

Investir dans l'avenir : le financement des infrastructures municipales



SCFP





Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Aperçu du Rapport de 2014 de la vérificatrice générale de l'Ontario sur Infrastructure Ontario – Diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)

Exposé pour la discussion en panel intitulée :
« **Investir dans l'avenir : le financement
des infrastructures municipales** »
au Congrès et au salon professionnel 2015
de la Fédération canadienne des municipalités (FCM)

Bonnie Lysyk, vérificatrice générale de l'Ontario
6 juin 2015



Aperçu

- À propos de la vérificatrice générale
- Audit de l'optimisation des ressources
- Renseignements généraux sur l'utilisation de la DMFA en Ontario
- Objectif de l'audit
- Types de DMFA en Ontario
- Faits saillants
- État des projets DMFA en Ontario en date du 31 mars 2014
- Principales constatations
- Recommandations
- Mot de la fin



À propos de la vérificatrice générale

- La vérificatrice générale est une fonctionnaire indépendante de l'Assemblée législative de l'Ontario nommée en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.
- Notre rôle est d'informer la législature pour aider les députés à s'assurer que les fonds publics sont dépensés avec circonspection et que les administrateurs de l'administration publique suivent de saines pratiques de gestion.
- Nous encourageons les améliorations de la prestation des services publics et nous fournissons l'assurance que les comptes financiers sont présentés fidèlement.



Audit de l'optimisation des ressources (AOR)

- L'AOR évalue l'économie, l'efficacité et l'efficacités.
- Nous exécutons habituellement nos audits par rapport aux pratiques exemplaires ou aux normes généralement reconnues de « l'industrie ».
- Les audits des états financiers révèlent **de quelles façons les fonds sont dépensés.**
- Les AOR révèlent **si les fonds sont bien dépensés** et déterminent les possibilités d'améliorer la prestation des services ou de réduire les coûts.
- Depuis 2006, les organisations du secteur parapublic (par ex., hôpitaux, écoles) et les sociétés d'État font l'objet d'AOR.



Renseignements généraux sur l'utilisation de la DMFA en Ontario

- En vertu des modes d'approvisionnement traditionnels, le gouvernement gère, finance et surveille la construction des projets d'infrastructure.
- En vertu des partenariats entre les secteurs public et privé (P3), le gouvernement transfère certaines responsabilités (dont le financement) et les risques connexes à ses partenaires du secteur privé.
- La diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) est l'appellation des P3 en Ontario.
- Il existe différents types de DMFA, par ex., Construction-financement (CF) et Conception-construction-financement-entretien (CCFE).
- En Ontario, les paiements pour la plupart des projets sont effectués quand le projet est terminé pour l'essentiel.



Renseignements généraux sur l'utilisation de la DMFA en Ontario

- La DMFA est apparue en Ontario en 2001, avec les projets des hôpitaux de Brampton et d'Ottawa.
- Infrastructure Ontario (IO) a été constituée en 2005 pour livrer initialement de grands projets complexes d'infrastructure selon le modèle de DMFA – les projets DMFA occupent 160 employés.
- IO et la DMFA étaient les éléments clés de « ReNouveau Ontario », le plan d'investissement dans l'infrastructure du gouvernement en 2005.
- 2011 – « Construire ensemble : Emplois et prospérité pour les Ontariennes et les Ontariens » pour guider les investissements dans l'infrastructure.
- Recours à la DMFA pour les écoles, les hôpitaux, les routes, etc.



Notre objectif d'audit

Évaluer si Infrastructure Ontario a des systèmes et des processus efficaces en place pour s'assurer de ce qui suit :

- la décision de recourir au modèle de DMFA est étayée par une analyse objective des différentes options;
- tous les risques et les enjeux importants sont pris en considération et traités de manière appropriée dans l'entente finale;
- les dépenses publiques sont engagées dans le respect des principes d'économie.



Types de DMFA en Ontario

Figure 3 : Projets d'infrastructure par secteur et modèle de DMFA, en mai 2014

Source des données : Infrastructure Ontario

Secteur	CCFE	CF	CCF	CFE	CCFEF	Total
Soins de santé	13	27	4	3	—	47
Justice	9	1	—	—	—	10
Transport en commun*	3	—	2	—	1	6
Transports	4	—	—	—	—	4
Jeux panaméricains	—	1	3	—	—	4
Éducation	—	—	3	—	—	3
Technologie de l'information	1	—	—	—	—	1
Total	30	29	12	3	1	75

* Pour deux projets de transport en commun (systèmes légers sur rail d'Ottawa et de Waterloo), Infrastructure Ontario agit uniquement à titre de conseiller auprès des municipalités.

Faits

- Dans le modèle de DMFA, les promoteurs de projet dans le secteur public établissent la portée et le but du projet.
- Le secteur privé finance la construction et l'effectue.
- Dans certains cas, le secteur privé est aussi responsable de l'entretien ou de l'exploitation du projet pendant les 30 années suivant son achèvement.
- Les dettes et les engagements à long terme liés à ces projets étaient 23,5 G\$ en date du 31 mars 2014.
- De plus, la dette publique a augmenté d'environ 5 G\$ en date du 31 mars 2014.



Faits

- Le grand principe de l'utilisation du modèle de DMFA pour la réalisation des projets en Ontario est que l'optimisation des ressources doit être évidente selon le modèle de DMFA.
- Le Conseil du Trésor a établi un seuil de 50 M\$ pour qu'Infrastructure Ontario réalise un projet selon le modèle de DMFA.
- Depuis sa création, Infrastructure Ontario a participé à la réalisation de 75 projets d'infrastructure selon le modèle de DMFA, qui étaient à différents stades de leur réalisation en date du 31 mars 2014.



Situation des projets DMFA en date du 31 mars 2014 en Ontario

Figure 4 : État des projets DMFA, en mai 2014

Source des données : Infrastructure Ontario

Secteur	Construction achevée en grande partie	Construction en cours	Sélection d'un entrepreneur DMFA en cours	Total
Soins de santé	27	8	12	47
Justice	10	—	—	10
Transport en commun*	—	2	4	6
Transports	—	3	1	4
Jeux panaméricains	—	4	—	4
Éducation	—	1	2	3
Technologie de l'information	1	—	—	1
Total	38	18	19	75

* Pour deux projets de transport en commun (systèmes légers sur rail d'Ottawa et de Waterloo), Infrastructure Ontario agit uniquement à titre de conseiller auprès des municipalités

Principales constatations

Partie 1

- La décision d'utiliser le modèle de DMFA était-elle étayée par une analyse objective des différentes options?

- IO utilise les évaluations de l'optimisation des ressources pour les projets proposés afin de confirmer si la réalisation serait plus efficace selon le modèle de DMFA ou selon le mode d'approvisionnement traditionnel.
- Nous avons examiné 74 grands projets d'infrastructure, achevés ou en cours, dont IO avait déterminé qu'ils seraient plus rentables selon le modèle de DMFA.
- La plupart ont été réalisés dans le respect des délais et du budget, mais nous avons mis en doute certains calculs.
- En particulier, les coûts tangibles comme les coûts liés à la construction, au financement et aux services juridiques ont été estimés à ~8 G\$ de plus que si les projets avaient été sous-traités et gérés par le secteur public.
- La plus grande part, 6,5 G\$, a trait aux coûts de financement plus élevés du secteur privé.



Principales constatations

- IO a estimé que la différence de 8 G\$ était plus que compensée par le risque de dépassements des coûts si la construction et, dans certains cas, l'entretien étaient effectués par le secteur public.
- IO a estimé que le risque de réalisation tardive et sans respecter le budget des projets était ~5 fois plus élevé en réalisation par le secteur public.
- Absence de données empiriques pour étayer les principales hypothèses utilisées pour attribuer les coûts des risques précis.
- Deux risques quantifiés dans les évaluations de l'optimisation des ressources n'auraient pas dû être inclus et leur coût combiné pour les 74 projets atteignait presque 6 G\$:
 - risque résiduel du bien compté en double;
 - risque que les approbations gouvernementales soient retardées.
- Le retrait des deux risques aurait fait en sorte que 18 projets auraient été évalués à 350 M\$ de moins en étant réalisés par le secteur public plutôt que selon le modèle de DMFA.



Principales constatations

Figure 5 : Résultats combinés des plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources effectuées par Infrastructure Ontario (en milliards de dollars)

Source des données : Infrastructure Ontario

Élément du coût des projets	Comparateur du secteur public (CSP)	Diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)	Écart ¹
Coûts de base	26,0	26,0	
Primes	—	1,9	
Neutralité en matière de concurrence	0,8	—	
Total partiel	26,8	27,9	(1,1)
Coûts de financement	0,5	7,0	(6,5) ²
Frais accessoires	0,7	1,1	(0,4)
Total partiel	28,0	36,0	(8,0)
Risques conservés	18,6	4,0	14,6
Total général	46,6	40,0	6,6

1. Les nombres entre parenthèses montrent les éléments pour lesquels le coût du CSP est inférieur au coût de la DMFA.

2. Les coûts de financement dans le cas de la DMFA sont habituellement plus élevés que les coûts de financement du secteur public, en raison principalement du fait que le coût d'emprunt pour la province compris dans les plus récentes évaluations de l'optimisation des ressources est inférieur au coût d'emprunt pour le secteur privé. Cet écart dans les coûts d'emprunt, appliqué à la durée prolongée des conventions d'exécution de projet (dans le cadre desquelles l'entrepreneur retenu aux fins de la DMFA peut être responsable de l'entretien et du fonctionnement de l'installation), se traduit par un élément « coûts de financement » plus élevé de 6,5 milliards de dollars pour la DMFA.

Principales constatations

Partie 2

- Est-ce que tous les risques et les enjeux importants ont été pris en considération et traités de manière appropriée dans l'entente finale?

- IO ne s'assurait pas que les risques qu'elle supposait que le secteur privé allait assumer étaient réellement énoncés dans les ententes finales de DMFA.
- Nous avons relevé des incohérences entre ce qui était supposé dans les évaluations et le contenu des ententes finales :
 - transfert du risque lié à la conception (par ex., le cas du projet hospitalier noté dans notre rapport);
 - coût associé aux approbations des permis.



Principales constatations

Partie 3

- Est-ce que les dépenses publiques sont engagées dans le respect des principes d'économie?

- Dans la plupart des cas, IO a réalisé les projets DMFA dans le respect des délais et du budget. Mais ce modèle coûte plus cher.
- Un contrat structuré convenablement dans le cadre de la réalisation d'un projet par le secteur public peut assurer la gestion de risques qui sont considérés comme atténués ou transférés dans un projet DMFA.
- Par ex., dans beaucoup de cas, les dépassements de coûts dans les projets réalisés par le secteur public peuvent être imputables à une conception incomplète qui entraîne des modifications des spécifications du projet, à des conditions du site inconnues ou à des retards causés par le mauvais temps ou par des arrêts de travail.
- Tout comme les entrepreneurs des projets DMFA établissent des réserves pour éventualités pour tenir compte des facteurs qui pourraient entraîner des dépassements de coûts, il est possible de structurer les contrats des projets réalisés par le secteur public de manière que l'entrepreneur assume une grande partie des risques.



Recommandations

- Recueillir des données empiriques à la fois sur les projets réalisés par le secteur public et sur les projets réalisés selon le modèle de DMFA.
- Revoir la méthodologie de l'évaluation de l'optimisation des ressources pour assurer la justification des évaluations des risques.
- Confirmer que les risques censés être transférés sont réellement transférés dans les contrats.
- Faire participer Infrastructure Ontario aux modes d'approvisionnement traditionnels lorsque le secteur public dispose des connaissances et des compétences nécessaires.
- Confirmer le caractère approprié du seuil de 50 M\$.
- S'assurer que les changements proposés de la méthodologie de l'évaluation de l'optimisation des ressources sont entièrement étayés – logique et données.



Recommandations

- Déterminer les raisons des écarts importants entre la valeur réelle des contrats et les estimations d'IO en ce qui concerne les coûts des projets.
- Examiner et mettre à jour le système de cotation des soumissions de façon à prendre dûment en compte tant les aspects techniques de la soumission que son prix.
- Veiller à ce que les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions signent les déclarations de conflits d'intérêts requises.
- Élaborer un processus de gestion officiel des droits de propriété intellectuelle acquis en contrepartie du remboursement des frais de soumission aux soumissionnaires non retenus.



Observations finales sur la DMFA

- Nous n'avons pas tiré des conclusions sur l'utilité ou la viabilité des P3. Notre audit a éclairé le processus d'évaluation de l'optimisation des ressources.
- La DMFA peut susciter le recours à des consortiums, ce qui pourrait réduire le marché pour les petits entrepreneurs, et la capacité de sélectionner les entrepreneurs et les opérateurs séparément sur la base de leurs forces.
- Les projets DMFA peuvent être réalisés dans le respect des délais et du budget.
- Le succès de la réalisation par le secteur public dépend de l'efficacité du contrat et de la gestion du projet.
- Les avantages de la DMFA sont que les gouvernements effectuent le paiement seulement quand le projet est terminé et que les coûts sont établis de manière fiable au départ.



Observations finales sur la DMFA

- D'autre part, les frais accessoires et de financement de la DMFA ont tendance à être plus élevés.
- Il y a un rôle à la fois pour la réalisation par le secteur privé et par le secteur public.
- Le gouvernement doit réévaluer ces rôles et le financement combiné à la lumière de la croissance de son savoir-faire.
- **Au bout du compte, les gouvernements payent pour la réalisation avec le mode d'approvisionnement traditionnel du secteur public ou selon le modèle de DMFA.**



Questions?

Vous pouvez envoyer vos observations ou vos renseignements à comments@auditor.on.ca.

www.auditor.on.ca



scfp.ca/municipalites



SCFP

