

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS

SOCIÉTÉ ONTARIENNE DE TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE
(INFRASTRUCTURE ONTARIO)

1^{re} session, 39^e législature
58 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des organismes gouvernementaux
Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Société ontarienne de travaux
d'infrastructure (Infrastructure Ontario) [ressource électronique]

Publ. aussi en anglais sous le titre : Report on agencies, boards and commissions : Ontario
Infrastructure Projects Corporation (Infrastructure Ontario)

Comprend des réf. bibl.

Monographie électronique en format PDF.

Également publ. en version imprimée.

ISBN 978-1-4249-9664-3

1. Infrastructure Ontario—Audit. 2. Infrastructure (Économie politique)—Ontario. I. Titre.
II. Titre: Report on agencies, boards and commissions : Ontario Infrastructure Projects
Corporation (Infrastructure Ontario)

HC117.O5 O56 2009

352.509713

C2009-964018-X

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

A handwritten signature in cursive script that reads 'Julia Munro'.

Julia Munro
Présidente

Queen's Park
Mai 2009

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

COMPOSITION DU COMITÉ

1^{re} session, 39^e législature
(à partir du 12 décembre 2007)

JULIA MUNRO
Présidente

LISA MACLEOD
Vice-présidente

MICHAEL A. BROWN

FRANCE GÉLINAS

DAVID RAMSAY

MARIA VAN BOMMEL

KEVIN DANIEL FLYNN

RANDY HILLIER

LIZ SANDALS

Douglas Arnott
Greffier du comité

Jerry Richmond
Recherchiste

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

KEVIN FLYNN a été remplacé par LOU RINALDI le 19 février 2009.

RANDY HILLIER a été remplacé par GERRY MARTINIUK le 25 mars 2009.

FRANCE GÉLINAS a été remplacée par HOWARD HAMPTON le 9 avril 2009.

MARIA VAN BOMMEL a été remplacée par RICK JOHNSON le 9 avril 2009.

LISTE DES CHANGEMENTS TEMPORAIRES

LAURA ALBANESE

LAUREL C. BROTEN

CHERI DINOVO

FRANK KLEES

REZA MORIDI

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Organisation du rapport	2
LA CRÉATION D'INFRASTRUCTURE ONTARIO	2
Contexte	2
Initiatives du gouvernement de l'Ontario à l'appui de l'infrastructure	3
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉS D'INFRASTRUCTURE ONTARIO	4
Structure	4
Responsabilités législatives	4
Fonctionnement d'Infrastructure Ontario	5
Application du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement aux projets d'infrastructure en Ontario	5
Administration des programmes de prêts à l'infrastructure publique	6
Croissance du portefeuille et des responsabilités d'Infrastructure Ontario	7
Projets d'infrastructure	7
Programme de prêts	7
Programme de subventions	8
Sélection récente du soumissionnaire pour le complexe du Système de santé de Niagara – St. Catharines	8
RÉSUMÉ DES MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ	9
Infrastructure Ontario	9
Ontario General Contractors Association et Ottawa Construction Association	12
Recommandations de l'Ottawa Construction Association	13
Association des hôpitaux de l'Ontario	13
Recommandation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario	14
Ontario Health Coalition	14
Recommandations de l'Ontario Health Coalition	15
Labourers' International Union of North America	15
Recommandations du LIUNA	16
Fédération du travail de l'Ontario	16
Recommandations de la FTO	17
Ontario Chamber of Commerce	17
Second témoignage d'Infrastructure Ontario devant le Comité	18
Aperçu	18
Documentation complémentaire	20
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	21
Soutien à la création et à l'exploitation d'Infrastructure Ontario	21
Discussion	21
Recommandations du comité	22
Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario	22
Discussion	22
Recommandations du Comité	23

Impact du ralentissement de l'économie sur les projets et les dépenses d'infrastructure	24
Discussion	24
Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique	24
Discussion	24
Recommandation du Comité	26
Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure	26
Discussion	26
Recommandations du Comité	27
Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington	28
Discussion	28
Recommandation du Comité	28
Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des transports en commun	29
Discussion	29
Recommandation du Comité	29
Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs	29
Discussion	29
Recommandations du Comité	30
RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	31
Soutien à la création et à l'exploitation d'Infrastructure Ontario	31
Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario	31
Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique	32
Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure	32
Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington	32
Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des transports en commun	33
Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs	33
 ANNEXE A OPINION DISSIDENTE DE LA DÉPUTÉE NÉO-DÉMOCRATE, MEMBRE DU COMITÉ	

INTRODUCTION

En vertu de l'article 108(f) du Règlement, le Comité permanent des organismes gouvernementaux a le mandat d'étudier le fonctionnement des organismes, conseils et commissions dont le lieutenant-gouverneur en conseil nomme tout ou partie des membres, ainsi que des personnes morales dont la Couronne du chef de l'Ontario est le principal actionnaire. Le Comité est autorisé à formuler des recommandations sur des questions comme les redondances des organismes, conseils et commissions, leur responsabilisation, s'ils doivent faire l'objet de dispositions de temporisation et s'il faut réviser leurs mandats et leurs rôles.

Conformément à son mandat, le Comité a étudié le fonctionnement de la Société ontarienne de travaux d'infrastructure (Infrastructure Ontario) le 17 septembre 2008.

Les dirigeants et administrateurs suivants d'Infrastructure Ontario ont témoigné devant le Comité : M. Tony Ross, président du Conseil, M. David Livingston, président et chef de la direction, M. Jim Dougan, vice-président exécutif, Réalisation de projets, et M. Bill Ralph, chef des finances et premier vice-président, Prêts d'infrastructure.

Les groupes d'intervenants suivants ont également pris la parole devant le Comité le 17 septembre 2008 :

- l'Ontario General Contractors Association, représentée par M. Clive Thurston, président, et l'Ottawa Construction Association, représentée par M. Mike Sharp, président du conseil (présentation conjointe);
- l'Association des hôpitaux de l'Ontario, représentée par M. Mark Rochon, président du conseil d'administration;
- l'Ontario Health Coalition, représentée par M^{me} Natalie Mehra, directrice;
- le Labourers' International Union of North America, représenté par M. Joseph Mancinelli, vice-président international et président du Labourers' Pension Fund of Central and Eastern Canada, M. Lou Serafini, président, Fengate Capital, et M. David D'Agostini, administrateur, Pension Fund for Central and Eastern Canada;
- la Fédération du travail de l'Ontario, représentée par M. Wayne Samuelson, président, et par M^{me} Sheila Block, directrice de la recherche.

Le Comité a également reçu un mémoire écrit de l'Ontario Chamber of Commerce (daté du 22 septembre 2008) signé par Len Crispino, président et chef de la direction.

Infrastructure Ontario a accepté l'invitation du Comité à répondre aux présentations des intervenants. La Société, représentée par MM. Livingston, Dougan et Ralph, a donc témoigné de nouveau devant le Comité le 4 novembre 2008.

Le Comité tient à remercier toutes les personnes qui ont présenté des mémoires, soit durant les audiences publiques soit par la suite. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations du Comité à l'égard d'Infrastructure Ontario. Le Comité est conscient de la valeur des investissements en infrastructure pour l'économie de l'Ontario, en particulier pendant cette période d'incertitude économique.

Nos recommandations visent à améliorer le fonctionnement d'Infrastructure Ontario. Le Comité vise notamment à améliorer la transparence de l'organisme et la communication de son information au public. Nous exhortons le ministre responsable d'Infrastructure Ontario – le ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure – à se pencher sérieusement sur les conclusions et les recommandations du Comité.

Organisation du rapport

Dans la première partie du rapport, nous passons en revue la création, l'organisation, les responsabilités législatives et le fonctionnement d'Infrastructure Ontario.

Nous résumons ensuite le témoignage et les présentations et mémoires d'Infrastructure Ontario et des différents groupes d'intervenants. Le résumé comprend toutes les recommandations soumises à l'examen du Comité.

Dans la troisième partie du rapport, le Comité discute de questions se rapportant au fonctionnement d'Infrastructure Ontario, et formule ses propres recommandations.

LA CRÉATION D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Contexte

Le 7 novembre 2005, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied la Société ontarienne de travaux d'infrastructure pour la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure de l'Ontario utilisant divers modes de financement et d'approvisionnement (DMFA).

Le 17 juillet 2006, aux termes de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*, l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique et la Société ontarienne de travaux d'infrastructure ont fusionné sous le nom de Société ontarienne de travaux d'infrastructure, appelée couramment Infrastructure Ontario¹. Infrastructure Ontario est classée comme entreprise

¹ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008* (Toronto: Infrastructure Ontario, 2008), p. 32. La *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* figurait comme annexe I de la *Loi de 2006 sur les mesures budgétaires*.

opérationnelle, laquelle en général « vend des biens ou des services au public de façon commerciale² ».

Initiatives du gouvernement de l'Ontario à l'appui de l'infrastructure

Le document publié par la province et intitulé *Pour un avenir meilleur* (juillet 2004), élaboré par l'ancien ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, se veut un cadre de planification, de financement et d'acquisition pour le secteur public de l'Ontario. Ce cadre s'applique aux initiatives en matière d'infrastructure entreprises par les ministères et organismes du gouvernement ontarien.

En 2006, le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique a expliqué qu'en vertu du cadre, « la propriété et le contrôle publics appropriés sont maintenus » et que « diverses nouvelles stratégies de financement et d'acquisition seront utilisées pour encourager les investisseurs privés comme les régimes de retraite à investir dans l'infrastructure publique³ ». Infrastructure Ontario est définie comme une « société de la Couronne qui supervise l'exécution de projets d'infrastructure complexes et de grande envergure » et « fait appel au savoir-faire du secteur privé pour livrer les projets en temps voulu et en respectant les budgets établis en appliquant des pratiques exemplaires reconnues dans le monde entier⁴ ».

La mise sur pied d'un organisme ontarien axé sur l'infrastructure a été précédée du plan d'investissement dans l'infrastructure ReNouveau Ontario (mai 2005) qui prévoyait des investissements de 30 milliards de dollars dans l'infrastructure au cours de la période de cinq ans s'étalant de 2005 à 2010. Le plan comprend des investissements dans la santé, dans l'éducation, dans les transports, dans le logement abordable et dans l'infrastructure municipale et rurale dans l'ensemble de l'Ontario, y compris dans la région élargie du Golden Horseshoe et dans le Nord⁵. Le plan comporte de « nouvelles approches conçues pour l'Ontario en matière de financement et de gestion des projets d'infrastructure plus importants et plus complexes⁶ ».

² Ontario, Secrétariat des nominations, *Renseignements généraux, Glossaire*, p. 2. Page Web <http://www.pas.gov.on.ca/scripts/fr/generalInfo.asp?#7> consultée le 7 septembre 2008.

³ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, *Bâtir un meilleur Ontario*, 2006, p. 2. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/english/aboutpir/docs/corporatebrochure.pdf> consultée le 10 septembre 2008.

⁴ Ibid., p. 2.

⁵ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « La province investira plus de 30 milliards de dollars pour renouveler l'infrastructure publique », *Communiqué*, 25 mai 2005, p. 1-2. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/English/news/2005/q2/n20050525.htm> consultée le 4 septembre 2005.

⁶ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « ReNouveau Ontario – Rapport provisoire 2007 », p. 1. Page Web <http://www.pir.gov.on.ca/english/infrastructure/renew.htm> consultée le 4 septembre 2008.

ORGANISATION ET RESPONSABILITÉS D'INFRASTRUCTURE ONTARIO

Structure

Infrastructure Ontario relève du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (créé en juin 2008). De 2003 à 2008, le ministère responsable de l'infrastructure publique portait le nom de ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique.

Du point de vue organisationnel, la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* stipule ce qui suit :

- Le conseil d'administration de la Société se compose de 3 à 11 membres nommés par décret du lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres). Le conseil doit gérer les activités et les affaires de la Société ou en superviser la gestion. Le conseil compte actuellement 10 membres et 3 comités permanents : le Comité de gouvernance et d'indemnisation, le Comité de vérification et le Comité de gestion du crédit et des risques.
- Le mandat des administrateurs est fixé par décret du lieutenant-gouverneur en conseil et peut être renouvelé.
- Le lieutenant-gouverneur en conseil désigne par décret un administrateur à la présidence et peut en désigner un ou plusieurs autres à la vice-présidence.
- Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer le chef de la direction de la Société.

La loi stipule également que dans les 90 jours qui suivent la fin de chaque exercice, la Société présente au ministre un rapport annuel dans lequel doivent figurer ses états financiers vérifiés. Le ministre doit présenter le rapport annuel au lieutenant-gouverneur en conseil et le déposer ensuite devant l'Assemblée législative.

Responsabilités législatives

Les principales responsabilités d'Infrastructure Ontario, énoncées à l'article 3 de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure*, comprennent ce qui suit :

- fournir un financement aux municipalités ainsi qu'aux autres organismes publics que précisent les règlements (comme nous le décrivons ci-dessous, Infrastructure Ontario a administré différents programmes de prêts à cet égard);
- obtenir des fonds pour financer ses activités;
- exercer des activités de gestion de projet et de gestion de contrat à l'égard de travaux d'infrastructure en Ontario que lui attribue le ministre (ces projets sont entrepris sur une base de diversification des modes de financement et d'approvisionnement).

Le Règlement de l'Ontario 220/08 pris en application de cette loi précise le type d'organismes publics auxquels Infrastructure Ontario peut fournir du financement. Mentionnons, notamment, les municipalités, les universités et les collèges (énumérés dans l'annexe 1 de ce Règlement), les personnes morales constituées par les municipalités, les fournisseurs de soins de longue durée sans but lucratif, les maisons de soins palliatifs sans but lucratif, d'autres personnes morales, les fournisseurs de logement, les régies locales des services publics et certains établissements à vocation artistique.

En ce qui a trait à l'obtention de financement, Infrastructure Ontario émet des titres de créance pour financer ses programmes de prêts. Le 31 mars 2008, Infrastructure Ontario avait émis pour 950 millions de dollars d'obligations pour le renouvellement de l'infrastructure, 323 millions de dollars d'obligations de financement de projets de l'Ontario et 359 millions de dollars d'effets de commerce. Infrastructure Ontario avait également un prêt de 1 milliard de dollars consenti par la province de l'Ontario et un prêt de 120 millions de dollars consenti par l'Agence ontarienne des eaux. Infrastructure Ontario dispose en outre d'une ligne de crédit pour financer les coûts des projets jusqu'à leur achèvement et avait, au 31 mars 2008, un principal impayé de 60 millions de dollars auprès de l'Office ontarien de financement. En août 2008, Infrastructure Ontario a émis de nouvelles obligations pour le renouvellement de l'infrastructure pour un montant de 300 millions de dollars⁷.

Fonctionnement d'Infrastructure Ontario

Application du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement aux projets d'infrastructure en Ontario

Infrastructure Ontario utilise un modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel tout en garantissant « le maintien dans le domaine public d'actifs essentiels tels que les hôpitaux, les écoles et les usines de traitement des eaux et des eaux usées » fait stratégiquement appel « au financement et à l'expertise du secteur privé pour rebâtir et maintenir l'infrastructure fondamentale [en Ontario], dans le respect des délais et des budgets⁸ ». L'ancien ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, David Caplan, a déclaré que le modèle de DMFA adopté par l'Ontario « n'est pas simplement une nouvelle terminologie (pour les PPP : partenariats public-privé); il s'agit réellement d'une solution mise au point en Ontario. Nous voulons qu'elle reflète et décrive ce que nous essayons vraiment de faire⁹ ».

⁷ Municipal Information Network, « Infrastructure Ontario Successfully Places Infrastructure Renewal Bond Issue », 22 août 2008. Page Web http://www.municipalinfonet.com/news_detail.asp?ID=95631 consultée le 29 août 2008.

⁸ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2006-2007* (Toronto : Infrastructure Ontario, 2007), p. 7.

⁹ Renew Canada, « Rebranded P3s still troubling, » *Communiqué*, 28 août 2008. Page Web <http://www.newswire.ca/en/releases/archive/May2008/28/c5307.html> consultée le 1^{er} septembre 2008.

Infrastructure Ontario souligne

qu'elle a permis le lancement de plus de deux douzaines de projets d'une valeur supérieure à 5 milliards de dollars. Plus de 100 000 emplois devraient être créés dans la province grâce aux projets confiés à Infrastructure Ontario et réalisés selon la méthode de diversification des modes de financement et d'approvisionnement¹⁰.

La gestion des projets d'infrastructure est devenue la principale responsabilité d'Infrastructure Ontario. Les projets d'infrastructure lui sont confiés individuellement par le gouvernement de l'Ontario, lequel fixe également les priorités générales en matière d'infrastructure.

Infrastructure Ontario a en outre la responsabilité de fournir des services consultatifs en rapport avec le développement de l'infrastructure dans l'ensemble du secteur parapublic de la province.

Administration des programmes de prêts à l'infrastructure publique

En plus de sa responsabilité comme organisme de gestion de programme central pour les projets DMFA, Infrastructure Ontario administre les programmes de prêts à l'infrastructure publique offerts aux municipalités, aux universités et à d'autres organismes publics. Soutenus par le gouvernement de l'Ontario, ces programmes de prêts constituent « une autre solution de financement pour aider les organismes du secteur public à rénover leur infrastructure au meilleur rapport qualité-prix pour les clients et les résidents¹¹ ».

La mission d'Infrastructure Ontario témoigne de ces responsabilités :

Nous faisons appel aux meilleurs experts des secteurs public et privé pour agrandir et renouveler les biens publics. Nous livrons les projets d'infrastructure publique en temps voulu, en respectant les budgets établis et l'envergure prévue et en appliquant des pratiques exemplaires reconnues dans le monde entier. Par ailleurs, Infrastructure Ontario offre des taux de financement exceptionnels ainsi que son expertise en gestion de projets à une clientèle du secteur public très diversifiée. En bref,

¹⁰ Infrastructure Ontario, *Page d'accueil*. Page Web <http://www.infrastructureontario.ca/en/index.asp> consultée le 29 août 2008.

¹¹ Infrastructure Ontario, *OSIFA [Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique] Programme de prêts*, 2008. Page Web http://www.infrastructureontario.ca/en/loan/loans_and_services/index.asp consultée le 29 août 2008.

Infrastructure Ontario permet de concrétiser les projets d'infrastructures publiques¹².

Croissance du portefeuille et des responsabilités d'Infrastructure Ontario

Projets d'infrastructure

À la fin de l'exercice 2006-2007, Infrastructure Ontario avait fait entrer sur le marché 18 grands projets d'infrastructure d'une valeur estimative de 6,3 milliards de dollars. La plupart de ces projets concernaient le secteur de la santé (15 en tout), deux visaient le secteur de la justice et le dernier portait sur un centre de données du gouvernement provincial. Vingt autres projets ayant fait l'objet d'une annonce publique devaient faire l'objet d'un appel d'offres.

Au cours de l'exercice 2007-2008, 30 projets DMFA étaient soit en cours de construction soit à différents stades d'étude. Seize d'entre eux portaient sur 14 établissements de santé, un centre jeunesse et un palais de justice et faisaient partie de la première catégorie; les 14 autres projets en comprenaient 11 portant sur des établissements de santé. Ainsi, la plupart des projets dont Infrastructure Ontario était responsable avaient trait au secteur de la santé et plus particulièrement à des hôpitaux.

Également au cours de l'exercice 2007-2008, la portée des projets DMFA s'est élargie aux secteurs de l'énergie et des transports. Le 7 mars 2008, Infrastructure Ontario a lancé la demande de propositions pour le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire à Darlington. De même, avant la fin de cet exercice, les noms des soumissionnaires présélectionnés avaient été annoncés pour le projet Centres de services des autoroutes de l'Ontario pour des autoroutes majeures de la « série 400 »¹³. En ce qui a trait au secteur des transports, Infrastructure Ontario a fourni à Metrolinx – l'organisme de planification des transports de la région du grand Toronto – des conseils en matière d'évaluation d'infrastructure.

Programme de prêts

Le programme de prêts de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OSIFA) offre des prêts à faible taux d'intérêt fixe à plus long terme pour soutenir le développement de projets d'infrastructure locaux. En décembre 2006, le programme a été élargi aux corporations municipales, aux universités et collèges affiliés et aux fournisseurs de soins de longue durée. En mars 2008, le Budget de l'Ontario révélait que le programme était de nouveau élargi pour s'étendre aux régies locales de services publics, aux établissements de formation artistique professionnelle sans but lucratif et aux fournisseurs de logements sociaux et abordables¹⁴. Cet élargissement a été mis en œuvre en

¹² Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 18.

¹³ *Ibid.*, p. 6-7.

¹⁴ Renseignements généraux contenus dans un cahier d'information fourni au Comité par Infrastructure Ontario, août 2008, « Other », point 24, p. 9.

août 2008¹⁵. Dans son *Rapport annuel 2007-2008*, Infrastructure Ontario indique qu'il a octroyé à ses associés du secteur public plus d'un milliard et demi de dollars de prêts pour exécuter 650 projets d'infrastructure dans diverses collectivités de l'Ontario¹⁶.

Programme de subventions

Au cours de 2007-2008, Infrastructure Ontario a administré l'Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale (IIIM), un programme de subventions ponctuel de 450 millions de dollars visant à aider les municipalités à fournir une infrastructure locale sûre et fiable¹⁷. Toutefois, c'est l'ancien ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, et non Infrastructure Ontario, qui décidait de l'octroi des fonds aux municipalités.

Le programme de subventions a été lancé à l'automne 2007 et les demandes ont été acceptées jusqu'au 15 février 2008¹⁸. Cette initiative appuie le plan d'investissement dans l'infrastructure ReNouveau Ontario annoncé en mai 2005. Le montant des subventions individuelles octroyées dans le cadre de l'IIIM semble se situer entre 2 591 \$ pour des rénovations à une caserne de pompiers pour la régie de services locale de Jogues, et 20 millions de dollars pour les archives et la bibliothèque centrales de la ville d'Ottawa¹⁹.

Sélection récente du soumissionnaire pour le complexe du Système de santé de Niagara – St. Catharines

Ce projet est un parfait exemple de projet d'infrastructure DMFA pour le secteur de la santé comprenant la participation d'Infrastructure Ontario.

En août 2008, Plenary Health a été sélectionnée comme fournisseur privilégié pour concevoir, construire, financer et entretenir un hôpital communautaire de soins actifs de 375 lits à St. Catharines. Ce projet remplacera d'anciennes installations de soins de santé et élargira les services de santé dans la région de Niagara.

Le coût final du projet sera divulgué après la clôture financière²⁰. Les travaux de construction devraient commencer au printemps de 2009 et l'achèvement est prévu en 2011²¹.

¹⁵ Ontario, ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, « La province élargit le programme de prêts d'Infrastructure Ontario », *Communiqué*, 8 août 2008. Page Web <http://www.globeinvestor.com/servlet/story/CNW.20080808.C2633/GIStory> consultée le 29 août 2008.

¹⁶ Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 5.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Association des municipalités de l'Ontario, « AMO Welcomes Ontario's \$150 Million Infrastructure Investment », *Communiqué*, 25 février 2008, p. 1. Page Web <http://www.newswine.ca/en/releases/acchive/February2008/25/c5671.html?view=print> consultée le 5 septembre 2008.

¹⁹ Ontario, ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, « Provincial Funding for Local Infrastructure Priorities », *Backgrounder*, 28 mars 2008.

²⁰ Infrastructure Ontario, « Sélection du soumissionnaire retenu pour le nouveau complexe de soins de santé du Système de santé de Niagara », *Communiqué*, 8 août 2008.

Il s'agira du premier hôpital construit selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir. Infrastructure Ontario explique que

ce nouveau modèle de financement confie au soumissionnaire retenu [Plenary Health] la responsabilité de concevoir et de construire les installations, de prendre les dispositions de financement pour la construction et l'entretien du complexe pendant une période [un contrat] de 30 ans. Le transfert de la plupart des coûts de construction et des risques associés à l'échéancier et la signature des contrats d'entretien avec l'équipe retenue se traduiront par des avantages pour l'ensemble de la population, puisque le nouvel hôpital sera construit selon les délais et le budget prévus et son entretien sera assuré sur une période de 30 ans²².

RÉSUMÉ DES MÉMOIRES PRÉSENTÉS AU COMITÉ

Dans cette partie du rapport, nous résumons les mémoires présentés au Comité par Infrastructure Ontario et les différents groupes d'intervenants, ainsi que les recommandations formulées par ces groupes.

Nous faisons référence à plusieurs reprises à ces mémoires dans la partie suivante du rapport où nous présentons nos conclusions et nos recommandations.

Infrastructure Ontario

Infrastructure Ontario souligne qu'elle a été créée en 2005 pour gérer l'exécution de grands projets d'infrastructure en Ontario. Ses activités se divisent en deux volets : l'exécution des projets d'infrastructure, qui fait appel à la diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour livrer les projets en temps voulu et en respectant les budgets, et l'administration du programme de prêts de l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique, qui a mis à la disposition des partenaires du secteur public un montant de plus de 1,7 milliard de dollars sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt.

Jusqu'à ce jour, Infrastructure Ontario a mis plus de 6 milliards de dollars en circulation sous forme de prêts d'immobilisations et 20 projets sont en cours de construction. L'organisme s'est également vu confier la responsabilité de certains projets dans le secteur de l'énergie et dans celui des transports. Il a une culture de

²¹ « NHS [Niagara Health System] picks builder for new hospital », *Niagara Falls Review*, 9 août 2008.

²² Infrastructure Ontario, « Sélection du soumissionnaire retenu », p. 3.

transparence, de responsabilité et d'optimisation des ressources solidement enracinée.

Les observations faites par les représentants d'Infrastructure Ontario comprennent ce qui suit :

- **Rôle d'Infrastructure Ontario :** Le rôle d'Infrastructure Ontario n'est pas de décider des projets qui doivent être lancés, mais plutôt d'exécuter les projets qui lui sont confiés par le gouvernement de l'Ontario. L'organisme reconnaît et comprend que les priorités en matière d'infrastructure sont établies par le gouvernement de l'Ontario.
- **Modèles d'infrastructure :** Infrastructure Ontario utilise deux modèles pour exécuter ses projets d'infrastructure : le modèle construire et financer, qui sert en général dans le cas d'un ajout à un bâtiment existant ou pour la reconstruction d'installations qui existent déjà, et le modèle concevoir, construire, financer et entretenir, qui comporte habituellement la construction d'un nouvel établissement et son exploitation à long terme pendant une période de 25 à 30 ans.
- **Nature des projets :** Dans certains cas, Infrastructure Ontario a établi que certains projets ne devaient pas être exécutés selon le modèle de DMFA et les a renvoyés au gouvernement. Les projets d'infrastructure entrepris par l'organisme sont habituellement vastes et complexes.
- **Divulgarion des coûts :** L'organisme ne fournit pas de détails sur les coûts des différentes composantes d'un projet, car il estime que ce ne serait pas dans l'intérêt de la province. La communication de ces détails nuirait au processus concurrentiel et à la qualité des soumissions. Infrastructure Ontario affiche plutôt un chiffre, soit le numéro du contrat à prix garanti dans le cas des projets réalisés selon le modèle construire et financer, soit la valeur actualisée nette dans le cas des projets réalisés selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir.
- **Budget des projets et changements :** Quand le gouvernement confie un projet d'infrastructure à l'organisme, il s'accompagne d'un budget. Tous les projets en cours respectent le budget approuvé par le Conseil des ministres. Il n'est jamais arrivé que la portée d'un projet soit modifiée après la sélection du soumissionnaire retenu. Il y a parfois eu des modifications, sur l'instruction du gouvernement, à l'étape de la demande de propositions d'un projet.
- **Transparence :** Infrastructure Ontario soutient qu'il est plutôt transparent. Il divulgue les renseignements suivants : les demandes de qualifications, les demandes de propositions, les noms des soumissionnaires qui se qualifient et les contrats des projets.
- **Vérification de l'optimisation des ressources :** Infrastructure Ontario a indiqué qu'il n'avait pas fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources par le vérificateur général de l'Ontario. Un représentant de l'organisme a souligné qu'une vérification interne d'Infrastructure Ontario avait été exécutée récemment au gouvernement et que l'organisme avait obtenu un bon rapport qu'il avait communiqué au comité de gestion des

risques de son conseil d'administration. Pour chaque projet, une évaluation interne de l'optimisation des ressources est examinée par un vérificateur, dont les services ont été retenus à la suite d'un appel d'offres, pour confirmer que le projet optimise les ressources et que le processus utilisé est un processus concurrentiel.

- **Mécaniciens et électriciens** : Une étude sur la capacité du marché à laquelle a participé Infrastructure Ontario a révélé que la disponibilité de mécaniciens et d'électriciens locaux est une contrainte pour les projets d'infrastructure, en particulier les projets hospitaliers. Il est nécessaire d'étaler les projets pour éviter le chevauchement d'un trop grand nombre de projets à la fois.
- **Processus de présélection** : Infrastructure Ontario restructure actuellement son processus de présélection des entreprises, ou soumissionnaires, afin de le simplifier. De plus, les documents ont été uniformisés afin de réduire les frais juridiques.
- **Durabilité** : Infrastructure Ontario a indiqué que le modèle concevoir, construire, financer et entretenir procure des installations plus durables. Un représentant de l'organisme a indiqué que l'application des normes LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) est décidée au cas par cas; sept ou huit des 20 projets en cours de construction ont la certification LEED.
- **Fonds municipal rural** : Infrastructure Ontario a précisé que les fonds octroyés par le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario (FIMRCO) le sont uniquement pour des projets d'infrastructure appartenant au secteur public et non au secteur privé²³.
- **Prêts** : Dans son examen des demandes de prêts, Infrastructure Ontario évalue la capacité de l'organisme public à rembourser le prêt. Sur les prêts octroyés de 1,7 milliard de dollars, un montant total de 1,3 milliard de dollars a été octroyé aux collectivités du Nord et rurales. Un grand nombre de clients municipaux d'Infrastructure Ontario dans le domaine des prêts sont des clients qui ont déjà présenté des demandes.
- **Sondages sur la satisfaction** : Infrastructure Ontario mène un sondage annuel sur la satisfaction des clients. L'organisme vise à atteindre une cote satisfaisante ou supérieure auprès de 80 % de ses clients au moins. D'après les résultats de deux années de sondage, le niveau de satisfaction des clients emprunteurs est très élevé.
- **Projet de Darlington** : Le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington a été confié à Infrastructure Ontario par le gouvernement. Trois sociétés nucléaires ont présenté une soumission pour installer les réacteurs à cet endroit. L'organisme a retenu les services de conseillers externes, la plupart du domaine juridique, en rapport avec le projet.

²³ Ce fonds d'infrastructure ne comprend pas Infrastructure Ontario. Industrie Canada et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario sont responsables chacun de leur côté de l'administration et de la mise en œuvre de ce programme fédéral-provincial pour la période de cinq ans (2004-2005 à 2008-2009) au nom de leurs gouvernements respectifs.

Ontario General Contractors Association et Ottawa Construction Association

L'Ontario General Contractors Association et l'Ottawa Construction Association ont fait une présentation conjointe²⁴. La première association représente les intérêts des entrepreneurs généraux et de l'industrie de la construction en général, tandis que l'autre, qui compte plus de 900 membres, représente la communauté de la construction à Ottawa.

Dans leur mémoire au Comité, ces associations ont fait les observations suivantes :

- L'Ontario General Contractors Association a approuvé la création du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique pour agir comme porte-parole direct du point de vue de l'industrie de la construction au gouvernement de l'Ontario. L'association estime que l'infrastructure est essentielle à la qualité de vie des Ontariens. Consciente que l'attention d'Infrastructure Ontario s'est portée principalement sur le secteur de la santé, l'association appuie l'élargissement du mandat de l'organisme pour y inclure les voies publiques, les réseaux d'aqueduc et les installations d'épuration des eaux usées.
- En ce qui a trait aux questions comme le groupement de projets, le processus soulève des préoccupations parce qu'il réduit le nombre de soumissionnaires et la concurrence et nuit aux petits entrepreneurs. L'Ontario General Contractors Association estime qu'on devrait envisager la méthode de sélection des consultants fondée sur les qualifications, dans laquelle on prend d'abord en compte les qualifications et non seulement le prix. Un système ouvert et transparent de compte rendu s'impose pour assurer une planification adéquate des dépenses d'infrastructure. Les projets devraient être déployés et planifiés de concert avec l'industrie. L'association a dit en outre se réjouir de l'annonce du gouvernement de l'Ontario concernant la création d'un nouvel ordre des métiers²⁵.
- L'Ottawa Construction Association s'est dite préoccupée par le fait que les grands projets d'infrastructure exécutés dans la région d'Ottawa n'ont pas apporté de travail aux petits entrepreneurs qui font partie des corps de métier du second-œuvre. En ce qui a trait aux contrats d'entretien des installations, l'association est d'avis qu'il faudrait supprimer l'obligation de conserver ou d'employer le personnel ou les syndicats existants. Elle s'est aussi dite préoccupée par le fait que le coût et le risque associés à la soumission d'offres pour les projets DMFA de plus grande envergure sont élevés pour les petits entrepreneurs et qu'ils en sont par conséquent exclus.

²⁴ La transcription de la présentation de ces groupes au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-278-A-283, Comité permanent des organismes gouvernementaux, Assemblée législative de l'Ontario. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de l'Ontario General Contractors Association, daté du 17 septembre 2008.

²⁵ Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, « L'Ontario fait avancer le projet d'un nouvel ordre des métiers », *Communiqué*, 16 septembre 2008. Page Web <http://www.edu.gov.on.ca/fre/document/nr/08.09/nr0916.html> consultée le 18 septembre 2008.

Recommandations de l'Ottawa Construction Association

- Infrastructure Ontario devrait communiquer davantage de renseignements aux intervenants de la construction et les consulter davantage.
- Infrastructure Ontario devrait déployer davantage d'efforts pour le compte des petits entrepreneurs.

Association des hôpitaux de l'Ontario

L'Association des hôpitaux de l'Ontario est une association bénévole qui représente 157 sociétés hospitalières sans but lucratif de l'Ontario²⁶.

Dans son mémoire au Comité, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a fait les observations suivantes :

- Elle estime que les Ontariens s'attendent d'être traités dans des hôpitaux modernes, construits selon des pratiques de conception exemplaires et dotés des technologies médicales de pointe. Un hôpital bien conçu favorise de meilleurs résultats cliniques, accroît la sécurité et réduit le stress tant pour les patients que pour le personnel.
- Elle a souligné que le secteur hospitalier de l'Ontario en 2003 avait été confronté à un déficit de renouvellement des immobilisations de 8,4 milliards de dollars. Dans le cadre des modèles de financement classiques, un hôpital ne pouvait être construit que lorsque le gouvernement disposait de tous les fonds nécessaires; par conséquent, les modernisations d'hôpitaux étaient retardées ou n'étaient tout simplement pas effectuées.
- En mai 2005, la stratégie de renouvellement des immobilisations ReNouveau Ontario a été lancée; elle prévoyait un investissement de 5 milliards de dollars dans le renouvellement des immobilisations hospitalières au cours d'une période de cinq ans, l'instauration du modèle de DMFA et la gestion exclusive des projets par l'intermédiaire d'Infrastructure Ontario. Le modèle de DMFA a permis aux hôpitaux et au gouvernement de profiter du pouvoir de financement du secteur privé pour financer le renouvellement des immobilisations hospitalières tout en conservant la propriété de l'hôpital ainsi construit. Depuis l'adoption du modèle de DMFA il y a trois ans, 21 projets hospitaliers ont démarré et 15 autres en sont aux étapes préliminaires.
- L'Association des hôpitaux de l'Ontario accorde une grande importance à la création d'Infrastructure Ontario. Depuis 2005, l'association a développé un partenariat solide et très productif avec Infrastructure Ontario. Elle fait observer que grâce à la stratégie de renouvellement des immobilisations du gouvernement et à la présence d'Infrastructure Ontario, on construit de

²⁶ La transcription de la présentation de cette association au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-288-A-292, Comité permanent des organismes gouvernementaux.

nouveaux hôpitaux, dans le respect des délais et des budgets, tout en conservant l'entière propriété des hôpitaux dans le secteur public.

Recommandation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario

- Infrastructure Ontario devrait communiquer le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts.

Ontario Health Coalition

Cette coalition est un groupe d'intérêt public dans le domaine des soins de santé en Ontario; elle compte 78 coalitions locales sur la santé²⁷.

Dans son mémoire au Comité, la coalition a fait les observations suivantes :

- Sa préoccupation principale à l'égard d'Infrastructure Ontario est l'absence de mécanismes de protection de l'intérêt public en rapport avec la gouvernance de l'organisme et la gestion des projets. Le conseil d'administration de l'organisme ne compte aucun représentant de l'intérêt public et il n'y a aucune loi en Ontario qui protège l'intérêt public du point de vue de la reddition de comptes publique, de la transparence, de l'accès à l'information, des dépassements de coûts et de l'exactitude des rapports publics. De plus, la *Loi sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* ne comprend pas de cadre juridique pour les PPP (projets de partenariat public-privé).
- On craint que les projets hospitaliers réalisés selon le modèle concevoir, construire, financer et entretenir à long terme pendant une période de 30 ans, comme le projet de Niagara-St. Catharines, puissent être cédés totalement à des intérêts privés. La coalition cite en exemple l'Écosse où le coût de privatisation de l'infrastructure est l'absence de toute reddition de comptes publique.
- Du point de vue des projets individuels, la coalition traite des coûts et de l'insuffisance de l'information communiquée au public concernant les projets hospitaliers à North Bay, Peterborough et Sault Ste. Marie. Les autres projets qui préoccupent la coalition sont situés à Brampton et Ottawa²⁸.
- La coalition estime que « l'étroitesse des rapports entre l'industrie et les organismes censés superviser les projets de PPP, qui reçoivent des milliards

²⁷ La transcription de la présentation de cette coalition au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-288-A-292. Comité permanent des organismes gouvernementaux.

²⁸ Ni le projet du Centre de santé William Osier à Brampton ni le projet de l'hôpital Royal Ottawa n'ont été confiés à Infrastructure Ontario; ils sont gérés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

de dollars de fonds publics, est propice aux scandales et à un mauvais usage des fonds²⁹ ».

Recommandations de l'Ontario Health Coalition

- Il faut imposer un moratoire sur les PPP.
- On doit établir un cadre législatif pour les PPP. Il faut réexaminer la pertinence de recourir aux intérêts privés des PPP.
- L'intérêt public doit être primordial.
- L'optimisation des ressources doit être évidente.
- La propriété et le contrôle publics appropriés ainsi que la responsabilisation doivent être maintenus.
- Tous les processus doivent être transparents.

Labourers' International Union of North America

Le Labourers' International Union of North America (LIUNA) représente plus de 800 000 travailleurs partout en Amérique du Nord principalement dans l'industrie de la construction, dont environ 90 000 dans l'ensemble du Canada et 60 000 en Ontario, notamment 33 000 dans la région du grand Toronto. Le siège social du LIUNA Pension Fund for Central and Eastern Canada est situé dans la région du grand Toronto³⁰.

Dans son mémoire au Comité, le LIUNA a fait les observations suivantes :

- Le LIUNA Pension Fund fait des investissements dans l'infrastructure, surtout dans des projets hospitaliers réalisés en Ontario. Le LIUNA soutient que chaque million de dollars consacré à la construction crée plus de 9 000 heures d'emploi et génère une activité économique considérable. Ces investissements dans l'infrastructure profitent à la fois à la collectivité, au gouvernement et au régime de retraite du syndicat.
- Les projets d'infrastructure favorisent l'embauchage de nombreux gens de métier ainsi que la formation des apprentis, et offrent notamment des possibilités de formation aux « jeunes à risque », aux Autochtones et aux femmes. Le syndicat a en outre réservé un montant additionnel de 100 millions de dollars aux fins d'investissement dans l'infrastructure de transport.

²⁹ Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-292.

³⁰ La transcription de la présentation de ce syndicat au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-292-A-296, Comité permanent des organismes gouvernementaux. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de ce syndicat, daté du 17 septembre 2008.

- Les régimes de retraite du LIUNA ont des attentes patientes à l'égard des investissements à long terme dans l'infrastructure publique. Les caisses de retraite sont décrites comme un investisseur naturel dans les projets de PPP.
- L'expérience du LIUNA en matière d'investissement dans de nombreux projets d'infrastructure est très positive, car ces projets créent d'excellents rendements à long terme pour ses régimes de retraite.
- En ce qui a trait à la participation éventuelle des petits entrepreneurs aux projets DMFA, le LIUNA a indiqué que tout le risque dans ces cas est transféré au consortium de la construction, car les petits entrepreneurs ne peuvent pas assumer ce niveau de risque.

Recommandations du LIUNA

- Nous encourageons le gouvernement de l'Ontario à poursuivre son vaste programme d'infrastructure et nous nous réjouissons à la perspective de collaborer avec Infrastructure Ontario à la construction et à la réfection de notre infrastructure de transport.
- Nous encourageons le gouvernement de l'Ontario à procurer du financement pour les projets d'infrastructure de transport.

Fédération du travail de l'Ontario

La Fédération du travail de l'Ontario (FTO) représente plus de 700 000 travailleurs qui appartiennent à 1 500 sections locales affiliées en Ontario³¹.

Dans son mémoire au Comité, la FTO a fait les observations suivantes :

- La FTO affirme que la diversification des modes de financement et d'approvisionnement réduit le statut de propriété publique et le contrôle de la politique publique puisque le contrôle administratif passe des mains des contribuables à celles des fournisseurs du secteur privé.
- Du point de vue des investisseurs, il n'y a pas de différence entre un projet DMFA et un projet PPP. Dans les deux cas, il y a un conflit entre la prestation de services à but lucratif et la prestation de services publics de qualité.
- La preuve a été faite que les coûts des PPP sont plus élevés que le financement classique des projets par le gouvernement.
- Les PPP sont un moyen plus coûteux de payer l'infrastructure publique, et les projets hospitaliers qui appliquent le modèle de DMFA entraîneront une augmentation des coûts de 27 %. Les gouvernements peuvent emprunter de l'argent à un coût beaucoup moindre alors que les fournisseurs de services à but lucratif doivent mettre l'accent sur la rentabilité.

³¹ La transcription de la présentation de cette organisation syndicale au Comité figure au *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 17 septembre 2008 : A-296-A-299, Comité permanent des organismes gouvernementaux. Le Comité a également reçu un mémoire écrit de la FTO, daté du 17 septembre 2008.

- Il y a un manque de reddition de comptes et de transparence à Infrastructure Ontario. La FTO fait remarquer que les évaluations initiales de l'optimisation des ressources qui déterminent si le gouvernement de l'Ontario optera pour le modèle de DMFA ne sont pas divulguées.

Recommandations de la FTO

- Il faut modifier le mandat d'Infrastructure Ontario pour mettre fin à l'utilisation du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement pour la prestation des services publics, car ce modèle est un moyen coûteux et dangereux de financer l'infrastructure publique.
- Le gouvernement de l'Ontario doit assurer une transparence véritable en communiquant suffisamment de renseignements au public pour lui permettre d'évaluer véritablement ces transactions.
- Le Comité permanent des organismes gouvernementaux doit demander au ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de fournir les renseignements suivants : le nombre et le coût de tous les changements apportés aux projets DMFA; le nombre et l'étendue des retards dans tous les projets DMFA; l'élargissement, le cas échéant, du programme de DMFA aux domaines du transport en commun, des transports, de l'eau, de l'énergie et de l'éducation.

La FTO a dit également que le Comité des organismes gouvernementaux devait recommander les mesures suivantes :

- Imposer un moratoire immédiat sur les projets DMFA d'Infrastructure Ontario et revenir au financement classique des projets publics.
- N'approuver ni n'annoncer aucun autre projet DMFA dans le cas où les contrats ne sont pas signés.
- Dans le cas où les contrats sont signés, divulguer tous les aspects financiers des contrats.
- Dans le cas des projets DMFA pour lesquels les contrats n'ont pas été signés, revenir au financement classique par le gouvernement.
- Demander au vérificateur provincial de procéder immédiatement à une évaluation de l'optimisation des ressources des projets DMFA.

Ontario Chamber of Commerce

L'Ontario Chamber of Commerce (OCC) est une fédération de 160 chambres de commerce locales réparties dans tout l'Ontario et représentant 57 000 entreprises³².

Dans son mémoire au Comité, l'OCC a fait les observations suivantes :

³² Le Comité a reçu un mémoire écrit de l'OCC, daté du 22 septembre 2008.

- L'OCC se réjouit de la mise sur pied d'Infrastructure Ontario pour augmenter les occasions de participation du secteur privé aux projets d'infrastructure publique.
- L'OCC estime que la province, en faisant appel au savoir-faire et aux capacités du secteur privé, a adopté une approche novatrice pour contribuer à remédier au déficit d'infrastructure de l'Ontario.
- L'OCC appuie l'élargissement des responsabilités d'Infrastructure Ontario dans d'autres domaines, comme les transports et le transport en commun, en plus du secteur hospitalier et de celui de la justice. Le prolongement des autoroutes 407, 427 et 406 et l'élargissement des autoroutes 402 et 69 constituent des projets prioritaires.
- L'OCC est aussi en faveur d'une relation plus étroite entre Metrolinx et Infrastructure Ontario pour profiter du savoir-faire et des ressources des secteurs public et privé pour atteindre les objectifs des projets dans le secteur des transports.

Second témoignage d'Infrastructure Ontario devant le Comité

Aperçu

Dans le cadre de son nouveau témoignage devant le Comité le 4 novembre 2008, Infrastructure Ontario a abordé les points suivants :

- **Rôle d'Infrastructure Ontario** : On a réitéré que cet organisme avait été créé pour exécuter des projets d'infrastructure dans le respect des délais et des budgets, pour optimiser les ressources et pour protéger l'intérêt public.

L'objectif principal du programme de DMFA d'Infrastructure Ontario est de transférer au secteur privé la responsabilité de l'exécution des projets dans le respect des délais et des budgets. Parallèlement, les projets DMFA s'inscrivent dans les principes de propriété et de contrôle publics. Depuis 2005, l'organisme a attiré en moyenne huit soumissionnaires à ses demandes de propositions dans le cas des projets appliquant le modèle construire et financer, et de quatre à six soumissionnaires dans le cas des projets appliquant le modèle concevoir, construire, financer et entretenir. Le coût d'investissement moyen des projets d'infrastructure en cours de réalisation est supérieur à 200 millions de dollars; 22 projets sont en cours de construction et tous respectent les délais et les budgets, et la plupart devancent l'échéancier.

L'optimisation des ressources est déterminée au moyen d'une comparaison directe des coûts estimatifs de l'exécution d'un projet selon les méthodes classiques et du coût d'exécution dans le cadre du modèle de DMFA.

Tous les employés et les administrateurs de l'organisme respectent les normes éthiques les plus élevées afin de protéger l'intérêt public.

- **Reddition de comptes et transparence** : Infrastructure Ontario soutient que son processus d'approvisionnement compte parmi les plus transparents en Ontario. Il s'agit d'un processus ouvert qui vise par ailleurs à « préserver cet aspect important qui consiste à faire en sorte que les gens sont incités à

présenter la meilleure offre et à faire mieux la prochaine fois et non à l'utiliser [c'est-à-dire l'information fournie par Infrastructure Ontario] comme plancher³³ ».

Les renseignements importants publiés sur les projets d'infrastructure comprennent le contrat du projet, exception faite de certains détails pour des raisons concurrentielles, la valeur totale de l'offre retenue et un rapport sur l'optimisation des ressources.

Le Rapport annuel d'Infrastructure Ontario comprend des éléments exigés par le Conseil de gestion du gouvernement, comme les dépenses totales dans les projets d'infrastructure. L'organisme a également donné suite aux recommandations du vérificateur interne du gouvernement. De plus, le vérificateur général de l'Ontario a le droit de soumettre l'organisme à une vérification en tout temps.

- **Projets hospitaliers appliquant le modèle de DMFA** : Les hôpitaux construits selon le modèle de DMFA appartiennent au secteur public, sont exploités par le secteur public, rendent des comptes au public et le « secteur privé ne touche aucunement aux patients³⁴ ». La composante d'entretien des projets qui appliquent le modèle concevoir, construire, financer et entretenir consiste à « entretenir le bâtiment » et à « s'assurer de retourner un bâtiment en bon état au bout du contrat de 30 ans³⁵ ». C'est la « structure du bâtiment qui fait l'objet de l'entretien³⁶ ».

Les services de buanderie et de lingerie, les services de conciergerie, les services ménagers, les services de ramassage des déchets, l'entretien du matériel médical et les services alimentaires pour les patients ne font pas partie des composantes d'entretien des contrats hospitaliers d'Infrastructure Ontario.

Le secteur privé a l'obligation contractuelle de livrer les hôpitaux dans les délais et les budgets prévus; il sera pénalisé en cas de retard. Le secteur privé fournit son savoir-faire dans le domaine de la construction et assure la gestion des risques, tandis que le secteur public conserve la propriété et le contrôle des services de santé.

- **Impact des projets d'infrastructure sur les conventions collectives** : L'organisme s'assure de toujours respecter les modalités des conventions collectives de tous les fonctionnaires mutés à des projets d'infrastructure Ontario. Par conséquent, les obligations du successeur et les régimes d'avantages sociaux prévus dans les conventions actuelles sont respectés.
- **Groupement de projets** (c'est-à-dire le groupement de petits projets en un gros projet) et occasions pour les petits entrepreneurs : Le groupement n'est pas une priorité pour les projets d'infrastructure du gouvernement de l'Ontario et ne fait pas partie de la stratégie de l'organisme.

³³ Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Journal des débats*, 39^e législature, 1^{re} session, 4 novembre 2008 : A-368 (témoignage de M. Livingston).

³⁴ Ibid., p. A-359 (témoignage de M. Livingston).

³⁵ Ibid., p. A-367 (témoignage de M. Dougan).

³⁶ Ibid.

Les petites entreprises de l'Ontario ont plein d'occasions de participer au programme de DMFA. Les soumissionnaires sont incités à recourir à la main-d'œuvre et aux gens de métier locaux parce qu'ils sont sur place et coûtent moins cher. À Ottawa, les entrepreneurs généraux ont ouvert des bureaux locaux où ils peuvent embaucher des sous-traitants locaux.

Dans les cas où l'embauchage de la main-d'œuvre locale est une question sensible, Infrastructure Ontario peut demander aux soumissionnaires, dans le cadre de la demande de propositions, de présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main-d'œuvre et les sous-traitants locaux.

- **Impact de la conjoncture économique sur les projets et les activités de prêt :** Malgré la situation actuelle des marchés financiers, Infrastructure Ontario a lancé au cours des dernières semaines des demandes de propositions pour deux autres projets d'infrastructure, a atteint la « clôture financière » pour un autre projet hospitalier et a inauguré les installations rénovées et agrandies au Centre de santé Trillium à Mississauga. En ce qui a trait à ses activités de prêt, Infrastructure Ontario a dépassé tous ses objectifs pour l'année. L'organisme continuera de surveiller de près la situation économique et réglera les problèmes au cas par cas. Étant donné que les activités de construction ralentissent dans le secteur privé, les entrepreneurs généraux et les corps de métier du second-œuvre pourraient être davantage en mesure d'accepter du travail. Les soumissions pour les projets d'infrastructure refléteront à coup sûr le sentiment que les coûts sont appelés à diminuer à cause de la situation de l'économie mondiale.

Documentation complémentaire

En réponse aux questions soulevées au cours de son témoignage précédent, Infrastructure Ontario a remis les deux documents d'information suivants au Comité :

- **Capacité du marché : analyse de la conjoncture :** Ce document indique qu'Infrastructure Ontario a fait entrer sur le marché des projets d'infrastructure dont la valeur des immobilisations dépasse 7,5 milliards de dollars au cours des 35 derniers mois. La disponibilité des entrepreneurs constitue la plus grande contrainte des projets institutionnels. Plus particulièrement, le nombre d'entrepreneurs disponibles en mécanique et en électricité pour les grands projets institutionnels complexes, comme les hôpitaux, est limité. Les pratiques restrictives du commerce nuisent également à la capacité d'attirer des entrepreneurs étrangers.

Pour atténuer ces contraintes, différentes stratégies ont été recommandées, notamment rajuster le calendrier de lancement des projets d'infrastructure, raccourcir le délai entre l'ouverture de l'appel d'offres et la clôture financière et normaliser les documents d'appels d'offres. La province a en outre affecté des fonds à la formation professionnelle. L'organisme a précisé que les conclusions de cette étude s'appliquent à tous les grands projets de construction dans l'ensemble du Canada et non seulement aux projets DMFA.

En 2007, Infrastructure Ontario a établi qu'il lui faudrait gérer soigneusement l'entrée des projets dans le marché afin de maintenir un environnement d'appel d'offres sain et un bon rapport qualité-prix pour les contribuables.

- **Rapport provisoire sur la construction – photographies des chantiers actuels** : Ce document fournit de l'information à jour sur 24 projets d'infrastructure en cours d'exécution – 21 projets dans le domaine de la santé, un palais de justice, un centre pour les jeunes et un centre de données. Les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux ainsi que des photos des chantiers sont fournies pour chaque projet.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Soutien à la création et à l'exploitation d'Infrastructure Ontario

Discussion

Le Comité approuve la création d'Infrastructure Ontario, qui relève maintenant du ministère combiné de l'Énergie et de l'Infrastructure, pour augmenter les possibilités de participation du secteur privé aux projets d'infrastructure de l'Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement. Dans le cadre du modèle de DMFA, les risques associés aux projets font l'objet d'un partage approprié dans un contrat conclu entre le secteur public et le secteur privé.

Le Comité comprend et reconnaît aussi que les priorités en matière d'infrastructure sont établies par le gouvernement de l'Ontario, lequel confie ensuite les projets d'infrastructure dans différents domaines à Infrastructure Ontario. Le Comité reconnaît en outre qu'Infrastructure Ontario peut conseiller le gouvernement ontarien sur la capacité de l'industrie de la construction à entreprendre des projets d'infrastructure.

Nous sommes conscients du rôle important que joue Infrastructure Ontario en se concentrant sur le secteur clé de la santé où 25 projets hospitaliers sont en cours et 15 autres en sont aux étapes préliminaires. Comme l'a fait remarquer l'Association des hôpitaux de l'Ontario, ces efforts vont grandement contribuer à réduire le déficit d'installations de santé modernes pour les Ontariens.

L'Association des hôpitaux de l'Ontario a aussi recommandé qu'Infrastructure Ontario communique le plus rapidement possible le devis descriptif générique pour permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de facteurs comme l'aménagement de l'environnement et la conservation de l'énergie³⁷. Le Comité appuie cette proposition parce qu'elle contribue à faire progresser l'objectif d'amélioration du rendement environnemental des projets d'infrastructure publique à long terme.

³⁷ Le *devis descriptif générique* est un ensemble de lignes directrices et de normes concernant la planification, la conception et la construction des projets de réaménagement des hôpitaux publics de l'Ontario.

Recommandations du comité

1. Infrastructure Ontario doit poursuivre et, dans les cas où il y est autorisé par le gouvernement de l'Ontario, élargir son rôle pour exécuter des projets d'infrastructure essentiels en Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel fait appel au financement et au savoir-faire technique du secteur privé, mais maintient la propriété publique des projets réalisés. Parmi les autres domaines qui pourraient se prêter à l'application élargie du modèle de DMFA, mentionnons la production d'électricité, les transports et les transports en commun, les collèges et les universités ainsi que les installations de traitement des eaux et d'épuration des eaux usées de grande envergure.

2. Infrastructure Ontario doit inciter le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à publier le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts.

Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario

Discussion

La Fédération du travail de l'Ontario et l'Ontario Health Coalition ont soulevé des problèmes de reddition de comptes publique et de divulgation financière en rapport avec Infrastructure Ontario et les projets individuels relevant de cet organisme. En revanche, comme l'ont expliqué des cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario, le Comité croit comprendre que la publication de certains renseignements financiers et d'autres renseignements se rapportant aux projets individuels nuirait à l'intérêt concurrentiel de l'organisme et l'empêcherait de négocier dans le meilleur intérêt des contribuables de l'Ontario.

Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, l'article 11(1) de la *Loi de 2006 sur la Société ontarienne de travaux d'infrastructure* exige qu'Infrastructure Ontario présente au ministre un rapport annuel qui est ensuite présenté au Conseil des ministres et déposé devant l'Assemblée (article 11(3)). Le Comité fait remarquer que le *Rapport annuel 2007-2008* d'Infrastructure Ontario contient de l'information sur les projets en cours de construction, les demandes de propositions ouvertes, les demandes de propositions closes, les noms des soumissionnaires présélectionnés et les demandes de qualifications closes. On trouve de l'information descriptive semblable sur les projets dans le *Rapport annuel 2006-2007* de l'organisme.

Parmi les autres sources d'information sur les projets, on note le supplément à *ReNew Canada* intitulé « The Top 100 -- 2008 Canada's Biggest Infrastructure Projects », qui décrit neuf projets d'infrastructure gérés par Infrastructure Ontario sous les rubriques endroit, type, détails du projet, financement et état

d'avancement³⁸. Infrastructure Ontario a en outre remis au Comité un document intitulé *Construction Status Report – Current Site Photographs* (Rapport provisoire sur la construction – photographies des chantiers actuels) qui fournit les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux ainsi que des photos des chantiers de 24 projets d'infrastructure en cours d'exécution. Le Comité croit que l'ajout systématique de la description des projets individuels dans les rapports annuels d'Infrastructure Ontario améliorerait la transparence et la divulgation publique. Comme la plupart des projets d'infrastructure comportent des étapes de conception et de construction s'étalant sur plusieurs années, le Comité est d'avis que cette description annuelle fournirait une source d'information uniforme à jour sur chaque projet.

Le Comité est en outre fermement convaincu qu'Infrastructure Ontario devrait concilier continuellement le droit de savoir du public et les engagements commerciaux de non-divulgation appropriés. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner quels autres détails pourraient être communiqués au public.

Recommandations du Comité

3. En ce qui a trait aux projets d'infrastructure publique gérés par Infrastructure Ontario, l'intérêt public doit être primordial, l'optimisation des ressources doit être évidente, la propriété et le contrôle publics appropriés doivent être conservés, la responsabilisation doit être maintenue et tous les processus doivent être transparents. Infrastructure Ontario doit revoir continuellement ses politiques pour garantir une meilleure transparence et une meilleure divulgation publique.

4. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner, au cas par cas, quels autres détails pourraient être communiqués au public tout en respectant les engagements relatifs au caractère névralgique des renseignements sur le plan commercial.

5. Infrastructure Ontario doit inclure dans chaque Rapport annuel une annexe contenant une description détaillée et un rapport d'étape de chaque projet DMFA qui relève de sa gestion.

6. Pour chacun de ces projets, le Rapport annuel doit comprendre des renseignements uniformes et comparables améliorés sur l'endroit, le type de projet, les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux, la taille du projet, la valeur totale du contrat, les parties clés au contrat et leurs rôles, les détails du projet, le financement du projet et son état d'avancement. Tout en fournissant cette information, Infrastructure Ontario doit continuer de respecter les exigences en matière de confidentialité générale et financière.

³⁸ « The Top 100, 2008, Canada's Biggest Infrastructure Projects », un supplément annuel à *ReNew Canada*, janvier/février 2008.

7. Si des problèmes importants surviennent pour un projet donné, comme des problèmes de coût importants, des retards ou des changements au concept, Infrastructure Ontario doit en faire rapport au Conseil du Trésor/Conseil de gestion en temps opportun et envisager d'en faire part dans son Rapport annuel.

Impact du ralentissement de l'économie sur les projets et les dépenses d'infrastructure

Discussion

Le ralentissement de l'économie se vérifie dans les données qui montrent que les investissements dans le marché immobilier commercial canadien ont diminué de 24 % au cours du premier semestre de 2008 comparativement aux investissements records enregistrés en 2007³⁹. Le ralentissement est également susceptible de réduire les revenus du gouvernement provincial et des administrations municipales, d'entraîner des hausses du taux de chômage et d'accroître les obligations en matière de services sociaux⁴⁰.

En revanche, le ralentissement de l'économie pourrait réduire les pressions qui s'exercent sur la main-d'œuvre et les matériaux dans le domaine des grands travaux de construction et d'infrastructure. Au cours des dernières années, comme l'a fait remarquer Infrastructure Ontario, les coûts de construction et des matériaux de construction ont considérablement augmenté dans la province, et le nombre d'entrepreneurs qualifiés qui ont l'expérience voulue pour gérer des projets complexes de grande envergure, comme dans le secteur hospitalier, est limité⁴¹. Compte tenu de l'évolution de l'économie, le Comité croit qu'il pourrait y avoir un allègement des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux dans le domaine de la construction en Ontario.

Des gens ont suggéré que les investissements dans l'infrastructure deviennent une priorité au cours de la période à venir afin de créer des avantages durables et de poser les assises de la reprise économique ultérieure. La création du nouveau ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure en juin 2008 témoigne de l'importance des investissements liés à l'infrastructure et à l'énergie pour l'économie ontarienne.

Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique

Discussion

La documentation transmise par Infrastructure Ontario en rapport avec « l'évaluation et la gestion des risques » associés aux projets DMFA décrit différentes catégories de risques, notamment les risques liés aux projets DMFA, le

³⁹ Jamie Sturgeon, « Commercial investment down 24% », *National Post*, 27 août 2008, p. FP5.

⁴⁰ Joanna Smith, « Shared concern on economy: Flaherty », *Toronto Star*, 30 août 2008, p. A16.

⁴¹ Infrastructure Ontario, *Plan d'activités 2007-2010* (Toronto : Infrastructure Ontario, 2007) : p. 10-11.

risque associé au programme de prêts OSIFA (Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique) et le risque associé à l'exploitation⁴².

Le gouvernement de l'Ontario et les organismes publics partenaires prévoient d'entreprendre de grands projets d'immobilisations à long terme de plusieurs milliards de dollars. Mentionnons, notamment, le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire à Darlington, les composantes du plan Metrolinx pour le transport et le transport en commun pour la région du grand Toronto élargie, l'engagement d'assurer un meilleur accès routier dédié au nouveau poste frontalier entre Windsor et Detroit (Passage international de la rivière Detroit) et l'amélioration des liens menant aux autres passages frontaliers⁴³. En revanche, le ralentissement de la croissance économique pourrait réduire la demande immédiate d'une plus grande capacité de transport et de transport en commun et d'une augmentation de la production d'électricité⁴⁴.

Pour de nombreux projets dans le domaine des transports et des transports en commun et dans celui de l'énergie, le processus d'approbation est complexe et sujet à des délais, ce qui peut faire augmenter les coûts et retarder le lancement des projets d'immobilisations nécessaires. Le financement de l'infrastructure publique et l'embauchage en période de ralentissement économique pourraient se révéler moins coûteux et contribuer à alléger la pression dans l'économie. Dans un article récent sur la conjoncture économique actuelle, Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie, disait ceci :

Il y a des façons réfléchies de façonner la politique qui peuvent nous permettre de manœuvrer dans une situation délicate et nous aider à surmonter nos difficultés actuelles. Faire des investissements là où c'est nécessaire – dans l'infrastructure, l'éducation et la technologie – nous permettra de récolter des dividendes en double. En effet, ceci augmentera les revenus actuels tout en posant les assises de la croissance future de l'emploi et de l'économie⁴⁵.
[Traduction]

Infrastructure Ontario a révélé avoir effectué du travail consultatif en matière d'évaluation de projets pour Metrolinx afin de définir les projets qui pourraient être entrepris en appliquant le modèle de DMFA. Dans son mémoire au Comité, l'Ontario Chamber of Commerce se dit en faveur d'une relation étroite entre

⁴² Infrastructure Ontario, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 21-25. Le rapport décrit de façon détaillée les différentes sous-catégories de risque qu'Infrastructure Ontario doit prendre en compte.

⁴³ Ontario, ministère des Transports, « The Detroit River International Crossing Study Team Announces Preferred Access Road », *Communiqué*, 1^{er} mai 2008, p. 1-2. Page Web <http://www.mto.gov.on.ca/English/news/provincial/2008/080501.htm> consultée le 1^{er} septembre 2008.

⁴⁴ Tyler Hamilton, « Ontario urged to turn down electricity expansion », *Toronto Star*, 8 octobre 2008, p.B01.

⁴⁵ Joseph E. Stiglitz, « Reversal of Fortune », *Vanity Fair*, n° 579, novembre 2008, p. 138.

Metrolinx et Infrastructure Ontario pour tirer parti de façon plus efficace du savoir-faire et des ressources des secteurs public et privé.

Dans la période d'incertitude économique actuelle, le Comité appuie la poursuite d'investissements prudents en infrastructure en Ontario, mais estime par ailleurs qu'une évaluation plus prudente des risques s'impose. D'après le témoignage des cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario, le Comité croit comprendre que l'incertitude économique actuelle n'a eu aucune incidence sur les projets en cours ou soumis à un processus d'appel d'offres par Infrastructure Ontario. Il n'en reste pas moins qu'Infrastructure Ontario doit améliorer ses méthodes d'évaluation du risque tant pour les projets existants que pour les projets prévus.

Recommandation du Comité

8. En rapport avec les projets DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit instaurer des évaluations périodiques et améliorées du risque pour déterminer si la situation financière internationale et la participation de différents partenaires financiers font courir des risques supplémentaires au gouvernement de l'Ontario. Dans l'affirmative, Infrastructure Ontario doit prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'intérêt public de l'Ontario en collaboration avec le ministère dont il relève.

Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure

Discussion

Tant le secteur public que le secteur privé accordent une plus grande attention à l'efficacité énergétique et à une meilleure gestion des systèmes de bâtiment afin d'améliorer le rendement environnemental, de réduire la consommation d'énergie et d'eau et la production de déchets et d'abaisser ainsi les coûts d'exploitation. La conservation de l'énergie et des ressources est également un objectif de nombreux programmes du gouvernement de l'Ontario dans les domaines de l'énergie, des ressources naturelles, de l'aménagement du territoire, des transports, des opérations gouvernementales et de l'éducation.

Les projets d'infrastructure appliquant le modèle concevoir, construire, financer et entretenir exécutés par Infrastructure Ontario peuvent avoir une durée contractuelle de 25 à 30 ans et les coûts d'exploitation, y compris l'énergie et l'eau, seront une composante importante des coûts à long terme récurrents. Dans le secteur hospitalier, l'énergie, l'eau et les coûts de production et de manutention des déchets sont des composantes importantes des coûts d'exploitation. Certains hôpitaux de l'Ontario s'efforcent activement de réduire l'utilisation et les coûts de ces éléments.

Comme mentionné précédemment, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a formulé une recommandation concernant la communication des devis pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux de mieux incorporer l'aménagement de l'environnement et la conservation de l'énergie dans les plans de conception.

Le Conseil du bâtiment durable du Canada administre la norme LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) pour les bâtiments qui « certifie le rendement énergétique supérieur des bâtiments et des collectivités⁴⁶ ». Les catégories LEED comprennent l'aménagement écologique des sites, la gestion efficace de l'eau, l'énergie et l'atmosphère, les matériaux et les ressources et la qualité des environnements intérieurs.

Il peut également y avoir d'autres développements novateurs dans les normes du bâtiment et dans la conception des systèmes de chauffage et de climatisation, des moyens d'isolation et de ventilation et des autres composantes mécaniques et électriques, qui pourraient être pris en compte pour des projets d'infrastructure ultérieurs. Au centre-ville de Toronto, par exemple, de nombreux immeubles, dont le complexe du gouvernement de l'Ontario et l'édifice de l'Assemblée législative, utilisent le système de climatisation naturelle par l'eau du lac Ontario (système Enwave) pour répondre aux besoins de climatisation des bâtiments⁴⁷.

Recommandations du Comité

9. Lorsqu'il évalue et approuve les projets d'infrastructure DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit, dans la mesure du possible, appliquer systématiquement les normes environnementales pertinentes reconnues pour réduire de façon concrète l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux connexes.

10. Infrastructure Ontario doit collaborer avec les ministères de l'Ontario hôtes à l'élaboration de normes environnementales pour les projets d'infrastructure dans le domaine de la conservation de l'énergie, de la réduction de la consommation d'eau, de l'utilisation des ressources et de la production des déchets. Ces normes environnementales doivent être mises à jour tous les cinq ans pour tenir compte des nouveaux concepts, des nouveautés sur le marché et de l'évolution de la technologie.

11. Infrastructure Ontario doit encourager les soumissionnaires des projets DMFA à inclure dans leurs soumissions des pratiques ou systèmes novateurs en matière de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets ou des composantes conceptuelles environnementales.

⁴⁶ Conseil du bâtiment durable du Canada, *La certification LEED et Raison d'être du processus*. Page Web http://www.cagbc.org/leed/la_certification_leed/index.php consultée le 2 septembre 2008.

⁴⁷ City of Toronto, "What's the City doing to shrink its footprint?" *Deep Lake Water Cooling and the City*, p. 1-2. Page Web <http://www.toronto.ca/environment/initiatives/cooling.htm> consultée le 23 octobre 2008, et Enwave Energy Corporation, « History ». Page Web <http://www.enwave.com/history.php> consultée le 23 octobre 2008.

Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington

Discussion

Infrastructure Ontario dirige l'équipe commerciale (qui comprend aussi des représentants d'Ontario Power Generation, du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure et du ministère des Finances) qui gèrera ce processus d'approvisionnement. Le Comité est conscient que ce grand projet d'infrastructure pourrait avoir des répercussions importantes pour l'Ontario sur les plans financier, de la conception, de l'emploi ainsi que de l'achat de matériaux, en particulier pendant cette période d'incertitude économique. Le Comité croit également comprendre que la sélection d'une technologie de réacteur pour ce projet relève du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, des organismes associés et des services publics d'électricité.

Les sociétés invitées à participer à la « phase 2 de la demande de propositions » sont Areva NP, Énergie atomique du Canada limitée et Westinghouse Electric Company. L'une de ces entreprises pourrait être choisie comme fournisseur privilégié d'ici le printemps 2009⁴⁸. Au début de novembre 2008, la date limite a été reportée de la fin de 2008 au printemps de 2009 à cause de la complexité du projet et de la poursuite des discussions au sujet du partage des risques avec le secteur privé. Cette prolongation est aussi en partie « attribuable à l'instabilité des marchés mondiaux⁴⁹ ». Le Comité fait également remarquer que des préoccupations ont été soulevées à l'égard des dépassements de coûts et des retards possibles en rapport avec les nouveaux projets d'énergie nucléaire⁵⁰.

Recommandation du Comité

12. Infrastructure Ontario doit continuer de discuter et de coopérer étroitement avec les représentants du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, du ministère des Finances, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One, le cas échéant, de façon à être en mesure de gérer le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington.

⁴⁸ « Infrastructure Ontario selects Darlington as site of new nuclear plant, » *Daily Commercial News*, 17 juin 2008, p. 1. Page Web http://www.dcnonl.com/cgi-bin/dcnhome.pl?rm=print_story_id=28306 consultée le 29 août 2008; et Infrastructure Ontario, « Les offres de services concernant le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire devraient être soumises début 2009 », *Communiqué*, 4 novembre 2008. Page Web http://www.infrastructureontario.ca/fr/news/io_news/2008/nov0408/FR%20November%20-%20Release%20-%20RFP%20Extension%20FINAL.pdf consultée le 6 novembre 2008.

⁴⁹ Infrastructure Ontario, « Approvisionnement en énergie nucléaire », p. 1. Le sujet a également été traité par Rob Ferguson, « Ontario delays picking reactor builder », *Toronto Star*, 5 novembre 2008, p. B8.

⁵⁰ Robert Benzie, « New reactors for Darlington », *Toronto Star*, 16 juin 2008, p. B7.

Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des transports en commun

Discussion

Au cours de 2007-2008, le mandat d'Infrastructure Ontario a été élargi pour inclure l'examen d'un projet d'infrastructure routière. Le *Rapport annuel 2007-2008* de l'organisme indique que le projet de Centres de services des autoroutes de l'Ontario sera réalisé comme projet DMFA⁵¹.

Infrastructure Ontario remplit également « un rôle consultatif auprès de Metrolinx pour définir les projets de l'ambitieux plan du gouvernement, Transports-Action Ontario 2020, qui pourraient être exécutés de façon plus efficiente en appliquant le modèle de DMFA⁵².

De manière générale, le Comité croit que l'application du modèle de DMFA, à l'image des initiatives relatives aux hôpitaux, pourrait possiblement permettre une exécution efficiente et en temps opportun des projets d'infrastructure prioritaires dans le secteur des transports et des transports en commun. Ceci contribuerait à réduire l'engorgement du réseau routier et à soutenir les objectifs provinciaux ou municipaux généraux en matière d'aménagement du territoire dans la région du grand Toronto. Ce modèle d'exécution des projets pourrait aussi être appliqué aux grands projets d'infrastructure routière dans d'autres régions de l'Ontario.

Recommandation du Comité

13. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit envisager de confier à Infrastructure Ontario un rôle direct de conseiller auprès du gouvernement sur la mise sur pied des projets d'infrastructure routière prioritaires, notamment les projets touchant les transports en commun, au moyen du modèle de DMFA dans la région du grand Toronto et, le cas échéant, dans d'autres régions de l'Ontario. Cette activité doit être exécutée de façon efficiente, en tenant compte de la conjoncture économique et de la situation qui prévaut dans l'industrie, afin de maximiser l'efficacité et d'assurer l'exécution des projets dans les délais prévus.

Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs

Discussion

L'Ontario General Contractors Association et l'Ottawa Construction Association sont préoccupées par le fait que les petits entrepreneurs sont exclus en général du processus d'appel d'offres pour les grands projets DMFA gérés par Infrastructure Ontario à cause de l'importance des contrats, du risque accru et des coûts de soumission. L'Ottawa Construction Association a recommandé qu'Infrastructure

⁵¹ Ce projet a été décrit de manière générale comme comportant la modernisation de 23 centres de services sur les autoroutes 400 et 401.

⁵² Patricia Williams, « Infrastructure Ontario takes AFP model to the road », *Daily Commercial News*, 28 mai 2008. Page Web http://www.dailycommercialnews.com/cgi-bin/dcnhome.pl?rm=print_story_id=27795 consultée le 29 août 2008.

Ontario fasse davantage d'efforts pour permettre aux petits entrepreneurs de soumissionner aux appels d'offres. En réponse à ces préoccupations, le Comité a formulé les recommandations ci-après.

Recommandations du Comité

14. Dans le cadre de l'octroi des contrats d'infrastructure et de la négociation avec les entrepreneurs généraux, Infrastructure Ontario doit examiner des façons d'offrir davantage de possibilités aux entrepreneurs locaux de participer aux travaux de construction, et possiblement à des aspects de l'entretien, des projets d'infrastructure.

15. Infrastructure Ontario, dans tous les cas où la chose est possible, doit inclure des critères d'embauchage de la main-d'œuvre locale dans les exigences de la demande de qualifications selon lesquels les soumissionnaires doivent présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main-d'œuvre et les entrepreneurs locaux pour réaliser le projet. Les plans d'embauchage local doivent être pris en compte par Infrastructure Ontario dans l'évaluation et la prise de décision relatives à la sélection des soumissionnaires qualifiés et également à l'étape subséquente de la demande de propositions pour la prise de décision relative au projet.

RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Soutien à la création et à l'exploitation d'Infrastructure Ontario

1. Infrastructure Ontario doit poursuivre et, dans les cas où il y est autorisé par le gouvernement de l'Ontario, élargir son rôle pour exécuter des projets d'infrastructure essentiels en Ontario appliquant le modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (modèle de DMFA), lequel fait appel au financement et au savoir faire technique du secteur privé, mais maintient la propriété publique des projets réalisés. Parmi les autres domaines qui pourraient se prêter à l'application élargie du modèle de DMFA, mentionnons la production d'électricité, les transports et les transports en commun, les collèges et les universités ainsi que les installations de traitement des eaux et d'épuration des eaux usées de grande envergure. (p. 21-22)

2. Infrastructure Ontario doit inciter le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à publier le plus tôt possible le devis descriptif générique pour les projets hospitaliers afin de permettre aux hôpitaux d'élaborer leurs plans de conception de façon cohérente du point de vue de l'aménagement de l'environnement, de la conservation de l'énergie, de la sélection de l'équipement et des coûts. (p. 21-22)

Amélioration de la divulgation publique concernant les projets DMFA d'Infrastructure Ontario

3. En ce qui a trait aux projets d'infrastructure publique gérés par Infrastructure Ontario, l'intérêt public doit être primordial, l'optimisation des ressources doit être évidente, la propriété et le contrôle publics appropriés doivent être conservés, la responsabilisation doit être maintenue et tous les processus doivent être transparents. Infrastructure Ontario doit revoir continuellement ses politiques pour garantir une meilleure transparence et une meilleure divulgation publique. (p. 22-24)

4. Infrastructure Ontario doit se pencher sur ce qui constitue des renseignements à caractère névralgique sur le plan commercial et examiner, au cas par cas, quels autres détails pourraient être communiqués au public tout en respectant les engagements relatifs au caractère névralgique des renseignements sur le plan commercial. (p. 22-24)

5. Infrastructure Ontario doit inclure dans chaque Rapport annuel une annexe contenant une description détaillée et un rapport d'étape de chaque projet DMFA qui relève de sa gestion. (p. 22-24)

6. Pour chacun de ces projets, le Rapport annuel doit comprendre des renseignements uniformes et comparables améliorés sur l'endroit, le type de projet, les dates de début et d'achèvement substantiel des travaux, la taille du projet, la valeur totale du contrat, les parties clés au contrat et leurs rôles, les détails du projet, le financement du projet et son état d'avancement. Tout en

fournissant cette information, Infrastructure Ontario doit continuer de respecter les exigences en matière de confidentialité générale et financière. (p. 22-24)

7. Si des problèmes importants surviennent pour un projet donné, comme des problèmes de coût importants, des retards ou des changements au concept, Infrastructure Ontario doit en faire rapport au Conseil du Trésor/Conseil de gestion en temps opportun et envisager d'en faire part dans son Rapport annuel. (p. 22-24)

Évaluation des risques liés aux grands projets d'infrastructure publique

8. En rapport avec les projets DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit instaurer des évaluations périodiques et améliorées du risque pour déterminer si la situation financière internationale et la participation de différents partenaires financiers font courir des risques supplémentaires au gouvernement de l'Ontario. Dans l'affirmative, Infrastructure Ontario doit prendre les mesures qui s'imposent pour protéger l'intérêt public de l'Ontario en collaboration avec le ministère dont il relève. (p. 24-26)

Inclusion de caractéristiques de conception novatrices des bâtiments dans les projets d'infrastructure

9. Lorsqu'il évalue et approuve les projets d'infrastructure DMFA qui lui sont confiés, Infrastructure Ontario doit, dans la mesure du possible, appliquer systématiquement les normes environnementales pertinentes reconnues pour réduire de façon concrète l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux connexes. (p. 26-27)

10. Infrastructure Ontario doit collaborer avec les ministères de l'Ontario hôtes à l'élaboration de normes environnementales pour les projets d'infrastructure dans le domaine de la conservation de l'énergie, de la réduction de la consommation d'eau, de l'utilisation des ressources et de la production des déchets. Ces normes environnementales doivent être mises à jour tous les cinq ans pour tenir compte des nouveaux concepts, des nouveautés sur le marché et de l'évolution de la technologie. (p. 26-27)

11. Infrastructure Ontario doit encourager les soumissionnaires des projets DMFA à inclure dans leurs soumissions des pratiques ou systèmes novateurs en matière de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets ou des composantes conceptuelles environnementales. (p. 26-27)

Gestion du projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington

12. Infrastructure Ontario doit continuer de discuter et de coopérer étroitement avec les représentants du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, du ministère des Finances, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, d'Ontario Power

Generation et d'Hydro One, le cas échéant, de façon à être en mesure de gérer le projet d'approvisionnement en énergie nucléaire de Darlington. (p. 28)

Rôle élargi des projets DMFA dans le secteur des transports et des transports en commun

13. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit envisager de confier à Infrastructure Ontario un rôle direct de conseiller auprès du gouvernement sur la mise sur pied des projets d'infrastructure routière prioritaires, notamment les projets touchant les transports en commun, au moyen du modèle de DMFA dans la région du grand Toronto et, le cas échéant, dans d'autres régions de l'Ontario. Cette activité doit être exécutée de façon efficiente, en tenant compte de la conjoncture économique et de la situation qui prévaut dans l'industrie, afin de maximiser l'efficacité et d'assurer l'exécution des projets dans les délais prévus. (p. 29)

Aménagements dans les grands projets DMFA pour les petits entrepreneurs

14. Dans le cadre de l'octroi des contrats d'infrastructure et de la négociation avec les entrepreneurs généraux, Infrastructure Ontario doit examiner des façons d'offrir davantage de possibilités aux entrepreneurs locaux de participer aux travaux de construction, et possiblement à des aspects de l'entretien, des projets d'infrastructure. (p. 29-30)

15. Infrastructure Ontario, dans tous les cas où la chose est possible, doit inclure des critères d'embauchage de la main d'œuvre locale dans les exigences de la demande de qualifications selon lesquels les soumissionnaires doivent présenter un plan sur la façon dont ils comptent utiliser la main d'œuvre et les entrepreneurs locaux pour réaliser le projet. Les plans d'embauchage local doivent être pris en compte par Infrastructure Ontario dans l'évaluation et la prise de décision relatives à la sélection des soumissionnaires qualifiés et également à l'étape subséquente de la demande de propositions pour la prise de décision relative au projet. (p. 29-30)

ANNEXE A

OPINION DISSIDENTE

DE

LA DÉPUTÉE NÉO-DÉMOCRATE, MEMBRE DU COMITÉ

**Observations dissidentes sur le rapport d'examen de l'organisme
Infrastructure Ontario**
France Gélinas, députée néo-démocrate

Le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario est d'avis qu'il faut mettre fin immédiatement à l'expérimentation des partenariats public-privé (que l'on appelle également PPP) lancée par les progressistes-conservateurs de Mike Harris et renforcée par les libéraux de McGuinty.

Le recours aux PPP coûte plus cher que le mode d'approvisionnement classique à cause des coûts d'emprunt plus élevés dans le secteur privé, des coûts de transaction plus élevés, de la nécessité d'une « prime » de risque en contrepartie de la prise en charge de la responsabilité des dépassements de coûts ainsi que de l'exigence de profits. Le modèle des PPP transfère des collectivités aux entreprises à but lucratif la propriété et le contrôle de l'infrastructure publique. La « preuve » du gouvernement McGuinty voulant que le modèle des PPP soit moins coûteux repose sur des hypothèses contestables qui ne sont même pas entièrement divulguées, ce qui empêche de les soumettre à un examen public détaillé.

Qui plus est, le motif invoqué par le gouvernement McGuinty pour recourir au modèle des PPP – à savoir que le mode d'approvisionnement classique entraîne des dépassements de coûts impossibles à maîtriser – ne repose ni sur des recherches soigneuses ni sur des preuves. Il s'agit de oui-dire et non d'éléments probants. Au cours de cet examen, Infrastructure Ontario a confirmé qu'il n'avait pas examiné les dépassements de coûts historiques des projets d'infrastructure publique réalisés selon le mode d'approvisionnement classique. Le gouvernement ignore dans quelle mesure il y a eu des dépassements de coûts ou quelles en sont les raisons.

Les néo-démocrates croient que l'idéologie des libéraux de McGuinty, et non pas une politique publique équilibrée et raisonnable, est le motif sous-jacent de l'adoption du modèle des PPP. Une façon raisonnable d'aborder les dépassements de coûts serait de connaître les raisons de ces dépassements et quelles sont les solutions pour y remédier. C'est seulement après une telle analyse qu'un gouvernement peut envisager d'apporter des changements radicaux à un modèle d'approvisionnement.

Le fait de faire passer l'idéologie avant les éléments probants risque à coup sûr de coûter très cher aux contribuables. D'après un rapport publié récemment par le Centre canadien de politiques alternatives, les PPP pourraient coûter 585 millions de dollars *de plus* au lieu de générer des économies. L'argent des contribuables et le contrôle local de notre infrastructure publique – depuis les hôpitaux jusqu'aux palais de justice – ne doivent pas être mis en péril par des expérimentations idéologiques, encore moins par des expérimentations que le public ne peut pas surveiller.

On devrait imposer un moratoire provincial sur les PPP. Dans la même veine, l'Ontario ne doit pas lier les subventions à l'infrastructure municipale à l'utilisation du modèle des PPP, ni continuer d'appuyer un programme privilégié par le gouvernement conservateur Harper.

En tant qu'organisme responsable de l'exécution des projets PPP, Infrastructure Ontario devrait être démantelé. En revanche, les néo-démocrates seraient en faveur de la restructuration d'Infrastructure Ontario pour exploiter son expertise interne sur le plan de l'architecture, de la réglementation, de la construction et du financement pour réaliser des projets faisant appel au modèle d'approvisionnement classique. Les contrats seraient conçus de manière à transférer le risque de dépassement de coûts au secteur privé. Ainsi, la province pourrait réaliser des économies tout en maintenant la propriété et le contrôle de l'infrastructure dans le domaine public.