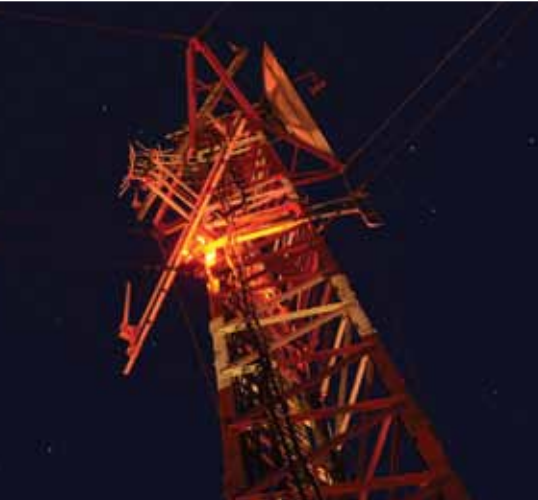




Dessaisissement de la Commission de transport Ontario Northland

Rapport spécial
Décembre 2013



Bureau du
vérificateur
général de
l'Ontario



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

J'ai le plaisir de transmettre mon Rapport spécial sur le dessaisissement de la Commission de transport Ontario Northland, à la demande du Comité permanent des comptes publics conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Bonnie Lysyk". The signature is written in a cursive, flowing style.

Bonnie Lysyk

Décembre 2013

© 2013, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISBN 978-1-4606-3179-9 (Imprimé)
ISBN 978-1-4606-3180-5 (PDF)

Photos en couverture :
Commission de transport Ontario Northland (CTON)

Table des matières

1.0 Réflexions	5
2.0 Contexte	6
3.0 Résumé	10
4.0 Objectif et portée de l'examen	14
5.0 Constatations détaillées	15
5.1 APERÇU FINANCIER DES ACTIVITÉS DE LA CTON	15
5.1.1 Chronologie des principaux événements survenus avant octobre 2013	17
5.2 DÉFIS ASSOCIÉS AU MANDAT ET À LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA CTON	17
5.3 ÉCONOMIES ASSOCIÉES À LA CTON RENDUES PUBLIQUES DANS LE BUDGET DE L'ONTARIO 2012	20
5.3.1 Interprétation 1 – Économies réalisées à l'interne par le ministère du Développement du Nord et des Mines	20
5.3.2 Interprétation 2 – Estimation des coûts et des passifs découlant du dessaisissement de la CTON qu'il faudra gérer	21
5.3.3 Interprétation 3 – Élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations à la CTON dans l'avenir	24
5.3.4 Interprétation 4 – Plein impact financier du dessaisissement de la CTON selon une analyse de rentabilisation pluriannuelle	24
Annexe 1 – Extraits de l'addenda au Budget de l'Ontario 2012 – Rapport sur les mesures de gestion des charges	28
Annexe 2 – Initiatives opérationnelles récentes	29
Annexe 3 – Chronologie des événements clés dans le dessaisissement de la CTON	31

Dessaisissement de la Commission de transport Ontario Northland

1.0 Réflexions

Il y a plusieurs leçons clés à tirer du processus de dessaisissement de la Commission de transport Ontario Northland (CTON) :

- Toute entreprise aussi complexe que la vente d'un organisme gouvernemental — particulièrement un organisme de l'envergure et de la portée de la CTON, qui brasse des centaines de millions de dollars, emploie près d'un millier de personnes et offre des services clés à des douzaines de petites collectivités du Nord-Est de l'Ontario — nécessite une analyse de rentabilisation approfondie qui fournit des données objectives, complètes et défendables aux fins de la prise des décisions. Après avoir annoncé, le 23 mars 2012, son intention de se dessaisir de la CTON avant le 31 mars 2013, le gouvernement a déclaré dans un addenda au Budget de l'Ontario 2012 (voir l'Annexe 1) que cette mesure permettrait d'économiser 265,9 millions de dollars sur les trois prochaines années. Or, cette déclaration ne communiquait pas de façon claire ou équitable l'impact financier potentiel du dessaisissement proposé. Il y avait d'ailleurs un risque élevé que ces économies ne soient pas réalisées, car elles dépendaient de l'hypothèse optimiste selon laquelle le dessaisissement aurait lieu dans l'année suivant l'annonce. C'est seule-

ment bien après avoir annoncé les économies prévues de 265,9 millions de dollars que le gouvernement a obtenu l'information normalement requise pour une analyse de rentabilisation détaillée. Cette information, de même que les renseignements que nous avons obtenus au cours de notre audit, indique qu'il y a des coûts connus et des coûts encore inconnus associés au dessaisissement de la CTON. Les coûts connus pourraient atteindre 820 millions de dollars et il faudra peut-être près de 10 ans au gouvernement pour récupérer ce montant en éliminant les subventions d'exploitation et d'immobilisations qu'il verse habituellement à la CTON chaque année. Le Ministère nous a informés que les coûts seront gérés de manière à éviter le pire des scénarios et que la période de récupération dépendra de l'issue des transactions de dessaisissement et d'autres initiatives. Il a ajouté qu'il prévoyait de soumettre à un contrôle diligent détaillé toute future proposition de dessaisissement d'un secteur d'activité particulier de la CTON soumise à l'approbation du gouvernement.

- Des relations constructives entre le Ministère et la CTON et une gouvernance efficace sont d'une importance cruciale. Comme le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) et la CTON n'avait pas une relation ouverte ou fondée sur la

confiance, les communications n'étaient pas toujours transparentes et ouvertes. De plus, dans le cas des initiatives compliquées telles que les dessaisissements, où il n'y a pas de schéma directeur établi pour le gouvernement, il est important que les rôles et responsabilités soient clairement définis. Nous sommes d'avis que des éclaircissements auraient été utiles dans ce dossier. L'exclusion de la CTON des discussions initiales sur le dessaisissement a eu un impact sur la capacité du Ministère à fournir des renseignements complets et, partant, une analyse financière initiale complète au gouvernement. L'établissement du comité consultatif du ministre a obscurci le rôle du conseil de transition de la CTON. Il faut clarifier la gouvernance de la CTON pour éviter de nuire aux activités courantes en cette période de changement.

- La participation des intervenants aux initiatives majeures est importante. Le gouvernement a annoncé le dessaisissement de la CTON sans consulter les intervenants clés tels que les clients, les syndicats ainsi que le conseil d'administration et la haute direction de la CTON. Cette façon de procéder a créé de l'incertitude sur le marché au sujet des activités de la CTON et de sa capacité à tirer parti de nouvelles possibilités d'affaires. Il n'y a pas suffisamment d'informations pour savoir de quoi la CTON aura l'air dans l'avenir ou même si elle continuera d'exister. Le gouvernement a depuis déclaré qu'il consulterait les habitants du Nord à l'avenir afin de chercher des solutions de rechange possibles à la vente pure et simple des actifs de la CTON.
- Il importe de planifier et de financer les besoins en immobilisations à long terme afin de pouvoir offrir des services à l'aide d'une infrastructure fiable et sécuritaire. Dans le cas de la CTON, les dépenses annuelles en capital n'étaient pas suffisantes pour planifier et apporter les améliorations nécessaires à l'infrastructure dont la CTON est respons-

able dans le Nord-Est de l'Ontario. La CTON devait plutôt compter sur des plans d'immobilisations annuels et des demandes de financement spéciales périodiques à la province lorsque ces fonds étaient jugés absolument essentiels au maintien des services et à la gestion des risques pour la sécurité.

Il fait peu de doute qu'en l'absence de changement, les contribuables devront continuer de verser des subventions annuelles pour financer l'exploitation de la CTON dans sa forme actuelle. Nous croyons que le gouvernement avait initialement sous-estimé les coûts et les efforts associés au dessaisissement de la CTON, mais nous reconnaissons que cette décision réduira le fardeau des contribuables à long terme. Certes, il pourrait y avoir des avantages socioéconomiques justifiant le subventionnement de la CTON dans sa forme actuelle. Il s'agit toutefois d'une décision de politique qui revient au gouvernement en poste et il n'appartient pas à la vérificatrice générale de se prononcer sur l'opportunité du dessaisissement proposé.

Le présent rapport contextualise l'annonce publique du 23 mars 2012 concernant les économies susceptibles de découler du dessaisissement de la CTON et fait ressortir l'importance de communications claires et complètes lorsqu'une initiative de cette importance est entreprise.

2.0 Contexte

La Commission de transport Ontario Northland (CTON), un organisme de la Couronne, a été établie en 1902 en vertu de la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland*. La CTON, qui a son siège social à North Bay, relève du ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère).

Jusqu'en mars 2012, la CTON avait pour mandat aux termes de son protocole d'entente avec le Ministère d'offrir des services de transport et de

télécommunication efficaces dans le Nord-Est de l'Ontario, conformément aux directives données de temps à autre par le gouvernement de l'Ontario par l'entremise du ministre. La CTON devait notamment :

- appuyer et favoriser, au moyen de ses services, le développement économique, la création d'emplois et l'autosuffisance locale dans le Nord-Est de l'Ontario;
- au moyen de ses services, appuyer, favoriser et améliorer les liens et groupements entre les collectivités de la région et entre le Nord-Est de l'Ontario et d'autres régions;
- assurer des services de transport et de télécommunications compétitifs quant aux prix, sûrs, fiables et adaptés aux besoins de la clientèle, des résidents et des entreprises du Nord-Est de l'Ontario;
- offrir des services efficaces et rentables sur le plan financier afin d'améliorer la récupération des coûts et l'autosuffisance.

Pour remplir son mandat dans les régions faiblement peuplées du Nord-Est de l'Ontario, la CTON fonctionne à perte chaque année. Par exemple, en 2012-2013, elle a généré des revenus d'exploitation de 97 millions de dollars, mais la province a dû lui verser des subventions d'exploitation et d'immobilisations totalisant 78 millions de dollars. Au cours de la dernière décennie, elle a dû obtenir des subventions gouvernementale d'exploitation et d'immobilisations totalisant près de 500 millions de dollars. Elle compte plus de 940 employés et dessert 53 collectivités du Nord-Est par l'entremise de quatre principaux secteurs d'activité :

- **La division des services ferroviaires** assure le transport des passagers et des marchandises depuis les basses terres de la baie James jusqu'à Toronto sur 1 100 kilomètres de voies ferrées et d'infrastructure. Le train de passagers Northlander entre Toronto et Cochrane a suspendu son service en septembre 2012, mais le Polar Bear Express entre Cochrane et Moosonee est encore en activité. La CTON

possède et exploite plus de 400 locomotives et wagons, 90 ponts et plus de 2 200 ponceaux et elle est responsable de leur entretien. Elle exécute elle-même presque tous ses travaux d'entretien dans ses ateliers d'entretien et de réparation du matériel lourd à North Bay, Cochrane et Englehart.

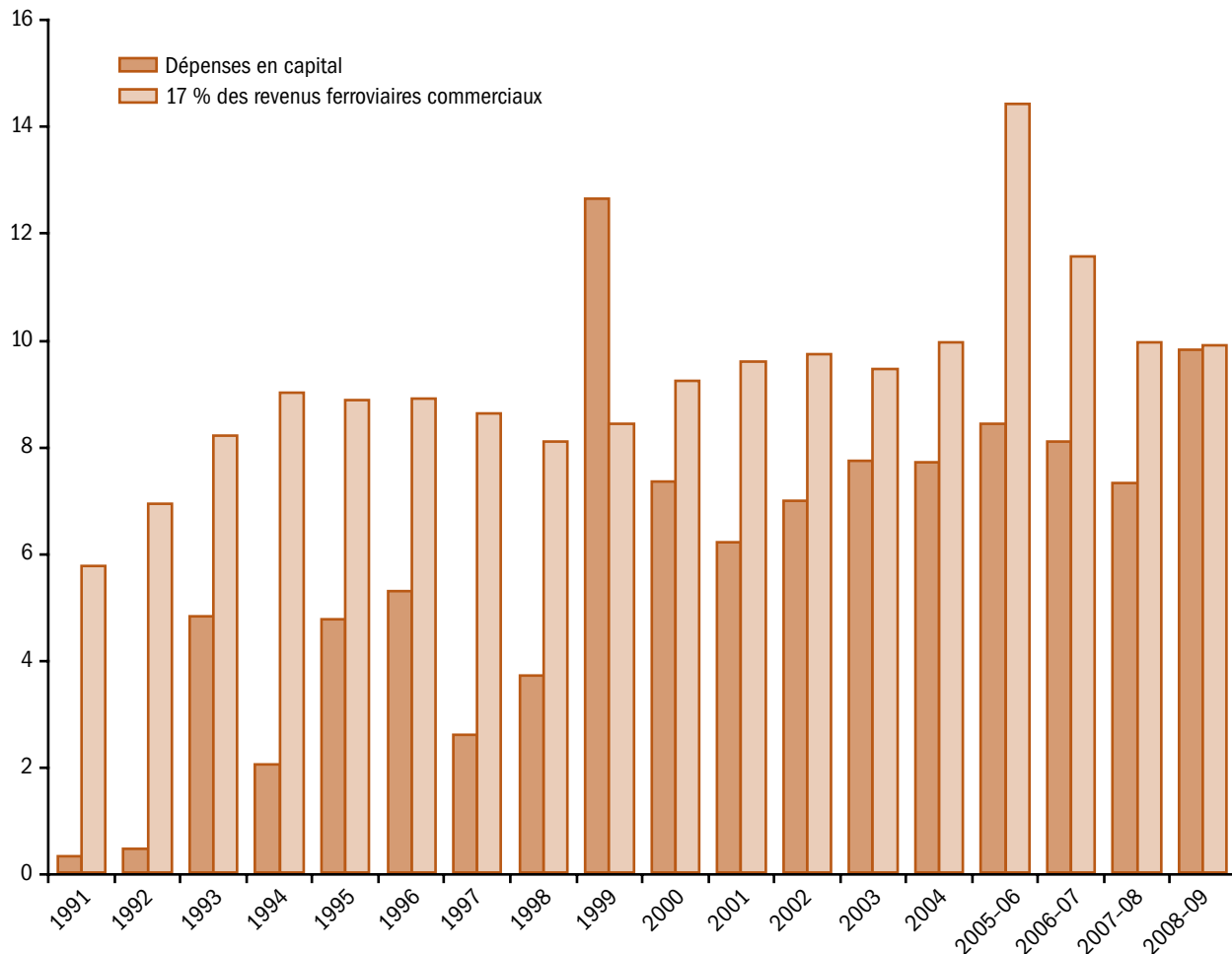
- **La division des services d'autobus** possède et exploite 25 autobus qui transportent des passagers et des colis sur 3,5 millions de kilomètres chaque année jusqu'à certaines des plus petites collectivités du Nord-Est de l'Ontario le long du corridor de la route 11. Ses lignes d'autobus sont reliées aux lignes ferroviaires et à d'autres lignes d'autobus pour assurer le service jusqu'à Toronto. Les autobus sont entretenus à l'interne dans une installation administrative et opérationnelle combinée à North Bay.
- **La division des services de télécommunications, appelée Ontera**, possède et exploite plus de 2 000 kilomètres de réseau à fibre optique de classe transporteur dans le Nord-Est, et elle gère des réseaux privés pour des organisations provinciales comme cyberSanté Ontario et le Service d'accès au réseau du secteur public de l'Ontario. Elle assure également la connectivité à la Police provinciale de l'Ontario, aux tribunaux, aux hôpitaux, aux conseils scolaires, aux collectivités des Premières Nations, aux foyers et aux entreprises de la région.
- **La division des services de remise à neuf** partage des locaux avec les Services ferroviaires dans les ateliers de mécanique de la CTON à North Bay. En 2004, la CTON a obtenu un contrat de 81 millions de dollars pour la remise à neuf de 121 voitures du train de banlieue GO Transit sur une période de six ans. Cependant, en 2011, Metrolinx a lancé un appel d'offres public et attribué un contrat de 120 millions de dollars à une entreprise basée au Québec pour la remise à neuf du matériel de GO Transit.

Les secteurs d'activité de la CTON se divisent en deux catégories : commerciale (service marchandises ferroviaire, remise à neuf, télécommunications et transport par autobus) et non commerciale (trains Northlander et Polar Bear Express). L'infrastructure de la CTON a vieilli au fil des ans et son plan de durabilité à long terme de 2009 estimait que, sur les 15 prochaines années, la CTON aurait besoin de plus de 735 millions de dollars pour couvrir les coûts de réparation de son infrastructure vieillissante. Comme le montre la Figure 1, les dépenses en capital antérieures de la CTON sont inférieures au niveau repère de l'industrie, qui s'établit à 17 % des revenus ferroviaires commerciaux.

Le 23 mars 2012, le gouvernement a annoncé dans un communiqué qu'il prévoyait de réduire progressivement les activités de la CTON et demandé l'annulation du service non commercial de train Northlander entre Toronto et Cochrane. Le nouveau protocole d'entente entre le Ministère et la CTON, qui a été signé le 23 mars 2012, a remplacé le conseil d'administration de la CTON par un conseil de transition chargé de travailler avec le président de l'ancien conseil d'administration de la CTON et son président et chef de la direction, au lancement du processus de dessaisissement. Selon le nouveau protocole d'entente, le mandat révisé de la CTON visait :

Figure 1 : Dépenses en capital de la CTON par rapport aux revenus ferroviaires commerciaux, 1991-2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Plan de durabilité à long terme de 2009



- le dessaisissement de ses biens et la mise en oeuvre d'autres modes de prestation des services de transport dans le Nord de l'Ontario;
- la liquidation des biens et obligations dont la CTON ne peut se dessaisir;
- le maintien de services efficaces, sécuritaires et fiables dans le Nord de l'Ontario, comme prescrit par la province jusqu'à la fin du processus de dessaisissement.

Le gouvernement s'est engagé à préserver les services aux collectivités rurales et éloignées en versant une subvention annuelle de 25 millions de dollars pour le maintien du service de train Polar Bear Express et une subvention pouvant atteindre 2 millions de dollars par an pour les services de transport par autobus dans les collectivités actuellement desservies seulement par la CTON.

Le 27 mars 2012, le Budget de l'Ontario 2012 annonçait que le dessaisissement de la CTON entraînerait des économies de 265,9 millions de dollars d'ici la fin de l'exercice 2014-2015. Une section séparée du budget incluait une provision de 325 millions de dollars provenant d'un fonds de transition gouvernemental pour couvrir certains coûts de dessaisissement. Ces coûts ne pouvaient pas être identifiés séparément comme se rapportant à la CTON.

La décision de dessaisissement s'inscrivait dans les réductions du budget de 2012 du gouvernement et dans une de ses réponses au rapport présenté en 2012 par la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario, intitulé *Des services publics pour la population ontarienne : cap sur la viabilité et l'excellence* (le rapport Drummond). Diffusé le 15 février 2012, le rapport Drummond était censé conseiller le gouvernement de l'Ontario sur les mesures à prendre pour équilibrer le budget. Les documents du Ministère indiquent que le gouvernement ne pouvait pas justifier le niveau de subventionnement de la CTON dans le contexte financier qui existait à ce moment-là et qu'il ne pouvait plus subventionner des services insoutenables et/ou non essentiels qui font concurrence au secteur privé ou que le secteur

privé peut fournir de façon plus efficace. Diverses initiatives opérationnelles ont été lancées entre 2003 et 2011 pour opérer des réductions de coûts durables. Ces efforts et initiatives sont résumés à l'Annexe 2. Le dessaisissement de la CTON devait respecter des échéances serrées et être mené à terme dans un délai d'un an.

Comme le Ministère avait besoin d'une expertise pour gérer un dessaisissement de cette nature, il a fait appel aux services d'Infrastructure Ontario (un organisme de la Couronne provincial). Avec l'aide d'Infrastructure Ontario, le Ministère a pris en charge la plus grande partie du processus de dessaisissement (y compris les présentations au Conseil du Trésor).

Depuis l'annonce faite dans le budget de 2012, le train Northlander (une entreprise non commerciale) a cessé ses activités le 28 septembre 2012 et Ontera (un secteur d'activité commercial) a été mise en vente, les propositions des acheteurs éventuels étant en cours d'évaluation. Aucune décision définitive concernant les autres secteurs d'activité n'avait été prise en octobre 2013. La haute direction et le personnel de la CTON ont l'impression de faire du sur place sous la supervision financière du Ministère, car ils disposent d'une marge de manoeuvre limitée pour apporter des modifications opérationnelles ou prendre de nouveaux arrangements commerciaux. Par ailleurs, selon le Ministère, maintenant que les futurs partenariats public-privé ont été délégués à Infrastructure Ontario, la CTON peut poursuivre de nouvelles opportunités commerciales susceptibles de générer des bénéfices.

La nature du processus de dessaisissement de la CTON continue d'évoluer et s'accompagne d'une incertitude considérable. En mars 2013, le nouveau ministre du Développement du Nord et des Mines a annoncé la création d'un comité consultatif du ministre composé de représentants du Nord, qui est chargé de donner des avis sur un nouveau processus de transformation, y compris le calendrier de mise en oeuvre et l'approche de solutions pour la CTON. Le comité doit aussi

examiner des solutions de rechange telles que la restructuration, la diversification des modes de prestation des services et la création de nouveaux partenariats.

3.0 Résumé

Le budget de 2012 faisait état de 265,9 millions de dollars (131,2 millions en 2013-2014 et 134,7 millions en 2014-2015) en « économies réalisées auprès de la [Commission de transport Ontario Northland (CTON) qui] découleront à la fois de la fin des subventions et du fait que les charges de l'organisme ne seront plus consolidées avec celles du ministère ». Ce chiffre n'incluait pas certaines autres sources de revenus et charges importantes à prendre en compte dans le calcul des économies nettes découlant du dessaisissement de la CTON. Le

montant de 265,9 millions de dollars représentait seulement les charges d'exploitation brutes estimatives de la CTON pour 2013-2014 et 2014-2015 qui avaient été déduites du budget du ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) et supposait de façon optimiste que le dessaisissement des activités de la CTON serait mené à terme dans l'année suivant l'annonce budgétaire.

Nous reconnaissons qu'une autre section du budget de 2012 mettait de côté 325 millions de dollars pour couvrir certains des coûts de dessaisissement, comme l'indique la première colonne de coûts de la Figure 2. Il était impossible d'identifier séparément ces coûts comme se rapportant à la CTON; ils étaient plutôt inclus dans le fonds de transition pangouvernemental de 500 millions de dollars annoncé dans le budget. Ce fonds de transition visait à couvrir les coûts associés à un certain nombre d'initiatives de transformation

Figure 2 : Coûts et passifs estimatifs découlant du dessaisissement de la CTON qu'il faudra gérer – mars 2012, juillet 2012 et mars 2013 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Développement du Nord et des Mines

	Allocation du fonds de transition Budget de mars 2012	Maximum estimatif Juillet 2012	Maximum estimatif Mars 2013
Main-d'oeuvre/indemnités de départ	25	293	293 ^a
Prestations postérieures à la retraite	–	70	70 ^b
Pension	100	100	212 ^b
Coûts de transaction	–	–	30 ^a
Subvention annuelle à l'appui du Polar Bear Express et de certains parcours d'autobus	–	27	27 ^b
Subvention de clôture	–	À déterminer*	À déterminer* ^a
Coûts associés à l'obligation de consulter les peuples autochtones	–	À déterminer	À déterminer ^a
Coûts de dépollution	–	À déterminer	À déterminer ^b
Total des décaissements non actualisés	125	490	632
Baisse de valeur des actifs (dépréciation comptable)	200	200	188 ^c
Total des coûts estimatifs pour la province	325	690	820^d

* Le gouvernement prévoit qu'une subvention sera nécessaire pour conclure la vente; il a évalué le montant de cette subvention mais ne l'a pas divulgué en raison de la sensibilité commerciale de cette information durant les négociations avec les acheteurs potentiels.

a. Coûts ou passifs découlant du dessaisissement.

b. Coûts ou passifs qui existent actuellement et qui continueront d'exister après le dessaisissement.

c. Question de comptabilité découlant du dessaisissement.

d. Coûts aussi mentionnés dans la mise à jour financière de juin 2013 qui a été présentée au comité consultatif du ministre.

envisagées par le gouvernement en sus du dessaisissement de la CTON.

Après l'annonce du budget, le Ministère a commencé à mieux comprendre toutes les répercussions financières du dessaisissement, comme en témoigne ce qui suit :

- En juillet 2012, soit quatre mois après le dépôt du budget de 2012, le Ministère a présenté l'information (la première version d'une analyse de rentabilisation sur le dessaisissement préparée avec l'aide de tiers) au Conseil du Trésor. Comme le montre la Figure 2, il estimait que le dessaisissement de la CTON pourrait coûter environ 690 millions de dollars, soit plus du double des 325 millions de dollars cités dans le budget de 2012. L'analyse indiquait que les coûts du dessaisissement de la CTON seraient récupérés sur une période de quatre à cinq ans, le Ministère économisant 100 millions de dollars par an parce qu'il n'aurait plus à payer de subventions d'exploitation et d'immobilisations à la CTON.
- En mars 2013, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que l'estimation haute des coûts de dessaisissement, des passifs et de la baisse de valeur des actifs qu'il faudra gérer dans le cadre du processus de dessaisissement était montée à environ 820 millions de dollars, comme le montre la Figure 2. Nous estimons que ces coûts accrus, conjugués à une baisse des économies projetées – qui ont été ramenées de 100 à 73 millions de dollars par an parce que le gouvernement s'est engagé à continuer de subventionner le train Polar Bear Express et certains itinéraires d'autobus –, pourraient prolonger la période de récupération à sept ou huit ans. Cependant, comme celle de juillet 2012, l'estimation de mars 2013 n'incluait pas les coûts encore inconnus de la dépollution environnementale des terres de la CTON, les coûts associés à l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et les subventions qu'il faudra peut-être verser aux acheteurs potentiels, qui

pourraient étendre à 10 ans ou plus la période de récupération des coûts par l'élimination des subventions annuelles d'exploitation et d'immobilisations à la CTON. Le Ministère a indiqué qu'il s'attendait à poursuivre des stratégies qui réduiront au minimum le risque que l'estimation haute des coûts se réalise.

Les flux de trésorerie estimatifs de ces analyses de rentabilisation s'accompagnent d'une grande incertitude. Par ailleurs, jusqu'à ce que des négociations sérieuses soient engagées avec les acheteurs potentiels des secteurs d'activité et des actifs de la CTON, il sera difficile d'évaluer les coûts réels et les économies potentielles avec un degré élevé de fiabilité.

La plus récente analyse, terminée en juin 2013, montre que les coûts du dessaisissement sont semblables à ceux figurant dans la colonne de la Figure 2 pour le mois de mars 2013 et que l'option de dessaisissement reste beaucoup plus avantageuse financièrement pour la province que si la CTON continuait de fonctionner comme dans le passé. Là encore, tout dépendra des futures négociations.

À notre avis, le manque de clarté inhérent aux économies de 265,9 millions de dollars mentionnées dans le budget de 2012 a donné lieu à différentes interprétations des impacts financiers estimatifs associés au dessaisissement de la CTON. Nous avons donc présenté quatre interprétations qui ont retenu notre attention lors de l'examen des documents associés au dessaisissement proposé. Nous croyons que la quatrième interprétation offre l'évaluation la plus réaliste des coûts et des économies à long terme qui pourraient découler du dessaisissement.

Il y a trois grandes façons de relever les défis financiers qui se posent à la CTON : par une restructuration interne et des améliorations opérationnelles; par la vente de tout ou partie des activités de la CTON au secteur privé (dessaisissement); ou par un mélange des deux. Les coûts différentiels importants de la province qui sont liés aux prestations de retraite, aux indemnités de départ et au maintien des salaires seraient probablement semblables quel que soit le scénario,

car il y a peu de chances qu'un acheteur du secteur privé accepte d'assumer toutes ces obligations sans compensation quelconque. La province restera donc probablement responsable de beaucoup de ces coûts en grande partie inévitables, quelle que soit l'option choisie. Les options de restructuration ou de dessaisissement nécessiteraient sans doute d'importantes modifications sur le plan de la dotation. Les conventions collectives et la taille de l'organisation présentent des complexités à prendre en considération.

En ce qui concerne le dessaisissement et les économies projetées que le gouvernement a annoncés dans son budget de 2012, nous avons constaté ce qui suit :

- Le gouvernement n'a pas vérifié les conventions collectives de la CTON avec toute la diligence raisonnable avant l'annonce budgétaire. Il n'a donc pas pris en compte les prestations relativement élevées de maintien du salaire et de départ prévues dans les conventions collectives visant près de 800 employés ou 90 % des effectifs de la CTON, ainsi que certains autres facteurs, dont la mesure dans laquelle des subventions gouvernementales pourraient être requises. Le gouvernement s'est engagé à verser les fonds d'exploitation et d'immobilisations requis pour le reste des services publics (non commerciaux) de la CTON (le Northlander a cessé ses activités en septembre 2012); cependant, toute subvention de capital proposée pour une entreprise commerciale nécessiterait une décision stratégique de la part du gouvernement.
- Aux termes du protocole d'entente original avec le Ministère, la CTON était censée appuyer la création et le maintien d'emplois, car elle procure une infrastructure publique à une petite population disséminée sur un vaste territoire (qui fait face à des réalités environnementales complexes telles que des conditions météorologiques difficiles et les préoccupations entourant le muskeg sur lequel les rails sont posés). Dans le même

temps, elle doit exercer ses activités de manière financièrement efficace et efficace afin d'améliorer sa capacité de recouvrement des coûts et d'autofinancement. Ces exigences peuvent opposer les objectifs socioéconomiques au désir du gouvernement de réaliser des économies dans le contexte déficitaire actuel de la province.

- Le processus de dessaisissement a été et reste guidé par le Ministère et la province, avec l'aide d'Infrastructure Ontario. Selon les observations qui nous ont été faites, la haute direction de la CTON n'a guère contribué au processus. Le conseil de transition de la CTON s'est réuni à quelques reprises entre mars et décembre 2012, mais sa participation a beaucoup diminué après l'établissement d'un processus de transformation redéfini au début de 2013. Des lignes de communication plus ouvertes et une répartition plus claire des responsabilités décisionnelles entre le Ministère et la direction de la CTON durant le processus de dessaisissement auraient pu améliorer la qualité de l'information mise à la disposition des décideurs.
- On ne sait pas encore ce qu'il adviendra des actifs dont la CTON n'arrivera pas à se défaire.

La CTON fonctionne dans un environnement où ses employés ignorent s'ils auront encore un emploi dans l'avenir et où les clients existants et potentiels ne savent pas s'ils devraient faire affaire avec la CTON. Le Ministère contrôle actuellement les activités financières de la CTON et aurait, selon la Commission, limité sa capacité à envisager de nouvelles possibilités d'affaires. Par ailleurs, les immobilisations de la CTON continuent de se détériorer, et il faudra des investissements additionnels pour en maintenir l'intégrité. Le 29 juillet 2013, on a demandé à la CTON de rédiger un rapport sur les options de dessaisissement. La CTON a préparé ce rapport en septembre 2013 et on lui a récemment demandé de le présenter au comité consultatif du ministre au début décembre 2013.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La croissance économique du Nord de l'Ontario dépend de services de qualité et d'une infrastructure vitale. Malgré le rôle important que la Commission de transport Ontario Northland (CTON) a joué au fil des ans dans la croissance économique régionale du Nord-Est de l'Ontario, il existe un large consensus parmi les leaders communautaires que l'organisation dans sa forme actuelle n'est pas soutenable à long terme. Il reste possible de rectifier la situation et de fournir des services de manière plus efficace et plus efficiente. Le statu quo ne sert pas les intérêts de la population ontarienne, et un changement s'impose.

Dans le budget de 2012, le gouvernement annonçait sa décision de se dessaisir de la CTON tout en continuant de financer un lien ferroviaire vital entre Cochrane et Moosonee ainsi qu'un service d'autobus dans les collectivités desservies uniquement par la CTON. Après des années d'étude et de tentatives d'amélioration, le gouvernement a déterminé que la CTON était insoutenable et que ses services pouvaient être fournis de manière plus efficace et plus efficiente par le secteur privé. Cette conclusion était conforme à celles du rapport présenté en 2012 par la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario (le rapport Drummond).

L'addenda au budget de 2012 identifiait 269,5 millions de dollars en économies que le ministère du Développement du Nord et des Mines réaliserait sur son budget sur la période de trois ans se terminant en 2014-2015. Le budget de 2012 incluait également une provision de 325 millions de dollars pour les coûts de dessaisissement connexes dans un fonds de transition de 1 milliard de dollars sur trois ans, qui a été établi afin d'appuyer les initiatives de transformation comme celle de la CTON.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines, Infrastructure Ontario, la CTON

et des conseillers de l'extérieur ont fait preuve d'une diligence raisonnable et entrepris une analyse détaillée dans le cadre de ce processus.

Au début de mars 2013, le gouvernement a signalé un changement d'approche et commencé à consulter des intervenants clés sur les façons possible d'assurer un avenir plus durable pour la Commission. Le ministre continue de travailler à l'examen de ces options avec son comité consultatif et de veiller à ce que les intervenants puissent se faire entendre. L'objectif reste le même : faire en sorte que les collectivités et les industries du Nord bénéficient de systèmes de transport et de communications viables, efficaces et durables.

Nous sommes heureux de constater que la vérificatrice générale reconnaît les défis importants et la complexité inhérente à la transformation de la CTON, et qu'une analyse de rentabilisation approfondie tient dûment compte de la réaction du marché et du processus de vente. Cette analyse aide aussi à évaluer d'autres options et approches.

Régis par un protocole d'entente qui définit clairement les rôles et responsabilités, le Ministère et la CTON continuent de travailler ensemble à assurer la sécurité et le maintien des activités durant cette période. À l'avenir, des efforts continus seront faits pour assurer une bonne gouvernance et des communications périodiques avec la CTON et la haute direction. Le protocole d'entente modifié de 2013 reflète la nouvelle orientation de transformation du ministre, qui peut inclure la restructuration, la diversification des modes de prestation des services et le dessaisissement.

La prospérité des collectivités du Nord-Est reste d'une importance vitale. Le gouvernement a clairement fait savoir que la transformation de la CTON exige une approche équilibrée qui tient compte du produit des activités, du maintien d'emplois durables et des investissements dans le Nord de l'Ontario. Cette approche

génère un dialogue éclairé sur les avantages socioéconomiques de la prestation des services par l'entremise du secteur public ou privé.

Toute transaction proposée par le gouvernement doit respecter des normes élevées et suivre un processus commercial équitable, concurrentiel et transparent. Ce processus a été dirigé par Infrastructure Ontario et surveillé par une commissaire à l'équité afin de prévenir tout conflit d'intérêts réel ou perçu au ministère du Développement du Nord et des Mines ou à la CTON.

La vérificatrice générale fait remarquer que les décisions complexes de politique publique éclaireront l'avenir de la CTON et que beaucoup des coûts et passifs actuels resteront les mêmes qu'il s'agisse d'une restructuration ou d'un dessaisissement. Le Ministère continue de travailler avec le comité consultatif du ministre afin d'explorer les façons possibles d'améliorer la viabilité des services de la CTON tout en assurant le financement des priorités publiques vitales. Le gouvernement prendra le temps d'atteindre les objectifs, à savoir créer des emplois durables, assurer une croissance économique soutenue et mettre en place un robuste réseau de transport et de télécommunications dans le Nord de l'Ontario.

RÉPONSE DE LA CTON

Ce rapport illustre la complexité d'une organisation qui essaie de fournir des services dans une vaste région à la géographie unique et à l'économie fragile ainsi que les pressions financières qui s'exercent sur elle. Les réalités historiques sont bien résumées et les défis qui se posent à l'organisation sont clairement définis.

Le rapport reflète avec exactitude les nombreuses études dont l'organisation a déjà fait l'objet de même que leurs recommandations. L'organisation était déjà bien connue, ce qui a facilité le dessaisissement et le calcul des coûts.

Le rapport souligne à juste titre que des relations et une gouvernance constructives et efficaces sont essentielles au succès. Cette observation, la plus importante du rapport, doit être prise en compte à l'avenir afin de mener à bien une transformation que la région et le gouvernement pourront qualifier de réussie.

Le coûts financiers du processus de dessaisissement dépassent largement les plans financiers actuels. Il importe toutefois de mettre le cap sur l'avenir et d'apporter le succès à une région qui en a tellement besoin afin d'assurer un avenir durable à ses habitants. Seule une politique publique peut faire de cette vision une réalité.

4.0 Objectif et portée de l'examen

Le 6 mars 2013, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a adopté la motion suivante :

[Traduction]

Que le Comité permanent des comptes publics donne pour directive au vérificateur général de l'Ontario d'accomplir une tâche spéciale, conformément à l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.O. 1990, afin de faire enquête sur le dessaisissement de la Commission de transport Ontario Northland par le gouvernement, les activités de la Commission et la validité de l'affirmation faite par le gouvernement dans son budget de 2012 que le dessaisissement permettra d'économiser 265,9 millions de dollars d'ici 2014-2015.

Lors de nos discussions avec le Comité, nous avons déterminé que la motion nous demandait d'examiner les aspects des activités de la CTON susceptibles d'influencer les économies et les coûts liés au dessaisissement qui ont été communiqués

au public, plutôt que de mener un audit détaillé de l'optimisation des ressources de la CTON. Un extrait d'un addenda au budget de 2012, reproduit à l'Annexe 1 du présent rapport, était au coeur de la motion du Comité nous demandant d'examiner le dessaisissement.

Nous avons commencé par envoyer des lettres au ministre et au sous-ministre du Développement du Nord et des Mines ainsi qu'au président et chef de la direction de la CTON en mars 2013.

Dans le cadre de notre travail, nous avons examiné des documents et des informations financières pertinentes concernant le dessaisissement proposé et les économies identifiées dans le budget de 2012. Nous avons également examiné des documents du ministère du Développement du Nord et des Mines ainsi que des documents de la CTON qui portaient sur ses initiatives opérationnelles depuis 2000. Nous avons interviewé des membres clés du personnel actuel de la CTON, du ministère du Développement du Nord et des Mines, de la General Chairpersons Association (qui représente les employés syndiqués de la CTON), d'Infrastructure Ontario, du conseil de transition de la CTON, du comité consultatif du ministre et du ministère des Finances. Nous avons visité le siège social et les installations opérationnelles de la CTON à North Bay en novembre 2013.

Il est à noter qu'une importante partie des coûts estimatifs n'ont pas encore été engagés et que les économies qui sont censées découler du dessaisissement devraient se réaliser dans l'avenir. Les hypothèses concernant des événements à venir et leurs répercussions s'accompagnent d'une incertitude considérable. Les lecteurs doivent donc se rappeler que les estimations examinées dans ce rapport différeront probablement des coûts et économies réels à venir.

5.0 Constatations détaillées

5.1 APERÇU FINANCIER DES ACTIVITÉS DE LA CTON

Une série d'initiatives opérationnelles lancées au cours des 10 dernières années, qui sont décrites à l'Annexe 2, a permis de conclure que les perspectives financières de la CTON se détérioraient tandis que les besoins en investissements et subventions d'exploitation gouvernementales s'intensifiaient. Les résultats financiers par secteur d'activité de la CTON pour la période de 10 ans allant de 2003 à 2013 sont illustrés à la Figure 3. Dans chacune des 10 années écoulées depuis 2003, tous les grands secteurs d'activité de la CTON ont subi des pertes d'exploitation.

La CTON a coordonné la préparation d'un plan de durabilité à long terme (PDLT), qui a été achevé en 2009. Certains des facteurs notés dans le PDLT qui ont contribué à la détérioration des perspectives financières de la CTON sont cités à l'Annexe 2. Ces facteurs incluaient le financement insuffisant des infrastructures ferroviaire et de télécommunications; la réduction des revenus marchandises découlant de la baisse des expéditions de produits forestiers et miniers, conjuguée aux fluctuations extrêmes du coût du carburant diesel; ainsi que les niveaux de dotation des services ferroviaires de la CTON, qui étaient deux fois plus élevés que la norme dans l'industrie. Le PDLT concluait qu'en plus de ses propres revenus, la CTON aurait besoin de plus de 660 millions de dollars en subventions d'exploitation et d'immobilisations du gouvernement sur la période de 15 ans allant de 2009 à 2024 pour remplir son mandat de façon efficace, les besoins financiers étant plus grands les premières années parce qu'il faudra réparer des immobilisations telles que les assiettes de rails et les structures de voies pour maintenir la sécurité et la fiabilité des activités. Ces fonds aideraient à résorber les arriérés de dépenses en

Figure 3 : Insuffisance des revenus sur les charges de la CTON par secteur d'activité, 2003-2013 (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	31 déc 2003	31 déc 2004	31 mars 2006 ^a	31 mars 2007	31 mars 2008	31 mars 2009	31 mars 2010	31 mars 2011	31 mars 2012	31 mars 2013
Services ferroviaires	(18 451)	(20 251)	(23 196)	(15 938)	(25 084)	(28 637)	(34 908)	(36 362)	(40 267)	(31 058)
Télécommunications	(5 957)	(6 918)	(8 490)	(3 391)	(1 225)	(134)	(3 170)	(2 151)	(3 877)	(1 238)
Services d'autobus	364	599	53	960	(950)	(401)	(1 716)	(905)	(1 449)	(1 849)
Remise à neuf	—	—	—	(3 575)	(2 959)	(2 366)	(7 242)	(1 332)	(2 989)	(4 220)
Services maritimes (Moosonee)	(213)	(73)	(67)	(124)	(79)	(76)	(26)	(94)	(217)	(323)
Biens locatifs/développement	496	165	229	204	206	290	139	209	197	154
Administration	(7 793)	(7 202)	(7 827)	(7 413)	(7 705)	(7 321)	(9 250)	(9 611)	(9 842)	(9 312)
Total	(31 554)	(33 680)	(39 928)	(29 277)	(37 796)	(38 645)	(56 173)	(50 246)	(58 444)	(47 846)

Note : Les chiffres excluent certains postes peu importants qui ne pouvaient pas être alloués à un secteur d'activité particulier.

a. La date de fin d'exercice de la CTON était initialement le 31 décembre, comme on peut le voir dans les rapports pour 2003 et 2004. La CTON a changé cette date au 31 mars pour l'exercice 2005-2006. Les résultats pour l'exercice terminé le 31 mars 2006 couvrent donc une période de 15 mois (du 1er janvier 2005 au 31 mars 2006).

immobilisations accumulés sur 20 ans. Le PDLT mentionnait les initiatives que la CTON proposait de lancer, dont l'amélioration de ses processus opérationnels, l'établissement de relations avec le ministère des Transports et le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, un nouveau partenariat avec les syndicats, la participation au plan de croissance proposé pour le Nord de l'Ontario et la création d'un partenariat avec les Premières Nations. Le PDLT soulignait également l'impact de la contribution de la CTON au produit intérieur brut du Nord-Est de l'Ontario. Il était noté que chaque dollar de revenu direct généré par la CTON avait une valeur de 2,61 \$ pour la province en tant que multiplicateur du chiffre d'affaires.

Comme il est noté dans les communiqués et documents d'information gouvernementaux qui accompagnent le budget de 2012, la décision de se dessaisir de la CTON se fondait principalement sur des facteurs financiers incluant les niveaux de financement antérieurs et prévus dont la Commission aura besoin pour rester en activité. Le gouvernement a souligné que la CTON était sur une voie financière insoutenable et qu'il envisagerait une participation ciblée du secteur privé afin d'offrir les services de la CTON de façon plus efficace et plus efficiente.

À l'appui de ses préoccupations concernant les niveaux de financement public insoutenables de la CTON, le gouvernement a cité les données financières et opérationnelles suivantes sur la CTON dans son communiqué du 23 mars 2012 :

- Au cours des 10 années précédant 2012, l'Ontario a investi plus de 430 millions de dollars dans les activités de la CTON, 50 % de ces fonds étant liés à l'entretien des immobilisations.
- Selon les tendances actuelles, la CTON aurait besoin de fonds gouvernementaux totalisant environ 100 millions de dollars par an aujourd'hui et dans l'avenir, comparativement à seulement 27,6 millions en 2003. (Selon la CTON, à peu près la moitié des 100 millions de dollars serait requise uniquement pour

maintenir la sécurité et l'intégrité de ses immobilisations.)

- À l'exception de quelques périodes de pointe, les services de transport de voyageurs par autobus et par train Northlander fonctionnaient à bien moins de 50 % de leur capacité.
- La subvention versée pour le train Northlander était quatre fois plus élevée que les revenus tirés de ses activités, les contribuables subventionnant chaque passager à hauteur d'environ 400 \$ (le Northlander était considéré comme une entreprise non commerciale).

En juin 2012, le service d'audit interne a procédé à un examen de la CTON à la demande du Ministère et conclu que rien d'indiquait que la direction de la CTON n'avait pas pris au sérieux la nécessité de réduire les coûts. Il reconnaissait que la CTON avait mis en oeuvre une partie du plan de compression des coûts avant l'annonce du dessaisissement, mais que le reste des mesures prévues dans le plan avait été retardé par l'annonce.

Le rapport d'examen présentait les constatations suivantes :

[Traduction]

À moins qu'un service ne soit suspendu, certains des coûts directement liés au service, particulièrement les coûts fixes, doivent être engagés pour continuer d'offrir le service. Par exemple, le service ferroviaire voyageurs continuera de faire face à des frais de personnel, de carburant, d'entretien, etc. Ces coûts ne sont pas discrétionnaires et offrent peu de possibilités de réduction. C'est surtout par la réduction des activités, plutôt que par la compression des coûts, qu'on réalisera des économies.

5.1.1 Chronologie des principaux événements survenus avant octobre 2013

Une chronologie détaillée des événements précédant et suivant l'annonce du dessaisissement de la

CTON dans le budget de 2012 figure à l'Annexe 3. Bien que l'annonce du budget de 2012 en ait surpris beaucoup, le Ministère avait, depuis l'an 2000, demandé à une succession de consultants de lui présenter des rapports, résumés à l'Annexe 2, afin d'obtenir des conseils sur la CTON. Cependant, de l'avis de la CTON et à l'exception du soutien aux initiatives prévues dans le plan d'amélioration des services de 2000-2003, le Ministère n'a ni approuvé ni appuyé la mise en oeuvre de plans d'action importants par la CTON durant cette période. Ces rapports soulignaient notamment la nécessité d'accroître substantiellement les dépenses en immobilisations afin de compenser les années de sous-investissement chronique; les niveaux de dotation plus élevés que dans les activités comparables du secteur privé; et le recul de la rentabilité attribuable à une baisse des expéditions de produits miniers et forestiers. Le plan de durabilité à long terme (PDLT) de 2009 ajoutait que la CTON devait élaborer des plans stratégiques et être en mesure de gérer et contrôler les changements requis pour garantir sa viabilité dans l'avenir. Le PDLT précisait que la conception et la mise en oeuvre de ces plans nécessitaient un consensus de tous les intervenants, et signalait qu'en l'absence de renouvellement, l'infrastructure de la CTON continuerait de se détériorer et finirait par couper une région riche en ressources de la province de ses marchés.

5.2 DÉFIS ASSOCIÉS AU MANDAT ET À LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA CTON

Lors de la préparation de ce rapport, nous avons jugé important de formuler quelques commentaires sur les défis auxquels la CTON faisait face dans l'exécution de son double mandat (défini dans le protocole d'entente antérieur au 23 mars 2012) et sa relation redditionnelle avec le ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère). Nous croyons que ces deux facteurs ont également contribué aux défis financiers et opérationnels à long terme de la CTON et influencé les efforts du

gouvernement pour gérer l'avenir de la CTON et le dessaisissement proposé annoncé en mars 2012.

À l'origine, la CTON avait pour mandat de procurer une infrastructure publique à une petite population disséminée sur un vaste territoire de manière efficace et efficiente sur le plan financier afin d'améliorer sa capacité de recouvrement des coûts et d'autofinancement. Son mandat était plutôt contradictoire et difficile, car elle devait en même temps appuyer la création et le maintien d'emplois dans le cadre de sa mission socioéconomique. Comme le faisait observer l'auteur d'un examen opérationnel effectué en 2006, la CTON [Traduction]« fournit des services là où les perspectives de rentabilité commerciale sont limitées, mais où il existe un besoin social impérieux ».

Les adversaires du dessaisissement ont observé que la plupart des réseaux de transport en commun exigent une aide gouvernementale quelconque. Ils soulignent l'importance de comparer les subventions versées à la CTON aux fonds provinciaux destinés à Metrolinx ou aux améliorations proposées du réseau de transport en commun de Toronto.

La direction de la CTON et plusieurs consultants ont rappelé que les enjeux et possibilités opérationnels liés à la CTON ont toujours été politiquement sensibles (voir l'Annexe 2), d'où la réticence traditionnelle du gouvernement à apporter des changements opérationnels importants. Le gouvernement a plutôt tendance à accepter le statu quo et à continuer de verser des subventions. L'examen opérationnel de 2006 notait que des mesures de compression des coûts avaient déjà été proposées dans le passé, mais qu'on avait demandé à la CTON de ne pas y donner suite pour différentes raisons associées à son mandat dans le Nord. Si des mesures plus stratégiques avaient été prises en temps plus opportun, les pressions financières liées à l'exploitation et aux immobilisations auxquelles la CTON faisait face au 31 mars 2012 n'auraient peut-être pas été aussi lourdes.

L'examen opérationnel de 2006 recommandait également d'établir des lignes directrices définissant clairement les responsabilités décisionnelles que la direction de la CTON pouvait assumer elle-même et les décisions qui exigeaient l'approbation du Ministère. Pour apprécier pleinement ce point, il importe de comprendre comment les relations de gouvernance et de responsabilisation d'un organisme du secteur public diffèrent de celles d'une société du secteur privé. Avant le 23 mars 2012, la CTON, comme la plupart des organismes du secteur public, devait rendre compte à un conseil d'administration dont les membres étaient issus de la collectivité et nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Dans le secteur privé, les conseils d'administration sont en fin de compte responsables de toutes les décisions de nature stratégique alors que, dans le secteur public, le ministre et le Ministère peuvent exercer une influence et un contrôle importants sur un organisme tel que la CTON.

La Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes (la Directive) définit les rôles et responsabilités du conseil d'administration d'un organisme et de son ministre. Elle confère au ministre des pouvoirs importants sur l'orientation, le mandat, le financement et la gestion d'un organisme; le ministre peut notamment recommander au Conseil du Trésor d'approuver l'établissement, la fusion ou l'élimination d'un organisme. La Directive stipule également que le conseil d'administration, en la personne de son président, est responsable devant le ministre de la surveillance et la gouvernance de l'organisme. Cette responsabilité englobe l'établissement des buts, des objectifs et des orientations stratégiques de l'organisme en conformité avec son mandat et les politiques gouvernementales, notamment les directives du ministre, le cas échéant. Les rôles et responsabilités sont précisés dans un protocole d'entente qui expose plus en détail la relation entre le ministère responsable et l'organisme.

Lors de notre examen, il est devenu évident que les relations entre la CTON et le Ministère étaient tendues. La CTON était d'avis que le Ministère avait limité sa capacité à restructurer ses activités et à apporter des modifications opérationnelles avant le dessaisissement annoncé, qu'il ne comprenait ni son mandat ni ses activités, et qu'il ne communiquait pas avec la haute direction de façon ouverte et transparente. Le Ministère, quant à lui, n'avait pas confiance dans la gestion financière de la CTON parce que la Commission avait du mal à respecter ses budgets, et il a assumé un rôle plus interventionniste. La CTON estimait que l'insuffisance chronique de son financement l'obligeait à dépasser son budget afin de pouvoir offrir les services prévus dans son mandat. Cela dit, le gouvernement fournissait des fonds à la CTON lorsque celle-ci présentait des demandes de financement afin d'atténuer les risques opérationnels ponctuels. Le défi des flux de trésorerie négatifs générés par la CTON exerçait des pressions additionnelles sur sa relation redditionnelle avec le Ministère.

La CTON croit qu'elle aurait avantage à rendre compte au ministère des Transports, qui possède une plus grande expertise spécifique à l'industrie, plutôt qu'au ministère du Développement du Nord et des Mines, qui s'intéresse surtout au développement économique. Jusqu'à récemment, la CTON n'avait pas participé de façon active aux discussions concernant le Plan de croissance du Nord de l'Ontario, annoncé le 4 mars 2011, qui prévoyait l'élaboration d'une stratégie de transport multimodal pour le Nord de l'Ontario.

La décision de dessaisissement a été prise — et une grande partie du processus connexe a été mise en oeuvre — sous la direction du gouvernement par l'entremise du Ministère (assisté par Infrastructure Ontario), avec une participation sporadique du conseil d'administration et de la direction de la CTON, comme le montre ce qui suit :

- Le président et chef de la direction de la CTON et le président de son conseil d'administration ont été informés des plans de dessaisissement

du gouvernement seulement dans la semaine précédant le 23 mars 2012, date de l'annonce publique du dessaisissement.

- Lorsque le gouvernement a annoncé le dessaisissement de la CTON le 23 mars 2012, il a remplacé les neuf membres du conseil d'administration de la CTON (sauf le président) par un conseil de transition. La plupart des membres de l'ancien conseil d'administration n'étaient pas des employés du gouvernement, alors que le nouveau conseil de transition se compose de quatre cadres supérieurs du gouvernement et du président de l'ancien conseil d'administration.
- Entre la date de sa création (23 mars 2012) et décembre 2012, le conseil de transition a tenu plus de 30 réunions pour discuter de questions opérationnelles et de dessaisissement liées à la CTON. Cependant, après l'entrée en fonction de la nouvelle première ministre en janvier 2013 et l'établissement du comité consultatif du ministre en mars 2013, le conseil de transition a substantiellement réduit ses activités et son rôle a effectivement changé. Des options autres que le dessaisissement étant sur la table, le conseil, qui se concentrait auparavant sur la liquidation de la CTON par dessaisissement, s'est réorienté vers les opérations quotidiennes. Étant donné les développements importants survenus depuis la formation du conseil de transition, le moment est probablement venu de revoir la raison d'être, le rôle et la composition du conseil.
- La direction de la CTON a indiqué que sa participation au processus de dessaisissement était limitée.
- Les quatre syndicats représentant les employés de la CTON ont déploré le fait qu'ils n'avaient pas été consultés et qu'on ne leur avait pas demandé leur opinion au sujet du processus de dessaisissement. Les syndicats avaient proposé un plan qui envisageait le transfert de la CTON à une autorité portuaire sous réglementation fédérale.

- En mars 2013, le nouveau ministre du Développement du Nord et des Mines a annoncé la création d'un comité consultatif (le comité) composé de représentants du Nord qui serait chargé d'aider à redéfinir le processus de transformation de la CTON. Le comité a pour mandat de donner des conseils au ministre du Développement du Nord et des Mines sur le calendrier de mise en oeuvre et l'approche de solutions pour la CTON. L'établissement du comité signalait un changement d'orientation du gouvernement, qui demandait au comité d'examiner de multiples options autres que le dessaisissement, comme la restructuration, la diversification des modes de prestation des services et l'établissement de nouveaux partenariats. Lorsqu'il a annoncé la création du comité, le ministre du Développement du Nord et des Mines a dit qu'il voulait veiller à ce que les voix des habitants du Nord et de toutes les personnes touchées par le processus de dessaisissement de la CTON soient entendues.

À notre avis, des lignes de communication plus ouvertes et une division plus claire des responsabilités décisionnelles entre le Ministère et la direction de la CTON à certaines étapes du processus de dessaisissement auraient pu améliorer la qualité de l'information mise à la disposition des décideurs.

5.3 ÉCONOMIES ASSOCIÉES À LA CTON RENDUES PUBLIQUES DANS LE BUDGET DE L'ONTARIO 2012

Le budget de 2012 faisait état d'économies combinées de 265,9 millions de dollars pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015 et ajoutait l'explication suivante : « Les économies réalisées auprès de la CTON découleront à la fois de la fin des subventions et du fait que les charges de l'organisme ne seront plus consolidées avec celles du ministère. »

Lors de notre examen, il est apparu clairement que le terme « économies » et les répercussions financières du dessaisissement de la CTON

mentionnées dans le budget avaient été interprétés de différentes façons par les intervenants. Les données financières associées au dessaisissement de la CTON varient considérablement selon l'interprétation. Les quatre interprétations sont les suivantes :

1. les **économies réalisées à l'interne par le Ministère** parce qu'il n'a plus à inclure les charges d'exploitation brutes de la CTON dans ses estimations et ses budgets dans l'hypothèse où toutes les activités de la CTON seraient vendues;
2. les **coûts et les passifs estimatifs découlant du dessaisissement de la CTON qu'il faudra gérer**, y compris les indemnités de départ, les prestations de sécurité d'emploi, les déficits de solvabilité des régimes de pension, les subventions gouvernementales et la dépréciation des actifs;
3. **l'élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations à la CTON à l'avenir**;
4. le **plein impact financier du dessaisissement de la CTON selon une analyse de rentabilisation pluriannuelle** de tous les coûts et avantages associés au dessaisissement.

5.3.1 Interprétation 1 – Économies réalisées à l'interne par le ministère du Développement du Nord et des Mines

Le Ministère nous a informés que les estimations du budget de 2012 se fondaient sur ce scénario. Les 265,9 millions de dollars en économies identifiés dans l'addenda au budget de 2012 étaient censés représenter les économies brutes prévues pour le Ministère, par opposition à l'impact consolidé des résultats nets d'exploitation de la CTON sur les états financiers de la province, dans l'hypothèse où toutes les activités de la CTON seraient cédées dans l'année suivant l'annonce budgétaire. Les 265,9 millions de dollars représentaient les charges d'exploitation brutes prévues de la CTON (telles

qu'elles auraient été reflétées dans ses états financiers) pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015.

Le Ministère a indiqué au ministère des Finances que le passage du budget de 2012 concernant les économies associées à la CTON était techniquement correct, mais qu'il y aurait d'autres coûts associés au dessaisissement.

À notre avis, le passage en question (« économies réalisées auprès de la CTON découleront à la fois de la fin des subventions et du fait que les charges de l'organisme ne seront plus consolidées avec celles du ministère ») portait à confusion, car il pouvait être interprété comme signifiant que les 265,9 millions de dollars reflétaient l'impact financier total du dessaisissement de la CTON sur la province. Ce n'était pas le cas, car ce chiffre n'incluait pas les montants estimatifs suivants :

- les revenus d'exploitation de la CTON pour 2013-2014 et 2014-2015 si elle était restée en activité (dans le passé, la CTON avait des revenus d'exploitation d'environ 110 millions de dollars par an);
- les coûts et les passifs découlant du dessaisissement qu'il faudra gérer, y compris la dépréciation potentielle des actifs, les indemnités de départ et les prestations de retraite (certains coûts estimatifs du dessaisissement étaient mentionnés dans une autre section du budget de 2012 et sont examinés dans la section 5.3.2 du présent rapport);
- la subvention annuelle continue au service de train Polar Bear Express et à certains itinéraires d'autobus;
- les coûts de dépollution des terres et ceux associés à l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones;
- le produit des ventes, les subventions gouvernementales et les coûts des transactions associées à la vente des actifs/secteurs d'activité de la CTON (le gouvernement devrait probablement verser des subventions aux acheteurs potentiels des secteurs d'activité de la CTON en compensation des immobilisations vieillissantes de la CTON).

Le budget de 2012 annonçait également l'établissement d'un fonds de transition à l'appui des initiatives de transformation pangouvernementales (examinées plus en détail à la section 5.3.2). Les 500 millions de dollars affectés au fonds dans le budget pour l'exercice 2012-2013 incluaient une provision de 325 millions de dollars liée à la CTON, mais cette provision n'était ni apparente ni identifiable.

5.3.2 Interprétation 2 – Estimation des coûts et des passifs découlant du dessaisissement de la CTON qu'il faudra gérer

Cette interprétation se fonde sur l'estimation haute du total des coûts et des passifs découlant du dessaisissement qu'il faudra gérer, comme le montre la Figure 2.

Le budget de 2012 prévoyait un fonds général pour les initiatives de transformation qui était exposé dans une autre section du budget, mais ne mentionnait pas qu'il contenait une estimation des coûts liés au dessaisissement de la CTON. La page 168 du budget de 2012 attirait l'attention sur la création d'un fonds de transition pangouvernemental :

La mise en oeuvre d'initiatives de transformation en vue de réaliser les économies nécessaires pour gérer la croissance des dépenses de programmes pourrait entraîner certains coûts initiaux, tels que des coûts de transition, des charges liées aux changements organisationnels et des coûts liés aux indemnités de départ. Pour appuyer ces initiatives tout en protégeant les services de base de première ligne essentiels, le plan financier renferme un fonds de transition de 1,0 milliard de dollars sur trois ans, dont 500 millions de dollars en 2012-2013. Ce fonds aidera les ministères à gérer les coûts des activités transformationnelles.

Le budget de 2012 n'entraîne pas dans les détails du fonds de transition, mais il était précisé que le fonds faisait partie des Prévisions de 2013 du ministère des Finances (par opposition aux Prévisions du ministère du Développement du Nord et des Mines). L'information fournie par le Ministère indiquait que 325 millions de dollars seraient prélevés sur le fonds afin de payer les coûts suivants du dessaisissement de la CTON :

- indemnités de départ — 25 millions de dollars;
- passif non capitalisé des régimes de retraite (évaluation de la solvabilité) — 100 millions de dollars;
- dépréciation des actifs des secteurs d'activité — 200 millions de dollars.

Nous avons remarqué qu'en juillet 2012, quatre mois après le dépôt du budget de 2012, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que les coûts et les passifs potentiels estimatifs du dessaisissement de la CTON seraient d'environ 690 millions de dollars, soit plus du double des 325 millions de dollars inclus dans le budget de 2012.

En mars 2013, le Ministère a également informé le Conseil du Trésor que l'estimation haute de ces coûts avait grimpé à environ 820 millions de dollars. Cette estimation du coût des indemnités de départ se fonde sur le scénario le plus défavorable et suppose qu'aucun employé ne conserverait son emploi après le dessaisissement. Selon le Ministère, ce scénario est peu probable, car les stratégies de main-d'oeuvre de la CTON prévoient la négociation du maintien en poste des employés avec les nouveaux propriétaires des secteurs d'activité de la CTON, le soutien à la transition des employés affectés à d'autres secteurs d'activité de la CTON, la négociation du raccordement pour les membres plus anciens du personnel, la négociation des indemnités de départ pour les employés et la réduction du personnel par attrition. Il faut souligner que les 820 millions de dollars ne comprennent ni les coûts encore inconnus de l'assainissement des terres de la CTON ou de l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones, ni la subvention en capital

que le gouvernement devrait verser pour conclure une vente potentielle (un montant qui ferait l'objet de négociations avec les acheteurs éventuels).

Bien que le budget de 2013 ait porté le fonds de transition pangouvernemental à 650 millions de dollars, aucune partie de la hausse de 150 millions de dollars n'était destinée à couvrir les coûts du dessaisissement de la CTON.

Le document Perspectives économiques et revue financière 2013 du ministre des Finances, présenté le 7 novembre 2013, faisait état d'une allocation de 75 millions de dollars du fonds de transition à la CTON en vue d'appuyer les activités courantes en 2013-2014 pendant que les consultations auprès des intervenants et les efforts de transformation se poursuivent. Nous notons toutefois que l'intention originale du fonds de transition en ce qui concerne la CTON n'était pas de financer les activités courantes, mais plutôt de couvrir certains coûts du dessaisissement associés au passif au titre du régime de retraite, aux indemnités de départ et à la dépréciation des actifs. De l'avis du Ministère, comme ces coûts imprévus découlaient des retards dans le processus de dessaisissement, il était approprié de les financer par le biais du fonds de transition.

Nous nous serions attendus à ce que l'impact financier des conventions collectives de la CTON ait été évalué durant la préparation du budget de 2012 et pris en compte dans les décisions et les estimations initiales concernant le dessaisissement. Le personnel du Ministère a indiqué qu'il ignorait l'impact financier des dispositions des conventions collectives touchant les prestations de maintien du salaire et les indemnités de départ, qui visent 90 millions des effectifs de la CTON, parce qu'il n'avait pas pleinement consulté la CTON durant la préparation du budget de 2012. Le manque de communication entre le Ministère et la haute direction de la CTON a contribué à la sous-estimation de ces coûts aux premières étapes du processus de dessaisissement.

Un aperçu des droits aux prestations de sécurité d'emploi (maintien du salaire) et aux indemnités

de départ des plus de 800 employés syndiqués visés par 11 conventions collectives est fourni à la Figure 4. En résumé, 347 employés engagés avant 1996 pourraient avoir droit au maintien du plein salaire, c'est-à-dire qu'ils peuvent toucher jusqu'à 100 % de leur salaire pour une période pouvant atteindre 14 ans ou jusqu'à la date normale de retraite aux termes du régime de pension de la

CTON, selon la première éventualité. Les autres employés ont droit à des indemnités de départ plus modestes. Selon les estimations fournies par la direction de la CTON, un employé admissible aux prestations maximales de maintien du salaire aurait droit à une rémunération totale moyenne de plus de 800 000 \$ au moment de la cessation d'emploi.

Figure 4 : Aperçu des conventions collectives¹

Source des données : Ministère du Développement du Nord et des Mines

Conventions collectives Groupes d'employés	Payé jusqu'à la date de retraite la plus proche		Indemnité de départ ³	Date d'expiration de la convention collective	Nombre total d'employés syndiqués	Nombre d'employés bénéficiant de la sécurité d'emploi
	Pleine sécurité d'emploi ²	Prestations de licenciement ³				
Commis de bureau (TCA)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2013	55	29
Service à la clientèle/Ventes (Métallos)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2014	42	14
Ontera (Métallos)	6 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2014	94	51
Commis, poste de triage (TCA)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2013	48	20
Service ferroviaire (TCA)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2013	21	2
Transmissions (FIOE)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2014	4	2
Entretien de la voie ferrée (Teamsters)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2014	174	85
Mécaniciens/conducteurs de locomotives (Métallos)	s. o.	s. o.	s. o.	31 déc. 2014	81	46
Station Inn (TCA)	s. o.	s. o.	s. o.	31 déc. 2013	7	0
Chauffeurs d'autobus (Teamsters)	s. o.	s. o.	s. o.	31 déc. 2014	51	0
Mécaniciens (TCA)	14 ans @ 100 % ⁴	de 10 semaines à 5 ans ⁵	1 semaine par décennie; max. de 1,5 an de salaire	31 déc. 2013	225	98
Total					802	347

1. Le tableau exclut environ 150 employés non visés par des conventions collectives.

2. La pleine sécurité d'emploi paie 100 % du salaire pour une période de 14 ans ou jusqu'à la date normale de retraite, selon la première éventualité. Les employés engagés avant 1996 qui sont licenciés en raison d'un changement technologique, opérationnel ou organisationnel reçoivent 100 % de leur salaire; les employés licenciés pour une autre raison reçoivent 80 % de leur salaire.

3. Prestations de licenciement et de départ accessibles aux employés syndiqués qui ne bénéficient pas de la pleine sécurité d'emploi (c.-à-d. les employés engagés après 1996).

4. Y compris les prestations.

5. De 2 à 20 ans de service : 5 semaines/an; de 20 à 25 ans de service : 3 ans; de 25 à 30 ans de service : 4 ans; de 30 à 35 ans de service : 5 ans.

Toute solution aux défis financiers auxquels la CTON devra faire face entraînera des coûts importants. En théorie, il y a trois grandes façons d'aborder ces défis : par une restructuration interne et des améliorations opérationnelles; par la vente de tout ou partie des activités de la CTON au secteur privé (dessaisissement); ou par un mélange des deux. Les coûts différentiels importants liés aux pensions, aux indemnités de départ et aux prestations de maintien du salaire seraient probablement semblables quel que soit le scénario, car il y a peu de chances qu'un acheteur du secteur privé accepte d'assumer toutes ces obligations. La province resterait donc probablement responsable de la plupart de ces coûts inévitables, quelle que soit l'option choisie. Les options de restructuration et de dessaisissement nécessiteraient probablement d'importantes modifications sur le plan de la dotation.

5.3.3 Interprétation 3 – Élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations à la CTON dans l'avenir

Cette interprétation met l'accent sur les économies de trésorerie que la province réalisera parce qu'elle n'aura plus à verser de subventions d'exploitation et d'immobilisations à la CTON. L'impact comptable découle du fait que le déficit de la CTON ne sera plus inclus dans le déficit consolidé annuel de fonctionnement de la province. L'incidence sur les flux de trésorerie et l'impact comptable de la CTON sur la province pour les exercices terminés le 31 mars de 2009 à 2013, de même que les flux de trésorerie originaux et rajustés projetés de la CTON

pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014, sont illustrés à la Figure 5.

La projection originale, par le Ministère, des flux de trésorerie pour 2014 se fondait sur une hypothèse optimiste selon laquelle la plupart des activités de la CTON seraient vendues avant le 31 mars 2013, réduisant ainsi de façon importante l'impact sur les futurs décaissements de la province. Cependant, étant donné la mise en oeuvre plus lente que prévu du dessaisissement, cette projection originale des décaissements a été révisée à la hausse afin de répondre aux besoins courants en fonds d'exploitation et d'immobilisations de la CTON pour 2013-2014.

Cette interprétation suppose essentiellement qu'aucun produit ne sera reçu pour les actifs cédés mais qu'un acheteur assumera tous les coûts et passifs liés aux pensions, aux indemnités de départ et aux travaux de dépollution environnementale, ainsi que tout autre passif, dans l'avenir. Ainsi, en l'absence de produit ou de coûts associés au dessaisissement des actifs, les économies correspondraient essentiellement aux subventions normales d'exploitation et d'immobilisations qui n'auraient plus à être payées chaque année. En substance, comme l'indique la tendance des subventions illustrée à la Figure 5, cela entraînerait des économies annuelles de 50 à 100 millions de dollars.

Figure 5 : Impact financier de la CTON sur la province, du 31 mars 2009 au 31 mars 2013 (en millions de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Chiffres réels pour l'exercice terminé le 31 mars	2009	2010	2011	2012	2013
Trésorerie – subventions provinciales directes	44,9	52,6	66,2	98,1	77,7
Comptabilité – contribution au déficit provincial	38,3	56,1	57,5	60,2	51,5

Projections pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014	Publiées en 2013	Révisées en juin 2013
Trésorerie – subventions provinciales directes	27,1	93,4

5.3.4 Interprétation 4 – Plein impact financier du dessaisissement de la CTON selon une analyse de rentabilisation pluriannuelle

Une analyse de rentabilisation est un outil décisionnel qui sert à indiquer l'impact d'une modification importante d'une stratégie opérationnelle sur les flux de trésorerie pour une période donnée et à tracer l'évolution des coûts et des revenus; elle prévoit généralement une période de récupération et un taux de rendement interne.

En 2009, le Conseil du Trésor a reçu une analyse de rentabilisation portant sur le maintien des activités de la CTON, qui se trouvait dans le PDLT de 2009 décrit à l'Annexe 2. Cette analyse mettait l'accent sur les initiatives visant à maintenir toutes les activités de la CTON plutôt que sur un dessaisissement. Le Ministère a présenté la première analyse de rentabilisation à l'appui du dessaisissement au Conseil du Trésor le 18 juillet 2012, soit quatre mois après l'annonce du dessaisissement dans le budget de 2012. Comme le montre la première colonne de la Figure 6, cette analyse de rentabilisation simplifiée sur le dessaisissement estimait à 420 millions de dollars la valeur actualisée des décaissements associés au

financement des passifs liés au dessaisissement. Ces décaissements seraient compensés par des économies de trésorerie de plus de 100 millions de dollars par an découlant de l'élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations. Sur la base des flux de trésorerie, on estimait qu'en cas de dessaisissement immédiat, il faudrait entre quatre et cinq ans pour récupérer les fonds dépensés et atteindre le seuil de rentabilité. Le taux de rendement interne implicite de la décision sur une période de 10 ans était évalué à près de 20 %, et davantage si le modèle était étendu au-delà de 10 ans.

L'analyse de rentabilisation sur le dessaisissement ne contenait pas les études de soutien détaillées typiques des analyses de rentabilisation traditionnelles. Le Ministère a indiqué qu'il avait fondé sa décision de dessaisissement sur certaines données du PDLT de 2009. La direction de la CTON n'a pas été consultée et n'a pas participé à la préparation de l'analyse de rentabilisation du Ministère sur le dessaisissement.

L'estimation de la valeur actuelle nette des décaissements, qui s'élevait à 420 millions de dollars, incluait 250 millions de dollars en prestations de maintien du salaire et indemnités

Figure 6 : Analyse de rentabilisation – flux de trésorerie pluriannuels, 18 juillet 2012 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Développement du Nord et des Mines

	Juillet 2012	Mis à jour par la VG de l'analyse de juillet 2012
Décaissements estimatifs à la clôture		
Pension (actualisée)	100	200
Prestations postérieures à la retraite (actualisées)	70	70
Coûts de main-d'oeuvre (actualisés)	250	250
Coûts de transaction	–	30
Subvention de clôture	non divulgué*	non divulgué*
Produit de la vente	non divulgué*	non divulgué*
Total des décaissements	420^a	550
Économies de trésorerie annuelles du gouvernement découlant de l'élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations	100 ^b	73 [†]
Période de récupération des flux de trésorerie (a+b)	4 ans	Après 7 ans

* Un chiffre a été déterminé aux fins de l'analyse de rentabilisation mais il n'est pas inclus en raison de la sensibilité commerciale de cette information pendant les négociations avec l'acheteur potentiel.

† Les 100 millions de dollars moins les 27 millions de dollars en fonds annuels que le gouvernement s'est engagé à verser pour le Polar Bear Express et certains services d'autobus.

de départ, 70 millions de dollars en avantages postérieurs au départ à la retraite et 100 millions de dollars en coûts de pension. Les décaissements comprennent également la subvention estimative que le gouvernement devrait payer à l'acheteur potentiel pour conclure la vente, qui représente le coût des fonds d'immobilisations ponctuels requis pour compenser l'insuffisance des investissements antérieurs dans les immobilisations. Les flux de trésorerie étaient nets du produit estimatif du dessaisissement. Comme l'analyse de rentabilisation se fondait sur les flux de trésorerie, les décaissements excluaient la dépréciation comptable des actifs commerciaux de 200 millions de dollars mentionnée dans l'interprétation 2.

En ce qui concerne les chiffres et les hypothèses utilisés dans la préparation de l'analyse de rentabilisation du Ministère en date du 18 juillet 2012, nous avons noté ce qui suit :

- L'estimation du coût non actualisé des prestations de maintien du salaire et des indemnités de départ supposait que tous les employés admissibles recevraient des prestations intégrales totalisant près de 300 millions de dollars. Ce montant représente le coût maximum possible des obligations de maintien du salaire et des indemnités de départ, que le gouvernement essaie d'atténuer.
- L'estimation de 100 millions de dollars en coûts de pension utilisée dans l'analyse de rentabilisation du 18 juillet 2012 est montée à plus de 200 millions de dollars à la suite d'une estimation plus récente.
- Les décaissements excluaient les coûts de consultation et les frais d'avocat ainsi que les coûts encore inconnus liés aux travaux de dépollution ou à l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones.
- L'engagement du gouvernement à continuer de subventionner les activités du service de train Polar Bear Express et certains services d'autobus, dont le coût est évalué à un total combiné de 27 millions de dollars par an, n'a pas été pris en compte dans le calcul des économies de trésorerie de 100 millions de dollars par an qui sont censées découler de l'élimination des subventions d'exploitation et d'immobilisations. L'incertitude inhérente aux économies de trésorerie estimatives de 100 millions de dollars par an est illustrée par le fait que le Conseil du Trésor a été informé en mars 2012 que les subventions éliminées se situeraient dans une fourchette de 40 à 80 millions de dollars. Quatre mois plus tard, l'analyse de rentabilisation a porté ce montant à 100 millions de dollars, comme le montre la Figure 7.
- Le produit estimatif du dessaisissement et les subventions gouvernementales qui seraient requises pour conclure la vente s'accompagnent tous les deux d'une grande incertitude. Les subventions de clôture représentent l'aide financière ou autre que le gouvernement pourrait devoir offrir à l'acheteur éventuel pour lui permettre de remettre en état les immobilisations vieillissantes de la CTON dont il fait l'acquisition. Nous n'avons pas divulgué ces montants en raison de leur

Figure 7 : Économies annuelles qui pourraient découler du dessaisissement de la CTON – mars 2012, juillet 2012 et mars 2013 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Développement du Nord et des Mines

	22 mars 2012	Estimation haute Juillet 2012	Estimation haute Mars 2013
Cessation des subventions d'exploitation et d'immobilisations du gouvernement de l'Ontario à la CTON*	40-80*	100*	100*

* Ces montants incluaient la subvention permanente pour le Polar Bear Express et certains parcours d'autobus.

sensibilité commerciale, et leur impact est exclu de l'analyse présentée dans cette section. Les montants réels ne seront connus qu'à la fin des négociations entre le gouvernement et les acheteurs potentiels.

Selon ces données financières actualisées (qui sont les plus récentes que nous avons examinées et qui sont reproduites dans la deuxième colonne de la Figure 6), il est presque certain que la période de récupération dépassera les quatre ou cinq ans calculés par le Ministère dans son analyse de rentabilisation de juillet 2012, et elle pourrait même durer entre huit et 10 ans. Le calendrier établi par le Ministère dans son analyse de rentabilisation de juillet 2012 prévoyait que des conventions d'achat exécutoires pour les différents secteurs d'activité de la CTON seraient mises en oeuvre avant le 31 mars 2013. Aucune convention de ce genre n'avait été finalisée au moment de la préparation du présent rapport. Le gouvernement n'a pas non plus déterminé ce qu'il fera des actifs de la CTON dont il n'arrivera pas à se défaire. Par ailleurs, l'analyse financière ne tient pas compte de l'importance socioéconomique de la CTON pour le Nord-Est de l'Ontario et ne lui attribue pas de valeur. Dans le cadre du PDLT de 2009, des consultants ont été engagés pour examiner l'impact socioéconomique de la CTON sur la région desservie. Ils ont conclu que chaque dollar de revenu direct généré par la CTON rapportait 2,61 \$ en revenus additionnels à d'autres entreprises de

la province. Les consultants ont observé que la contribution de la CTON à l'économie locale est encore plus prononcée au niveau de la collectivité, la valeur ajoutée allant de 1,4 % à Kirkland Lake à un maximum de 30,4 % à Englehart.

Le conseil de transition de la CTON a approuvé seulement les critères et les facteurs de pondération utilisés dans l'évaluation des soumissions pour Ontera, et il n'a participé d'aucune autre façon aux négociations avec les acheteurs potentiels d'Ontera. La direction de la CTON n'a pas participé aux négociations relatives à Ontera. Ce processus, qui est en cours, est piloté par Infrastructure Ontario en collaboration avec le Ministère.

Depuis l'annonce budgétaire, le Ministère et Infrastructure Ontario, avec l'aide de conseillers externes, continuent d'actualiser les impacts financiers potentiels du dessaisissement. L'analyse financière la plus récente, qui a été présentée au comité consultatif du ministre en juin 2013, comparait le coût du statu quo au coût associé à l'adoption d'un autre modèle de prestation des services. Elle supposait que le gouvernement aurait eu à verser des subventions à la CTON à perpétuité. Elle estimait que, selon cette hypothèse et sur la base de la valeur actuelle nette, le dessaisissement aurait un impact financier positif pour le gouvernement. L'analyse excluait le passif des fonds de pension, les indemnités de départ, les coûts de dépollution, les coûts de transaction, ainsi que les coûts possibles des décisions de politique socioéconomique du gouvernement. Ces coûts étaient exclus parce que l'analyse supposait qu'ils resteraient les mêmes avec ou sans dessaisissement. Ils étaient toutefois inclus dans l'analyse de rentabilisation de juillet 2012.

Annexe 1 – Extraits de l'addenda au Budget de l'Ontario 2012 – Rapport sur les mesures de gestion des charges

Introduction

Ce « Rapport sur les mesures de gestion des charges » contient une liste détaillée des mesures de gestion des charges totalisant 4,9 milliards de dollars en économies prévues sur les trois prochaines années. Comme il est expliqué au *Chapitre I : Transformation des services publics* du budget de 2012, le gouvernement compte réaliser ces économies en éliminant les chevauchements et le double emploi, en adoptant des modèles de prestation plus efficaces et plus efficaces et en mettant l'accent sur les activités de base ...

Concentration sur les activités de base ...

Ministère du Développement du Nord et des Mines

(en millions de dollars)	2012/13	2013/14	2014/15	Total sur 3 ans
Commission de transport Ontario Northland	–	(131,2)	(134,7)	(265,9)

Le Ministère subventionne la Commission de transport Ontario Northland (CTON), dont les charges d'exploitation et d'immobilisations ont augmenté dans une proportion insoutenable de 274 % depuis 2003.

Comme les subventions gouvernementales consenties à cet organisme ont atteint ces niveaux insoutenables, la CTON sera dessaisie de certaines de ses activités et un modèle de gestion de rechange sera élaboré pour les services de transports essentiels dans le Nord de l'Ontario.

Les économies réalisées auprès de la CTON découleront à la fois de la fin des subventions et du fait que les charges de l'organisme ne seront plus consolidées avec celles du ministère.

Annexe 2 – Initiatives opérationnelles récentes

Exercice	Initiative	Lancée par	Mise en oeuvre par	Objectif principal/Résultats
2000-2003	Plan d'amélioration des services	Ministère du Développement du Nord et des Mines	KPMG	<ul style="list-style-type: none"> Examen des activités et élaboration d'une stratégie détaillée afin d'améliorer le service à la clientèle. Les recommandations approuvées par le ministre incluaient ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> poursuivre les options de dessaisissement pour la division du fret de la CTON; remplacer le train Northlander par un service d'autobus express; promouvoir la concurrence en télécommunications en explorant les options de dessaisissement pour Ontera. L'option de dessaisissement de la division du fret a été abandonnée lorsque le CN a retiré son offre d'achat en 2003. Les initiatives de restructuration approuvées par le gouvernement incluaient : <ul style="list-style-type: none"> la restructuration des services ferroviaires, dans le cadre de laquelle plus de 200 employés ont accepté des offres de retraite anticipée à un coût total de 47 millions de dollars; la conclusion d'un partenariat entre la CTON et Telus en 2003 pour la gestion d'Ontera.
2005	Examen détaillé de la gestion des actifs et de la restructuration du capital	Ministère du Développement du Nord et des Mines	Ministère des Finances, ministère du Développement du Nord et des Mines, CTON	<ul style="list-style-type: none"> Examen : <ul style="list-style-type: none"> des programmes d'entretien; des besoins actuels et futurs en infrastructure; des stratégies potentielles de financement durable à long terme. A abouti à une remise de dette de 20 millions de dollars et au rétablissement des lignes de crédit.
2006	Examen opérationnel	Ministère du Développement du Nord et des Mines	PwC	<ul style="list-style-type: none"> A examiné les fonctions et pratiques de contrôle de gestion et présenté des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la gestion. A conclu que la direction prenait généralement en charge les fonctions et pratiques de contrôle requises. A constaté que le conseil d'administration ne possédait pas les connaissances spécialisées requises pour faire face aux problèmes complexes de la CTON. A recommandé d'élaborer des lignes directrices afin de définir clairement les responsabilités décisionnelles respectives de la direction de la CTON et du ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère). A recommandé que la direction de la CTON et le Ministère assument une plus grande responsabilité à l'égard de la performance.
2006	Examen du plan d'activité d'Ontera jusqu'en 2010	Ministère du Développement du Nord et des Mines	Deloitte	<ul style="list-style-type: none"> A mené un examen indépendant du plan d'activité, y compris les hypothèses sous-jacentes. A conclu que le statu quo n'était pas viable étant donné l'âge et la fiabilité de l'infrastructure actuelle. Le ratio de capitalisation d'Ontera était considérablement inférieur à celui de sociétés comparables depuis 2002. La structure de gouvernance était complexe et risquait de nuire à la capacité d'Ontera de s'adapter à l'évolution constante du marché des télécommunications.

Exercice	Initiative	Lancée par	Mise en oeuvre par	Objectif principal/Résultats
2008-2009	Plan de durabilité à long terme (PDLT)	Initiative lancée par le Conseil du Trésor et coordonnée par la CTON	IBI, Argo, Oracle, Morcom	<ul style="list-style-type: none"> • A fourni des projections financières approfondies et prévu les besoins en financement pour la période de 15 ans allant de 2009-2010 à 2023-2024. • Les observations du PDLT incluait ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> • L'investissement en capital requis pour l'infrastructure ferroviaire, le matériel roulant, les ponts et les ponceaux était projeté à près de 735 millions de dollars sur 15 ans. • Depuis les années 1990, la CTON a réagi à la baisse des revenus et des marges bénéficiaires et au manque général de fonds en réduisant les charges d'exploitation et les dépenses en capital. Les années de sous-utilisation chronique des fonds d'immobilisations ont abouti à un excédent de capitaux considérable, c'est-à-dire que les immobilisations ferroviaires sont reconstituées à un taux nettement inférieur au taux repère de 17 % des revenus ferroviaires commerciaux que suggèrent différentes études. Comme le montre la Figure 1, les dépenses en capital ont dépassé 17 % des revenus ferroviaires commerciaux seulement une fois au cours de la période allant de 1991 à 2009. La CTON doit composer avec le vieillissement de son matériel roulant et de son infrastructure ferroviaire, qui comprend 90 ponts (dont seulement 10 ont moins de 50 ans) et plus de 2 200 ponceaux passant sous les voies, dont beaucoup attendent depuis longtemps d'être remis à neuf. • Le manque de fonds pour le renouvellement des immobilisations est attribuable en partie au fait que, durant les années 1990, les activités commerciales de la CTON devaient soutenir ses activités non commerciales (c.-à-d. prescrites par son mandat). • Dans le cas des services ferroviaires non commerciaux (les trains Northlander et Polar Bear Express), le gouvernement doit couvrir environ 30 cents de chaque dollar investi dans l'exploitation, et la valeur cumulative totale de ce soutien financier était censée atteindre 328 millions de dollars sur les 15 prochaines années. • L'exploitation du Northlander coûtait 16 millions de dollars par an, dont 2,5 millions provenait des revenus d'exploitation et 13,5 millions, des subventions gouvernementales requises pour couvrir le déficit annuel. Le remplacement du train Northlander par des services d'autobus était censé générer des économies actualisées nettes de 105 millions de dollars sur une période de 15 ans. • La CTON exploite une ligne de chemin de fer relativement dispendieuse où la densité de trafic est relativement faible. Près de 90 % des effectifs de la CTON sont couverts par 11 conventions collectives négociées avec quatre différents syndicats, ce qui constitue un obstacle majeur à la rentabilité des activités ferroviaires. • La comparaison des activités ferroviaires de la CTON à celles d'exploitants ferroviaires semblables du secteur privé indiquait qu'en moyenne, la CTON comptait deux fois plus d'employés par mille de parcours que la norme de l'industrie. • Le recul des bénéfices de la division du fret découlait d'une baisse des expéditions de produits forestiers et miniers, conjuguée aux fluctuations extrêmes du coût du carburant diesel. • En 2001, Ontera a subi d'importantes pertes de revenu par suite de la déréglementation du marché de l'interurbain. Ses besoins en investissement sur les 15 prochaines années étaient estimés à plus de 85 millions de dollars.

Annexe 3 – Chronologie des événements clés dans le dessaisissement de la CTON

Voici une chronologie détaillée des événements clés qui ont précédé et suivi l'annonce du dessaisissement faite par le gouvernement le 23 mars 2012.

2008-2009	Un plan de durabilité à long terme présente des projections financières approfondies et prévoit les besoins en financement pour la période de 15 ans allant de 2009-2010 à 2023-2024.
Décembre 2010-janvier 2011	Le secrétaire du Conseil des ministres présente un programme de gestion des dépenses et demande au ministère du Développement du Nord et des Mines (le Ministère) de trouver des économies dans son budget de base au moyen de changements transformationnels. Le Ministère détermine que la CTON pourrait alléger les pressions financières qui s'exercent sur le gouvernement en modifiant sa structure de gouvernance et/ou ses services dans l'avenir.
25 février 2011	Le Ministère prévoit de demander à un tiers de faire un examen approfondi des activités de la CTON, et de soumettre des solutions de rechange à l'examen du gouvernement dans le cadre du processus de planification fondée sur les résultats de l'exercice suivant.
13 juillet 2011	La province/Metrolinx choisit une société basée au Québec pour la remise à neuf des autobus de GO Transit, travail auparavant effectué par la CTON.
26 août 2011	Le Ministère confirme au secrétaire du Conseil des ministres que la CTON a été identifiée comme offrant une possibilité de transformation. Le Ministère observe que les perspectives financières de la CTON continuent de se détériorer et que le besoin d'investissement et de subventions d'exploitation gouvernementales continue de croître. On estime que certains modèles alternatifs de prestation des services pourraient permettre de réaliser des économies annualisées préliminaires de 20 à 40 millions de dollars en subventions d'exploitation et d'immobilisations. On note également qu'il y aura des coûts initiaux ponctuels pour modifier les activités courantes et peut-être aussi pour transférer les actifs à une autre entité. Ces coûts pourraient toutefois être compensés en grande partie par le produit de la vente des actifs. La vente entraînerait probablement des pertes comptables.
23 janvier 2012	Dans l'aperçu stratégique de son Plan axé sur les résultats de 2012-2013, le Ministère souligne que la CTON continue de faire face à d'importants coûts d'exploitation et d'immobilisations et que les subventions actuelles de 42,8 millions de dollars ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins annuels en fonds d'exploitation et d'immobilisations. Il ajoute que le gouvernement ne peut pas justifier le niveau de subventionnement de la CTON dans le contexte financier actuel ni continuer d'affecter des fonds substantiels à des services insoutenables et/ou non essentiels qui font concurrence au secteur privé ou que le secteur privé peut fournir de façon plus efficace. L'aperçu signale que les coûts de transition seraient probablement importants mais ne fournit pas d'estimation.
15 février 2012	On demande au Conseil du Trésor d'approuver 20 millions de dollars en fonds opérationnels d'urgence pour que la CTON puisse faire face aux pressions financières émergentes.
29 février 2012	Le ministre présente une stratégie de dessaisissement au Cabinet.
22 mars 2012	On demande au Conseil du Trésor d'approuver la mise en oeuvre de la stratégie de dessaisissement. On lui demande d'approuver un nouveau mandat et un nouveau protocole d'entente entre le Ministère et la CTON qui reflète le nouveau mandat; la dissolution du conseil d'administration en poste et la nomination d'un nouveau conseil intérimaire; ainsi que l'élaboration, par le Ministère, de modèles alternatifs de prestation des services, qui pourraient inclure des subventions provinciales, pour que certains services de transport existants de la CTON soient maintenus après le dessaisissement dans les régions où il n'existe pas d'autres services. Le nouveau protocole d'entente définit le nouveau mandat de la CTON et exige qu'elle se dessaisisse de ses actifs et unités opérationnelles, sous réserve de l'approbation de la province; qu'elle liquide tout actif ou obligation dont elle ne peut pas se défaire; et qu'elle continue d'offrir des services efficaces, sécuritaires et fiables dans le Nord de l'Ontario jusqu'à la fin du processus de dessaisissement. Le gouvernement provincial continuera de subventionner le service d'autobus à hauteur de 2 millions de dollars par an, tandis que le service de train de voyageurs et de marchandises Polar Bear Express entre Cochrane et Moosonee sera assuré par un nouvel exploitant avec l'aide d'une subvention gouvernementale évaluée à 25 millions de dollars par an.

22 mars 2012 (suite)	<p>Un document d'information du Conseil du Trésor évaluant les risques et les répercussions du dessaisissement de la CTON souligne que 966 emplois pourraient être touchés. Au début, il y aurait seulement de petites économies mais d'importants coûts découlant de la dépréciation des actifs, des indemnités de départ, des prestations de retraite et d'autres obligations éventuelles. Il était noté que les syndicats feraient pression sur la province afin d'obtenir des garanties de sécurité d'emploi dans le cadre de l'entente négociée et qu'ils demanderaient des offres de retraite anticipée, des prestations de raccordement ou d'autres dispositions afin d'atténuer la perte d'emplois. Le document d'information contenait des renseignements tirés du plan de durabilité à long terme de 2009 de la CTON. Le plan concluait que la CTON aurait besoin d'investissements provinciaux considérables au cours des 15 exercices suivants afin de remplir son mandat de façon efficace. La province devrait non seulement continuer de verser des subventions de 328 millions de dollars au titre des activités non commerciales et de 196 millions de dollars pour les immobilisations non commerciales, mais aussi engager de nouvelles dépenses en immobilisations de 559 millions de dollars dans toutes les divisions.</p> <p>Il était noté que le plan exigerait une injection financière initiale de 100 à 325 millions de dollars, motivée par des charges ponctuelles telles que la dépréciation des actifs, les indemnités de départ et les prestations de retraite, à déterminer une fois que les détails de la transaction auront été finalisés. La proposition permettrait d'éviter des coûts récurrents estimatifs de 40 à 80 millions de dollars par an. Elle suppose le maintien de la subvention annuelle pour le Polar Bear Express (25 millions de dollars) et certaines lignes d'autobus non commerciales (2 millions de dollars).</p> <p>Le président de la CTON et le président de son conseil d'administration sont priés de signer le protocole d'entente. La président de la CTON n'avait pas été breffé avant la réunion. Le président du conseil d'administration avait été breffé dans la semaine précédant la réunion.</p>
23 mars 2012	<p>Le gouvernement annonce son intention de liquider la CTON. Un conseil de transition est nommé et chargé de travailler avec l'actuel président du conseil d'administration au lancement du processus de dessaisissement de la CTON. Le conseil de transition tient des réunions tout au long de 2012 et 2013.</p>
27 mars 2012	<p>Le Budget de l'Ontario 2012 annonce que le gouvernement se dessaisira des actifs de la CTON qui ont une valeur commerciale et mettra fin au service ferroviaire voyageurs Northlander, qui est insoutenable. Une fois mises en oeuvre, ces mesures entraîneront des économies cumulatives de 265,9 millions de dollars avant 2014-2015. Le budget annonce également la création d'un fonds triennal. Le document budgétaire ne le mentionne pas, mais une partie du fonds (325 millions de dollars) est mise de côté pour appuyer les initiatives de transformation de la CTON.</p>
18 juillet 2012	<p>Le Conseil du Trésor reçoit une mise à jour de la stratégie de dessaisissement de la CTON et des décisions préliminaires de dessaisissement. La réunion marque la première fois qu'une analyse de rentabilisation courante est formellement présentée et que les dispositions des conventions collectives concernant la sécurité d'emploi et les indemnités de départ sont mentionnées. L'analyse actualisée des coûts évalue à 70 millions de dollars les avantages postérieurs à la retraite et à 100 millions de dollars les coûts de liquidation des régimes de retraite.</p> <p>Cette analyse de rentabilisation estime l'impact financier potentiel en 2013-2014 à près de 700 millions de dollars, soit 250 millions de dollars en prestations de sécurité d'emploi/de départ, 100 millions de dollars en coûts nets de pension, une dépréciation nette des actifs de 200 millions de dollars ainsi que des besoins en fonds d'exploitation et d'immobilisations en cours d'exercice afin de maintenir les activités et de préserver la valeur des immobilisations durant le dessaisissement. D'autres passifs potentiels, comme les coûts associés aux travaux de dépollution et à l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones, n'ont pas encore été déterminés. Il est noté que les vastes terrains géographiquement dispersés présentent un défi sur le plan de l'environnement et des affaires autochtones. Les négociations syndicales sont identifiées comme un secteur clé où il faudra prendre des décisions.</p>
28 septembre 2012	<p>Le train Northlander entre Toronto et Cochrane suspend son service.</p>
9 novembre 2012	<p>Un arbitre fédéral statue que l'annulation du service de train Northlander en septembre 2012 constitue un changement technologique, opérationnel ou organisationnel (TOO) tel que défini dans la convention collective, entraînant l'obligation de verser d'importantes indemnités aux employés du Northlander touchés par l'annulation. La décision de l'arbitre suggère fortement que le dessaisissement des autres actifs de la CTON sera aussi considéré comme un changement TOO, ce qui pourrait avoir d'importantes conséquences financières dans l'avenir.</p>

6 décembre 2012	Les coûts estimatifs de la dissolution du fonds de pension montent à 212 millions de dollars. Les critères d'évaluation proposés pour la demande de propositions concernant Ontera font l'objet de discussions. Les obligations sociales maximales sont maintenant estimées à un montant de 170 à 300 millions de dollars.
17 décembre 2012	Infrastructure Ontario lance une demande de propositions invitant les acheteurs préqualifiés à soumettre des propositions formelles pour l'achat, la gestion et l'exploitation d'Ontera.
26 mars 2013	Une nouvelle analyse de rentabilisation sur le dessaisissement estime l'impact financier positif pour le gouvernement de la différence entre le statu quo et le scénario de dessaisissement, exprimée en valeur actuelle nette et en supposant que les subventions d'exploitation et d'immobilisations soient payées à perpétuité. L'analyse évaluait les coûts et les passifs comme suit : main-d'oeuvre – 293 millions de dollars; transaction/diligence raisonnable – 15 à 30 millions de dollars; pensions – 212 millions de dollars; dépollution – à déterminer; autres avantages postérieurs à l'emploi – 60 à 70 millions de dollars; perte comptable pour dépréciation des actifs – 188 millions de dollars.
24 juin 2013	Le Ministère et Infrastructure Ontario présentent au comité consultatif du ministre une mise à jour financière comparant les coûts du statu quo au coût de la diversification des modes de prestation des services (DMPS). Le modèle DMPS indique un impact positif sur le gouvernement, en supposant que les subventions d'exploitation et d'immobilisations soient payées à perpétuité.
Septembre 2013	La direction de la CTON prépare un rapport sur les options de dessaisissement. Ces options doivent être présentées au comité consultatif du ministre.