



Gouvernement du Yukon
Rôle du gouvernement du Yukon
dans les Jeux d'hiver du Canada
de 2007

Février 2008



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.



Auditor General of Canada
Vérificatrice générale du Canada

À l'honorable Président de l'Assemblée législative du Yukon,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport sur le rôle du gouvernement du Yukon dans les Jeux d'hiver du Canada de 2007 destiné à l'Assemblée législative du Yukon, conformément aux dispositions de l'article 35 de la *Loi sur le Yukon*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 7 février 2008

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Contexte	3
Attribution des Jeux	3
Accueil des Jeux	4
Le rôle du gouvernement du Yukon dans les Jeux de 2007	4
Grands projets de construction	6
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	8
Gestion des risques	8
Le gouvernement a cerné les principaux risques et les retombées économiques	9
Le gouvernement n'a pas déterminé tous les coûts considérables qu'il aurait à assumer avant de soutenir la candidature pour les Jeux	9
Le gouvernement a pris des mesures pour atténuer la plupart des risques auxquels il s'exposait	12
Les difficultés concernant l'hébergement des athlètes ont été signalées tardivement	13
Ressources du gouvernement	15
Le gouvernement s'est acquitté de toutes ses principales obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines	15
Les efforts du gouvernement n'ont pas encore été évalués	19
Le Village des athlètes	20
L'utilisation des bâtiments a été déterminée tard dans le processus	20
Le projet a été accéléré	21
Le processus de passation des contrats s'est déroulé en conformité avec les lignes directrices du gouvernement	22
Les pratiques de gestion du projet ont aidé à réaliser le projet à temps	22
L'assurance de la qualité a été effectuée, mais non vérifiée	24
Les coûts concernant les résidences pour les aînés et les habitations familiales pour les étudiants ont été gérés de manière raisonnable	25
Les mesures prises pour satisfaire aux exigences en matière d'évaluation environnementale auraient pu être mieux documentées	25
Le projet achevé n'a pas été examiné	25
Conclusion	26
À propos de la vérification	27
Annexe	
Tableau des recommandations	29



Gouvernement du Yukon

Rôle du gouvernement du Yukon dans les Jeux d'hiver du Canada de 2007

Points saillants

Objet Les Jeux d'hiver du Canada de 2007 ont eu lieu à Whitehorse du 23 février au 10 mars 2007. Le gouvernement du Yukon était l'un des cinq principaux partenaires des Jeux, les autres étant la Ville de Whitehorse, la société hôte, le Conseil des Jeux du Canada et le gouvernement du Canada. Il a versé environ 64 millions de dollars, en plus de désigner de nombreux employés pour aider à la planification, à la coordination et à l'exécution des Jeux, et de permettre l'utilisation de bon nombre de ses installations gratuitement.

Nous avons vérifié si le gouvernement du Yukon avait cerné et géré les risques associés à sa participation aux Jeux, défini et respecté ses obligations et, dans la mesure du possible, s'était assuré que les ressources qu'il a fournies ont été utilisées de manière économique, efficiente et efficace. Nous avons aussi examiné si le gouvernement avait reconnu les coûts qu'il a engagés pour les Jeux et s'il en avait convenablement rendu compte. Nous avons aussi vérifié s'il avait évalué les résultats de sa participation. Notre vérification a englobé la planification et la construction du Village des athlètes par le ministère des Services aux collectivités.

Notre vérification n'a cependant pas porté sur la façon dont les contributions du gouvernement ont été utilisées par la société hôte ou dépensées par la Ville de Whitehorse pour la construction du Centre des Jeux du Canada.

Pertinence Des cinq principaux partenaires des Jeux, le gouvernement du Yukon est celui qui a investi le plus, car il voyait les Jeux d'hiver du Canada de 2007 comme un moyen d'engendrer des retombées économiques pour son territoire et de mettre en valeur ses secteurs du tourisme et de l'investissement.

Une manifestation d'une telle envergure, d'une telle importance et d'une telle visibilité, dont la planification et l'exécution nécessitent l'engagement de plusieurs partenaires sur un certain nombre d'années, constitue une énorme entreprise qui met à l'épreuve tous les éléments d'une bonne gestion de projet. Les leçons qui en découlent peuvent

s'appliquer à une foule d'activités que le gouvernement du Yukon pourrait vouloir réaliser dans l'avenir.

Constatations

- Le gouvernement s'est acquitté de toutes ses obligations importantes financières, matérielles et en matière de ressources humaines se rattachant aux Jeux. Il a également cerné les risques importants associés à sa participation aux Jeux. Il a pris des mesures pour en atténuer certains en signant des ententes avec ses partenaires dans lesquelles les obligations de chacun étaient clairement énoncées. L'un des principaux risques liés aux Jeux concernait l'hébergement des athlètes. Le Conseil de gestion n'a été mis au courant que lorsqu'il est devenu évident que la société hôte ne pourrait fournir un toit aux athlètes. Le manque de temps a donc réduit les chances du gouvernement de trouver des solutions économiques.
- Une fois que le gouvernement a pris en charge le projet du Village des athlètes, le ministère des Services aux collectivités a suivi de saines pratiques de gestion de projet. Malgré la position difficile dans laquelle il se trouvait lorsqu'il a hérité de cette responsabilité, le Ministère a mené à bien ce projet crucial à temps pour les Jeux.
- Le gouvernement n'a pas encore évalué les résultats de sa participation aux Jeux. Il a dépensé environ 43 millions de dollars de plus que ce qu'il avait prévu lorsqu'il a accepté la candidature de la Ville de Whitehorse pour accueillir les Jeux. La hausse est en grande partie attribuable à la décision du gouvernement de prendre en charge l'hébergement des athlètes pendant les Jeux (les installations devant ensuite être converties en résidences pour aînés et en habitations familiales pour étudiants). Le gouvernement a reçu ou doit recevoir de la Ville et du gouvernement fédéral des contributions indirectes totalisant 11,7 millions de dollars pour la construction des résidences. Bien qu'il n'ait pas défini ce qui entrerait dans les coûts liés aux Jeux, le gouvernement a reconnu la plupart des coûts qui peuvent raisonnablement constituer ses coûts liés aux Jeux.

Introduction

Contexte

1. Les Jeux d'hiver et d'été du Canada reposent sur un cycle quadriennal, alternant aux deux ans entre les éditions d'hiver et les éditions d'été, et ont lieu dans différentes collectivités du pays. C'est en 1989 que le Yukon a commencé à s'intéresser à l'organisation des Jeux d'hiver du Canada, lorsque la Direction du sport et des loisirs du gouvernement du Yukon a dressé un profil en vue d'un emplacement à Whitehorse. Au début de 1995, le Yukon a officiellement été inscrit sur la liste de rotation pour l'accueil des Jeux.
2. Avant de s'engager dans le processus des Jeux, le gouvernement du Yukon a mené une étude de faisabilité en 1997. Le rapport faisait état d'un devis estimatif de 34 millions de dollars pour la construction d'un complexe sportif, ainsi que d'un budget d'immobilisations et de fonctionnement pour les Jeux d'environ 13 millions de dollars provenant des trois ordres de gouvernement. À cela devait s'ajouter un montant de 12 millions de dollars sous forme de commandites du secteur privé. Dans le rapport, l'une des préoccupations soulevées était l'absence d'installations à Whitehorse pour loger les athlètes.
3. Il y était en outre souligné qu'habituellement, les Jeux d'hiver du Canada nécessitent environ de 5 000 à 6 000 bénévoles sur une période de deux semaines, en comptant une contribution individuelle minimale de 25 à 30 heures. Ce nombre de bénévoles représentait un pourcentage considérable de la population adulte de Whitehorse (environ 30 p. 100), et risquait d'être difficile à atteindre. Comme le gouvernement emploie 20 p. 100 de la population adulte au Yukon (et 27 p. 100 de la population adulte de Whitehorse), une bonne partie de son effectif aurait à œuvrer bénévolement dans le cadre des Jeux.

Attribution des Jeux

4. En mars 2000, le gouvernement du Yukon a invité la Ville de Whitehorse à monter un dossier de candidature à soumettre au Conseil des Jeux du Canada. En mai 2000, avec l'aide du gouvernement, la Ville de Whitehorse a formé le Comité de candidature pour les Jeux du Canada de 2007 afin que celui-ci prépare une soumission en vue d'accueillir les Jeux d'hiver du Canada. Le dossier de candidature a été le fruit de 8 mois de planification et de préparation par un comité de 100 bénévoles.

5. À l'automne de 2001, le Conseil des Jeux du Canada a attribué à la Ville de Whitehorse le droit de tenir les Jeux de 2007, sous réserve que soient confirmés les fonds d'immobilisations de 20 millions de dollars du gouvernement fédéral pour la construction du Centre des Jeux du Canada, ce qui a été fait le 29 mai 2002. La Ville a ensuite créé la Société hôte des Jeux du Canada 2007 (Whitehorse) le 20 juin 2002, qui devait organiser, planifier et tenir les Jeux. Le président de la société hôte a été nommé en novembre de cette année-là. Un directeur général a ensuite été embauché et est entré en fonction en janvier 2004.

6. Après trois ans de négociations, les cinq principaux partenaires, soit la société hôte, le Conseil des Jeux du Canada, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Yukon et la Ville de Whitehorse, ont signé une entente multipartite en mars 2006. Il s'agissait d'une entente type pour les Jeux qui précisait les rôles, les responsabilités et les obligations de chacun pour les Jeux de 2007.

Accueil des Jeux

7. Les Jeux d'hiver du Canada ont eu lieu à Whitehorse du 23 février au 10 mars 2007, réunissant 3 600 athlètes, entraîneurs et gérants, et mobilisant plus de 4 000 bénévoles affectés aux 22 épreuves sportives tenues au cours de la période de deux semaines. Les Jeux de 2007 étaient les tout premiers Jeux du Canada organisés au nord du 60^e parallèle et marquaient le 40^e anniversaire des Jeux du Canada. Les médias ont abondamment parlé en termes élogieux du déroulement des Jeux.

Le rôle du gouvernement du Yukon dans les Jeux de 2007

8. Le gouvernement du Yukon a été un important partenaire de la société hôte et a été au cœur du succès global des Jeux. Il était représenté officiellement au sein du Conseil des Jeux du Canada, l'organisme régissant le mouvement des Jeux du Canada, ainsi que de plusieurs des principaux conseils et comités de la société hôte. Il a fourni une expertise et un soutien à la société hôte tout au long de la planification et de la tenue des Jeux.

9. Le gouvernement a par ailleurs assumé une bonne partie des coûts d'immobilisations et de fonctionnement des Jeux. Avant de soutenir officiellement la candidature pour les Jeux, il avait déjà prévu de verser 21 millions de dollars. De ce montant, 9 millions de dollars étaient destinés au centre aquatique, lequel devait être construit peu importe l'issue de la candidature.

10. La Commission de la fonction publique du gouvernement du Yukon a travaillé avec la société hôte en vue d'établir, à l'intention du gouvernement, une liste des besoins des participants du gouvernement durant les Jeux, immédiatement avant les Jeux et après les Jeux.

11. Il incombait à la société hôte de voir à la plupart des préparatifs concernant les Jeux et au déroulement même de l'événement. La pièce 1 décrit sommairement les rôles et les responsabilités des divers partenaires des Jeux.

Pièce 1 Rôles et responsabilités des partenaires des Jeux d'hiver du Canada de 2007

<p>Gouvernement du Yukon</p>	<p>Conseil de gestion Le Conseil de gestion est composé de ministres et est chargé de superviser les finances et d'approuver les demandes de fonds additionnels présentées par les ministères et les organismes gouvernementaux.</p> <p>Principaux ministères et organismes gouvernementaux Ministère de l'Éducation. Le Ministère a permis l'utilisation des locaux du Collège du Yukon pour les activités administratives de la société hôte ainsi que l'utilisation des écoles pour les épreuves sportives. Ministère des Services aux collectivités. Le Ministère a fourni du personnel et de l'aide à la société hôte, dont un gestionnaire de projet qui a aidé à l'exécution du projet du Village des athlètes. Commission de la fonction publique. La Commission a élaboré la politique gouvernementale permettant au personnel de faire du bénévolat dans le cadre des Jeux pendant les heures de travail. Elle a également reçu et suivi les rapports des ministères concernant les demandes de congés présentées aux termes de cette politique et leur traitement.</p>
<p>Ville de Whitehorse</p>	<p>La Ville a envoyé son dossier de candidature au Conseil des Jeux du Canada. Une fois qu'elle a été choisie, la Ville a créé la société hôte.</p>
<p>Gouvernement du Canada</p>	<p>Le gouvernement fédéral a versé des fonds pour le Centre des Jeux du Canada, le fonctionnement et les immobilisations, et le déplacement des participants à Whitehorse.</p>
<p>Société hôte des Jeux du Canada 2007 (Whitehorse)</p>	<p>La société hôte a été constituée en vertu de la <i>Loi sur les sociétés</i>. Des règlements ont été établis pour définir les postes et les rôles des intervenants, en y désignant les personnes.</p> <p>La société hôte était chargée de recueillir de l'argent, de travailler avec la collectivité hôte à la construction des installations nécessaires, de recruter les milliers de bénévoles exigés pour tenir les Jeux et d'exécuter toutes les activités décrites dans son plan d'affaires.</p>

Pièce 1 Rôles et responsabilités des partenaires des Jeux d'hiver du Canada de 2007 (suite)

Conseil des Jeux du Canada	<p>Le Conseil des Jeux du Canada est un organisme indépendant à but non lucratif chargé de la gestion permanente des Jeux du Canada et du rayonnement du mouvement des Jeux du Canada. Il détient le droit des Jeux du Canada et du mouvement connexe et attribue l'organisation des Jeux à chaque ville hôte.</p> <p>Le Conseil travaille avec les sociétés hôtes pour voir au respect des normes et de l'intégrité de tous les aspects des Jeux du Canada et il supervise les travaux de planification et d'organisation de la société hôte de chaque ville.</p> <p>Le Conseil des Jeux du Canada est responsable de tous les aspects des Jeux, dont la philosophie, les objectifs et l'élaboration des politiques et procédures guidant les préparatifs et la tenue des Jeux d'hiver et d'été du Canada.</p>
-----------------------------------	---

Grands projets de construction

12. Le Centre des Jeux du Canada. Afin de remplacer une vieille piscine, le gouvernement du Yukon et la Ville de Whitehorse ont conclu une entente en 1999 pour la conception et la construction d'un centre aquatique. Le gouvernement a contribué pour 9 millions de dollars et la Ville, pour 3,3 millions de dollars, à ce projet de 12,3 millions de dollars achevé en 2003. Une fois que le gouvernement du Canada s'est engagé à verser 20 millions de dollars pour la conception et la construction d'un multiplex nécessaire pour la tenue des Jeux, le gouvernement a accepté d'y injecter 8 millions de dollars (montant modifié plus tard à 10 millions de dollars). La Ville devait fournir le reste. Le multiplex (appelé la phase 2) a été intégré au centre aquatique et comprenait deux patinoires, un terrain de soccer intérieur, un gymnase polyvalent, une piste de course et un centre de conditionnement physique. La phase 2 a été achevée en 2005. Le coût total de l'installation, baptisée ultérieurement le Centre des Jeux du Canada, s'est chiffré autour de 46 millions de dollars. La gestion du projet avait été confiée à la Ville de Whitehorse.

13. Le projet du Village des athlètes. Selon le document de candidature, la société hôte était chargée de voir à l'hébergement des athlètes. En octobre 2004, elle a lancé une demande de propositions pour la construction d'un bâtiment modulaire près du Collège du Yukon. L'installation devait être érigée par une entreprise privée et louée à la société hôte pour la durée des Jeux, puis vendue à un utilisateur final. Selon les principaux critères de sélection, le constructeur devait s'autofinancer et disposer des ressources nécessaires pour mener à bien le projet et un utilisateur final devait être désigné. Cependant, l'équipe d'examen du projet de la société

hôte a unanimement constaté qu'aucune des quatre propositions évaluées ne satisfaisait à tous ces critères et aucune ne respectait le budget de 2,7 millions de dollars prévu pour la location de l'installation à la société. L'équipe a jugé qu'une mesure temporaire de location de l'installation coûterait entre 6 millions de dollars et 14,8 millions de dollars, mais cela ne comprenait pas les coûts additionnels pour la prestation de services temporaires sur le site, lesquels étaient évalués à 4,85 millions de dollars. De plus, aucune des propositions ne prévoyait un usage précis de l'installation une fois les Jeux terminés.

14. À la fin de novembre 2004, la société hôte a informé le gouvernement de l'augmentation des coûts et de l'échéancier serré pour mener à bien le projet. Après avoir reçu le rapport de l'équipe d'examen du projet de la société hôte le 3 décembre 2004, le gouvernement (sous la gouverne du ministre des Services aux collectivités avec l'aide du ministre de la Voirie et des Travaux publics et du ministre de l'Éducation) a commencé à élaborer des énoncés des besoins avec la Société d'habitation du Yukon relativement à deux structures possibles — des habitations familiales pour les étudiants au Collège du Yukon et des logements abordables près du Collège. Le plan consistait à utiliser les structures pour héberger les athlètes pendant les Jeux, puis à les utiliser plus tard comme habitations familiales pour les étudiants qui fréquentent le Collège du Yukon ainsi que logements pour les aînés.

15. En février 2005, le gouvernement du Yukon et la Ville de Whitehorse ont signé un protocole d'entente pour aider la société hôte à construire un village des athlètes pour les Jeux. Dans le cadre du protocole d'entente, le gouvernement s'engageait à fournir un peu plus de 20 millions de dollars pour le projet, en plus d'aider à la planification, à la conception et à la gestion de la construction des installations. La Ville acceptait d'accorder 8,2 millions de dollars au gouvernement pour le projet, ce qui incluait le prix du terrain et les coûts liés à l'aménagement futur des infrastructures, aux réductions des droits de permis futurs ainsi qu'aux subventions en remplacement des taxes.



Résidences pour les aînés et habitations familiales pour les étudiants

Photo : Photographie : R. Shewan, équipe de gestion de la construction du gouvernement du Yukon

16. En février 2005, le gouvernement a retenu les services d'un expert-conseil qui a constitué une équipe pour préparer un plan concernant le Village des athlètes. L'équipe a présenté un exposé au gouvernement à la fin d'avril 2005. En se fondant sur ces renseignements, le Conseil de gestion a décidé, le 16 mai 2005, que le gouvernement prendrait en charge le projet et en serait l'organisme de négociation des contrats à la place de la société hôte. Il a donc confié au ministre des Services aux collectivités la responsabilité directe du

projet. L'équipe de projet, qui comprenait certains des membres de l'équipe de planification, a été formée peu après que le Conseil de gestion ait donné son approbation.

17. Afin de terminer le projet à temps, le gouvernement a décidé de nommer des membres au sein de l'équipe de projet en faisant appel par contrat à un gestionnaire de projet et à un architecte. Il a construit deux bâtiments à un coût d'environ 34 millions de dollars. L'un a été transformé en logements pour aînés et l'autre en habitations familiales pour étudiants du Collège du Yukon.

Objet de la vérification

18. Au cours de la vérification, nous avons évalué si le gouvernement du Yukon s'était acquitté de ses obligations concernant les Jeux d'hiver du Canada de 2007, avait cerné et géré ses risques, et avait déterminé ses coûts liés aux Jeux. Nous avons également vérifié si le gouvernement avait cherché à s'assurer, dans la mesure du possible, que les ressources qu'il a fournies ont été utilisées de manière économique, efficiente et efficace. La vérification a porté sur les rôles et les responsabilités du gouvernement dans le processus des Jeux; les systèmes, les contrôles et les pratiques de gestion du ministère des Services aux collectivités relativement à la planification et à la construction des installations du Village des athlètes; et la comptabilisation et le signalement des coûts engagés par le gouvernement.

19. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent rapport, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Gestion des risques

20. Nous avons vérifié si le gouvernement du Yukon avait cerné et géré ses risques relativement aux Jeux d'hiver du Canada. Les pratiques de gestion des risques sont importantes pour gérer l'incertitude entourant les événements à venir et l'incidence possible des risques cernés. Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait clairement défini ses rôles, ses responsabilités et ses obligations concernant les Jeux d'hiver du Canada. De même, nous nous attendions à ce qu'il se soit assuré de s'acquitter de ses obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines en gérant les principaux risques s'y rattachant.

Le gouvernement a cerné les principaux risques et les retombées économiques

21. Le gouvernement était au courant d'une étude de faisabilité menée en 1997 avant qu'il ne s'engage dans les Jeux de 2007. L'étude avait permis de relever de nombreux risques qui pourraient nuire aux efforts du gouvernement pour organiser avec succès les Jeux de 2007, par exemple le fait de ne pas avoir suffisamment d'employés œuvrant bénévolement aux Jeux et de ne pas disposer de logements convenables pour les athlètes. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'y avait eu aucune discussion sur les solutions de rechange pour l'hébergement des athlètes, ni aucune indication du coût auquel s'élèverait ces installations.

22. Nous avons constaté que le gouvernement a examiné les avantages et les coûts de son engagement dans les Jeux de 2007. Deux autres rapports ont été rédigés à l'intention de Sport Yukon, un groupe à but non lucratif qui a évalué l'incidence économique de l'industrie du sport et des loisirs, dans lesquels était proposée une stratégie pour un plan de développement pluriannuel. Selon ces rapports, le Yukon aurait intérêt à soumettre des candidatures stratégiques pour l'accueil de manifestations et d'activités spéciales d'envergure, telles que les Jeux d'hiver du Canada, en raison des retombées importantes qui en découlent et qui pourraient être facilement cernées et mesurées.

Le gouvernement n'a pas déterminé tous les coûts considérables qu'il aurait à assumer avant de soutenir la candidature pour les Jeux

23. Nous avons examiné le processus qu'a suivi le gouvernement pour déterminer ses coûts liés aux Jeux et ses obligations financières avant qu'il n'accepte la candidature pour les Jeux.

24. Le document de candidature entériné par la Ville de Whitehorse et le gouvernement du Yukon, puis approuvé par le Conseil des Jeux du Canada, obligeait toutes les parties à fournir des contributions au titre des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement. La candidature s'apparentait à une offre d'achat. Une fois que le Conseil des Jeux du Canada a accepté la candidature, cet engagement financier est devenu une obligation. Même s'il incombait à la Ville d'éponger tout déficit découlant des Jeux, le gouvernement aurait dû prévoir les risques financiers auxquels il s'exposait au cas où la Ville ne s'acquitterait pas de ses obligations.

25. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas examiné la candidature en profondeur avant de la soutenir. Par exemple, il n'a ni relevé ni évalué les coûts considérables qui sont habituellement engagés dans le cadre des Jeux avant d'appuyer la candidature et

d'attribuer les Jeux à la Ville de Whitehorse. De tels coûts comprennent la rémunération des employés détachés ou faisant du bénévolat pour la société hôte, les coûts estimatifs liés à l'utilisation des locaux et la contribution au marketing des Jeux. Le gouvernement a évalué son investissement à 21 millions de dollars, mais en réalité, il a injecté 64 millions de dollars dans les Jeux. La pièce 2 présente un résumé des contributions prévues et réelles du gouvernement.

26. Les contributions liées aux Jeux qu'avait prévues le gouvernement cadraient avec l'information tirée de l'étude de faisabilité de 1997 et avec les coûts cités dans la candidature. Toutefois, certains coûts dans la candidature ont été considérablement sous-estimés. Par exemple, selon le document de candidature, le Centre des Jeux du Canada devait coûter 38 millions de dollars. Le Conseil de gestion du gouvernement a appris plus tard que le montant s'élèverait plutôt à 40 millions de dollars. En bout de ligne, le Centre aura exigé environ 46 millions de dollars.

27. Le coût du Village des athlètes était évalué à 2,7 millions de dollars dans la candidature, en fonction d'un coût net pour la société hôte pour la location des unités de logement. Cependant, avant le parachèvement du dossier de candidature, le Comité de candidature a su que le coût estimatif de son concept d'hébergement des athlètes avait été revu à la hausse, à 6 millions de dollars (avec un recouvrement possible de 2,8 millions en vendant les unités modulaires après les Jeux).

28. Si le gouvernement avait suivi ce devis estimatif sans cesse croissant, il se serait vite aperçu de la nécessité de s'engager rapidement, vu que la société hôte ne disposait peut-être pas des moyens financiers pour fournir cet hébergement. Selon l'entente multipartite, la société hôte devait construire les logements des athlètes et la Ville devait assumer tout déficit découlant des Jeux. Dans le cadre de ses dépenses annuelles courantes, le gouvernement accorde déjà à la Ville une aide financière annuelle imposante. Outre les ententes officielles, il existait un risque que le gouvernement doive verser encore plus de fonds si la Ville et la société hôte ne pouvaient assumer le fardeau financier que représentait l'hébergement des athlètes.

Pièce 2 Les contributions réelles du gouvernement du Yukon ont été beaucoup plus élevées que ce qui était prévu (en million de dollars)

Nature de la contribution	Budget original de 2001	Contributions réelles	Hausse
Bâtiments patrimoniaux			
Centre des Jeux du Canada — phase 1 (centre aquatique) (note 1)	9,0	9,0	
Centre des Jeux du Canada — phase 2	8,0	10,7	2,7
Hébergement des athlètes et résidences pour les aînés et habitations familiales pour les étudiants (note 2)		31,8	31,8
Total partiel	17,0	51,5	34,5
Contributions pour les immobilisations			
Financement de base	2,0	2,0	
Autre financement		1,4	1,4
Total partiel	2,0	3,4	1,4
Contributions pour le fonctionnement			
Financement pour le fonctionnement	2,0	2,0	
Détachement du personnel		1,3	1,3
Bénévoles		1,0	1,0
Marketing dans tout le Nord		2,0	2,0
Virement de produits de loterie		1,0	1,0
Autre		1,7	1,7
Total partiel	2,0	9,0	7,0
Total	21,0	63,9	42,9

Note 1 : La contribution de 9 millions de dollars du gouvernement pour le centre aquatique a été incluse au titre d'une contribution liée aux Jeux, car la piscine faisait partie du Centre des Jeux du Canada.

Note 2 : Les contributions brutes du gouvernement destinées aux résidences pour les aînés et aux habitations familiales pour les étudiants ne tiennent pas compte du financement indirect de 8,2 millions de dollars à recevoir de la Ville (pour les terres riveraines, les permis de construction concernant le projet du Village des athlètes, les améliorations au boulevard Hamilton et les futures remises de taxes), ni de la contribution de 3,5 millions de dollars de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour des logements abordables au Yukon.

Source : Gouvernement du Yukon

Le gouvernement a pris des mesures pour atténuer la plupart des risques auxquels il s'exposait

29. Nous avons examiné les activités et les mesures qu'a entreprises le gouvernement pour réduire son exposition aux risques qu'entraînerait son engagement dans les Jeux.

30. Nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas de plan global pour cerner et atténuer suffisamment les risques considérables que comporte la tenue d'une manifestation d'une telle envergure dans un petit territoire, y compris l'hébergement de 3 600 athlètes à un coût raisonnable. Par exemple, il n'a pas préparé un énoncé de projet précisant les risques et les contrôles d'atténuation. Malgré l'absence d'un plan global et d'un énoncé de projet, le gouvernement a pris diverses mesures pour atténuer ses risques.

31. **Risque financier.** Le gouvernement a pris des mesures qui confirmaient ses obligations financières liées aux Jeux de 2007 en concluant plusieurs ententes avec les partenaires d'accueil. La plupart des accords financiers importants que le gouvernement a signés visaient des obligations qu'il prévoyait déjà contracter avant de soutenir la candidature. Néanmoins, le gouvernement a assumé plus tard la responsabilité financière du Village des athlètes, ce qui n'avait pas été prévu.

32. Les obligations minimales du gouvernement ont été définies clairement et officiellement dans l'entente multipartite. Outre cette entente, le gouvernement a signé avec la Ville et la société hôte plusieurs accords en vertu desquels il fournirait officiellement des fonds pour le Centre des Jeux du Canada et l'hébergement des athlètes ainsi que des fonds provisoires pour le fonctionnement et les immobilisations.

33. **Risque sur le plan des employés.** Selon l'entente multipartite, le gouvernement n'avait aucune obligation de prêter des ressources humaines à la société hôte. Mais sa décision de permettre à ses employés de faire du bénévolat pendant leurs heures normales de travail a grandement pesé dans le succès des Jeux.

34. Après que la Ville de Whitehorse a obtenu les Jeux, le gouvernement a mis sur pied un comité interministériel. Ce comité s'est réuni régulièrement pour examiner les plans opérationnels qui permettraient aux employés de prendre congé afin de faire du bénévolat.

35. Le gouvernement a nommé à divers comités de nombreux gestionnaires pour que ceux-ci travaillent avec la société hôte, ou la

conseillent, et a établi un comité interministériel chargé de coordonner les efforts des ministères concernant les Jeux.

36. La Commission de la fonction publique du gouvernement du Yukon a élaboré une politique gouvernementale visant à permettre au personnel de faire du bénévolat dans le cadre des Jeux pendant les heures de travail. Elle a reçu et suivi toutes les demandes de congé présentées aux termes de cette politique, au nom de tous les ministères.

Les difficultés concernant l'hébergement des athlètes ont été signalées tardivement

37. Nous avons constaté que la société hôte n'a pas eu de gestionnaire de projet à plein temps pour superviser la construction du Village des athlètes avant 2004 (une personne a été recrutée à l'été de 2003 et devait entrer en fonction à l'automne, mais des complications au niveau de la dotation en personnel ont débouché sur l'embauche d'un nouveau directeur général); par ailleurs, il n'y avait pas suffisamment de fonds pour financer un tel projet. Nous nous attendions à ce que les cadres du gouvernement aient suivi l'avancement du projet et communiqué les résultats au Conseil de gestion.

38. Il s'est passé considérablement de temps entre le moment où l'organisation des Jeux a été attribuée à l'automne 2001 et janvier 2004, lorsque l'effectif de la société hôte a été mis en place et que la planification détaillée du Village des athlètes a débuté. Cette planification s'est soldée par une demande de propositions infructueuse, après quoi une aide a été demandée au gouvernement. Les options auxquelles la société hôte avait songées précédemment pour l'hébergement temporaire des athlètes étaient toujours faisables, mais aucune ne pouvait être concrétisée faute de fonds.

39. Même si les principaux comités de la société comptaient des représentants du gouvernement, nous n'avons trouvé aucune documentation émise par ces comités signalant le risque croissant que le projet du Village des athlètes ne puisse être réalisé comme prévu à l'origine.

40. Nous avons examiné les comptes rendus des réunions du Conseil de gestion pour voir si celui-ci était régulièrement tenu au courant des progrès de la société hôte pour ce qui est de voir à l'hébergement des athlètes. Nous avons constaté qu'il n'y avait aucun mécanisme officiel pour signaler au Conseil de gestion les problèmes possibles. Par conséquent, le Conseil de gestion ne pouvait déterminer si le gouvernement surveillait et atténuait le risque rattaché au fait de

ne pas fournir d'hébergement aux athlètes, ce qui aurait pu mettre en péril les Jeux. Nous n'avons obtenu aucune preuve que le Conseil de gestion a été informé avant janvier 2005 de l'incapacité de la société hôte d'assurer l'hébergement des athlètes. À ce moment-là, la possibilité pour le gouvernement de trouver des options moins coûteuses était déjà limitée.

41. Le gouvernement a pris sa décision en fonction d'un devis estimatif très approximatif. Faute de communications et d'un plan opportun, le gouvernement a fini par devoir intervenir tard dans le processus. En raison des contraintes de temps, sa liste de solutions de rechange pour héberger les athlètes s'en est trouvée réduite. Les options antérieures n'étaient plus considérées comme réalisables, car le risque d'avoir à compter sur d'autres pour construire les logements était beaucoup trop élevé. Une construction utilisant des méthodes et des matériaux conventionnels a été écartée, le temps manquant pour réaliser les travaux en 20 mois, de sorte que les installations soient prêtes pour les Jeux.

42. En janvier 2005, le Conseil de gestion a dû approuver un financement de 20,8 millions de dollars pour permettre à la société hôte de construire des installations d'une superficie de 100 000 pieds carrés, constituées de 75 000 pieds carrés d'espace permanent et de 25 000 pieds carrés de modules temporaires, en fonction d'un devis estimatif (exactitude de +/- 20 p. 100). Ce devis ne reposait pas sur des schémas. Le Ministère nous a informés qu'il avait été impossible de préparer un devis plus exact faute de temps. Par conséquent, une fois terminée l'étude de définition, le coût estimatif a été ajusté à 31,4 millions de dollars.

43. L'autre option envisagée était de louer des caravanes à un coût de 18 millions de dollars. La décision du gouvernement s'apparentait à celle d'une personne qui choisit d'acheter une maison plutôt que de louer, c'est-à-dire opter pour quelque chose de concret en échange de l'argent versé. Dans le présent cas, la somme de 18 millions de dollars économisée en ne louant pas des caravanes pourrait être utilisée pour la construction de bâtiments.

44. En bout de ligne, 34 millions de dollars ont été dépensés pour construire deux bâtiments qui ont abrité les athlètes. Si le Conseil de gestion avait été informé plus tôt, il aurait disposé de plus de temps pour mieux étudier les options, préparer de meilleures estimations et gérer les risques.

45. Recommandation. Le gouvernement du Yukon devrait avoir un plan de gestion des risques pour tous les grands projets, tels que les Jeux d'hiver du Canada. Un tel plan permettrait de voir à ce que les risques soient cernés, atténués, suivis et signalés officiellement et régulièrement au Conseil de gestion.

Réponse de la direction. Le gouvernement accepte la recommandation qu'il doit y avoir un plan de gestion des risques pour tous les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n° 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer un cadre de gestion et des lignes directrices officiels pour le recensement, la surveillance et la communication des risques au Conseil de gestion.

Ressources du gouvernement

46. Le gouvernement du Yukon a joué un rôle crucial dans le succès global des Jeux d'hiver du Canada. Il est important que le gouvernement sache dans quelle mesure il a contribué aux Jeux et quels avantages le Yukon a obtenus grâce à ces contributions.

47. Nous avons comparé les obligations du gouvernement, telles que stipulées dans l'entente multipartite, dans le document de candidature et dans les accords et protocoles d'entente conclus avec la Ville, la société hôte et le Conseil des Jeux du Canada, avec ce que le gouvernement a réellement offert. Nous avons examiné le caractère intégral et raisonnable de la comptabilisation et du signalement des coûts liés aux Jeux par le gouvernement.

48. Nous nous attendions à ce que le gouvernement se soit assuré de s'acquitter de ses obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines. Nous nous attendions également à ce qu'il ait reconnu et dûment comptabilisé les coûts liés aux Jeux qu'il a engagés ainsi que les avantages obtenus, de même à ce qu'il ait évalué les résultats découlant de sa participation.

Le gouvernement s'est acquitté de toutes ses principales obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines

49. Le gouvernement s'est acquitté de toutes ses principales obligations financières, mais a contribué plus que ce qui avait été prévu à l'origine. Bien que le gouvernement ait évalué initialement qu'il aurait à verser 21 millions de dollars pour les Jeux, il a fini par déboursier près de 64 millions de dollars, dont une valeur estimative en biens et services qu'il a fournis gratuitement à la société hôte (voir la pièce 2).

50. Le gouvernement n'a pas clairement défini ce qu'il devait considérer comme une contribution liée aux Jeux. Le Conseil des Jeux du Canada indique le type de dépenses qu'il estime devoir être engagées au titre des coûts de fonctionnement. Il ne précise pas cependant ce qui doit faire partie des dépenses d'immobilisations. Par conséquent, nous avons décidé, aux fins de la présente vérification, que les dépenses d'immobilisations revenant au gouvernement sont les investissements dans des immobilisations se rattachant aux Jeux qui resteront dans leur état naturel après les Jeux.

51. Bien que le gouvernement n'ait pas défini ce qui devait s'inscrire dans une contribution liée aux Jeux, nous avons constaté qu'il avait reconnu la majorité des contributions qui pouvaient être raisonnablement considérées comme étant liées aux Jeux. La pièce 3 résume les contributions du gouvernement et des autres partenaires. Les contributions totales ne comprennent aucun futur déficit qui pourrait découler de l'exploitation des deux bâtiments patrimoniaux.

52. En ce qui concerne le Centre des Jeux du Canada, le gouvernement et la Ville ont chacun convenu de verser un autre montant de 2 millions de dollars pour compenser l'augmentation des coûts de construction. Le gouvernement a également injecté 700 000 \$ de plus en raison de la clause de sa politique d'encouragement aux entreprises qui stipule le recours à des entrepreneurs locaux.

53. Coûts de construction des logements et des améliorations.
Le gouvernement a investi près de 32 millions de dollars dans deux bâtiments permanents pour le Village des athlètes. Ces bâtiments ont servi à loger les athlètes pendant les deux semaines de compétition et sont maintenant utilisés tel que prévu comme logements pour les aînés et habitations familiales pour les étudiants.

54. Dans le document de candidature, l'amélioration d'autres installations à Whitehorse a été évaluée à 6 millions de dollars, montant auquel le gouvernement a contribué pour 2 millions de dollars. Nous avons constaté que ce montant estimatif était également comparable à ce qui a été dépensé pour les Jeux d'hiver du Canada précédents. Cependant, les coûts réels de ces travaux d'amélioration dans le cas des Jeux de 2007 ont été considérablement plus élevés, le gouvernement fournissant 1,4 million de dollars de plus pour des éléments tels que l'anneau de patinage de vitesse sur longue piste à l'école secondaire FH Collins, le chalet de ski du Mont Sima et les rénovations à la caserne de pompiers Heritage.

Pièce 3 Contributions liées aux Jeux (en millions de dollars)

Projets d'immobilisations	Gouvernement du Canada	Ville de Whitehorse	Société hôte	Gouvernement du Yukon	Total réel	Devis estimatif dans la candidature de 2001 de la Ville de Whitehorse
Bâtiments patrimoniaux						
Centre des Jeux du Canada — phase 1 (centre aquatique) et phase 2	20,0	6,3		19,7	46,0 (Note 1)	38,0
Hébergement des athlètes et résidences pour les aînés et habitations familiales pour les étudiants			2,2 (Note 2)	31,8 (Note 3)	34,0 (Note 4)	
Total partiel	20,0	6,3	2,2	51,5	80,0	38,0
Contributions pour les immobilisations						
Financement de base — conformément à l'entente multipartite	2,0	2,0		2,0	6,0	
Autre financement		0,1	0,2	1,4	1,7	
Total partiel	2,0	2,1	0,2	3,4	7,7	6,0
Contributions pour le fonctionnement						
Financement pour le fonctionnement	6,8		7,1	2,0	15,9	18,9
Détachement du personnel				1,3	1,3	
Bénévoles				1,0	1,0	
Marketing dans tout le Nord	3,0			2,0	5,0	
Virement de produits de loterie				1,0	1,0	
Autre	0,1			1,7	1,8	1,5
Déplacement des participants	6,3				6,3	
Total partiel	16,2		7,1	9,0	32,3	20,4
Total	38,2	8,4	9,5	63,9	120,0	64,4

Note 1 : Les contributions de la Ville de Whitehorse et du gouvernement pour le centre aquatique, totalisant 12,3 millions de dollars, ont été incluses au titre des contributions liées aux Jeux, car le centre a été intégré au Centre des Jeux du Canada.

Note 2 : De ce montant (2,2 millions de dollars), en date du 31 octobre 2007, 1,7 million de dollars n'avaient pas encore été versés par la société hôte.

Note 3 : Les contributions brutes du gouvernement au titre des résidences pour les aînés et des habitations familiales pour les étudiants ne tiennent pas compte du financement indirect de 8,2 millions de dollars à recevoir de la Ville (pour les terres riveraines, les permis de construction pour le projet du Village des athlètes, les améliorations au boulevard Hamilton et les futures remises de taxes) ni de la contribution de 3,5 millions de dollars de la Société canadienne d'hypothèques et de logements pour les logements abordables au Yukon.

Note 4 : En date du 31 octobre 2007, les coûts totaux du projet s'élevaient à 34,0 millions de dollars. De coûts supplémentaires pourraient être engagés.

Source : Les chiffres sont extraits des dossiers du gouvernement du Yukon et des états financiers vérifiés de la société hôte et ont été confirmés auprès du gouvernement du Canada et de la Ville de Whitehorse.

55. Coûts de fonctionnement. Selon le document de candidature, l'obligation du gouvernement du Yukon concernant les coûts de fonctionnement des Jeux était de 2 millions de dollars. Cependant, le gouvernement a réellement dépensé 9 millions de dollars pour le fonctionnement des Jeux, soit 7 millions de dollars de plus que ce qui avait été prévu (voir la pièce 2).

56. Coûts de marketing et des communications. Le gouvernement a accordé 2 millions de dollars à la société hôte pour le marketing du territoire du Yukon. Comme notre vérification ne portait pas sur les activités de la société hôte, nous n'avons pu déterminer si les contributions que le gouvernement a versées à cette dernière ont été utilisées de manière économique, efficiente et efficace pendant la tenue des Jeux.

57. Bénévolat. Dans le cadre de ses coûts de fonctionnement, le gouvernement a dépensé 1,3 million de dollars pour mettre à la disposition de la société hôte des employés détachés à temps plein, un gestionnaire pour le projet du Village des athlètes et une personne chargée de coordonner la participation du gouvernement aux Jeux. Il a également continué à rémunérer les employés alors que ceux-ci travaillaient bénévolement dans le cadre des Jeux, ce qui lui a coûté environ 1 million de dollars.

58. Nous avons constaté qu'en plus de s'acquitter de ses obligations financières, le gouvernement a offert une aide additionnelle pour voir à ce que les Jeux soient un succès. Par exemple, il a donné un soutien et une orientation :

- à la Ville, pour l'élaboration de la structure organisationnelle de la société hôte;
- au conseil d'administration, aux membres du personnel de direction et aux comités de gestion de la société hôte, pour le recrutement des administrateurs et des vice-présidents bénévoles;
- à la société hôte, en lui dispensant des conseils sur la gestion de projet, en lui fournissant les installations, les services et l'équipement dont elle avait besoin, et en permettant à ses employés d'œuvrer bénévolement dans le cadre des Jeux en leur accordant un congé rémunéré.

59. La société hôte a jugé qu'il lui faudrait de 4 000 à 6 000 bénévoles (110 000 heures de bénévolat) pendant la tenue même des Jeux (4 500 bénévoles à 24 heures chacun). Selon son rapport annuel, la société hôte a fini par affecter 3 880 bénévoles aux Jeux pour la période de deux semaines. Nous avons constaté que tout

au long des Jeux, 596 fonctionnaires ont pris des congés rémunérés pour faire du bénévolat pour un total d'environ 19 500 heures. Toutefois, comme la société hôte n'a pas effectué le suivi du nombre total d'heures de bénévolat, nous n'avons pu déterminer à quel pourcentage du nombre total d'heures de bénévolat correspondait la contribution du gouvernement.

60. Obligations en matière de biens et services. Une fois que la Ville a été choisie pour accueillir les Jeux, le gouvernement a mis sur pied un processus pour fournir des installations, des services et de l'équipement à la société hôte, lorsque celle-ci en avait besoin. Le ministère de la Voirie et des Travaux publics a tenu un inventaire du matériel et de l'équipement que la société hôte a empruntés des divers ministères. En outre, comme c'était proposé dans la candidature, le ministère de l'Éducation a permis l'accès aux installations du Collège du Yukon pour les activités administratives de la société hôte, ainsi qu'aux écoles pour la tenue des épreuves sportives.

Les efforts du gouvernement n'ont pas encore été évalués

61. Le gouvernement a procédé à une évaluation interne des avantages que le Yukon a retirés des Jeux, mais n'a pas encore mené une évaluation de sa participation.

62. Recommandation. Le gouvernement du Yukon devrait exécuter des évaluations des grands projets tels que les Jeux d'hiver du Canada de 2007. Le gouvernement devrait également faire rapport sur les avantages et les coûts des Jeux.

Réponse de la direction. Le gouvernement accepte la recommandation que des évaluations après réalisation du projet doivent être exécutées pour tous les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n° 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer des directives et des lignes directrices pour l'évaluation après réalisation des projets. En ce qui concerne les coûts et les avantages propres aux Jeux d'hiver du Canada de 2007, la société hôte a commandé une évaluation de l'incidence économique des Jeux d'hiver du Canada, dont le rapport a été publié le 17 novembre 2007 et a porté sur trois principaux domaines de dépenses - les immobilisations, le fonctionnement et les visiteurs. Les données financières nécessaires pour calculer les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement se rattachant aux Jeux d'hiver du Canada de 2007 ont été recueillies par la société hôte, le gouvernement et la Ville, qui ont chacun tenu des registres détaillés des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement auxquels nous avons eu accès pour l'analyse. Pour ce qui est de rassembler les données touchant la troisième

grande source d'injection dans l'économie, soit les dépenses des visiteurs, il a fallu déployer beaucoup plus d'efforts, notamment en effectuant des sondages en personne auprès d'un échantillon de 997 visiteurs durant les Jeux.

Le Village des athlètes



Construction du Village des athlètes

Photographie : Gouvernement du Yukon

63. Nous nous sommes penchés sur la planification et la construction du Village des athlètes du ministère des Services aux collectivités, depuis le moment où la responsabilité du projet est passée de la société hôte au gouvernement. De bonnes pratiques de gestion aux étapes de la planification et de la construction d'un projet permettront de mieux voir à ce que le projet soit exécuté à temps, dans le respect du budget et selon les spécifications.

64. Nous nous attendions à ce que le ministère des Services aux collectivités ait appliqué de solides principes de gestion de projet pour la planification et la construction du Village des athlètes. Nous nous attendions également à ce que les gestionnaires du Ministère aient intégré des principes de gestion des risques dans la planification et l'exécution du projet d'immobilisations et à ce qu'ils se soient conformés aux politiques, aux directives et aux normes du gouvernement applicables dans le cadre de la planification et de l'exécution du projet d'immobilisations.

L'utilisation des bâtiments a été déterminée tard dans le processus

65. L'hébergement des athlètes était une exigence pour l'accueil des Jeux de 2007. La nécessité de construire des bâtiments était bien définie et l'un des objectifs cités dans le document de candidature était la construction de logements permanents. Toutefois, les logements durables ne constituaient pas une priorité pour le gouvernement et celui-ci n'a donc pas signalé ce besoin lorsqu'il a approuvé la candidature de la Ville pour les Jeux de 2007. Ce n'est que lorsque la société hôte lui a demandé de l'aide en décembre 2004 que le gouvernement a cerné les utilisations possibles des deux bâtiments après les Jeux. La Société d'habitation du Yukon a indiqué qu'il fallait des logements abordables pour les aînés tandis que le Collège du Yukon a signalé le besoin d'habitations familiales pour les étudiants. Le gouvernement a décidé d'utiliser les bâtiments pour répondre à ces besoins, plutôt que de construire des logements temporaires.

66. Le gouvernement a tenu compte de tous les facteurs importants et a procédé à l'analyse avec compétence. Dans son analyse initiale, qui cernait le besoin de logements abordables pour les aînés et d'habitations familiales pour les étudiants, le gouvernement a examiné

plusieurs facteurs clés afin de répondre à ce besoin. La Société d'habitation du Yukon et le Collège du Yukon ont tous les deux donné leur avis quant aux caractéristiques dont devraient être dotés les bâtiments pour répondre aux besoins d'hébergement des aînés et des étudiants vivant avec leur famille.

67. L'un des critères qu'applique le gouvernement pour évaluer les options est la mesure dans laquelle les besoins des groupes concernés sont satisfaits. Bien que le gouvernement n'ait pas mené de sondage auprès des aînés et des étudiants avant la construction, il a atténué ce risque en concevant les bâtiments en tant que logements abordables plutôt que logements spécialement adaptés aux aînés. Les unités ont été construites pour qu'elles puissent facilement être utilisées comme résidence pour aînés ou pour étudiants.

Le projet a été accéléré

68. Lorsqu'il a pris la décision de construire les bâtiments, le Conseil de gestion a demandé au ministère des Services aux collectivités de gérer le projet. Plutôt que de faire appel à ses propres employés pour gérer le projet, le ministère des Services aux collectivités a décidé de monter une équipe de gestion de projet en adjugeant des contrats à des particuliers et à des entreprises.

69. Le projet a été accéléré (les étapes de la gestion de projet ont été combinées ou reportées) à partir du moment où le ministère des Services aux collectivités l'a pris en charge. Bien que des plans de projet distincts exposant clairement les objectifs et l'étendue des travaux et contenant les blocs de tâches, l'échéancier, les budgets, l'organisation et les contrôles, n'aient pas été préparés pour les deux bâtiments, l'information concernant chacun des deux bâtiments figurait dans le rapport de conception de l'architecte et dans le compte rendu de projet du directeur de la construction. Les décideurs disposaient de renseignements adéquats avant de mettre en œuvre le projet, lequel a été de l'avant une fois que le Conseil de gestion a donné son approbation.

70. Nous avons constaté que l'architecte, le directeur de la construction et le gestionnaire de projet ont établi des contrats pour les tâches à exécuter et qu'un cadre approprié de responsabilités avait été élaboré pour les membres de l'équipe de gestion du projet.

71. L'équipe de gestion du projet a consulté la Société d'habitation du Yukon et le Collège du Yukon afin d'intégrer leurs exigences dans l'avant-projet sommaire (concept) établi par l'architecte. La

conception architecturale respectait les exigences des procédures et des lignes directrices du gouvernement en matière de construction, sauf que l'avant-projet sommaire et la conception architecturale ont été fusionnés en un seul document. Le directeur de la construction ou le conseiller en construction a établi un devis estimatif préliminaire pour chaque bloc de tâches, comme l'exigeaient les lignes directrices.

Le processus de passation des contrats s'est déroulé en conformité avec les lignes directrices du gouvernement

72. Les lignes directrices du gouvernement concernant la construction des bâtiments précisent que la passation des contrats :

- respecterait les politiques établies;
- serait fondée sur les exigences découlant de la définition du projet;
- tiendrait compte des changements autorisés;
- se conformerait aux principes bien établis, dont l'organisation du projet, l'établissement des budgets et du calendrier, le contrôle et les mécanismes de rapports.

73. Nous avons constaté que l'équipe de projet a appliqué de bonnes pratiques en matière de passation de contrats. En l'occurrence, elle a préparé les dossiers d'appel d'offres et de contrats; elle a évalué les soumissions et attribué les contrats; et elle a obtenu, au besoin, l'approbation du Conseil de gestion pour les contrats à fournisseur unique.

Les pratiques de gestion du projet ont aidé à réaliser le projet à temps

74. Les lignes directrices du gouvernement concernant la construction des bâtiments imposent l'exécution d'examen pour voir à ce qu'un projet respecte l'étendue des travaux, le budget et le calendrier. Les lignes directrices exigent également que les rôles, les responsabilités, les pouvoirs et les obligations de toutes les parties au processus soient clairement définis et communiqués et que des mécanismes de suivi et de rapports soient établis.

75. La société hôte avait déjà effectué une première planification de même que l'analyse des options et de la faisabilité concernant l'hébergement des athlètes. Le gestionnaire du projet, qui avait la responsabilité globale du projet, a été nommé seulement après que le gouvernement ait pris en charge la gestion du projet. Néanmoins, nous avons constaté qu'il assumait ses responsabilités en vertu de son contrat consistant à suivre la situation et les progrès du projet, y

compris à trouver et à recommander des solutions pour respecter l'échéancier.

76. Le projet s'est terminé à temps, avant la fin de novembre 2006, malgré les retards considérables tout au long de la construction. Par exemple, il y a eu des problèmes aux premières étapes de la construction, alors que les modules n'ont pas été livrés ni installés à temps pour permettre l'achèvement d'autres composantes selon le calendrier. Des retards allant jusqu'à quatre mois et demi ont été prévus lorsqu'à la fin de décembre 2005, l'entrepreneur chargé de la construction modulaire n'avait installé que la moitié des unités, problème que celui-ci a cependant réussi à surmonter en amenant ses sous-traitants spécialisés sur place pour terminer les travaux de finition qui n'avaient pas été faits à l'usine.

77. Nous avons constaté que la séparation des tâches était appropriée pour assurer un bon suivi du projet. La surveillance et le compte-rendu des progrès du projet ont été confiés à plusieurs membres de l'équipe de gestion du projet. Des rapports mensuels de projet portant sur divers aspects du projet, tels que l'évolution des travaux de construction, l'exécution des contrats, l'assurance de la qualité, les inspections, les coûts de construction et les mouvements de trésorerie, ont été rédigés.

78. Le coût total du projet jusqu'à ce jour a dépassé de 2,6 millions de dollars le budget révisé de 31,4 millions de dollars, malgré les mesures prises par l'équipe de gestion du projet pour réduire les coûts. Une fois les principaux contrats adjugés, il est devenu évident que les soumissions étaient plus élevées que ce qui avait été prévu et que le budget devait être ajusté. L'équipe de gestion du projet a négocié des changements pour faire baisser le montant final de certaines soumissions. L'équipe de projet a aussi envisagé de modifier le projet pour respecter le budget et a proposé au Conseil de gestion plusieurs options pour diminuer l'étendue des travaux, une solution que n'a pas retenue le Conseil de gestion, qui a plutôt choisi d'approuver la hausse des coûts. Le coût total des bâtiments devant être utilisés comme résidences pour les aînés et habitations familiales pour les étudiants s'est élevé à un peu moins de 34 millions de dollars. À la fin de notre vérification, la Société d'habitation du Yukon et le Collège du Yukon n'avaient encore ni l'un ni l'autre dépensé des fonds additionnels pour rénover les sous-sols pour des utilisations compatibles.

L'assurance de la qualité a été effectuée, mais non vérifiée

Définition de « mise en service » —

Processus de mise à l'essai des systèmes des bâtiments qui permet de vérifier l'installation physique de la plomberie, du chauffage et de l'électricité. La « mise en service » englobe toutes les étapes visant à rendre les systèmes prêts à fonctionner selon les exigences et les plans. Tous les appareils de contrôle et de mesure sont réglés et calibrés de façon à donner le rendement prévu dans les plans. Les systèmes sont pourvus de tous les liquides, carburants, fournitures et autres articles de consommation. Tous les permis et toutes les licences d'exploitation sont en place.

79. La mise en service est une étape cruciale de l'assurance de la qualité. Nous nous attendions à ce que le projet fasse l'objet d'une mise en service, de sorte que les exigences de programme des clients ainsi que les lois, les politiques et les règlements pertinents du gouvernement soient respectés tout en limitant au minimum les coûts et les interruptions.

80. Nous avons constaté que l'équipe de projet a procédé aux inspections des travaux des sous-traitants spécialisés. Nous avons obtenu des rapports d'inspection des travaux de construction qui confirmaient que les bâtiments, tels qu'ils étaient construits, étaient conformes aux plans et que les pratiques, les matériaux et le travail d'assemblage en matière de construction satisfaisaient aux exigences et aux normes du gouvernement. L'entreprise de création architecturale et les sociétés d'ingénierie pour l'inspection par des spécialistes et les essais ont toutes suivi ce processus d'assurance et de vérification de la qualité. Par conséquent, nous avons constaté que les bâtiments avaient convenablement été mis en service aux fins de leur utilisation comme logements pour les aînés et pour les étudiants.

81. Toutefois, nous avons constaté qu'aucune vérification de l'assurance de la qualité externe ou interne n'avait été effectuée. La firme de gestion de la construction et l'équipe de gestion du projet ont suivi les travaux et ont présenté des rapports. L'équipe de gestion du projet nous a informés que le gouvernement n'a pas exigé que l'entrepreneur fasse une vérification de l'assurance de la qualité externe, comme il aurait pu le faire selon son plan de contrôle de la qualité et le contrat signé avec le directeur de la construction.

82. Recommandation. Le gouvernement du Yukon devrait procéder à des vérifications de l'assurance de la qualité de tous les grands projets pour s'assurer de n'accepter que ceux qui satisfont aux normes de l'industrie, aux spécifications techniques, aux codes du bâtiment et aux exigences des occupants.

Réponse de la direction. Le gouvernement accepte en principe la recommandation que des vérifications de l'assurance de la qualité devraient être exécutées pour les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n^o 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer des lignes directrices à observer en ce qui concerne les normes, les spécifications techniques et d'autres exigences particulières en matière de projets sur lesquelles doit être fondée l'acceptation des projets.

Les coûts concernant les résidences pour les aînés et les habitations familiales pour les étudiants ont été gérés de manière raisonnable

83. Nous avons constaté que les honoraires de gestion du projet ont été raisonnables, car ils ont été inférieurs aux 2 à 3 p. 100 qui sont prévus par le ministère de la Voirie et des Travaux publics. Des coûts additionnels ont été engagés sous forme de frais remboursables pour la gestion de la construction et en raison de soumissions dont le prix était plus élevé que l'estimation préalable à l'appel d'offres. Par exemple, nous avons trouvé que plusieurs soumissions d'entreprises spécialisées dépassaient de plus de 2 millions de dollars les prévisions de l'équipe de gestion du projet. Le coût total du projet a donc augmenté de 3,2 p. 100 ce qui n'est pas considérable.

84. Nous avons également constaté que moins de soumissionnaires que prévu ont répondu aux appels d'offres pour la construction des bâtiments; il s'agissait d'une saison de construction fort occupée. Malgré les conditions du marché et des appels d'offres, les deux bâtiments ont pu être construits moyennant un coût raisonnable.

Les mesures prises pour satisfaire aux exigences en matière d'évaluation environnementale auraient pu être mieux documentées

85. Avant de construire le Village des athlètes, il a fallu effectuer un examen environnemental préalable, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et à l'ancienne *Loi sur l'évaluation environnementale du Yukon*. Il y a des preuves que des mesures ont été prises pour satisfaire aux exigences et aux conditions découlant de l'évaluation environnementale. Celles-ci incluent l'exécution d'un plan de gestion environnementale et d'inspections. Cependant, il a été difficile de déterminer, d'après notre analyse des dossiers du projet, si le gouvernement avait respecté toutes les exigences et les conditions liées à l'évaluation environnementale, par exemple s'attaquer aux problèmes de l'érosion du sol et du dépérissement de la végétation, ainsi que d'autres exigences réglementaires. Par la suite, le gouvernement du Yukon a documenté les mesures prises pour se conformer aux exigences environnementales.

Le projet achevé n'a pas été examiné

86. Les lignes directrices du gouvernement concernant la construction des bâtiments exigent que les projets soient évalués en fonction des directives, des lignes directrices et des règlements actuels du gouvernement. Les leçons ainsi apprises pourraient servir aux futurs projets d'immobilisations du gouvernement.

87. Ni l'équipe de gestion du projet ni le ministère des Services aux collectivités ont examiné le projet achevé pour déterminer si les procédures appropriées avaient été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité avaient été appliqués, si les objectifs fixés pour le projet avaient été atteints, et si les réussites et les problèmes avaient été documentés afin de guider la gestion de projets futurs.

88. Recommandation. Le gouvernement du Yukon devrait exécuter l'examen final du projet du Village des athlètes qui est exigé pour déterminer si les procédures appropriées ont été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité ont été appliqués, si les objectifs fixés pour le projet ont été atteints, et si les leçons apprises ont été documentées.

Réponse de la direction. Le gouvernement accepte la recommandation qu'un examen final du projet soit exécuté et que les leçons apprises soient documentées. Le ministère des Services aux collectivités entreprendra cet examen en 2008. Toutefois, il convient de reconnaître, comme le confirme le présent rapport, qu'une diligence raisonnable et prudente a été exercée dans la gestion du projet. En outre, le présent rapport confirme que des procédures appropriées ont été suivies, que les bâtiments ont été construits à un coût raisonnable, que le changement du coût du projet n'a pas été considérable et que les objectifs de construire les bâtiments à temps pour les Jeux et de veiller à ce que par la suite ils soient immédiatement occupés par les utilisateurs finaux prévus (aînés et étudiants vivant avec leur famille) ont été atteints.

Conclusion

89. Le gouvernement a cerné les principaux risques liés aux Jeux et s'est assuré que ses obligations ont été clairement précisées tôt dans le processus. Cependant, il n'a pas surveillé, atténué et signalé au Conseil de gestion le principal risque qui était que la société hôte ne soit pas en mesure de fournir l'hébergement aux athlètes.

90. Le gouvernement s'est acquitté de toutes ses principales obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines, mais l'hébergement aux athlètes n'a pas été fourni de la manière la plus économique possible.

91. Bien que le gouvernement n'ait pas fixé un montant de contribution pour les Jeux, nous avons constaté qu'il a effectué un suivi de la plupart des contributions et des coûts qui pouvaient raisonnablement être considérés comme étant liés aux Jeux, y compris les coûts que représentent les employés faisant du bénévolat. Cependant, il n'a pas encore évalué les avantages de sa participation aux Jeux ni procédé à un examen final du projet du Village des athlètes.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification consistaient à déterminer si le gouvernement du Yukon

- a géré ses risques, a respecté ses obligations légales concernant les Jeux d'hiver du Canada de 2007 et s'est assuré, dans la mesure du possible, que les ressources qu'il a fournies ont été utilisées de manière économique, efficiente et efficace;
- a reconnu et dûment comptabilisé les coûts liés aux Jeux qu'il a engagés, y compris la rémunération de ses employés ayant fait du bénévolat dans le cadre des Jeux, et s'il a évalué les résultats de sa participation.

Étendue et méthodes

Nous avons examiné les obligations du gouvernement concernant les Jeux d'hiver du Canada, sa comptabilisation des coûts liés aux Jeux et l'évaluation de son rendement ainsi que la planification et la construction du Village des athlètes par le ministère des Services aux collectivités. Nous n'avons pas examiné les activités du gouvernement du Canada, du Conseil des Jeux du Canada, de la Ville de Whitehorse et de la société hôte, ni le fonctionnement des Jeux eux-mêmes.

Nous avons vérifié si le gouvernement et le ministère des Services aux collectivités se sont acquittés de leurs obligations concernant les Jeux, dans quelle mesure le ministère des Services aux collectivités a mené à bien la planification et la construction du Village des athlètes et à quel point le gouvernement a comptabilisé et signalé de manière complète et raisonnable les coûts liés aux Jeux.

Au moyen d'entrevues et d'une analyse documentaire, nous avons vérifié dans quelle mesure le gouvernement avait cerné et géré les principaux risques qui auraient pu influencer sur le respect de ses obligations concernant les Jeux. Nous avons également évalué le processus qu'a suivi le ministère des Services aux collectivités pour cerner et gérer les risques qui pouvaient découler de la planification et de la construction d'un projet aussi vaste que le Village des athlètes. Nous avons dépouillé la documentation du Ministère sur la nature des risques associés au projet et sur les mesures prises pour les gérer. Nous avons étudié les systèmes et les procédures du gouvernement pour déterminer et effectuer le suivi des coûts liés aux Jeux.

Nous avons examiné en détail les dossiers concernant le projet du Village des athlètes. Nous avons principalement utilisé les renseignements figurant dans les dossiers du projet du gouvernement pour tirer nos conclusions. Nous avons conclu des marchés avec des spécialistes en ingénierie pour évaluer la qualité et le coût du Village des athlètes.

Critères

Nous avons utilisé les critères suivants pour procéder à notre vérification :

- Le gouvernement devrait avoir des rôles, des responsabilités et des obligations clairement définis pour les Jeux d'hiver du Canada. Il devrait voir à ce que ses obligations financières, matérielles et en matière de ressources humaines soient respectées en gérant les principaux risques qui s'y rattachent.
- Le gouvernement devrait rendre compte de tous les coûts de ses obligations se rattachant aux Jeux de 2007. Il devrait présenter des rapports sur ses coûts liés aux Jeux et sur les avantages obtenus et il devrait évaluer les résultats découlant de sa participation.
- Le ministère des Services aux collectivités devrait appliquer de solides principes de gestion de projet et respecter les directives du Conseil de gestion concernant la planification et la construction du Village des athlètes. Il devrait s'assurer que dans sa planification et son exécution de projets d'immobilisations, qu'il intègre les principes de gestion des risques, qu'il applique rigoureusement les principes d'économie et d'efficacité et qu'il respecte les politiques, les directives et les normes applicables du gouvernement.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent rapport ont été pour l'essentiel terminés le 6 novembre 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox

Directeur principal : Eric Hellsten

Directeur : John Sokolowski

Greg Cebry

Darren Chan

Shari Laszlo

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées dans le présent rapport sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Les difficultés concernant l'hébergement des athlètes ont été signalées tardivement	
<p>45. Le gouvernement du Yukon devrait avoir un plan de gestion des risques pour tous les grands projets, tels que les Jeux d'hiver du Canada. Un tel plan permettrait de voir à ce que les risques soient cernés, atténués, suivis et signalés officiellement et régulièrement au Conseil de gestion. (20–44)</p>	<p>Le gouvernement accepte la recommandation qu'il doit y avoir un plan de gestion des risques pour tous les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n° 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer un cadre de gestion et des lignes directrices officiels pour le recensement, la surveillance et la communication des risques au Conseil de gestion.</p>
Les efforts du gouvernement n'ont pas encore été évalués	
<p>62. Le gouvernement du Yukon devrait exécuter des évaluations des grands projets tels que les Jeux d'hiver du Canada de 2007. Le gouvernement devrait également faire rapport sur les avantages et les coûts des Jeux. (61)</p>	<p>Le gouvernement accepte la recommandation que des évaluations finales du projet doivent être exécutées pour tous les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n° 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer des directives et des lignes directrices pour l'évaluation après réalisation des projets. En ce qui concerne les coûts et les avantages propres aux Jeux d'hiver du Canada de 2007, la société hôte a commandé une évaluation de l'incidence économique des Jeux d'hiver du Canada, dont le rapport a été publié le 17 novembre 2007 et a porté sur trois principaux domaines de dépenses - les immobilisations, le fonctionnement et les visiteurs. Les données financières nécessaires pour calculer les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement se rattachant aux Jeux d'hiver du Canada de 2007 ont été recueillies par la société hôte, le gouvernement et la Ville, qui ont chacun tenu des registres détaillés des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement auxquels nous avons eu accès pour l'analyse. Pour ce qui est de rassembler les données touchant la troisième grande source d'injection dans l'économie, soit les dépenses des visiteurs, il a fallu déployer beaucoup plus d'efforts, notamment en effectuant des sondages en personne auprès d'un échantillon de 997 visiteurs durant les Jeux.</p>

Recommandation	Réponse
<p>L'assurance de la qualité a été effectuée, mais non vérifiée</p> <p>82. Le gouvernement du Yukon devrait procéder à des vérifications de l'assurance de la qualité de tous les grands projets pour s'assurer de n'accepter que ceux qui satisfont aux normes de l'industrie, aux spécifications techniques, aux codes du bâtiment et aux exigences des occupants. (79–81)</p> <p>88. Le gouvernement du Yukon devrait exécuter l'examen final du projet du Village des athlètes qui est exigé pour déterminer si les procédures appropriées ont été suivies, si les principes d'économie et d'efficacité ont été appliqués, si les objectifs fixés pour le projet ont été atteints et si les leçons apprises ont été documentées. (86–87)</p>	<p>Le gouvernement accepte en principe la recommandation que des vérifications de l'assurance de la qualité devraient être exécutées pour les grands projets. Le Manuel d'administration générale, directive n° 2.17 (Planification et mise en œuvre des projets) sera mis à jour en 2008 afin d'intégrer des lignes directrices à observer en ce qui concerne les normes, les spécifications techniques et d'autres exigences particulières en matière de projets sur lesquelles doit être fondée l'acceptation des projets.</p> <p>Le gouvernement accepte la recommandation qu'un examen après réalisation du projet devrait être exécuté et que les leçons apprises devraient être documentées. Le ministère des Services aux collectivités entreprendra cet examen en 2008. Toutefois, il convient de reconnaître, comme le confirme le présent rapport, qu'une diligence raisonnable prudente a été exercée dans la gestion du projet. En outre, le présent rapport confirme que des procédures appropriées ont été suivies, que les bâtiments ont été construits à un coût raisonnable, que le changement du coût du projet n'a pas été considérable et que les objectifs de construire les bâtiments à temps pour les Jeux et de veiller à ce que par la suite ils soient immédiatement occupés par les utilisateurs finaux prévus (aînés et étudiants vivant avec leur famille) ont été atteints.</p>