

Chapitre 1

Section 1.09

Metrolinx – Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.09 du *Rapport annuel 2016*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1	1				
Recommandation 2	2	1	1			
Recommandation 3	2	2				
Recommandation 4	2	1				1
Recommandation 5	2	2				
Recommandation 6	3	1	2			
Recommandation 7	1	1				
Recommandation 8	3	1	2			
Recommandation 9	2	1			1	
Recommandation 10	2		1		1	
Recommandation 11	1	1				
Recommandation 12	3	1	2			
Recommandation 13	4	3	1			
Recommandation 14	2		2			
Recommandation 15	5	3	2			
Recommandation 16	1	1				
Recommandation 17	2		1		1	
Total	38	20	14	0	3	1
%	100	53	37	0	8	2

Conclusion globale

Au 23 juillet 2018, 53 % des mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2016* avaient été pleinement mises en oeuvre, 37 % étaient en voie de l'être, 8 % ne seront pas mises en oeuvre et 2 % ne sont plus applicables.

Dans l'ensemble, Metrolinx a réalisé des progrès relativement à un certain nombre de nos recommandations, par exemple :

- mettre en place un nouveau processus d'examen technique pour déterminer si les travaux des experts-conseils contiennent des erreurs ou des omissions de conception;
- mener à bien la mise en oeuvre de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, aux fins de mesurer et de gérer le rendement de ces derniers, et de prendre en compte cette information lors de l'évaluation des soumissions des fournisseurs en vue de l'obtention de nouveaux marchés;
- établir un nouveau processus relatif au rendement dans le cadre des projets, où les équipes de projet seront tenues de faire rapport chaque mois sur l'état d'avancement de leur projet, et notamment de signaler tout risque de dépassement de coûts et, le cas échéant, d'indiquer la probabilité de pouvoir recouvrer ces coûts excédentaires auprès des experts-conseils ou des entrepreneurs.

Cependant, des mesures demeurent nécessaires à l'égard de certains aspects importants, notamment :

- l'élaboration d'une orientation concernant le recouvrement des coûts engagés par Metrolinx en raison d'erreurs ou d'omissions de conception commises par les experts-conseils;
- la formation des employés sur les dispositions en matière de garantie incluses dans les marchés de construction, afin qu'ils disposent des connaissances requises pour pouvoir assurer l'application de ces dispositions;

- la tenue d'une évaluation de ses pratiques de gestion des marchés avec la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique (CP) pour s'assurer que les coûts assumés sont raisonnables et se rapportent exclusivement aux travaux prévus.

L'état des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est décrit dans le présent rapport.

Contexte

Metrolinx est un organisme du ministère des Transports qui est responsable de l'exploitation d'un réseau de parcours de trains et d'autobus sur une superficie de plus de 11 000 kilomètres carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton. Metrolinx exploite près de 680 km de voies ferrées sur 7 lignes de train, 66 gares et 15 stations d'autobus, que l'on évalue actuellement à 13,6 milliards de dollars (11 milliards en 2016). Au total, environ 69 millions de passagers utilisent les véhicules de Metrolinx tous les ans.

Metrolinx a été créé en 2006 à titre d'organisme de planification, puis a été fusionné en 2009 avec le réseau de transport en commun GO (le Réseau GO), qui exploitait le réseau régional de transport en commun depuis 1967. À la suite de la fusion, Metrolinx a assumé la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion du réseau de trains et d'autobus du Réseau GO.

Au cours des cinq dernières années, Metrolinx a mené à terme quelque 596 projets de construction totalisant environ 9,9 milliards de dollars (contre 520 projets et une valeur totale de 7,5 milliards durant les cinq années ayant précédé notre audit de 2016). Le coût moyen de chaque projet était d'environ 16,6 millions de dollars. Les projets comprenaient la construction de nouveaux parcs de stationnement, le prolongement des voies ferrées, la construction de tunnels et de ponts pour les

trains du Réseau GO, et la mise à niveau des gares GO existantes.

Sur les 9,9 milliards de dollars engagés par Metrolinx au cours des cinq dernières années, environ 9,7 milliards (97,7 %) ont été affectés à des projets, dont l'intégralité des travaux a été impartie par Metrolinx. Dans presque tous ces projets, Metrolinx a fait appel à une société donnée pour concevoir le projet et à une autre pour le réaliser (soit le modèle traditionnel d'exécution des projets de construction) ou a eu recours à un modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, où un même consortium de sociétés assure la conception et l'exécution du projet.

Le reste des fonds de construction qu'a dépensés Metrolinx durant les cinq dernières années, soit 231 millions de dollars (2,3 %), a été versé aux deux principales sociétés ferroviaires du Canada – la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique (CP). Au moment de sa création, le Réseau GO utilisait les voies existantes de CN et CP. Lorsque la demande de service s'est accrue, le Réseau GO a acheté le plus de voies et de terres avoisinantes possible auprès de CN et CP. Dans les cas où ces sociétés ont refusé de vendre des terres au Réseau, celui-ci les a payées pour construire de nouvelles voies sur leurs terres et leur a versé des frais, conformément aux modalités de leur entente, pour les utiliser. Cette situation s'est poursuivie après que Metrolinx a assumé la responsabilité du Réseau GO. Par conséquent, Metrolinx a dû retenir les services de CN ou de CP à titre d'entrepreneur exclusif pour réaliser les projets sur leurs terres respectives.

Notre audit a révélé que Metrolinx n'avait pas mis en place de procédures adéquates pour s'assurer systématiquement de l'optimisation des ressources dans l'exécution des projets de construction. En raison des lacunes relevées concernant ses processus de surveillance des marchés de construction, et compte tenu des déficiences que nous avons constatées dans un

échantillon de marchés, il existait un risque que Metrolinx ait dépensé plus que nécessaire, et il existe encore d'importants risques que cette situation se poursuive.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Metrolinx tolérait que les experts-conseils en aménagement conçoivent des aménagements dont la construction était irréalisable, qui renfermaient des erreurs, mésestimaient la quantité de matériel nécessaire ou omettaient des spécifications – sans que cela entraîne de conséquence. Dans notre échantillon de six projets, dont les coûts de construction initiaux totalisaient plus de 178 millions de dollars, 22,5 millions de plus ont dû être engagés en raison des erreurs et omissions imputables aux experts-conseils en aménagement. Pourtant, ces cas n'ont entraîné aucune conséquence, et Metrolinx n'a pas tenu compte de ce rendement médiocre lorsqu'il a retenu ces experts-conseils pour des projets ultérieurs.
- À l'exception de deux marchés, Metrolinx ne semblait pas avoir tenu compte des problèmes causés par les entrepreneurs en construction, dont le rendement dans le cadre de projets antérieurs laissait à désirer. Un entrepreneur avait beau accuser constamment des retards dans l'exécution des travaux, ne pas réaliser le projet en conformité avec la conception approuvée, ni respecter les règlements de sécurité ou remédier aux manquements dans les délais impartis, Metrolinx continuait de faire appel à ses services pour des projets subséquents s'il était le moins-disant.
- Même si les retards dans les projets (pouvant aller de 4 à 25 mois) imputables aux entrepreneurs lui coûtaient très cher, Metrolinx n'imposait que rarement des sanctions pour livraison tardive.
- Aux fins de l'octroi de marchés subséquents, Metrolinx tenait rarement compte des manquements aux règlements de sécurité par les entrepreneurs, manquements qui

donnaient lieu à des conditions de travail dangereuses sur les chantiers. Nous avons constaté que, même après qu'un entrepreneur eut compromis la sécurité du public et des travailleurs, Metrolinx ne lui a pas imposé de sanction et a continué de lui adjuger des marchés ultérieurement.

- Metrolinx ne faisait pas preuve de diligence pour s'assurer que les entrepreneurs corrigent sans délai les défauts dans leur travail. Dans les trois quarts des projets examinés, les entrepreneurs ont pris beaucoup plus de temps pour corriger toutes les défauts que la norme de l'industrie, qui est de deux mois. En moyenne, ces entrepreneurs ont pris près de huit mois pour corriger les défauts en suspens.
- Metrolinx autorisait les entrepreneurs à soustraire l'intégralité (100 %) des travaux liés à ses projets. Il a connu d'importants problèmes avec des sous-traitants – à un point tel que ses chargés de projet lui ont demandé de présélectionner les sous-traitants pour éviter que ceux dont les antécédents de travail étaient défavorables ne compromettent l'échéancier des projets.
- Metrolinx n'avait pas incorporé à son système de gestion des entreprises un mécanisme de contrôle pour s'assurer que les paiements excédant les budgets établis et donnant lieu à des dépassements de coûts avaient été approuvés. Par conséquent, les chargés de projet devaient faire un suivi manuel des dépenses dans le cadre des projets pour s'assurer qu'elles étaient conformes au budget établi. Nous avons cependant remarqué que ce suivi laissait parfois à désirer.
- Les coûts des projets de Metrolinx avec CN et CP étaient établis de deux façons différentes. Pour certains de ses projets, CN présentait une estimation des coûts globaux, puis cette estimation en venait à constituer le montant forfaitaire que Metrolinx devait payer pour le projet. Concernant les autres projets de CN

et presque tous ceux de CP, les deux sociétés établissaient leurs factures pour Metrolinx en se basant sur la durée des projets et les matériaux requis. Dans tous les cas, Metrolinx payait CN et CP alors que la plupart des coûts n'avaient pas été vérifiés.

- Metrolinx nous avait informés qu'il inspectait parfois visuellement les voies ferrées, une fois la construction terminée. Toutefois, ces inspections n'étaient pas obligatoires, et leurs résultats n'étaient pas documentés.

Nous avons formulé 17 recommandations préconisant 38 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

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

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1^{er} avril et le 23 juillet 2018, et nous avons obtenu une déclaration écrite de Metrolinx nous informant que, le 31 octobre 2018, il nous avait fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations formulées dans le *Rapport annuel 2016*.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations ainsi que les mesures connexes sont décrits dans les sections qui suivent.

Metrolinx ne remédie pas efficacement au piètre rendement des experts-conseils en aménagement

Recommandation 1

Pour ne pas engager de coûts excessifs résultant des erreurs et omissions des experts-conseils, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et procédures

pour examiner l'exactitude et la constructibilité des conceptions et vérifier si elles renferment l'ensemble des spécifications.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx ne demandait que rarement des comptes aux experts-conseils en aménagement lorsque leurs conceptions n'étaient pas réalisables, manquaient de clarté, contenaient des erreurs, reposaient sur une mauvaise estimation de la quantité de matériel requis ou omettaient des spécifications. Ces erreurs et omissions pouvaient entraîner des coûts importants. Dans notre examen d'un échantillon de projets de construction qui ont connu des dépassements de coûts au cours des cinq années précédentes, nous avons constaté que 22,5 millions de dollars de ces dépassements étaient le résultat d'erreurs et d'omissions de conception.

Nous avons appris lors de notre suivi que Metrolinx avait commencé à utiliser un nouveau processus d'examen de la conformité technique en janvier 2018 pour étayer l'examen des conceptions, à la fois pour les projets reposant sur le modèle d'exécution traditionnel et pour ceux menés aux termes d'un modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement. Conformément à ce processus, les gestionnaires de projets de Metrolinx doivent travailler de concert avec le gestionnaire responsable de la conformité technique et les examinateurs de la conformité technique des services compétents de l'organisme (par exemple les opérations ferroviaires du Réseau Go, les services offerts aux stations et les installations pour autobus) afin d'examiner les conceptions en vue de déceler les éventuelles erreurs et omissions.

Les commentaires et les préoccupations exprimés durant l'examen sont consignés dans un journal d'examen de la conformité technique et sont communiqués aux experts-conseils en aménagement pour qu'ils puissent soumettre une

réponse. Cette réponse est requise en prévision de la rencontre faisant suite à l'examen de la conformité technique, où l'on discute de la conception. Les experts-conseils doivent également mettre à jour le journal et réviser au besoin la conception pour donner suite aux préoccupations exprimées. Le gestionnaire responsable de la conformité technique recommandera ensuite au gestionnaire de projet d'accepter la réponse des experts-conseils ou de demander des révisions additionnelles avant d'accepter la conception.

Recommandation 2

En cas d'erreurs et d'omissions qui entraînent des coûts supplémentaires pour Metrolinx, celui-ci doit :

- *recouvrer les coûts auprès de l'expert-conseil en aménagement concerné en prenant tous les moyens qu'il juge raisonnables, y compris une assurance-responsabilité civile professionnelle.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx tentait rarement de recouvrer auprès des experts-conseils les coûts additionnels découlant d'erreurs ou d'omissions de conception. Il était ressorti de l'examen d'un échantillon de projets de construction que Metrolinx avait payé 22,5 millions additionnels en raison de telles erreurs et omissions. Bien que les marchés conclus par Metrolinx l'autorisent à recouvrer le coût imputable aux erreurs et omissions de conception par voie de réclamation auprès de la société d'assurances de l'expert-conseil concerné, nous avons constaté que l'organisme n'avait tenté de recouvrer ces coûts pour aucun des projets que nous avons examinés.

Depuis notre audit, Metrolinx a déposé une réclamation visant l'un de ses experts-conseils en aménagement en raison d'erreurs et d'omissions dans le cadre d'un projet de station de transport en commun rapide par autobus. Cette réclamation

a fait l'objet d'un règlement avec l'expert-conseil en avril 2018, ce dernier acceptant de corriger les erreurs et omissions aux termes du marché et de fournir le reste des services prévus dans le marché sans frais pour Metrolinx.

De plus, le 3 juillet 2018, Metrolinx a officiellement adopté une nouvelle politique sur la gestion des projets, aux termes de laquelle les équipes de projet doivent déterminer tout dépassement de coût éventuel ainsi que la probabilité de pouvoir recouvrer les dépassements attribuables à des erreurs ou omissions de conception, et ils doivent fournir cette information dans leur rapport mensuel concernant chaque projet qui fait partie de leur portefeuille. Lorsque l'on décèle une erreur ou une omission ayant une incidence sur le rendement, l'équipe de projet doit discuter avec la haute direction de la possibilité de recouvrer les coûts pouvant en découler afin de décider des mesures à prendre.

Metrolinx élabore en outre un document d'orientation sur le recouvrement des coûts en complément de sa politique sur la gestion des projets, afin de fournir des renseignements plus détaillés sur les attentes touchant le recouvrement des coûts reliés à la conception ou à la construction qui sont imputables à des erreurs ou omissions de conception. Ces travaux d'élaboration devraient être terminés d'ici novembre 2018.

- *tenir compte du rendement de l'expert-conseil en aménagement lors de l'attribution de marchés ultérieurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que les situations où des experts-conseils en aménagement soumettaient des conceptions de piètre qualité ou les soumettaient en retard n'entraînaient pas de conséquences. De plus, Metrolinx ne tenait pas compte de ce rendement médiocre lorsqu'il avait à retenir des experts-conseils pour des projets ultérieurs.

Nous avons appris durant notre suivi que le programme de gestion du rendement des fournisseurs de Metrolinx était intégralement en vigueur depuis avril 2018; ce programme sert à mesurer et à gérer le rendement des fournisseurs. Plus précisément, le rendement des fournisseurs est évalué au moyen d'une carte de pointage du rendement observé dans le cadre des marchés, qui comporte des indicateurs de rendement clés à l'égard de chaque projet réalisé pour le compte de Metrolinx. Font partie de ces indicateurs de rendement clés la qualité des travaux exécutés, le respect des jalons fixés et des dates d'exécution importantes, la rapidité avec laquelle les défauts sont corrigés, et le respect des modalités du marché et des exigences de sécurité.

Cette évaluation est menée au moins deux fois pour chaque marché à court terme, et tous les six mois pour les marchés dont la durée est de plus d'un an. Les résultats des évaluations sont consignés centralement, et la note d'évaluation du rendement de chaque fournisseur est calculée d'après les scores moyens au cours des trois dernières années. Cette période est fixée à trois ans de manière à éviter de se fonder sur des évaluations trop anciennes, qui ne rendent peut-être pas vraiment compte des activités et pratiques courantes du fournisseur.

Depuis avril 2018, l'approche concurrentielle utilisée aux fins d'approvisionnement tient compte de la notation du rendement des fournisseurs lors de l'évaluation de leurs soumissions pour l'obtention de nouveaux marchés.

Recommandation 3

Afin d'évaluer tous les dépassements de coûts résultant des erreurs et omissions des experts-conseils en aménagement aux fins d'un recouvrement potentiel, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et procédures qui :

- *permettent le suivi des dépassements de coûts;*

- définissent clairement les rôles et responsabilités du personnel chargé du recouvrement des dépassements.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Dans le cadre de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx ne disposait pas d'un processus de suivi des dépassements de coûts attribuables aux erreurs et omissions commises par les experts-conseils en aménagement. Parfois, les experts-conseils commettaient des erreurs, par exemple une estimation erronée de la quantité de matériel nécessaire, ou ils produisaient des conceptions vagues et ambiguës, ce qui conduisait à des dépassements de coûts lors de la construction. En outre, on n'avait pas défini de rôles et de responsabilités en ce qui touche l'examen des dépassements de coûts afin de déterminer s'il était possible de recouvrer les coûts en question auprès des experts-conseils.

Depuis notre audit, Metrolinx a établi un nouveau processus d'examen du rendement dans le cadre des projets, qui est entré en vigueur en janvier 2018. Ce processus prévoit notamment ce qui suit :

- la présentation par l'équipe de projet de rapports mensuels sur l'avancement de chaque projet, ce qui inclut la portée des travaux, le calendrier, les coûts et la qualité du travail;
- des rencontres mensuelles présidées par le directeur général, le chef responsable des immobilisations et son chef adjoint afin d'examiner le rendement dans le cadre des projets – pour leur part, les responsables de l'exécution et leurs gestionnaires de projets doivent donner suite à toute demande de renseignements faite lors de la réunion, notamment sur les risques de dépassement des coûts et, le cas échéant, sur la probabilité de pouvoir recouvrer ces coûts excédentaires;

- la consignation dans un journal de toutes les mesures requises et des échéanciers connexes;
- la production d'un rapport mensuel sur les exceptions, qui fait le suivi des projets présentant un risque de retard et de dépassement des coûts; ce rapport est présenté au groupe d'examen des investissements, présidé par la chef des finances, qui constitue un palier additionnel d'examen et d'orientation sur le rendement des projets.

En mars 2018, Metrolinx a achevé la réorganisation du groupe responsable de l'exécution des projets d'immobilisations. Dorénavant, les équipes de projets examinent également :

- les coûts réels enregistrés sur une base mensuelle dans le cadre des projets;
- des rapports détaillés sur les opérations de dépenses, de pair avec une remise en question des coûts lorsque cela est nécessaire;
- chaque paiement, avant sa constatation dans le système.

Ces mesures ont pour but de s'assurer que les sommes facturées n'excèdent pas la valeur des marchés.

De plus, le 3 juillet 2018, Metrolinx a adopté une nouvelle politique sur la gestion des projets. Selon cette politique, les équipes de projets doivent déterminer tout dépassement de coût éventuel ainsi que la probabilité de pouvoir recouvrer les dépassements attribuables à des erreurs ou omissions de conception; les équipes doivent fournir cette information dans leur rapport mensuel concernant chaque projet qui fait partie de leur portefeuille. Lorsque l'on décèle des erreurs ou des omissions, l'équipe de projet doit discuter avec la haute direction de la possibilité de recouvrer les coûts pouvant en découler afin de décider des mesures à prendre.

Recommandation 4

Pour ne pas retarder les projets de construction en raison du non-respect des échéanciers par les experts-conseils en aménagement, Metrolinx doit :

- *ajouter des dispositions aux marchés afin de pouvoir imposer des sanctions aux experts-conseils peu performants qui ne respectent pas les échéanciers des projets.*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que certains experts-conseils en aménagement ne respectaient pas toujours les délais, car leur équipe ne possédait pas les compétences nécessaires ou ne comptait pas suffisamment de membres pour terminer le travail à temps. Les mesures pouvant être prises par Metrolinx aux termes des marchés avec les experts-conseils en aménagement en cas d'échéanciers non respectés étaient limitées. En dépit de situations où les experts-conseils en aménagement avaient omis de fournir des services professionnels en temps utile, Metrolinx ne les en avait pas tenus financièrement responsables. La seule mesure que pouvait prendre Metrolinx contre les experts-conseils qui ne respectent pas les délais était de résilier le marché.

Au moment de notre suivi, Metrolinx a indiqué que les gabarits de marchés avec les experts-conseils contenaient des dispositions normalisées qui définissaient les droits dont pouvait se prévaloir Metrolinx en cas de rendement insatisfaisant de la part des experts-conseils, entre autres lorsque ceux-ci ne respectent pas les échéanciers. Notamment, certaines dispositions autorisent Metrolinx à exercer des recours contre des experts-conseils en cas de dommages découlant du non-respect réel ou éventuel des engagements contractuels; d'autres énoncent un processus de règlement des différends et permettent de porter tout montant payable à un fournisseur en réduction des sommes dues à Metrolinx.

Le contenu de ces dispositions n'a à peu près pas changé depuis notre audit de 2016; par contre, Metrolinx a modifié ses pratiques internes, de sorte que les dispositions en question ainsi que d'autres outils complémentaires sont utilisés plus efficacement pour tenir les experts-conseils responsables. Depuis mars 2018, on tient des rencontres d'examen des projets présidées par le directeur général, le chef responsable des immobilisations et son chef adjoint afin d'examiner la situation et l'état d'avancement des projets d'immobilisations.

Considérant en outre la surveillance additionnelle exercée pour repérer plus rapidement les problèmes éventuels, Metrolinx a conclu que les marchés portant sur des travaux conceptuels comportent des dispositions suffisantes pour s'assurer que ces travaux sont menés à bien dans les délais prévus. Metrolinx nous a dit que, plutôt que d'incorporer des dispositions supplémentaires aux marchés pour les situations de mauvais rendement, il allait établir des processus opérationnels plus efficaces et fournir la formation requise au personnel pour assurer une meilleure exécution des droits que prévoient déjà les marchés.

- *mettre en oeuvre un système dans lequel les antécédents en matière de respect des délais des experts-conseils sont pris en compte avant de les engager pour des projets ultérieurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx ne tenait pas compte des antécédents des experts-conseils en matière de respect des délais avant de les engager pour des projets ultérieurs.

Nous avons appris durant notre suivi que le programme de gestion du rendement des fournisseurs de Metrolinx était intégralement en vigueur depuis avril 2018; ce programme sert à mesurer et à gérer le rendement des fournisseurs. Plus précisément, leur rendement est évalué au

moyen d'une carte de pointage du rendement observé dans le cadre des marchés, qui comporte des indicateurs de rendement clés. Nous avons établi que 10 des 44 indicateurs utilisés avaient trait au respect des délais ou à la conformité aux calendriers et aux échéanciers des marchés. Ce programme de gestion du rendement est commenté plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**. Désormais, l'évaluation des soumissions des fournisseurs et experts-conseils pour les marchés d'approvisionnement en régime de concurrence prend en compte les résultats de l'évaluation de leur rendement.

Metrolinx exclut rarement les entrepreneurs en construction peu performants des marchés futurs

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les entrepreneurs connus pour leur mauvais rendement ne compromettent pas à l'avenir l'achèvement et la sécurité des projets de Metrolinx, celui-ci doit adopter des politiques et procédures afin de :

- *conserver les renseignements sur le rendement des entrepreneurs dans un système centralisé.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx ne disposait pas d'un processus pour prendre en compte les cas de mauvais rendement des entrepreneurs lors de l'adjudication de marchés. Metrolinx embauchait néanmoins ces entrepreneurs, pourvu qu'ils soient les moins-disants.

En avril 2018, Metrolinx a procédé à la mise en oeuvre intégrale de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, dont il est question plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**.

Metrolinx s'est procuré auprès d'une tierce partie une plateforme de TI dotée d'un portail Web pour conserver et gérer toutes les données sur le rendement des fournisseurs ainsi que l'information opérationnelle connexe, dont les résultats de l'évaluation faite par l'organisme du rendement des fournisseurs. Les résultats sont téléchargés dans le système, et le rendement moyen des trois années précédentes est pris en compte lors de l'évaluation des soumissions des fournisseurs en vue de l'octroi de nouveaux marchés.

- *tenir compte de ce rendement dans les décisions qu'il prend concernant l'octroi de marchés futurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que, même dans le cas d'un entrepreneur ayant offert un piètre rendement dans le cadre de projets antérieurs de Metrolinx, ce dernier ne prenait pas vraiment de mesures pour éviter que cet entrepreneur participe à des projets subséquents. Metrolinx tenait rarement compte des références d'un entrepreneur et de son rendement antérieur dans ses décisions d'attribution de marché. De même, une fois que Metrolinx avait inscrit un entrepreneur à son répertoire d'entrepreneurs préqualifiés, il n'effectuait pas d'évaluations pour déterminer si son rendement demeurerait acceptable.

Depuis notre audit, et plus précisément en avril 2018, Metrolinx a procédé à la mise en oeuvre intégrale de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, dont il est question plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**.

Recommandation 6

Pour atténuer le risque que les manquements à la sécurité commis par les entrepreneurs compromettent la sécurité des travailleurs et du public, Metrolinx doit mettre en oeuvre des politiques et des procédures

pour traiter tous les cas de manquement à la sécurité constatés durant les audits de sécurité et tous les incidents de sécurité :

- *en exigeant que les entrepreneurs élaborent des plans de redressement pour s'assurer que les cas de manquement à la sécurité ou les incidents de sécurité ne se reproduisent pas.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018.

Détails

Nous avons observé lors de notre audit de 2016 que Metrolinx avait effectué l'audit de 25 projets au cours des trois années précédentes. Dans chacun des 25 projets, le personnel de Metrolinx avait relevé des cas où les entrepreneurs n'avaient pas respecté les règlements ni les procédures de sécurité. En ce qui concerne chacun des cas visés, Metrolinx nous avait informés que, à sa demande, l'entrepreneur avait mis fin sur-le-champ à son comportement non conforme aux règles de sécurité. Nous avons toutefois constaté qu'aucun audit de suivi n'avait été effectué pour déterminer si l'entrepreneur continuait de contrevenir aux règlements de sécurité, et qu'il n'y avait eu aucune conséquence pour l'entrepreneur à la suite de son comportement non sécuritaire.

Nous avons appris durant notre suivi que, depuis janvier 2018, Metrolinx exigeait pour tous les projets reposant sur un modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement, comme les projets de transport en commun léger sur rail de la ligne Eglinton Crosstown, et pour tous les nouveaux marchés de construction, que des données mensuelles sur la sécurité soient fournies à des fins de suivi constant de la sécurité des projets. Metrolinx se sert de ces données pour définir et évaluer les tendances en matière de sécurité, dans le but de trouver des possibilités d'amélioration, de déterminer des correctifs à apporter ou de prévoir un audit du projet. La haute direction discute de cette information lors des rencontres mensuelles d'examen du rendement des projets.

De plus, le mandat du groupe de la santé et de la sécurité en matière de construction de Metrolinx a été élargi en mars 2018 afin d'englober tous les projets de construction importants, et une approbation a été donnée concernant le recours à 17 employés additionnels. Ce groupe met aussi à jour le programme de gestion de la sécurité en matière de construction afin qu'il comporte les mesures suivantes :

- rendre officielle l'exigence faite aux entrepreneurs de prévoir un plan en vue de l'apport de mesures correctives en cas de problèmes de non-conformité décelés lors d'inspections ou à la suite d'observations ou de rapports sur des incidents, de même que l'exigence d'exécution d'un audit des entrepreneurs concernés par Metrolinx pour s'assurer que les mesures correctives ont bien été prises;
- rédiger une ébauche de procédure d'audit de conformité comportant l'exigence de présentation par l'entrepreneur de plans d'action pour l'apport de correctifs afin de prévenir de nouveaux cas de non-conformité;
- établir un cadre à l'appui d'un système de gestion de la sécurité en matière de construction pour remplacer le système actuel.

Les mises à jour ont été présentées au comité de la santé, de la sécurité et de l'environnement de la direction de Metrolinx en octobre 2018, et la mise en oeuvre du nouveau programme de gestion de la sécurité devrait débuter d'ici novembre 2018.

- *en effectuant des audits de suivi pour déterminer si les plans de redressement ont été mis en oeuvre.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2018.

Détails

Dans le cadre de la mise à jour de son programme de sécurité en matière de construction (commenté précédemment), Metrolinx a rédigé une ébauche

de procédure d'audit de conformité comportant l'exigence de présenter des plans d'action pour la prise de mesures correctives ainsi que la tenue d'audits de suivi lorsque les risques décelés n'ont pas fait l'objet de mesures au moment de l'inspection. Cette procédure fait partie de la documentation présentée au comité de la santé, de la sécurité et de l'environnement de la direction de Metrolinx en octobre 2018. Sa mise en oeuvre en bonne et due forme est prévue d'ici novembre 2018.

Dans l'intervalle, l'ébauche a été communiquée au personnel responsable de la santé et de la sécurité en prévision de sa mise en oeuvre; elle comportera une exigence d'audit de suivi pour s'assurer que les mesures correctives planifiées sont mises en application.

- *en tenant compte à l'avenir des manquements à la sécurité et des incidents de sécurité fréquents ou graves, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, avant d'adjuger des marchés aux entrepreneurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que, même si Metrolinx était au courant de manquements à la sécurité de la part de certains entrepreneurs, ceux-ci continuaient de travailler pour l'organisme sans que cela leur vaille des pénalités ou d'autres conséquences. De plus, Metrolinx ne tenait pas compte des contraventions aux règlements de sécurité commises par les entrepreneurs lors de l'attribution ultérieure de marchés.

Depuis notre audit, Metrolinx a procédé à la mise en oeuvre intégrale de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, dont il est question plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**. Nous avons noté que les indicateurs relatifs à la sécurité devaient être incorporés à l'évaluation du rendement des fournisseurs, et que le coefficient de pondération

de cet indicateur devait aller de 5 % pour les services reliés aux TI à 20 % pour les services de construction. L'approche concurrentielle en matière d'approvisionnement qui est en vigueur depuis avril 2018 tient compte du rendement des experts-conseils dans le contexte de l'évaluation de leurs soumissions en vue d'obtenir de nouveaux marchés.

L'exécution tardive des travaux par les entrepreneurs en construction entraîne des coûts supplémentaires pour Metrolinx et nuit aux navetteurs

Recommandation 7

Pour faire en sorte que Metrolinx limite le risque de coûts supplémentaires et évite que les retards dans les projets de construction qui sont imputables aux entrepreneurs nuisent à sa clientèle, il doit intégrer des mesures de dissuasion, telles que des dommages-intérêts déterminés, à tous ses marchés de construction pour les situations où les entrepreneurs ne respectent pas les échéanciers des projets.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons observé en 2016 que Metrolinx ne prenait pas de mesures à l'encontre des entrepreneurs qui n'effectuaient pas les travaux dans les délais impartis, et ce, en dépit des coûts importants que causaient ces retards dans l'exécution des projets.

Nous avons appris lors de notre suivi que Metrolinx avait demandé à des parties prenantes externes de lui fournir des commentaires en juillet 2017, et qu'il avait achevé ses examens internes en janvier 2018 concernant l'établissement d'une approche plus uniforme pour incorporer aux marchés des dispositions relatives aux dommages. À la lumière des résultats de ces examens, Metrolinx a mis à jour ses gabarits d'appels d'offres en matière de construction en juin 2018, de manière à prévoir des dommages-intérêts déterminés en cas de rendement insatisfaisant, de

non-respect des jalons, de même que de retards et d'annulations de services de transport par train, de fermetures de voies ferrées et d'incidents de sécurité.

La question de savoir s'il convient ou non d'incorporer aux marchés des dispositions sur les dommages-intérêts déterminés est abordée à l'étape de la planification des projets ainsi que lors des travaux du comité d'examen des appels d'offres avant l'affichage du marché d'approvisionnement.

Metrolinx éprouve des retards parce que des entrepreneurs ne corrigent pas en temps opportun les défauts dans leur travail

Recommandation 8

Pour éviter que les défauts ne soient pas corrigés, Metrolinx doit :

- *inclure des dispositions contractuelles exigeant que les entrepreneurs corrigent les défauts conformément aux normes acceptables de l'industrie.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx devait composer avec des retards lorsque des entrepreneurs ne corrigeaient pas les défauts dans leur travail et que cette situation persistait même lorsque le projet était substantiellement achevé. Dans 15 des 20 projets examinés, les entrepreneurs avaient pris beaucoup plus que deux mois – ce qui constitue la norme établie par l'industrie – pour corriger toutes les défauts. En moyenne, ces entrepreneurs ont pris près de huit mois pour corriger les défauts en suspens. Metrolinx ne prévoyait pas de dispositions contractuelles l'autorisant à exiger que les entrepreneurs corrigent les défauts sans tarder.

Metrolinx nous a indiqué lors de notre suivi qu'il avait mis à jour les gabarits de ses marchés en y incorporant une nouvelle exigence qui consiste à fournir une garantie sous forme de lettre de crédit pour s'assurer que les entrepreneurs corrigent rapidement les défauts. On évaluera si cette nouvelle exigence doit s'appliquer à l'égard des projets pour chaque marché attribué à compter de novembre 2018.

Conformément à la nouvelle exigence, l'entrepreneur doit fournir, avant le début du marché, une lettre de crédit dont le montant correspond à 2 % de la valeur du marché. Si l'entrepreneur omet de corriger les défauts dans le délai imparti aux termes du marché, une fois qu'il y a achèvement substantiel des travaux, Metrolinx se réserve le droit de se prévaloir de la lettre de crédit. Lorsque tous les travaux requis ont été exécutés, la lettre de crédit est retournée à l'entrepreneur.

- *tenir compte du rendement antérieur des entrepreneurs concernant la correction des défauts, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, avant d'adjuger des marchés aux entrepreneurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Metrolinx éprouve des retards lorsque les entrepreneurs ne corrigent pas les défauts dans leur travail alors que le projet est presque terminé. Lors de notre audit de 2016, nous avons observé que l'organisme ne tenait pas compte des retards de ce genre survenus antérieurement lorsqu'il choisissait des entrepreneurs pour des marchés subséquents.

Depuis notre audit, Metrolinx a procédé à la mise en oeuvre intégrale de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, dont il est question plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**. Nous avons noté que les indicateurs de rendement rattachés à la correction

des défauts avaient trait à la qualité des travaux exécutés, à la somme de travail additionnel nécessaire pour se conformer aux exigences, et à la rapidité à laquelle les correctifs étaient apportés. L'approche concurrentielle en matière d'approvisionnement qui est en vigueur depuis avril 2018 tient compte du rendement des experts-conseils dans le contexte de l'évaluation de leurs soumissions en vue d'obtenir de nouveaux marchés.

- *fournir une formation au personnel chargé d'administrer les garanties pour s'assurer qu'il a une connaissance et une compréhension suffisantes de toutes les dispositions en matière de garantie qui sont incluses dans les marchés.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que les employés de Metrolinx responsables des garanties avaient une connaissance plutôt limitée des modalités d'application des dispositions en matière de garantie contenues dans les marchés de l'organisme. Par exemple, ils ignoraient que les défauts étaient couverts par une garantie pour une période de deux ans après leur correction.

Depuis notre audit, Metrolinx a préparé du matériel de formation, en utilisant des sommaires des principales modalités contractuelles, notamment les garanties applicables aux termes des marchés. Ce matériel de formation permettra au personnel de comprendre les dispositions relatives aux garanties et de déterminer les cas où il convient de les appliquer. Depuis février 2018, Metrolinx et un cabinet d'experts-conseils travaillent à la création d'un programme de formation de 10 séances qui se déroulera de juillet 2018 à mars 2019.

Metrolinx autorise les entrepreneurs à sous-traiter 100 % des projets, mais n'évalue pas les sous-traitants

Recommandation 9

Pour éviter que les sous-traitants dont le rendement est médiocre retardent les projets, Metrolinx doit évaluer les pratiques exemplaires de l'industrie en matière de présélection des sous-traitants et envisager de mettre en oeuvre une politique pour présélectionner les sous-traitants en se fondant sur ces pratiques exemplaires.

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que pour s'assurer que les problèmes de rendement des sous-traitants ne retardent pas les projets, comme nous l'avons mentionné dans notre audit de 2016, il est important que Metrolinx surveille de façon proactive les sous-traitants utilisés par les entrepreneurs généraux. Lorsque le rendement d'un sous-traitant nuit à la qualité et au bon déroulement des projets, Metrolinx devrait intervenir rapidement auprès de l'entrepreneur principal pour que ce dernier corrige la situation aussi vite que possible, de sorte que les projets ne soient pas retardés en raison des manquements des sous-traitants.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx autorisait les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à des projets, mais qu'il ne procédait à aucune présélection des sous-traitants en se fondant sur leur fiabilité. De plus, des employés de Metrolinx avaient demandé que l'organisme présélectionne les sous-traitants pour éviter que ceux dont les antécédents de travail étaient défavorables ne compromettent l'échéancier des projets. Nous avons noté cependant que Metrolinx n'avait pas adopté de processus à cette fin.

Au cours de notre suivi, Metrolinx nous a fait savoir que, selon les pratiques exemplaires de l'industrie et aux termes des documents contractuels standard du Comité canadien des

documents de construction, la responsabilité des sous-traitants incombe à l'entrepreneur principal. L'organisme a ajouté que, s'il effectuait la présélection des sous-traitants, c'est à lui que le risque connexe serait transféré. Metrolinx entendait n'exiger que dans des cas très limités et pour des travaux hautement spécialisés que l'entrepreneur principal fasse appel à des sous-traitants préqualifiés et sélectionnés par lui (par exemple, des entrepreneurs assurant l'entretien des voies ferrées et de la signalisation). Par conséquent, Metrolinx ne mettra pas en oeuvre cette recommandation.

Pour s'assurer que les sous-traitants dont le rendement est médiocre n'ont pas d'impacts négatifs sur les projets, Metrolinx doit mettre en oeuvre, au moyen de son système de gestion du rendement des entrepreneurs, un processus qui fait en sorte de tenir les entrepreneurs principaux responsables du rendement de leurs sous-traitants.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx disposait de peu de moyens pour tenir les entrepreneurs principaux responsables du rendement des sous-traitants. Exception faite d'une mise en demeure – ce qui était susceptible d'accroître les retards et les coûts –, Metrolinx n'avait aucun moyen de tenir les entrepreneurs responsables du mauvais travail des sous-traitants.

Depuis notre audit, Metrolinx a procédé à la mise en oeuvre intégrale de son programme de gestion du rendement des fournisseurs, dont il est question plus en détail dans les observations concernant la deuxième mesure reliée à la **recommandation 2**. Les évaluations du rendement des fournisseurs reposent notamment sur des indicateurs de rendement clé ayant trait au rendement des sous-traitants. Si le rendement de ces derniers est médiocre, cela aura une incidence sur l'évaluation de l'entrepreneur principal aux

fins d'évaluer ses soumissions à l'égard de marchés subséquents de Metrolinx.

Recommandation 10

Pour protéger ses droits de propriétaire et prévenir le mésusage du droit de sous-traitance des entrepreneurs, Metrolinx doit :

- *fixer une limite à la quantité totale de travaux que les entrepreneurs peuvent sous-traiter à chaque entreprise.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx autorisait les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à des projets, mais qu'il ne procédait à aucune présélection des sous-traitants en se fondant sur leur fiabilité. De plus, étant donné que Metrolinx n'avait pas de relation contractuelle directe avec les sous-traitants, il avait peu de recours lorsque ces derniers avaient un rendement inférieur aux attentes.

Nous avons appris lors de notre suivi que Metrolinx avait tenu des discussions à l'interne concernant l'établissement de limites touchant la quantité de travail que les entrepreneurs peuvent confier à un sous-traitant donné. Metrolinx prévoit mener des recherches en collaboration avec la collectivité de la construction afin de déterminer quelles limites pourraient donner de bons résultats.

Metrolinx a établi des relations de travail avec l'Ontario Road Builders Association, et il est en voie de faire de même avec l'Ontario General Contractors Association pour qu'elle prenne part aux discussions concernant cette question. Metrolinx nous a fait savoir qu'il prévoit consulter l'industrie au cours de l'été 2018 et avoir déterminé la limite à mettre en application d'ici décembre 2018.

- *inclure des dispositions dans les marchés pour protéger ses intérêts, dans les cas où les entrepreneurs ont recours à des sous-traitants de premier et de second oeuvre.*

État : Ne sera pas mise en œuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue d'appuyer la mise en œuvre de cette recommandation.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx autorisait les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à des projets, mais qu'il ne procédait à aucune présélection des sous-traitants en se fondant sur leur fiabilité. De plus, étant donné que Metrolinx n'avait pas de relation contractuelle directe avec les sous-traitants, il avait peu de recours lorsque ces derniers avaient un rendement inférieur aux attentes.

Au cours de notre suivi, Metrolinx nous a fait savoir que, selon les pratiques exemplaires de l'industrie et aux termes des documents contractuels standard du Comité canadien des documents de construction que l'organisme utilise, la responsabilité relative aux travaux et au rendement des sous-traitants de tous les niveaux incombe à l'entrepreneur principal. Metrolinx a déclaré ne pas avoir à incorporer de nouvelles dispositions aux marchés lorsque des sous-traitants prennent part aux travaux, parce qu'il a une relation contractuelle uniquement avec l'entrepreneur principal. Par conséquent, Metrolinx ne mettra pas en œuvre cette recommandation.

Cela dit, il importe que Metrolinx prenne rapidement des mesures pour tenir l'entrepreneur principal responsable afin que ce dernier règle tout problème rattaché aux sous-traitants de premier ou de second oeuvre.

Metrolinx accepte le transfert de projets presque terminés, même si des éléments cruciaux demeurent en suspens

Recommandation 11

Pour assurer l'exploitation sécuritaire et efficace des aménagements une fois qu'ils sont substantiellement achevés, Metrolinx doit élaborer et mettre en place une liste de vérification pour l'achèvement substantiel et exiger, à tout le moins, que les éléments cruciaux nécessaires pour l'exploitation de l'aménagement et la sécurité des navetteurs soient terminés ou reçus avant de délivrer le certificat d'achèvement substantiel des travaux.

État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Nous avons observé lors de notre audit de 2016 que Metrolinx n'exigeait pas que tous les éléments cruciaux des projets soient terminés ou reçus avant d'assumer la responsabilité du projet que lui transférait l'entrepreneur. Metrolinx ne précisait pas les éléments devant être achevés avant le transfert. Nous avons aussi constaté que Metrolinx assumait la responsabilité de certains projets bien avant que l'entrepreneur termine les travaux de base nécessaires pour l'exploitation d'un ouvrage ou d'une installation.

En décembre 2017, Metrolinx a approuvé et mis en application une procédure relative à l'achèvement substantiel et une liste de vérification connexe pour s'assurer que les installations ou les ouvrages peuvent être exploités de façon sécuritaire et efficace une fois le projet substantiellement achevé. Lors de notre suivi, l'organisme nous a déclaré que cette liste de vérification fournit des instructions générales concernant les points à vérifier lorsque l'on valide les travaux d'un fournisseur pour déterminer s'ils sont substantiellement achevés. La liste doit être utilisée en conformité avec les protocoles et normes de transfert ainsi qu'avec les exigences contractuelles.

Les points que comporte la liste de vérification comprennent des exigences de sécurité – entre autres des vérifications de l'ignifugation et des contrôles des risques d'incendie, et l'installation de l'éclairage de sécurité et de l'infrastructure de télévision en circuit fermé – qui doivent être respectées avant que ne puisse être délivré un certificat d'achèvement substantiel des travaux.

Recommandation 12

Pour résoudre efficacement les problèmes de rendement des experts-conseils en aménagement et des entrepreneurs durant un projet, Metrolinx doit :

- *délivrer des ordres d'exécution de travail pour contraindre les experts-conseils ou les entrepreneurs à achever les travaux dans les délais fixés et de la manière prescrite par Metrolinx.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit 2016, nous avons constaté que, bien que le transfert de la responsabilité des projets survienne en général lorsqu'environ 98 % des paiements au titre du projet avaient été effectués, certains éléments cruciaux aux fins de l'exploitation de l'ouvrage ou de l'installation pouvaient ne pas encore avoir été achevés.

Au moment de notre suivi, Metrolinx a indiqué que, conformément aux marchés de construction et de services d'expert-conseil actuels, il conserve le droit de contraindre les entrepreneurs à exécuter les marchés. La procédure en cas d'inexécution et de non-conformité prévoit des rencontres, puis l'envoi aux entrepreneurs de lettres d'instructions, qui équivalent selon Metrolinx à des ordres d'exécution de travail.

Si des experts-conseils ou des entrepreneurs ne se conforment pas à leurs obligations contractuelles, les lettres d'instructions servent aussi à acheminer le dossier aux paliers supérieurs, ce qui peut conduire à des mesures comme une

mise en demeure et le dépôt d'une réclamation, que l'on règle subséquemment dans le cadre du processus de règlement des différends. Peu importe les différends avec un entrepreneur, ce dernier doit poursuivre les travaux et mener à terme le projet conformément aux modalités contractuelles.

- *mettre en oeuvre un processus de règlement des différends dans le cadre duquel les réclamations soumises par des experts-conseils ou des entrepreneurs (qui contestent les coûts associés aux ordres d'exécution) sont examinées par des employés de Metrolinx qui ne font pas partie de l'équipe de projet;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx n'avait pas mis en place de processus pour assurer le règlement rapide des problèmes de rendement actuels et futurs des experts-conseils et des entrepreneurs. Nous avons constaté que Metrolinx avait une procédure d'examen des réclamations par son équipe de projet. Par contre, il n'avait aucun processus pour que cette tâche puisse être confiée à des membres de son personnel ne faisant pas partie de l'équipe de projet, de manière à effectuer un examen indépendant des réclamations et des différends.

Nous avons appris durant notre suivi que Metrolinx avait entrepris la mise sur pied d'une équipe de gestion des réclamations en avril 2018. Cette équipe, qui est indépendante des équipes de projets, a comme tâche d'examiner les réclamations ainsi que les différends avec les entrepreneurs et les experts-conseils. Elle procède aussi à un examen indépendant des ententes de règlement proposées par les équipes d'exécution des projets, et elle règle certains des problèmes actuels que soulève le processus de gestion des réclamations. Parmi les problèmes actuels, on retrouve :

- une définition inadéquate des rôles et des responsabilités ayant trait à la gestion des réclamations;
- un manque d'uniformité dans la reddition de comptes sur les réclamations et la gestion des changements au niveau des équipes de projets;
- un manque d'uniformité également dans la manière dont les entrepreneurs, les experts-conseils et les fournisseurs transmettent les avis de réclamation.

Selon la structure proposée, cette équipe comptera 16 membres, dont sept employés à temps plein et neuf experts-conseils. Metrolinx prévoit avoir entièrement constitué l'équipe d'ici décembre 2018.

- *conserver dans un système centralisé les résultats de tous les examens de réclamations.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons observé que Metrolinx ne faisait pas un suivi, dans un système centralisé, des réclamations déposées par des experts-conseils ou des entrepreneurs, ni des résultats de l'examen des réclamations.

Depuis, Metrolinx a commencé à utiliser un journal sous forme de fichier Excel en guise de registre des réclamations pour faire un tel suivi. Metrolinx nous a fait savoir durant notre suivi que ce registre sera transféré dans son système de gestion des marchés d'ici décembre 2018, ce qui permettra d'examiner les données de façon plus approfondie.

Metrolinx a versé aux entrepreneurs des paiements excédant les budgets approuvés des projets en raison des limites du système de comptabilité

Recommandation 13

Pour que seuls les paiements autorisés soient versés aux entrepreneurs en conformité avec les budgets approuvés ou les majorations autorisées, Metrolinx doit :

- *corriger son système de comptabilité pour s'assurer qu'il émet des paiements seulement pour les factures qui ne dépassent pas le budget approuvé et les plafonds des numéros de commande.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

L'une de nos constatations lors de notre audit de 2016 était que Metrolinx n'avait pas prévu de mécanisme de contrôle pour s'assurer que les paiements excédant les budgets approuvés avaient fait l'objet d'une approbation. Nous avons trouvé des exemples où Metrolinx n'aurait pas dû émettre de chèque avant que le report du budget soit approuvé par un employé dûment habilité à le faire. Nous avons aussi constaté que, au cours des cinq dernières années, sur les 7 300 paiements que Metrolinx avait versés à ces entrepreneurs, 4 600 – ou 63 % – n'avaient pas été contrôlés dans le système de comptabilité de Metrolinx par rapport aux numéros de commande attribués.

Notre suivi nous a permis d'apprendre que Metrolinx avait amélioré son système comptable en juillet 2017 de manière à effectuer un rapprochement triple pour s'assurer que les paiements effectués n'excèdent pas les montants approuvés aux termes des marchés ni les limites des commandes. Il faut pouvoir faire un rapprochement entre les factures, une commande ou un marché, et la limite applicable à la commande ou au marché.

De plus, le 1^{er} juin 2018, Metrolinx a établi une interface entre son système de gestion des marchés, qui fait le suivi des factures et des budgets contractuels approuvés, et son système comptable afin de procéder automatiquement à la clôture des commandes et des marchés une fois que les travaux prévus sont terminés. Le but de cette procédure est d'éviter qu'il y ait des opérations ultérieures imputables à ces marchés et à ces commandes. Les deux systèmes sont synchronisés deux fois par jour.

- *préciser et communiquer au personnel chargé de contrôler manuellement les paiements en fonction des budgets des projets quels sont leur rôle et leurs responsabilités à cet égard.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2019.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx se fondait en partie sur un processus de contrôle manuel où le personnel affecté à un projet faisait le suivi des paiements par rapport au budget approuvé. Ce contrôle manuel présentait d'importants inconvénients, et certains paiements excédant les budgets approuvés n'étaient pas décelés.

Nous avons appris durant notre suivi que, en janvier 2017, Metrolinx avait approuvé un nouveau processus de paiement qui énonce clairement les responsabilités du personnel concernant le contrôle des paiements en fonction des budgets des projets. De plus, Metrolinx a mis en place un service de traitement centralisé des paiements pour gérer le processus de paiement, de sorte que le personnel affecté aux projets peut s'assurer qu'il n'y a pas de dépassement des budgets. Une liste de vérification des paiements mise de l'avant en février 2014 pour les projets d'immobilisations ayant trait au transport en commun rapide est désormais utilisée pour les autres projets d'immobilisations. Les employés examinant les factures relatives aux paiements doivent vérifier que les sommes facturées jusqu'ici n'excèdent pas les montants autorisés aux termes des marchés et des commandes.

De plus, à compter de juillet 2017, Metrolinx a commencé à transférer l'information sur ses grands projets d'immobilisations dans un système centralisé de gestion des marchés où les paiements sont mesurés en fonction des budgets des projets, de sorte qu'il n'est plus nécessaire de procéder au traitement manuel des paiements. En date de juillet 2018, des projets d'immobilisations d'une valeur totalisant environ 900 millions de dollars n'avaient pas encore été transférés vers ce système. Selon Metrolinx, cela devrait être fait d'ici mars 2019.

- *fermer les numéros de commande de tous les projets achevés.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que Metrolinx ne disposait pas d'un processus de clôture automatique des numéros de commande lorsque les projets étaient achevés. Au moment de notre audit, des numéros de commande actifs associés à des budgets clos indiquaient un solde d'environ quatre millions de dollars.

Nous avons noté durant notre suivi que, en décembre 2016, Metrolinx avait approuvé une procédure d'achèvement et de clôture des marchés énonçant le processus de clôture des numéros de commande une fois terminés les travaux de construction prévus par le marché. Dans le cadre du processus d'épuration des données s'étant déroulé de février à juin 2017, Metrolinx a ainsi fermé 10 367 numéros de commande de projets réputés être achevés selon des paramètres comme la période écoulée depuis les derniers paiements ou les dernières modifications de la commande, et les fonds encore imputables au marché. Ce processus d'épuration des données sera effectué au moins une fois l'an, l'objectif étant de le rendre trimestriel.

- *mettre en place un processus afin de fermer à l'avenir les numéros de commande à l'achèvement d'un projet.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Ainsi que cela est mentionné à propos de la mesure précédente, en décembre 2016, Metrolinx a approuvé une procédure d'achèvement et de clôture des marchés énonçant le processus de clôture des numéros de commande une fois terminés les travaux de construction prévus par le marché.

De plus, le 1^{er} juin 2018, Metrolinx a établi une interface unissant son système de gestion des marchés et son système comptable afin de procéder à la clôture des commandes une fois les travaux contractuels terminés, pour éviter que d'autres opérations soient imputées à ces commandes. L'interface est paramétrée de manière à assurer automatiquement la synchronisation entre les deux systèmes deux fois par jour afin de fermer les numéros de commande se rapportant à des projets terminés.

Metrolinx paye CN et CP sans vérifier la majorité des coûts

Recommandation 14

Pour faire en sorte que les montants versés par Metrolinx à CN sont raisonnables et se rapportent uniquement aux travaux prévus aux marchés, Metrolinx doit obtenir des renseignements détaillés à l'appui des montants forfaitaires que CN estime et facture, et les examiner attentivement. Ces renseignements devraient comprendre notamment :

- *l'estimation des heures travaillées, dont Metrolinx doit vérifier le caractère raisonnable;*
- *le plan de construction, que Metrolinx doit vérifier pour déterminer si les coûts de matériel, de transport, de services impartis et de biens et services loués sont raisonnables.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Nous avons constaté lors de notre audit de 2016 que Metrolinx ne vérifiait pas de façon approfondie si les coûts forfaitaires de construction selon les estimations de CN étaient raisonnables – les montants en question constituent le point de référence pour les paiements à effectuer aux différentes étapes des projets. Metrolinx effectuait des paiements au titre des frais de main-d'oeuvre de CN dès leur facturation, sans connaître le nombre d'heures de travail correspondant ou sans déterminer à quoi ces heures de travail se rapportaient. Nous avons également observé que Metrolinx effectuait des paiements au titre des coûts de transport et des sous-traitants de CN, sans connaître le plan de construction ou sans évaluer le caractère raisonnable de ces coûts.

Metrolinx nous a fait savoir lors de notre suivi qu'il avait amorcé un examen de ses pratiques de gestion des marchés avec CN et CP. Les services d'un cabinet d'experts-conseils ont été retenus pour accomplir ces travaux en juin 2018. Ces travaux consistaient notamment :

- à compiler un inventaire de toutes les ententes et modifications connexes avec CN;
- à déterminer les lacunes existantes par rapport aux pratiques exemplaires;
- à définir ou à améliorer les flux des opérations et les processus standard de gestion des marchés.

Ces travaux ont été achevés en août 2018.

Par ailleurs, Metrolinx a recueilli des données et a regroupé toutes les commandes relatives à CN et CP ainsi que la documentation connexe afin de savoir quels travaux ont été menés et de comprendre le processus en place; ces activités devraient être terminées d'ici octobre 2018. Les résultats de ces examens – l'un externe et l'autre interne – devraient permettre selon Metrolinx de mettre en oeuvre d'ici décembre 2018 un nouveau processus de gestion des marchés, ce qui servira à mieux gérer les marchés conclus avec CN.

Recommandation 15

Pour faire en sorte que Metrolinx paye seulement les coûts engagés par CN et CP pour réaliser ses projets de construction et que ces coûts sont raisonnables, Metrolinx doit :

- *obtenir des factures détaillées et suivre un processus pour valider chaque élément de coût afin de vérifier s'il est raisonnable.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Notre audit de 2016 nous avait appris que Metrolinx ne disposait pas de processus de vérification des coûts figurant sur les factures de CN et de CP. L'organisme se contentait de s'assurer que les coûts facturés ne dépassaient pas les coûts de construction estimés au départ, sans vérifier si ces estimations étaient raisonnables. De plus, si les coûts réels de CN et de CP étaient inférieurs à l'estimation originale, ces entités pouvaient facturer à Metrolinx le montant estimatif initial, même si les travaux n'avaient pas été faits ou s'ils avaient été exécutés dans le cadre d'un autre projet. Nous avons aussi noté que, dans certains cas, CN avait soumis des factures à Metrolinx à l'égard de travaux ayant trait à des voies ferrées qui lui appartenaient et que les trains du Réseau Go n'utilisaient jamais.

Nous avons noté lors de notre suivi qu'en janvier 2017, Metrolinx avait élaboré un nouveau processus d'approbation et de règlement des factures. Conformément à ce nouveau processus, CN et CP doivent soumettre des factures comportant un résumé des coûts, notamment les frais de main-d'oeuvre et de matériel et le coût de l'équipement, ainsi que toutes les pièces justificatives. Les factures aux fins des paiements progressifs sont réglées selon les pourcentages énoncés dans les marchés, et la facture finale est soumise à Metrolinx une fois les travaux terminés. Metrolinx va vérifier les travaux exécutés et, le cas échéant, effectuer le paiement final seulement lorsque toutes les déficiences auront été corrigées.

Par exemple, en mars 2018, Metrolinx a reçu la facture finale de CN concernant le plan de modernisation des immobilisations pour l'exercice 2017-2018, et il a contre-vérifié les travaux selon les estimations et les montants facturés. Une rencontre a eu lieu le 30 mai 2018 pour discuter des écarts constatés, ce qui a abouti à une réduction des sommes facturées relativement à des travaux n'ayant pas été effectués conformément au plan. La facture définitive devrait être prête d'ici novembre 2018.

- *évaluer le caractère raisonnable des frais de main-d'oeuvre et de matériel pour chaque projet réalisé dans le cadre d'un marché avec CN et CP.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2018.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx n'effectuait pas d'examen détaillé des coûts de construction estimatifs soumis par CN et CP. Nous avons aussi observé que CN appliquait des taux nettement plus élevés pour les frais de main-d'oeuvre et de matériel. De plus, dans le cas de CP, Metrolinx ne pouvait déterminer si le prix au titre des projets exécutés par cette société était trop élevé, parce que celle-ci ne fournissait pas de ventilation de ses coûts de construction estimatifs.

Des employés de Metrolinx nous ont mentionné durant notre suivi qu'ils menaient un examen des normes de l'industrie afin de déterminer le coût des travaux ferroviaires afin de les utiliser comme donnée de référence pour évaluer les frais figurant dans les ententes avec CN et CP. Cela permettra ensuite d'orienter une évaluation indépendante des frais ferroviaires et d'établir des barèmes nationaux uniformes ainsi que des lignes directrices concernant les travaux exécutés par les sociétés ferroviaires.

Une fois cet examen terminé, en décembre 2018, Metrolinx prévoit utiliser cette information pour négocier les frais de main-d'oeuvre et de matériel dans le cadre de nouvelles ententes avec CN et CP.

- *auditer les factures de CN, comme il y est autorisé aux termes du contrat-cadre à long terme conclu avec CN.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons noté lors de notre audit de 2016 que, aux termes du contrat-cadre à long terme avec CN, Metrolinx avait le droit d'auditer toutes les factures de cette société sur une période de six mois suivant leur production. Toutefois, Metrolinx n'avait pas procédé à un tel audit.

En janvier 2017, Metrolinx avait élaboré un nouveau processus d'approbation et de règlement des factures. Conformément à ce nouveau processus, lorsque CN soumet des factures, Metrolinx effectuera une inspection des travaux effectués et versera le paiement après correction des lacunes constatées.

Par exemple, en mars 2018, Metrolinx a reçu la facture finale de CN concernant des travaux de modernisation des immobilisations pour l'exercice 2017-2018, et il a fait appel à un tiers pour inspecter les travaux. Une rencontre entre Metrolinx et CN a eu lieu le 30 mai 2018 pour discuter des écarts constatés par rapport à la facture. La facture définitive devrait être prête d'ici novembre 2018.

- *négozier avec CP pour mettre en place la capacité nécessaire pour auditer les factures de CP relatives à tous les couloirs et exécuter les audits.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2019.

Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons noté que Metrolinx ne pouvait procéder à l'audit des factures de CP relatives à tous les couloirs, aux termes de l'entente en vigueur.

Depuis, Metrolinx a clarifié les droits d'audit dans tous les nouveaux marchés conclus avec CP – il n'y en a eu que deux au cours des deux dernières années –, ce qui inclut la possibilité pour Metrolinx

ou le cabinet comptable qui le représente d'auditer les factures de CP.

Les nouveaux marchés contiennent des dispositions d'audit qui autorisent Metrolinx à avoir accès, à la fois pendant la durée du marché et au cours des cinq années suivantes, à tous les livres, registres, comptes et autres documents de CP pouvant servir à confirmer les sommes qui figurent sur les factures. Il n'y a pas pour le moment de plan établi d'audit des factures de CP, car les travaux de ce dernier n'ont débuté que récemment; toutefois, Metrolinx s'attend à ce que, d'ici décembre 2019, les travaux auront suffisamment avancé pour qu'il puisse mener des audits pertinents.

- *envisager d'affecter un inspecteur aux chantiers où CN et CP exécutent les travaux de construction pour le compte de Metrolinx.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons observé lors de notre audit de 2016 que Metrolinx ne vérifiait pas que les coûts donnant lieu à un paiement à CN et CP au titre de projets avaient bien été engagés. Nous avons ainsi découvert que Metrolinx avait fait des paiements à ces deux sociétés pour des coûts non reliés à ses projets. Par exemple, dans notre examen d'un échantillon de factures de CN pour le projet de prolongement du couloir Lakeshore Ouest du Réseau GO entre 2006 et 2008, nous avons relevé plusieurs factures pour des travaux que CN avait effectués sur certaines de ses voies que les trains GO n'empruntaient pas.

Il est ressorti de notre suivi que, bien que Metrolinx n'ait pas affecté d'inspecteur sur les chantiers, il a procédé à des inspections ponctuelles sur des sites où CN et CP mènent des travaux. Des inspections ont aussi lieu pour vérifier que les travaux sont achevés lorsque CN et CP soumettent des factures à des fins de paiement.

La portée de ces travaux comprend l'inspection des sites, la présentation d'un rapport sur la situation observée, et la vérification de la concordance entre les travaux de modernisation

des voies ferrées aux termes des ententes et les travaux de construction réalisés dans les faits au niveau des voies et des dispositifs d'aiguillage. De plus, pour appuyer les travaux d'inspection, Metrolinx a élaboré trois gabarits officiels en février, en octobre et en novembre 2017. Au cours des deux dernières années, Metrolinx a achevé 68 inspections sur des sites de travaux de CN et de CP.

Metrolinx n'exige pas que l'on vérifie que CN et CP ont utilisé du matériel de construction neuf, en conformité avec les spécifications des projets

Recommandation 16

Pour s'assurer de recevoir le matériel de qualité correspondant au prix qu'il a payé pour tous ses projets de construction, Metrolinx doit mettre en place un processus d'inspection indépendant.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Selon l'une des observations faites lors de notre audit de 2016, Metrolinx avait appris que CN avait probablement utilisé des pièces recyclées dans le cadre d'un projet relatif au Réseau GO, mais qu'elle avait facturé le coût de pièces neuves. Metrolinx nous avait fait savoir que son personnel pouvait parfois procéder à l'inspection visuelle des voies ferrées une fois celles-ci construites, mais que ce processus n'était pas obligatoire et que les résultats n'étaient pas consignés.

Metrolinx a indiqué lors de notre suivi qu'il avait effectué des inspections ponctuelles sur des sites où CN et CP menaient des travaux, de même que des inspections des travaux exécutés lorsque ces sociétés soumettaient des factures à des fins de paiement. Les inspections sur les sites consistaient à vérifier la qualité du matériel utilisé et les travaux de construction réalisés dans les faits, par exemple la modernisation ou la construction de voies et de dispositifs d'aiguillage. De plus, pour appuyer

les travaux d'inspection, Metrolinx a élaboré trois gabarits officiels en février, ainsi que cela est mentionné dans les commentaires relatifs à la recommandation 15. Au cours des deux dernières années, Metrolinx a achevé 68 inspections sur des sites de travaux de CN et de CP.

Metrolinx paye à CN et CP des taux de majoration élevés

Recommandation 17

Pour éviter de payer des coûts de construction élevés à CN et CP, Metrolinx doit :

- *renégocier son contrat-cadre à long terme avec CN pour que les taux de majoration correspondent aux taux repères de l'industrie.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2019.

Détails

Nous avons noté lors de notre audit de 2016 que les taux de majoration appliqués par CN en sus des frais de main-d'oeuvre et de matériel étaient supérieurs aux taux repères de l'industrie. Metrolinx n'avait pas renégocié récemment ces taux élevés – ces derniers avaient été révisés pour la dernière fois en 2003, lors du remaniement du contrat-cadre à long terme.

Depuis notre audit à la fin de juin 2018, Metrolinx a achevé un examen interne de l'entente en vigueur afin de déterminer d'éventuelles modifications à y apporter, notamment en ce qui touche les modalités commerciales. Les modifications envisagées consistaient entre autres à incorporer des modalités autorisant Metrolinx à exercer une meilleure surveillance ainsi qu'à ventiler les tarifs du contrat.

Metrolinx a aussi fait appel à un cabinet externe pour effectuer une évaluation indépendante de l'entente afin de déterminer les améliorations qui pourraient y être apportées. Achevée en juillet 2017, cette évaluation a permis de déterminer 13 points à améliorer relativement au rendement des entrepreneurs, aux pratiques de gestion

des marchés et aux résultats des négociations contractuelles avec CN. Cela comprend l'établissement :

- d'un cadre de gestion du rendement des entrepreneurs, pour définir un processus de suivi du rendement de CN;
- d'un processus de facturation, pour déterminer la manière dont les factures seront établies, délivrées et examinées, sans oublier les pièces justificatives à produire;
- d'un processus de gestion des changements, notamment des lignes directrices sur la gestion et la négociation des changements, ce qui inclut les étapes d'autorisation à suivre et les exigences de documentation.

Se fondant sur l'examen interne et l'évaluation indépendante de l'entente, Metrolinx dresse la liste des mises à jour possibles du contrat-cadre, entre autres les modifications proposées des modalités commerciales, dont les taux de majoration. Metrolinx prévoit que les négociations avec CN vont débiter vers le début de 2019.

- *négocier une entente avec CP pour que les estimations exposent de façon détaillée tous les coûts et que les taux de majoration correspondent aux taux repères de l'industrie.*
État : Ne sera pas mise en œuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que pour s'assurer que les coûts de CP et les taux de majoration sont conformes aux normes de repère de l'industrie, il est important que Metrolinx exige que CP fournisse des estimations détaillées des coûts pour que Metrolinx puisse les examiner avant de signer tout contrat futur avec CP.

Détails

Au cours de notre audit de 2016, nous avons observé que CP n'avait pas conclu d'entente de construction à long terme avec Metrolinx. Ainsi, Metrolinx et CP ne s'étaient pas entendus sur la

méthode à employer pour établir les coûts des projets de construction et les taux de majoration acceptables. De plus, CP ne divulguait pas toujours les taux de majoration utilisés dans les factures soumises à Metrolinx. Il était ainsi difficile pour ce dernier de déterminer si les coûts de CP étaient raisonnables et justes, et si ses taux de majoration étaient conformes aux normes de l'industrie.

Depuis notre audit, les marchés de travaux entre Metrolinx et CP continuent d'être négociés en fonction de chaque projet, et il n'y a pas d'entente de construction à long terme. Au cours des deux dernières années, on a exécuté deux ententes de construction entre Metrolinx et CP; aux termes de ces ententes, Metrolinx paie les coûts directs ainsi que des frais indirects raisonnables engagés par CP.

Au moment de notre suivi, Metrolinx n'avait pas prévu de négocier une entente de construction à long terme avec CP, parce que le volume de travail requis sur les terrains appartenant à CP n'est pas le même que celui nécessaire sur les terrains appartenant à CN. Metrolinx continuera d'utiliser un contrat-cadre (qui inclut une entente de construction) comportant principalement des modalités standard, comme point de départ pour chaque projet sur les terrains de CP. Metrolinx a indiqué que cette approche permet de tirer avantage d'un contrat-cadre sur le plan de l'uniformité et de la normalisation, ainsi que de marchés que l'on peut personnaliser en fonction des exigences propres à chaque projet. Le gabarit d'entente de construction n'impose pas à CP l'obligation de présenter à Metrolinx une ventilation des coûts estimatifs des travaux (y compris les coûts indirects et les majorations, sans compter l'indication que les travaux seront menés par le personnel de CP ou par des entrepreneurs) avant le début des travaux. Cela permet à Metrolinx d'examiner les marchés et de négocier avec CP si les chiffres estimatifs posent problème.