses du Programme de recherche et d'innovation au lieu d'IO.

Les travaux de construction ont repris en août 2011 et se sont poursuivis au cours des 28 mois suivants. IO (récemment reconstituée en Société ontarienne des infrastructures et de l'immobilier) a géré les risques de construction du projet en conformité avec ses procédures standards de surveillance des travaux de construction, notamment l'examen des rapports mensuels de surveillance de projet rédigés par un contrôleur de prêt tiers, ainsi que des rapports mensuels de gestion de projet rédigés par MaRS et l'entrepreneur général. En septembre 2013, lorsque les travaux arrivaient à terme et qu'environ 30 % seulement des locaux étaient loués, MaRS Phase 2 Inc. a demandé à IO un financement par prêt supplémentaire de 40 millions de dollars, dans le but d'inciter des locataires éventuels (notamment en leur offrant différentes finitions pour les locaux récemment construits mais non aménagés) et d'aider à en trouver. IO a refusé cette demande.

En décembre 2013, la construction de la tour de la Phase 2 a pris fin dans le budget fixé, soit un peu plus de 212 millions de dollars à l'époque (les travaux subséquents ont porté ce montant à 224 millions de dollars), et un permis d'occuper a été délivré. À ce stade, la majorité de l'immeuble aurait dû être louée et les locataires, occupés à aménager leurs locaux en préparation pour le déménagement. Pourtant, seulement un peu plus de 30 % de la superficie disponible avait été louée aux deux locataires clés, qui avaient signé des baux à des tarifs supérieurs à la moyenne du marché. Étant donné

que les deux organismes reçoivent la majorité de leur financement du gouvernement de l'Ontario, les loyers supérieurs aux tarifs du marché sont de fait considérés comme une subvention à l'appui du programme de recherche médicale du gouvernement et de la vision de MaRS. En ce qui concerne Santé publique Ontario, la valeur actuelle nette de sa subvention se chiffre à au moins 7 millions de dollars sur la durée du bail de 25 ans, d'après l'évaluation effectuée en 2010 indiquant que le tarif net du marché locatif était de 27 \$ le pied carré pour des locaux de laboratoire spécialisés au centre-ville de Toronto.

Aucun autre locataire n'a signé de bail à ces tarifs. Durant cette même période, le District de la découverte MaRS n'avait pas les fonds requis pour remplir ses engagements locatifs pour 15 % des locaux disponibles, qui d'ailleurs demeuraient inoccupés.

Les concessions accordées au promoteur privé pour poursuivre la construction en 2011 constituaient un obstacle à la location des locaux disponibles une fois la construction terminée. Le promoteur ne recevait aucun incitatif financier à approuver des baux à des tarifs inférieurs au tarif minimal convenu de 29 \$. Si cette concession n'avait pas été accordée, MaRS Phase 2 Inc. aurait pu réduire le tarif de location pour qu'il concorde avec le tarif courant, remplir les locaux vacants et, ainsi, acquitter les frais du service de la dette.

À la mi-décembre 2013, IO a envoyé une lettre à MaRS Phase 2 Inc. exposant les détails du premier paiement d'intérêts seulement, exigible en janvier 2014. MaRS Phase 2 Inc. a répondu en réitérant sa demande de modifier les conditions du prêt et d'en augmenter le montant pour financer les paiements incitatifs aux locataires; IO a de nouveau rejeté cette demande.

Le 31 décembre 2013, le MRI a approuvé une modification de sa garantie du service de la dette en avançant la date de prise d'effet, soit le 2 janvier 2014 au lieu de septembre 2014. MaRS Phase 2 Inc. a versé le paiement d'intérêts seulement pour le mois de janvier, mais depuis

février 2014, le MRI couvre les paiements du service de la dette, en conformité avec la garantie connexe. Quoi qu'il en soit, en l'absence d'engagements locatifs suffisants, la garantie maximale annuelle au titre du service de la dette s'élevant à 7,1 millions de dollars souscrite par le MRI ne permettra pas de couvrir l'intégralité de l'obligation relative au service de la dette pour l'exercice en cours (8 millions de dollars pour 2014) ni l'obligation annuelle de 14,6 millions de dollars pour 2015 et les exercices ultérieurs, et le prêt court toujours un risque de défaut.

Au début de février 2014, le ministre de l'Infrastructure a écrit au conseil d'administration d'IO pour lui offrir des conseils et de l'aide concernant MaRS Phase 2 Inc. et la garantie du service de la dette, ainsi que pour analyser différentes options relatives à l'immeuble, par exemple son acquisition par le MRI. Les options présentées et leur analyse comprenaient les suivantes :

- l'acquisition de l'immeuble à des fins publiques, la location à des clients du secteur de l'innovation, ou la vente et l'affectation des produits de vente au remboursement du prêt;
- l'octroi de fonds à MaRS dans un prêt restructuré pour acquérir l'intérêt du promoteur privé et offrir une incitation à la prise à bail.

En avril 2014, IO a reçu l'approbation préliminaire du Conseil du Trésor de donner suite à l'option recommandée, c'est-à-dire négocier l'achat de l'intérêt du promoteur dans le projet à un montant réduit pour refléter le taux d'inoccupation élevé de l'immeuble et les tarifs de location inférieurs courants, et l'achat de l'immeuble de la Phase 2 par le ministère de l'Infrastructure à un montant raisonnable sur le plan économique. Particulièrement, le montant payé, y compris le solde impayé du prêt et l'achat de l'intérêt du promoteur, ne doit pas être supérieur à la valeur de l'immeuble. L'approbation finale du règlement négocié avec le promoteur et l'acquisition de l'immeuble ont été retardées à cause de l'élection déclenchée en Ontario au début de mai 2014. Les négociations avec les intéressés se poursuivaient en août 2014 lorsque nous avons

terminé notre travail d'audit. Une entente conditionnelle d'achat de l'intérêt résiduel du promoteur a été annoncée le 23 septembre 2014.

En ce qui concerne le prêt de construction pour la Phase 2 de MaRS, nous avons conclu que le gouvernement a assumé des risques substantiels en vue d'appuyer la mission et la vision de MaRS et de préserver, au moyen de cet appui, un élément clé de son programme de recherche et d'innovation. En appuyant le programme de recherche et d'innovation dans le cadre du Programme de prêts d'IO, les fonds publics ont été exposés à des risques. Cela a revêtu plusieurs formes : le contournement du cadre de risque existant d'IO pour faciliter le prêt (p. ex. modifier les dispositions législatives pour rendre MaRS admissible au Programme de prêts); la garantie du service de la dette souscrite par le MRI, qui n'a pas tenu compte de la condition fixée par IO concernant la location anticipée de l'immeuble de 80 % avant d'avancer les fonds; et l'engagement de deux locataires subventionnés par le gouvernement à payer des tarifs supérieurs à ceux du marché.

De plus, nous avons constaté un manque de transparence dans le soutien du gouvernement à son programme de recherche et d'innovation au moyen de ce prêt. Le gouvernement n'a pas défini de mesures de rendement pour déterminer si les

résultats attendus en matière de recherche et d'innovation ont été réalisés ou le seront grâce à ce projet. L'absence de transparence au sujet des objectifs stratégiques et des résultats escomptés de ce prêt donne l'impression que cette opération financière constituait le « renflouement » d'un organisme non gouvernemental.

Si l'entente conditionnelle avec le promoteur et l'acquisition de la Phase 2 de MaRS sont exécutées, le risque de défaut de paiement et la garantie provinciale seront éliminés. En outre, les loyers supérieurs aux tarifs du marché payés par Santé publique Ontario et l'IORC ne poseront plus problème. Cependant, à titre de propriétaire de l'immeuble, la province devra gérer de nouveaux risques, dont les suivants :

- financer les paiements incitatifs aux locataires nécessaires pour accélérer la location de l'immeuble;
- fixer des taux de location suffisants pour couvrir l'intégralité du coût de possession;
- veiller à ce que l'immeuble constitue une option rentable pour répondre aux autres besoins en locaux du gouvernement.

Il reste à savoir si les avantages découlant de cette opération l'emporteront en définitive sur les risques et les coûts assumés.

Annexe – Déménagement du Laboratoire central de santé publique de Santé publique Ontario dans l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS

En mai 2006, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a demandé – et obtenu du Conseil du Trésor en 2006 – une exemption à la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les biens immobiliers et les locaux. Cette exemption lui a permis d'acquérir des locaux auprès d'un fournisseur unique et d'engager des négociations non contraignantes avec le District de la découverte MaRS, pour que le Laboratoire central de santé publique (le Laboratoire) de la province et l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé (Santé publique Ontario) puissent partager des locaux dans l'immeuble proposé de la Phase 2 du Centre MaRS. La demande d'exemption se fondait sur un certain nombre de facteurs : l'âge de l'immeuble existant du Laboratoire et son état de détérioration (les installations ont subi des pannes d'électricité et des inondations, connu des problèmes de chauffage et exigé des réparations majeures, notamment pour éliminer les poussières d'amiante); la nécessité de réaménager les locaux et d'améliorer la ventilation afin de pouvoir mener des tests diagnostiques et moléculaires avancés après la crise du SRAS; la proximité de centres universitaires et de recherche au centre-ville de Toronto; la capacité de recruter et de retenir un personnel spécialisé dans des locaux modernes en centre-ville; et la possibilité de devenir un locataire clé dans l'immeuble proposé avant l'attribution du contrat pour la construction de la Phase 2 du Centre MaRS, ce qui, selon le Ministère, placerait le gouvernement en meilleure position pour négocier des conventions de bail et des modalités de financement favorables. Le Conseil du Trésor a accordé son approbation à condition que le Ministère lui présente un rapport décrivant les différents modèles de financement possibles pour le déménagement au Centre MaRS et contenant une analyse financière d'autres options comparables pour des locaux en centre-ville.

En mars 2007, le Ministère a fourni d'autres détails au Conseil du Trésor et lui a remis une analyse des options à prendre en considération et des coûts liés à chaque option. Il a souligné que, des différentes options analysées (déménager la totalité ou seulement une partie des installations ou rester dans les locaux existants du Laboratoire), le déménagement à la Phase 2 du Centre MaRS venait en deuxième place pour les coûts; qu'un nouveau laboratoire de niveau 3 serait abandonné; et que l'immeuble et les biens existants, dont des locaux à usage particulier, seraient laissés vacants en grande partie. Même après des dépenses réelles ou prévues d'environ 40 millions de dollars pour le désamiantage et la rénovation des laboratoires existants et les mises à niveau nécessaires des systèmes de bâtiments afin de répondre aux besoins opérationnels, le Ministère a conclu que les locaux existants du Laboratoire ne pouvaient pas répondre aux besoins du programme. (Ils n'offraient ni les aires ouvertes nécessaires pour améliorer le déroulement des travaux, ni des espaces de laboratoire étanches additionnels avec écoulement d'air avancé, ni de monte-charge.) La présentation soulignait l'urgence d'approuver la négociation du bail, puisque le promoteur de la Phase 2 cherchait activement des locataires et était en train de négocier des baux, à un moment où l'espace de laboratoire déjà limité au centre-ville de Toronto disparaissait rapidement. Qui plus est, les rapports analysant la réaction de la province à l'épidémie de SRAS soulignaient le besoin urgent de moderniser les laboratoires d'essai de la province et d'améliorer les liens avec les chercheurs universitaires.

La présentation prévoyait le déménagement de presque toutes les activités du Laboratoire à la Phase 2, sauf l'entreposage, qui resterait à l'emplacement existant. Cela signifiait que l'agence aurait besoin d'environ 229 000 pieds carrés, en plus des locaux nécessaires pour accueillir le bureau central

et les autres employés du programme. Selon l'option proposée par le Ministère de louer des locaux dans la Phase 2 du Centre MaRS, la meilleure estimation du loyer était de 248,9 millions de dollars pour un bail de 20 ans (en supposant un taux de location commençant à 20 \$ le pied carré plus 20 \$ de coûts d'exploitation par pied carré).

La loi portant création de Santé publique Ontario a été adoptée à la fin de 2007, et l'agence a entamé ses activités en juillet 2008. La responsabilité des laboratoires de santé publique de la province a été transférée du Ministère à Santé publique Ontario en décembre 2008. Lorsque la construction de la Phase 2 du Centre MaRS a été interrompue en 2008, le déménagement du bureau central et du personnel de programme de Santé publique Ontario est devenu problématique. Vu qu'il allait coûter plus cher d'utiliser l'espace de laboratoire comme espace de bureau et qu'on ne savait pas à ce moment-là si la Phase 2 serait achevée un jour, le Ministère a appuyé la demande de Santé publique Ontario d'obtenir d'autres locaux au centre-ville de Toronto. À la même époque, des travaux palliatifs de réparation et d'entretien ont été effectués dans les installations existantes du Laboratoire.

En avril 2011, dans le cadre d'une présentation conjointe avec le ministère de la Recherche et de l'Innovation concernant une garantie du service de la dette proposée afin de faciliter la reprise des travaux de construction de la Phase 2 du Centre MaRS, le Ministère a demandé au Conseil du Trésor d'approuver une augmentation de 131 millions de dollars sur 25 ans du plafond de négociation pour le bail proposé afin que Santé publique Ontario puisse occuper des locaux à la Phase 2 du Centre MaRS (pour le laboratoire seulement). Dans sa demande, le Ministère précisait que la plupart des coûts supplémentaires à couvrir découlaient de l'obligation locative additionnelle de cinq ans. En fait, cette obligation n'était qu'un des facteurs en cause. La principale cause de l'augmentation était le fait que la plupart des hypothèses utilisées dans la projection de coût de 2007 avaient changé. En particulier, le loyer brut présumé est passé de 40 \$ le pied carré (taux de location de base de 20 \$ plus 20 \$ de frais

d'exploitation) à 59 \$ le pied carré (taux de location de base de 29 \$ plus 30 \$ de frais d'exploitation), ce qui était le loyer exigé par MaRS Phase 2 Inc. Ces deux facteurs étaient partiellement compensés par une réduction de 69 000 pieds carrés dans la superficie totale de l'espace de location proposé, parce que le bureau central de l'agence et le personnel du programme seraient logés ailleurs et que la conception du nouveau laboratoire permettrait de réaliser des gains d'efficacité opérationnelle.

Un plan concernant l'ancienne propriété n'a pas encore été soumis pour approbation. L'espace d'entreposage du laboratoire doit être fusionné avec le principal entrepôt d'approvisionnement du Ministère, ce qui va laisser tout l'espace actuel vacant après le déménagement du laboratoire à la Phase 2 du Centre MaRS durant l'automne ou l'hiver de 2014 et le déménagement de l'entrepôt vers la fin de 2015.

Selon Santé publique Ontario, les avantages du déménagement du Laboratoire dans les locaux de la Phase 2 du Centre MaRS au centre-ville de Toronto sont les suivants : [traduction] « La délocalisation aidera à accroître l'efficacité opérationnelle, à raccourcir les délais d'exécution et à assurer la pleine mise en oeuvre des nouvelles technologies de laboratoire. Cela signifie également que les fournisseurs de soins de santé obtiendront plus rapidement les résultats cliniques qui leur permettront d'offrir des soins de qualité aux patients. »

Le bail qui a finalement été signé avec MaRS Phase 2 Inc. dépassait d'au moins 50 % le loyer présumé dans la présentation initiale que le Ministère avait soumise au Conseil du Trésor afin d'obtenir l'approbation de négocier un contrat à fournisseur unique avec MaRS Phase 2 Inc. Comme les autres locataires proposés de l'immeuble de la Phase 2 du Centre MaRS ne sont pas disposés à louer des locaux aux mêmes taux, la prime associée à ce contrat de location représente un coût supplémentaire que le gouvernement était prêt à payer pour renforcer ses liens avec la collectivité de la recherche médicale et appuyer la vision et la mission du Centre MaRS.