

# Planification infrastructurelle

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,  
section 3.07 du *Rapport annuel 2015*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	3		3		
Recommandation 2	1	1			
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	1		1		
Recommandation 5	2	2			
Recommandation 6	1	1			
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>56</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## Conclusion globale

D'après les renseignements que le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) et le ministère de l'Infrastructure (le Ministère) nous ont fournis, au 30 juin 2017, quelque 44 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* ont été pleinement mises en oeuvre. De plus, 56 % des mesures recommandées sont en voie de mise en oeuvre.

Globalement, le Secrétariat et le Ministère ont :

- formulé des recommandations sur la mise à jour de leurs lignes directrices et directives

aux ministères relativement à la présentation de renseignements plus détaillés pour leurs plans d'infrastructure;

- mis en oeuvre un processus de surveillance des dépassements de coût de projet et des retards;
- offert une formation supplémentaire aux analystes pour améliorer la documentation à l'appui de leurs analyses et recommandations au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement.

Cependant, certains aspects importants n'étaient pas encore au point, notamment :

- définir l'état d'entretien souhaité des biens d'infrastructure;

- établir un équilibre entre le financement de nouveaux projets et de projets de réparation et de remise en état;
- élaborer un cadre intersectoriel provincial pour classer par ordre de priorité les investissements en infrastructure.

## Contexte

Le portefeuille d'infrastructure publique de l'Ontario regroupe des routes, des ponts, des systèmes de transport en commun, des écoles, des universités, des hôpitaux, des immeubles gouvernementaux et une grande variété d'autres biens. Sa valeur de remplacement s'établit à près de 500 milliards de dollars.

Directement ou par l'entremise d'entités du secteur parapublic comme les conseils scolaires et les hôpitaux, le gouvernement de l'Ontario supervise environ 40 % de ces biens d'infrastructure. Les autres biens sont gérés par d'autres entités telles que les municipalités, les universités, les centres de services sociaux et les établissements de soins de longue durée. La plupart des biens d'infrastructure actuels de l'Ontario ont été construits durant la période allant de la fin de la Deuxième Guerre mondiale aux années 1970. Les dépenses en infrastructure ont ralenti entre 1980 et 2005, mais ont repris depuis 12 ans. Toutefois, l'Ontario gère un portefeuille de biens vieillissants. Par exemple, l'âge moyen des hôpitaux de la province est de 45 ans et celui des écoles, de 38 ans.

Les dépenses en infrastructure visent notamment à préserver ou à agrandir des biens existants, ainsi qu'à construire de nouveaux biens. Ces 10 dernières années, en Ontario, la majeure partie des dépenses en infrastructure a été destinée au secteur des transports, suivi de ceux de la santé et de l'éducation. Par exemple, la province a consacré près de 24 milliards de dollars à des projets de transport en commun, plus de 25 milliards aux routes et aux ponts, près de 30 milliards à de grands projets liés

aux hôpitaux et à d'autres projets relatifs aux soins de santé, et près de 23 milliards à des écoles et des établissements d'enseignement postsecondaire entre 2007-2008 et 2016-2017.

Une bonne planification est essentielle afin de cerner les besoins en infrastructure et d'assurer l'entretien et le renouvellement satisfaisant de l'infrastructure existante aux fins d'utilisation publique. Cette planification doit tenir compte des avantages des investissements en infrastructure, des risques pour le public lorsque des installations requises ne sont pas construites ou que leur détérioration est tolérée, de même que des ressources nécessaires pour répondre à la future demande.

Au moment de notre audit de 2015, nous avons constaté que le Secrétariat, qui est responsable d'examiner les demandes de financement de l'infrastructure présentées par les ministères et de formuler des recommandations au gouvernement à cet égard, évaluait généralement les demandes de chaque ministère de façon individuelle, en se fondant sur des données historiques, et il ne faisait pas de comparaison à l'échelle provinciale afin de s'assurer que les besoins les plus urgents, dans les ministères combinés, ont la priorité en matière de financement.

Nous avons constaté ce qui suit :

- Les deux tiers des fonds étaient accordés pour la construction de biens et le reste, pour la réparation et le renouvellement d'installations. Toutefois, la province a déterminé que cette répartition devrait être inversée pour bien entretenir et renouveler les infrastructures publiques actuelles.
- Il n'existait pas de lignes directrices pour déterminer l'état souhaité de maintien des installations, et les ministères n'utilisaient pas la même méthode d'évaluation de l'état des catégories de biens, comme les routes, ponts, écoles et hôpitaux.
- L'Ontario ne disposait pas d'estimations fiables de son déficit infrastructurel – les investissements requis pour remettre dans un état « acceptable » les actifs existants –, ce qui

aiderait à mieux éclairer les décisions concernant les secteurs à financer.

- Selon une évaluation indépendante, le ministère de l'Éducation avait besoin de 1,4 milliard de dollars par année pour maintenir les écoles en bon état. Toutefois, ces cinq dernières années, le financement annuel réel s'est situé entre 150 millions et 500 millions de dollars.
- Une évaluation similaire visant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi à 392 millions de dollars les besoins financiers annuels en immobilisations des hôpitaux de la province. Or, le financement des immobilisations n'a été que de 56 millions de dollars depuis 2010-2011, pour ensuite être porté à 125 millions en 2014-2015.
- Notre audit a permis de constater que le financement actuel n'a pas répondu aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères. Par exemple, plus de 100 000 élèves utilisaient des salles de classe mobiles, et environ 10 % des écoles de la province fonctionnaient à plus de 120 % de leur capacité. Bien que les salles de classe mobiles permettent une certaine souplesse pour tenir compte des variations de capacité d'accueil des écoles, le financement actuel n'était pas suffisant pour rénover les immeubles actuels et les remplacer, dans certains cas, par des locaux plus permanents.
- Le Secrétariat ne savait pas dans quelle mesure les différents projets de construction étaient efficacement gérés. Notre examen des rapports remis par les ministères au Secrétariat a révélé que les renseignements étaient généralement fournis uniquement à l'échelle du programme et ne portaient pas sur les différents projets au sein d'un programme. Le Secrétariat comptait plutôt sur les ministères pour surveiller les projets individuels.

Notre rapport d'audit recommandait notamment que le Secrétariat :

- collabore avec les ministères pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de l'infrastructure provinciale;
- veille à ce que les ministères mettent de l'avant des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins réels en matière d'infrastructure et le financement disponible;
- s'assure que les affectations de fonds permettent de concilier adéquatement le financement de nouveaux projets et le financement consacré à la réparation, à la remise en état et au remplacement des biens existants afin de minimiser les coûts tout au long du cycle de vie;
- exige des ministères qu'ils déclarent les renseignements sur les dépassements de coûts et les retards concernant les projets afin qu'on puisse surveiller l'état des projets d'infrastructure importants qui sont en cours dans la province.

Le Secrétariat s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

Après la parution de notre rapport d'audit, le ministère de l'Infrastructure a été créé à titre d'entité autonome le 13 juin 2016. On lui a confié le mandat de guider la planification des infrastructures de l'Ontario et d'élaborer une approche stratégique pour la planification des immobilisations. Le Ministère et le Secrétariat collaborent pour répondre aux recommandations.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Notre travail d'assurance s'est déroulé entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 juin 2017. Nous avons obtenu des observations écrites du Secrétariat et du Ministère nous informant qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2017, ils nous ont fourni une mise à jour complète de l'état des

recommandations formulées dans l'audit initial fait il y a deux ans.

L'état de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

## Des renseignements complets et fiables sont nécessaires à une bonne planification des immobilisations

### Recommandation 1

*Pour mieux définir, mesurer et quantifier les besoins de financement de renouvellement de l'infrastructure provinciale, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères, doit :*

- définir la méthode à utiliser par les ministères pour désigner et mesurer l'état de toutes les catégories de biens, et déterminer la façon d'aider les ministères qui ne disposent pas actuellement de la capacité d'exécuter ces tâches;

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020**

### Détails

Notre audit de 2015 nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'estimations fiables du déficit infrastructurel lié au portefeuille de biens du gouvernement. Les ministères ne s'entendaient pas entre eux sur la façon de mesurer et de comparer avec cohérence l'état des différentes catégories de biens. De plus, certains ministères n'étaient pas en mesure d'effectuer ces travaux. Par conséquent, les renseignements fournis par les ministères au Secrétariat sur l'état des biens n'étaient pas cohérents entre ministères.

En septembre 2016, le Ministère a commencé à collaborer avec les autres ministères provinciaux pour évaluer leurs pratiques d'évaluation des infrastructures. Cette mesure a été prise en réaction au besoin d'élaborer un processus de planification et d'investissement en matière d'infrastructure qui soit transparent et fondé sur des données probantes. La nécessité d'un nouveau processus a été identifiée dans notre audit de 2015, dans la *Loi de 2015 sur*

*l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* (proclamée en mai 2016), et dans la lettre de mandat de 2016 de la première ministre au ministère de l'Infrastructure. Le Ministère a découvert des écarts considérables entre les ministères, notamment :

- des méthodes incohérentes de gestion des biens, de mesure du bon état et de mesure de la question de savoir si le bien, comme un immeuble ou un pont, fonctionne adéquatement;
- des données incomplètes sur les investissements en infrastructure affectés au renouvellement et à la modernisation plutôt qu'à l'aménagement;
- l'absence de cadre de priorisation des demandes dans les secteurs ou entre les projets de renouvellement ou de modernisation et d'aménagement;
- peu de clarté en ce qui concerne la façon dont un investissement en infrastructure proposé contribuerait à l'atteinte du niveau de service voulu ou requis.

Les résultats initiaux de ces travaux et le plan de travail triennal proposé par le Ministère pour donner suite aux conclusions de l'évaluation ont été communiqués au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement en février 2017.

Les mesures prévues dans le plan de travail triennal comprennent ce qui suit :

- mettre à jour le Cadre de gestion des biens d'infrastructure pour rendre cohérent, si possible, le mode de gestion des biens et de mesure de l'état des biens de la fonction publique de l'Ontario;
- élaborer une méthode de suivi exact des investissements dans le renouvellement et la modernisation et dans l'aménagement;
- concevoir un cadre intersectoriel de priorisation des projets;
- élaborer des lignes directrices pour apporter de la cohérence et de la transparence aux méthodes des ministères visant à prévoir les besoins et la demande en matière de service, lorsque c'est possible.

Le Ministère prévoit collaborer avec les autres ministères pour améliorer le processus interne de planification des infrastructures au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, en exécutant les mesures prévues dans le plan de travail proposé.

Le Ministère prévoit également de mener une recherche, y compris engager des experts-conseils, pour orienter la planification de la gestion des biens, et d'actualiser le Cadre de gestion des biens d'infrastructure durant l'exercice en cours.

- *donner des conseils aux ministères sur l'état souhaité d'entretien des biens d'infrastructure;*  
**État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020**

#### Détails

En septembre 2016, le Secrétariat et le Ministère ont réuni un groupe de réflexion canadien—formé d'experts-conseils—pour faire des recherches sur les pratiques exemplaires d'autres administrations en gestion et analyse des données d'infrastructure.

Le Secrétariat et le Ministère prévoient que les résultats de ces travaux aideront les ministères à déterminer l'état souhaité de maintien de leurs biens d'infrastructure. Ils prévoient en outre que les résultats faciliteront l'élaboration d'un cadre des besoins et avantages en matière d'infrastructure pour tirer le plus grand profit possible des investissements à venir.

La recherche initiale effectuée par le groupe de réflexion en février 2017 a conclu qu'un bien devrait être renouvelé lorsque le coût de renouvellement sur le cycle de vie annualisé est moindre que le coût annualisé d'exploitation et de maintien du bien, selon les calculs effectués par les ministères. L'approche fondée sur le coût du cycle de vie annualisé a été désignée une pratique exemplaire. Le groupe de réflexion confirme actuellement ce résultat de recherche auprès d'experts d'autres administrations et prévoit terminer ce travail d'ici l'été 2017.

Une fois que les travaux du groupe de réflexion auront été achevés, le Ministère prévoit qu'il collaborera avec le Secrétariat et les ministères pour

consolider la planification de la gestion des biens au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020. Cette planification comprendra une approche cohérente de collecte et de déclaration des données sur l'inventaire des biens. Ces données incluront le lieu, la valeur, l'âge et l'état des biens provinciaux. Les renseignements serviront à recenser les tendances clés et les besoins prévus de l'infrastructure publique au cours des 10 prochaines années.

- *rendre publics les progrès réalisés vers l'atteinte des cibles en matière d'état souhaité pour l'infrastructure provinciale.*  
**État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020**

#### Détails

Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport d'audit de 2015, le gouvernement est tenu de rendre public un plan d'infrastructure à long terme dans les trois ans suivant l'adoption de la *Loi de 2015 sur l'infrastructure au service de l'emploi et de la prospérité* (la Loi), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016, et tous les cinq ans par la suite. Ces plans doivent comprendre au moins les éléments suivants :

- une description des biens d'infrastructure provinciaux, y compris une évaluation de l'âge, de la valeur et de l'état des biens;
- une estimation des besoins prévus en matière d'infrastructure au moins au cours des 10 prochaines années;
- une stratégie pour répondre à ces besoins.

Le Ministère collabore actuellement avec le Secrétariat et d'autres ministères pour élaborer le plan d'infrastructure. Ce plan est censé énoncer l'âge et l'état des biens d'infrastructure et devrait être rendu public d'ici la fin de 2017. Toutefois, il ne comprendra pas de renseignements sur l'état souhaité dans lequel les ministères devraient maintenir les biens d'infrastructure. La recherche dans ce domaine se poursuit, y compris les travaux du groupe de réflexion canadien dont il est question ci-dessus, qui devraient être achevés d'ici l'été 2017.

Une fois la recherche terminée, le Ministère prévoit qu'il se servira des résultats pour collaborer avec le Secrétariat et les ministères au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, pour améliorer le processus de planification de l'infrastructure.

## Le financement actuel ne répond pas aux besoins majeurs pour les nouveaux projets des ministères

### Recommandation 2

*Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit s'assurer que les ministères présentent des stratégies viables pour combler l'écart entre les besoins actuels d'infrastructure et le financement accordé, ce qui comprend des options comme le rajustement des niveaux de service, l'atteinte des niveaux de service actuels de façon plus efficace et la réorganisation des dépenses internes.*

#### État : Pleinement mise en oeuvre

#### Détails

Comme nous l'avons indiqué en 2015, les ministères doivent déterminer l'écart entre leurs besoins actuels d'infrastructure et les fonds accordés, et ils doivent élaborer des stratégies pour combler cette lacune dans leurs plans d'infrastructure. Nous avons cependant constaté dans notre examen des plans soumis par les ministères que ceux-ci adoptent souvent comme stratégie le report de leurs demandes d'infrastructure aux exercices suivants.

Depuis notre audit, le Secrétariat continue d'exiger que les ministères établissent des stratégies pour combler leurs besoins d'infrastructure. Les ministères doivent également établir des façons d'achever les projets d'infrastructure dans le contexte des priorités provinciales et de la part de financement des ministères.

En outre, dans le cadre du processus d'élaboration de leurs plans d'infrastructure, les ministères sont maintenant tenus d'examiner l'efficacité, l'efficience et la viabilité de leurs programmes. D'après ces évaluations, ils doivent déterminer des

occasions d'améliorer les résultats. Il s'agit notamment d'évaluer les risques lorsque l'on demande des changements aux programmes. Cette évaluation sera intégrée aux recommandations qui sont présentées au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement à des fins d'approbation.

Dans les observations sur le plan d'infrastructure 2017-2018, nous avons constaté que les ministères devaient remplir une section intitulée « Stratégie pour satisfaire aux besoins » pour chaque secteur de programme. À l'opposé, l'exigence précédente consistait en une courte description des stratégies pour l'ensemble du Ministère. Par exemple, dans le document de 2016-2017 sur l'état des écoles, le plan d'infrastructure du ministère de l'Éducation comportait seulement un énoncé général indiquant : [traduction] « renouvellement, modernisation et/ou remplacement des écoles existantes en fonction de l'état ». Il convient de comparer cet énoncé avec celui de 2017-2018, qui indiquait les stratégies mises en oeuvre par le ministère de l'Éducation pour combler ses besoins. Par exemple, l'une des stratégies donnait pour instruction aux conseils scolaires d'appliquer le produit de la vente de leurs biens à la rénovation de leur inventaire d'installations scolaires existantes. Le ministère de l'Éducation poursuit également le processus de regroupement des écoles afin de générer des économies et de résorber l'arriéré dans les projets de rénovation d'infrastructure.

En septembre 2016, le Secrétariat avait également constitué un groupe d'employés du Ministère chargés d'orienter l'élaboration et l'analyse des plans d'infrastructure des ministères. Ce groupe avait pour objet :

- de servir aux ministères pour établir des contacts plus cohérents et fréquents par le processus de planification de l'infrastructure;
- de demander la rétroaction du Ministère avant la divulgation des nouvelles exigences majeures en matière de capital;
- de fournir des suggestions d'améliorations et de collaborer sur le plan des pratiques exemplaires. Il s'agirait notamment de discuter

des nouvelles exigences sur les stratégies permettant de combler l'écart entre les besoins dans les plans d'infrastructure et les fonds disponibles.

Le groupe se réunit régulièrement (p. ex. sept fois entre septembre et décembre 2016, et il compte se réunir une fois par mois durant le prochain cycle de planification budgétaire), et l'ordre du jour est dressé par le Secrétariat avec la contribution des ministères.

## Les besoins ne dictent pas toujours la répartition des fonds

### Recommandation 3

*Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit utiliser toute l'information ministérielle pertinente et disponible, comme celle sur l'état des biens et les mesures nécessaires pour atteindre les niveaux de service, afin de s'assurer que l'affectation des fonds assure un juste équilibre entre le financement de nouveaux projets et le financement de réparation/modernisation et remplacement de biens, afin d'atténuer les coûts du cycle de vie et de prolonger la vie des biens.*

**État : En voie de mise en œuvre d'ici décembre 2017**

### Détails

Dans notre audit de 2015, nous avons constaté que l'analyse interne du Secrétariat avait indiqué que les investissements dans de nouveaux projets avaient de tout temps été favorisés par rapport aux projets de renouvellement. Le Secrétariat évaluait que les deux tiers du financement d'immobilisations de la province devraient être accordés au renouvellement de biens. Or, selon le plan décennal d'immobilisations proposées pour les infrastructures par les ministères, seulement un tiers des fonds seront consacrés au renouvellement.

Après notre audit, à l'automne 2016, le Secrétariat a commencé à exiger que les ministères déterminent quelle part de leurs dépenses en immobilisations est consacrée au renouvellement de biens. Dans son analyse des plans

d'infrastructure pour 2017-2018 soumis par les ministères, le Secrétariat a conclu qu'environ 43 % des fonds affectés aux immobilisations visaient des projets de renouvellement.

De plus, les ministères sont également tenus de présenter des plans d'infrastructure détaillés incluant :

- un résumé de l'ensemble de leurs biens;
- une description des différences entre les niveaux de service actuels et visés;
- une stratégie pour satisfaire aux besoins de renouvellement et d'agrandissement, à l'aide de prévisions à long terme des niveaux de service.

Le ministère de l'Infrastructure met également à jour son analyse des investissements requis pour maintenir les niveaux de service. L'objectif consiste à établir un équilibre entre la réparation de biens existants et l'agrandissement pour faire face à la croissance démographique. Cette analyse aura recours à des scénarios de simulation pour examiner les compromis dans les secteurs et les compromis entre le renouvellement et l'agrandissement.

Les simulations assureront le suivi des biens existants au fil du temps et tiendront compte du vieillissement, de la détérioration et des investissements requis pour maintenir ces biens en bon état. De nouveaux biens peuvent s'ajouter pour remplacer les biens actuels ou pour justifier l'agrandissement. L'argent investi dans les scénarios détermine dans quelle mesure il est possible de rénover, de remplacer et d'agrandir. On pourra comparer les coûts et les avantages des scénarios d'investissement une fois que l'investissement initial aura été établi.

Le Ministère, qui travaille avec le Secrétariat, prévoit améliorer le processus de planification de l'infrastructure au moyen de cette analyse et des données contenues dans le plan d'infrastructure à long terme, qui devrait être publié d'ici la fin de 2017.

#### Recommandation 4

*Afin de s'assurer que la province effectue les investissements d'infrastructure les plus efficaces, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que le financement accordé aux ministères soit étayé par une analyse impartiale des besoins établis par ordre de priorité pour l'ensemble de la province et chaque ministère.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2020**

#### Détails

Après notre audit, le Ministère a rencontré, en décembre 2016 et janvier 2017, les ministères qui ont des immobilisations afin d'évaluer leurs approches de gestion des biens, d'établissement des priorités en matière de projet et de planification des niveaux de service et des besoins. Les conclusions tirées de ces réunions ont permis d'établir :

- la nécessité d'améliorer la gestion des biens, de mesurer de façon cohérente à l'échelle provinciale l'état des biens et de leur fonctionnement;
- que l'entretien différé constitue une grande préoccupation;
- que les fonds requis doivent passer des projets d'agrandissement aux projets de renouvellement.

En février 2017, le Ministère a présenté au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement deux recommandations clés pour donner suite à ces conclusions :

- élaborer un nouveau cycle de planification de 12 mois afin d'accorder davantage de temps pour effectuer une planification approfondie avant la prise de décisions de nature fiscale;
- élaborer une nouvelle méthode pour prioriser les investissements dans et entre les secteurs.

Le Secrétariat prévoit de fournir plus de détails sur les changements au processus de planification de l'infrastructure d'ici la fin de 2017.

Le Ministère se consacre également à l'élaboration de deux outils d'analyse économique dont il se servira à deux fins : évaluer le niveau approprié de biens et d'investissements publics pour réaliser

la plus grande croissance économique; et attribuer des fonds aux secteurs qui ont le plus gros impact sur le produit intérieur brut (PIB) de la province. Les deux modèles sont les suivants :

- Méthode optimale – détermine le montant total qui devrait être investi dans l'infrastructure publique pour maximiser l'incidence à long terme du PIB et le nombre d'emplois soutenus;
- Répartition efficace – évalue dans quels secteurs les investissements en infrastructure permettent de réaliser les rendements marginaux les plus élevés sur le PIB.

Ces deux modèles sont encore à l'étude ou en voie d'élaboration et le Ministère s'emploie à confirmer les données et la méthodologie avant de les intégrer au processus de planification budgétaire. Le Ministère se servira des résultats de l'application des outils ci-dessus pour éclairer les recommandations qu'il formule au Secrétariat relativement aux demandes de financement de l'infrastructure présentées par les ministères.

En outre, au cours des trois prochaines années, soit de mai 2017 à mai 2020, le Ministère collaborera avec le Secrétariat et d'autres ministères provinciaux pour élaborer un cadre intersectoriel en vue de déterminer les priorités d'investissement dans l'infrastructure.

### Examen insuffisant des présentations ministérielles par le Secrétariat

#### Recommandation 5

*Afin d'assurer un examen satisfaisant des plans d'investissements d'infrastructure proposés par les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :*

- veiller à ce que la documentation pertinente au travail des analystes soit complète et accessible centralement, et offrir la formation nécessaire pour combler les lacunes en matière de connaissances;

**État : Pleinement mise en oeuvre**

### Détails

Après notre audit, le Secrétariat a mis à jour son guide de l'analyste sur les infrastructures de manière à y inclure des directives détaillées sur la gestion des dossiers afin que l'évaluation des demandes de financement au titre des infrastructures et des recommandations au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement soit bien documentée. Le guide précise qu'il faut conserver les notes d'analyse et d'évaluation, ainsi que la correspondance par courriel, les notes de réunion et les autres documents qui étayaient l'analyse et les recommandations.

Le Secrétariat dispose maintenant d'un dossier sur son lecteur partagé, où tous les documents à l'appui des recommandations d'investissement dans les infrastructures présentées au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement doivent être sauvegardés dans les dossiers appropriés et être accessibles centralement.

Le Secrétariat a également mis à jour sa liste de contrôle de la Division de la planification des immobilisations (DPI). Cette liste rappelle aux analystes d'organiser l'ensemble des documents de sauvegarde et des données de base dans une chemise clairement identifiée et de sauvegarder tous les documents approuvés dans un dossier du lecteur partagé, et non dans leur disque local, avant l'approbation finale.

Pour combler les lacunes dans la formation relevées dans notre rapport d'audit de 2015, le Secrétariat a lancé un nouveau programme de formation en juin 2016. Mentionnons parmi les cours offerts :

- des cours sur les concepts généraux sur la prise de décisions gouvernementale, les crédits, un aperçu de la planification des immobilisations, ainsi que des concepts financiers;
- de la formation sur la collaboration avec l'Office ontarien de financement;
- des cours techniques sur le plafonnement et l'échange et l'analytique de l'infrastructure, ce qui comprend l'analyse et l'interprétation de données complexes, afin d'améliorer la prise de décisions.

La présence aux cours n'était pas obligatoire mais, selon les dossiers du Secrétariat, les analystes des immobilisations qu'il emploie ont assisté, en moyenne, à quatre cours (sur sept cours offerts) durant l'été 2016.

- *modifier les outils d'évaluation des propositions ministérielles actuellement utilisés par les analystes, afin qu'ils contribuent à mieux déterminer si les propositions respectent les principaux critères; et offrir aux analystes une formation sur l'utilisation systématique de ces outils.*

**État : Pleinement mise en oeuvre**

### Détails

Au moment de notre audit en 2015, les outils dont les analystes disposaient pour évaluer les propositions ministérielles comprenaient une liste de contrôle d'analyse, un modèle de notation de la priorisation et un guide sur les pratiques exemplaires. Toutefois, dans le cadre de notre examen de ces outils, nous avons découvert qu'ils ne garantissaient pas que les demandes relatives aux infrastructures répondent aux critères du Secrétariat pour étayer les recommandations, comme l'harmonisation des objectifs de politique gouvernementale et la prise en compte de risques imminents pour la santé ou la sécurité.

Après notre audit, réalisé entre février et juillet 2016, le Secrétariat a effectué une évaluation de son ensemble actuel d'outils utilisés pendant l'évaluation des propositions. Les conclusions principales de cette évaluation comprenaient le besoin :

- d'énoncer clairement aux ministères les attentes en matière d'observations;
- de veiller à ce que les ministères présentent plusieurs options réalistes dans leurs observations et justifient clairement pourquoi l'option privilégiée a été retenue;
- de relier l'initiative en cause aux activités gouvernementales actuelles;
- d'énoncer clairement des citations et des hypothèses à des fins d'analyse dans les observations.

En outre, le Secrétariat a présenté ou modifié les outils suivants afin que les renseignements appropriés soient disponibles pour étayer son analyse :

- un calculateur d'intérêt sur la dette;
- un rapport de renouvellement des proportions pour assurer un suivi des activités de renouvellement et d'agrandissement des ministères;
- un guide des analystes sur les immobilisations;
- une liste de contrôle des analystes de la Division de la planification des immobilisations;
- un modèle d'emprunt pour déterminer les exigences d'emprunt au titre des immobilisations.

Outre ces outils, le Secrétariat a exigé que les analystes préparent des aperçus sur le secteur et le Ministère pour informer le sous-ministre adjoint de la Division de la planification des immobilisations du Secrétariat avant que les analystes reçoivent des observations du Ministère. L'exercice qui consiste à se préparer en vue de la séance d'information contribuait à améliorer l'expertise de l'analyste sur les dossiers et permettait de s'assurer qu'ils se concentraient sur des questions et des préoccupations indiquées dans les plans d'infrastructure des années précédentes.

La formation sur l'utilisation de ces outils d'évaluation nouveaux et modifiés avait été intégrée dans le nouveau programme de formation amorcé au début de 2016, comme indiqué au premier point de la **recommandation 5** ci-dessus.

## Surveillance insuffisante des dépenses d'infrastructure

### Recommandation 6

*Afin d'assurer une surveillance efficace des investissements d'infrastructure dans la province, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit exiger des ministères qu'ils présentent des renseignements sur les dépassements de coûts et les retards des projets, de façon à éclairer les futures décisions et de surveiller l'état des grands projets d'infrastructure en cours dans la province.*

**État : Pleinement mise en oeuvre**

### Détails

En août 2015, le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement ont publié une nouvelle directive concernant les grands projets d'infrastructure publique pour soutenir la planification et l'approbation des grands projets d'infrastructure. Cette directive s'applique à tous les grands projets d'infrastructure qui présentent les caractéristiques suivantes :

- les projets disposent de crédits provinciaux de 20 millions de dollars ou plus. Le secteur du transport constitue l'exception. Dans ce secteur, la directive s'applique quand les fonds provinciaux sont de 50 millions de dollars ou plus pour les projets d'agrandissement, et de 75 millions ou plus pour les projets de remise en état;
- les projets représentent un risque important pour le gouvernement en raison d'une probabilité élevée d'un événement qui pourrait empêcher d'atteindre les objectifs du projet;
- les projets présentent un intérêt important pour la province.

En vertu de cette nouvelle directive, les ministères doivent présenter des rapports trimestriels :

- sur tous les grands projets d'infrastructure publique approuvés pour lesquels un marché de construction a été adjudgé au cours du trimestre;
- sur tous les grands projets de construction en cours;
- sur les projets presque terminés au cours du trimestre.

Les exigences de rapport ont été étendues à tous les ministères en janvier 2017 pour le troisième trimestre de l'exercice 2016-2017. Elles indiquent les renseignements que les ministères doivent communiquer. Les renseignements à fournir comprennent l'état du projet, le coût et l'échéancier, ainsi que les écarts par rapport aux modalités approuvées du projet. Au cours des trimestres à venir, on assurera également un suivi des écarts de trimestre en trimestre pour illustrer les changements dans le projet au fil du temps. Si la portée, le calendrier ou

le coût d'un projet change considérablement, une description et l'évaluation des risques seront également nécessaires. Voir la **figure 1** pour prendre connaissance d'un résumé du processus trimestriel de rapport.

De plus, le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement ont également constitué le conseil de gestion sur les services de prestation d'infrastructure (le conseil) en septembre 2016 comme prévu dans la directive pour :

- analyser et recommander un modèle de prestation d'infrastructure;
- revoir les changements proposés à la portée, au calendrier et au financement du projet et/ou au modèle de prestation. Le conseil approuverait des changements mineurs et acheminerait les changements importants au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement;
- administrer le rapport trimestriel fondé sur le risque portant sur de grands projets.

Ce conseil est un comité de la haute direction. Il est présidé par le sous-ministre adjoint de la Division de la planification des immobilisations, compte un vice-président provenant du ministère de l'Infrastructure, et ses membres sont des représentants de ministères ayant des immobilisations importantes.

La directive exige que les ministères fournissent les rapports trimestriels au Secrétariat.

En mai 2017, le Secrétariat a présenté le premier rapport trimestriel au conseil. Le rapport a dressé une liste de 52 projets pour un coût total de 28,1 milliards de dollars. Parmi les 48 projets en construction au cours du trimestre, il a été établi que 5 étaient à risque élevé de retard ou de dépassement de coûts, dont :

- trois du ministère des Transports liés à l'approvisionnement en véhicules légers sur rail;

- un du ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur un projet d'agrandissement d'un hôpital;
- un du ministère du Procureur général sur un projet de salle d'audience.

Le Secrétariat présentera le rapport trimestriel au Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement, et il continue de surveiller et de revoir ces projets dans le cadre du processus de rapport trimestriel.

**Figure 1 : Processus de rapport trimestriel**

Source des données : Secrétariat du Conseil du Trésor

