

Chapitre 3

Section

3.07

Réseau GO

Contexte

Fondé en 1967, le Réseau GO exploite le plus important système interrégional de transport public du Canada, reliant Toronto aux municipalités voisines de la région du grand Toronto (RGT), qui englobe Durham, York, Peel et Halton. Au-delà de la RGT, il dessert la ville de Hamilton et les comtés de Simcoe, de Dufferin et de Wellington, soit une population de plus de cinq millions d'habitants. Le Réseau GO exploite un système étendu de trains de banlieue en activité dans sept corridors ferroviaires, comme le montre la Figure 1, lesquels transportent quelque 165 000 voyageurs un jour de semaine normal. De plus, 30 000 usagers empruntent chaque jour de semaine les autobus du Réseau GO.

Le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP) – appelés dans le présent rapport les « sociétés ferroviaires hôtes » – possèdent 70 % des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO. Les autres corridors appartiennent à l'organisme. Les deux sociétés ferroviaires hôtes assurent également l'affectation des équipages aux trains de l'organisme et la répartition de tous les trains, y compris ceux qui empruntent les voies appartenant au Réseau GO.

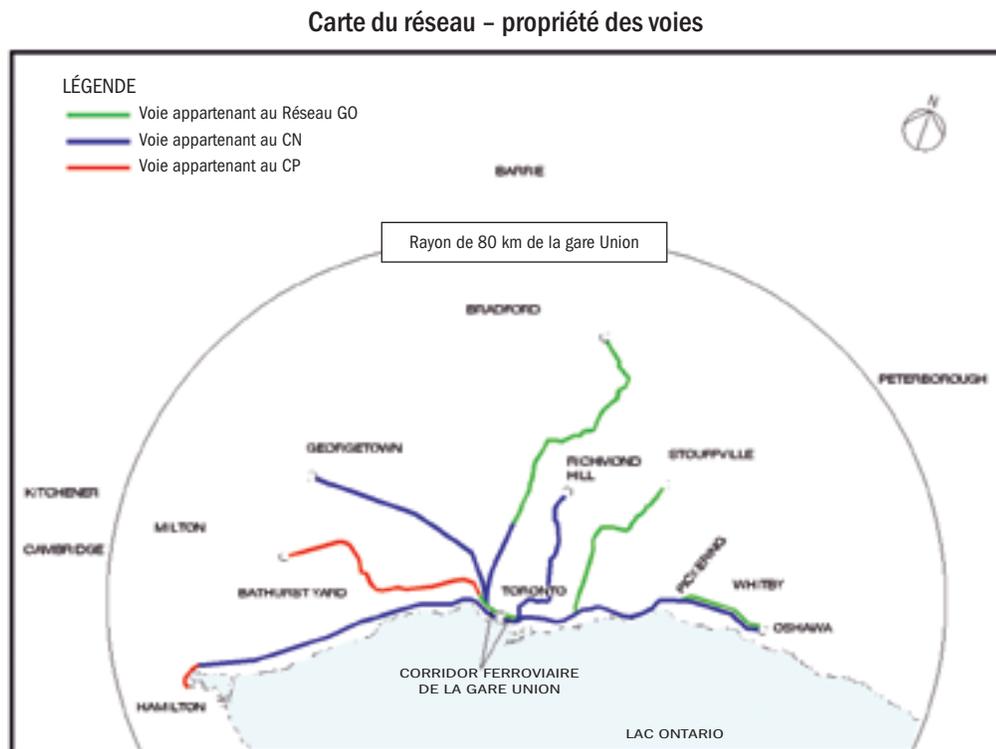
Au moment de notre vérification, le Réseau GO, ou la Régie des transports du grand Toronto, son

nom officiel, était régi par la *Loi de 2001 sur le Réseau GO*. La province nomme les membres du conseil d'administration de l'organisme, qui fait rapport au ministre des Transports. Toutefois, la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto* (la Loi) remplacera à terme la *Loi de 2001 sur le Réseau GO* lorsque toutes les dispositions auront été proclamées. En vertu de la Loi, le Réseau GO sera une division de la Régie des transports du grand Toronto (RTGT), sans conseil d'administration distinct.

Au 31 mars 2007, le Réseau GO comptait plus de 1 200 équivalents temps plein, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à environ 375 millions de dollars. En excluant l'amortissement et d'autres éléments d'une valeur d'environ 100 millions de dollars, le Réseau GO recouvre quelque 90 % des 275 millions de dollars restants à même les tarifs des usagers, et la province lui accorde une subvention équivalant au solde. Pour ce qui est des coûts d'immobilisation à des fins de croissance et d'expansion, la province satisfait à un tiers environ des besoins en fonds d'immobilisation du Réseau GO, à condition que le gouvernement fédéral et les administrations municipales en versent les deux autres tiers.

Figure 1 : Carte du réseau ferroviaire du Réseau GO

Source des données : Réseau GO



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Réseau GO disposait de procédures et de systèmes adéquats pour :

- répondre efficacement à la demande de services et fournir au public des services ferroviaires fiables et sûrs;
- s'assurer que ces services sont fournis dans le respect des principes d'économie et d'efficacité.

Puisqu'il s'agissait de notre première vérification du Réseau GO, celle-ci a principalement porté sur les activités ferroviaires, puisqu'elles représentent plus de 85 % de l'ensemble des activités de l'organisme. L'exploitation des autobus et l'acquisition et l'entretien du matériel roulant étaient exclus de la portée de la vérification.

Notre travail de vérification comprenait des entrevues menées auprès d'une majorité des membres actuels et passés du conseil d'administration du Réseau GO ainsi que d'employés compétents, un examen et une analyse de statistiques et de renseignements pertinents et une recherche sur les pratiques adoptées par des commissions de transport semblables d'autres ressorts. Notre vérification a principalement été menée au siège social du Réseau GO à Toronto.

Dans le cadre de notre examen et à la demande du président du Réseau GO, nous avons effectué un examen détaillé de la gouvernance du conseil d'administration. Les observations les plus importantes découlant de cet examen sont incluses dans le présent rapport, et un rapport détaillé a été présenté aux membres du conseil d'administration de l'organisme.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons élaboré les critères à respecter pour atteindre

nos objectifs. Ceux-ci ont été acceptés par la haute direction du Réseau GO.

Notre vérification comprenait également un examen des rapports de vérification pertinents produits par le bureau de vérification interne du Réseau GO, qui nous ont aidés à déterminer la portée et l'étendue de notre travail de vérification et à établir nos priorités.

Résumé

Le réseau de transport en commun du Réseau GO est une composante cruciale du système de transport dans la RGT. La demande des services de l'organisme augmente rapidement, à témoin la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires au cours des dix dernières années. Récemment encore, environ 95 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards et l'achalandage excessif sont devenus des problèmes de plus en plus courants. Au cours de notre vérification, entre octobre 2006 et février 2007, plus de 160 trains ont été annulés et plus de 3 400 retards ont été enregistrés, et le taux de ponctualité n'était que de 85 % environ. Bien que le Réseau GO ait pris certaines mesures pour corriger la situation, d'autres efforts devront être déployés pour répondre à la demande et fournir des services ferroviaires fiables.

En ce qui concerne la satisfaction de la demande de services et la gestion de la ponctualité, nous avons constaté que le plan de dépenses d'immobilisation du Réseau GO était fondé non pas sur la croissance prévue du nombre d'utilisateurs mais principalement sur des prévisions de financement par les gouvernements fédéral, provincial et municipaux. Sans une analyse plus approfondie de la demande future et des tendances, l'infrastructure dont dispose l'organisme pour faire face à la hausse du nombre d'utilisateurs pourrait se révéler insuffisante.

Certains secteurs pourraient continuer d'éprouver des problèmes graves de capacité ainsi que des difficultés répétées causées par les retards et le piètre service à la clientèle. De plus, sans ces données, les décideurs des différents ordres de gouvernement ne seront pas en mesure d'évaluer adéquatement le coût et les avantages des autres modes de transport et de prendre des décisions concernant les plans d'expansion et les niveaux de financement en fonction du nombre d'utilisateurs prévu.

Soixante-dix pour cent des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO appartiennent à des sociétés privées, et il doit donc se fier aux sociétés ferroviaires hôtes pour assurer l'entretien des voies et du matériel ferroviaire. Le contexte de fonctionnement a influé sur les activités du Réseau GO de plusieurs façons :

- En l'absence de solutions de rechange concurrentielles aux voies des sociétés ferroviaires hôtes, le Réseau GO, à l'instar d'autres exploitants de trains de banlieue au Canada, était préoccupé par les moyens limités dont il disposait pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et, dans certains cas, des mécanismes de contrôle des services actuels imposés par les sociétés ferroviaires hôtes. À cet égard, par exemple, le Réseau GO a indiqué que les trains de marchandises avaient souvent priorité sur les trains de voyageurs lorsqu'ils empruntaient les mêmes voies.
- Dans de nombreux cas, l'amélioration du service ferroviaire dépend du financement par le Réseau GO de l'expansion de l'infrastructure ferroviaire appartenant aux sociétés hôtes. Par exemple, des 580 millions de dollars que le Réseau GO prévoyait consacrer à des projets d'infrastructure ferroviaire au cours des dix prochaines années, environ 475 millions seront affectés au prolongement des corridors appartenant aux sociétés hôtes. Ces sociétés demeureront propriétaires de l'infrastructure

améliorée et garderont la mainmise sur celle-ci une fois les travaux terminés, mais le Réseau GO n'a aucune garantie de profiter d'un meilleur service en retour.

- Les sociétés ferroviaires hôtes ont stipulé qu'elles devaient exécuter tous les travaux requis en matière de conception de projet et de construction. Le Réseau GO et les sociétés ferroviaires devaient négocier un prix fixe pour chaque projet. Ainsi, le Réseau GO n'avait pas la possibilité de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour de tels travaux.

Les sociétés ferroviaires sont réglementées aux termes de la législation fédérale des transports. Toutefois, le Réseau GO ne dispose d'aucun mécanisme officiel qui lui permettrait de collaborer avec le gouvernement provincial au règlement des problèmes susmentionnés par des échanges directs avec le gouvernement fédéral. Le Réseau GO doit collaborer plus étroitement avec le ministère provincial des Transports pour s'assurer que les démarches faites auprès du gouvernement fédéral permettent de mieux protéger ses projets ferroviaires financés par les contribuables et de donner au public un accès adéquat au service ferroviaire.

En ce qui concerne l'acquisition de biens et de services, nous avons constaté que le Réseau GO avait adopté les politiques voulues pour instaurer un régime concurrentiel, dans le respect du principe de l'optimisation des ressources, et dans le cadre de processus ouverts et transparents. Toutefois, en pratique, ces politiques n'ont pas été efficaces dans un certain nombre de cas. Notamment, nous avons constaté ce qui suit :

- Le Réseau GO a conclu des ententes avec deux consortiums pour gérer plusieurs de ses projets d'immobilisations aux fins de croissance. Dans un cas, il a lancé une demande de propositions pour des services de consultation en gestion de programme et accordé un contrat d'une valeur de 247 000 \$

pour les 12 premiers mois. Par la suite, il a reconduit le contrat par des modifications successives, pour une durée de sept ans, à un coût additionnel de 25 millions de dollars à ce jour. De même, dans un autre cas, il a demandé une proposition pour l'exécution d'un travail d'une durée prévue de 17 mois et accordé un contrat d'une valeur d'environ 2,3 millions de dollars. Il a par la suite prolongé de trois ans le contrat, dont le coût a progressé de 15,2 millions de dollars depuis lors. Dans les deux cas, nous avons constaté que même si la portée des projets, décrite dans les renseignements fournis aux soumissionnaires potentiels, indiquait clairement qu'il s'agissait de projets pluriannuels, le Réseau GO a tout de même demandé des soumissions pour des travaux d'une durée de 12 et de 17 mois, respectivement. Puisque les projets d'immobilisations visés par l'entente de gestion doivent se poursuivre jusqu'en 2014, six années additionnelles pourraient s'écouler avant que les contrats conclus avec les consortiums fassent l'objet d'une nouvelle demande de propositions.

- Signalons également l'exemple d'un projet de technologie de l'information lancé en décembre 2002, qui devait prendre fin en novembre 2003 et coûter 2,4 millions de dollars. Au moment de la mise en production du système en décembre 2006, le coût du projet avait grimpé à 7,8 millions de dollars.
- En tenant compte des changements apportés aux contrats mentionnés ci-dessus, le nombre total de modifications dépasse 60, pour une valeur globale de près de 70 millions de dollars, soit une hausse d'environ 75 % par rapport à la valeur des contrats initiaux de 2004 à 2006. Même si le conseil d'administration du Réseau GO a approuvé la majorité des modifications aux contrats proposées par la direction, comme l'indiquent les résultats

de nos entrevues et de l'examen des procès-verbaux du conseil, certains membres se sont dits préoccupés par la fréquence et l'ampleur des modifications, mais ils estimaient qu'ils n'avaient pas vraiment d'autre choix que de les approuver, puisque les projets, dont la portée s'était élargie, étaient déjà bien avancés.

- Dans de nombreux cas, des fournisseurs ont été sélectionnés sans processus concurrentiel. Par exemple, en 2004-2005 et 2005-2006, plus de 8,6 millions de dollars ont été dépensés dans le cadre de contrats à fournisseur unique.

En ce qui concerne la gouvernance, nos recommandations visent à renforcer la responsabilisation et à assurer une supervision efficace de la gestion et des opérations. Le conseil d'administration doit élaborer un plan stratégique qui précise des objectifs au chapitre de la mesure des progrès, établir une structure de sous-comités chargés de superviser les enjeux opérationnels importants, évaluer son propre rendement et celui de la haute direction, et satisfaire à toutes les exigences en matière de reddition de comptes établies par la province.

Outre les observations ci-dessus, nous avons également constaté ce qui suit :

- Bien que le système de perception fondé sur le principe de la preuve de paiement semble tenir ses promesses, puisque les vérifications ont montré que moins de 1 % des usagers contrôlés n'avaient pas de titre de transport valide, environ 60 % de tous les contrôles ont été effectués en dehors des heures de pointe, soit à des périodes où voyagent moins de 20 % de l'ensemble de la clientèle. De plus, nous avons observé que le mode d'application de la réglementation variait beaucoup d'un contrôleur à l'autre.
- Si une vérification menée dans le cadre du programme de gestion de la sécurité des trains de banlieue de l'American Public Transportation Association (APTA) a brossé un portrait généralement positif de la sûreté et de la sécurité des services du Réseau GO,

d'autres mesures pourraient être prises pour les resserrer.

Nous avons remis le présent rapport au Réseau GO et l'avons invité à nous faire part de ses réactions. Sa réponse globale est reproduite ci-après et ses réponses aux recommandations individuelles, après la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est reconnaissant au vérificateur général des conclusions de la vérification et des recommandations qu'il a formulées. Le Réseau GO donne suite à la majorité, sinon à la totalité, des recommandations. Puisque la majorité des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO sont contrôlées et entretenues par des tiers, l'organisme n'est pas dans une position favorable pour tenter d'optimiser ses services au public, tout en maintenant un environnement d'affaires concurrentiel. Toutefois, dans ce domaine, le Réseau GO prend des mesures pour contrôler et optimiser ses activités et répondre positivement aux préoccupations qu'occasionne le service à la clientèle.

En 2008, le Réseau GO réduira sa dépendance envers les sociétés ferroviaires en ce qui a trait à l'affectation d'équipages aux trains qu'il exploite. Le nouveau contrat d'exploitation prévoira une équipe permanente d'exploitants qui accorderont plus d'importance au service à la clientèle que ne le font les équipages des trains de marchandises. Dans la même optique, le nouveau contrat d'entretien des trains, davantage axé sur le rendement, sera en vigueur. De plus, en 2008, la mise en service de nouvelles locomotives permettra d'améliorer la fiabilité des trains et de réduire leur empreinte écologique. La nouvelle infrastructure de voies ferrées, financée par les trois ordres de gouvernement, sera presque achevée, ce qui procurera à l'organisme une plus grande marge de manœuvre opérationnelle dans les corridors ferroviaires très engorgés.

Constatations détaillées de la vérification

DEMANDE DE SERVICE ET PONCTUALITÉ

Depuis le début de ses activités en 1967, le système de transport public du Réseau GO est devenu une composante cruciale du réseau de transport dans la RGT et un élément essentiel de la solution à l'engorgement routier et à la pollution atmosphérique. La demande de ses services augmente rapidement, à témoin la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires au cours des dix dernières années. Les jours de semaine, plus de 80 % des 165 000 voyageurs ferroviaires du Réseau GO se déplacent aux heures de pointe, à destination et en provenance de la gare Union au centre-ville de Toronto.

Jusqu'en 2004, entre 93 % et 96 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards sont devenus plus fréquents depuis. En particulier, depuis 2005, tandis que le nombre d'utilisateurs augmentait, une baisse de la ponctualité était observée. Le Réseau GO a indiqué avoir décidé sciemment de compromettre la ponctualité des trains afin d'améliorer le service en période de pointe.

Le Réseau GO juge qu'un train respecte l'horaire s'il arrive à destination dans les cinq minutes qui précèdent ou qui suivent l'heure prévue. Cette pratique est conforme à ce que font d'autres importants exploitants de trains de banlieue, qui jugent qu'un train est à l'heure si l'écart par rapport à l'heure d'arrivée prévue est d'au plus cinq ou six minutes. Entre octobre 2006 et février 2007, plus de 160 annulations de train et 3 400 retards ont été enregistrés. La durée moyenne des retards était de 13 minutes. Environ 2 000 retards, qui ont touché environ 2,6 millions d'utilisateurs, sont survenus aux heures de pointe. Au cours de la période, la ponctualité des trains du Réseau GO n'était que de 85 % en moyenne.

La Figure 2 présente des données sur la ponctualité du service d'autres exploitants de trains de banlieue d'Amérique du Nord en 2006. L'environnement d'exploitation de ces sociétés de transport en commun est comparable à celui du Réseau GO. Cependant, une différence importante est à signaler : 70 % des corridors ferroviaires qu'empruntent les trains du Réseau GO appartiennent à des sociétés ferroviaires privées, tandis que, dans le cas des exploitants énumérés à la Figure 2, les corridors sont en majorité des propriétés de l'État.

Les résultats de la plus récente enquête sur la satisfaction de la clientèle du Réseau GO, menée en 2004, ont révélé que la satisfaction générale des usagers réguliers a baissé, passant de 80 % en 1998 à 74 % en 2004. Les principaux facteurs qui expliquent ce recul étaient le service inadéquat en période de pointe, la baisse de la ponctualité du service ferroviaire et l'encombrement des trains. Depuis l'enquête de 2004, le nombre d'utilisateurs a augmenté de 9 % sans hausse correspondante de la capacité. Le Réseau GO n'a pas mené d'enquête semblable sur la satisfaction de la clientèle depuis 2004.

Raisons des retards des trains

Pour connaître le moment de l'arrivée en gare des trains, le Réseau GO se fie à un ensemble de moyens comprenant des registres tenus par les équipages, la surveillance vidéo et un système de positionnement global. Les données sur l'heure d'arrivée sont entrées manuellement dans un système informatique que le CN possède et exploite pour gérer les activités ferroviaires du Réseau GO. Le système détermine les raisons des retards et en attribue la responsabilité au Réseau GO et à ses partenaires d'exploitation. En examinant les données fournies par le système, nous avons remarqué que les principales causes de retard étaient les pannes de matériel (tels dispositifs d'aiguillage et de signalisation, passages à niveau, locomotives et voitures-coach), comme l'illustre la Figure 3.

Figure 2 : Ponctualité des trains, réseaux de trains de banlieue comparables en Amérique du Nord, 2006

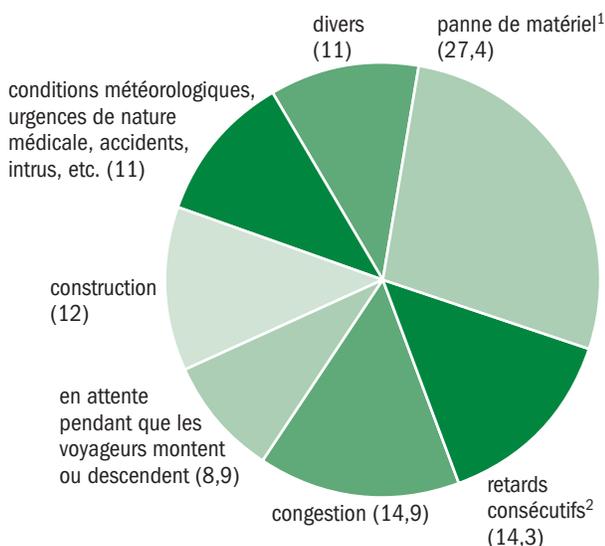
Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Société de trains de banlieue	Nombre annuel de voyageurs ferroviaires (en millions)	Ponctualité en 2006 (%)
AMT Montréal – service de trains de banlieue reliant le centre-ville aux collectivités avoisinantes	15	98,0
Metro North (New York) – service de trains de banlieue entre la ville de New York et sa banlieue nord dans les États de New York et du Connecticut	75	97,8 ¹
Northeast Illinois Regional Commuter Railroad, aussi appelée METRA (Chicago) – service de trains de banlieue qui dessert la ville de Chicago et sa banlieue	82	96,5 ^{1,2}
New Jersey Transit – système étatique de transports en commun qui dessert l'État du New Jersey et les comtés d'Orange et de Rockland dans l'État de New York – offre des services d'autobus, de trains légers et de trains de banlieue à l'échelle de l'État	69	95,1 ^{1,3}
Long Island Railroad (New York) – système de trains de banlieue desservant Long Island (New York)	82	93,3 ¹
Réseau GO	41	89,5
Massachusetts Bay Transportation Authority, aussi appelée MBTA (Boston) – système de trains de banlieue dans la région métropolitaine de Boston	38	89,0 ³
Southeastern Pennsylvania Transportation Authority, aussi appelée SEPTA (Philadelphie) – service de trains de banlieue desservant Philadelphie et sa banlieue	30	88,4 ^{1,3}

1. Pourcentage de trains de banlieue qui arrivent à destination dans les six minutes avant ou après l'heure prévue (comparativement à cinq minutes pour les autres exploitants).
2. De janvier à juin 2006.
3. Exercice terminé le 30 juin 2006.

Figure 3 : Raisons des retards, octobre 2006 – février 2007

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1. dispositifs d'aiguillage et de signalisation, passages à niveau, locomotives, voitures-coach, etc.
2. un premier retard entraîne le retard d'autres trains

Un certain nombre de retards – tels que ceux attribuables à des urgences médicales et à des travaux de construction – étaient indépendants de la volonté du Réseau GO. De plus, en raison des contraintes liées à l'infrastructure et aux échéances serrées visant à répondre à la demande, une difficulté sur laquelle butait un train provoquait souvent le retard d'autres trains. Dans près de 15 % des cas, le retard d'un train était attribuable au retard d'un autre.

En réponse à la récente baisse importante de la ponctualité, le Réseau GO a entrepris un examen de la question et en a présenté les résultats à son conseil d'administration en avril 2007. Tous les trajets de jour de semaine ont fait l'objet d'un examen distinct pour repérer les retards répétés et prévoir des solutions au problème. Le Réseau GO a indiqué que le processus aurait lieu chaque trimestre pour garantir le règlement des questions émergentes dans les meilleurs délais.

Si l'examen de la ponctualité a débouché sur des projets de modifications aux différents trajets là où la situation s'y prêtait, il a également révélé qu'aucune initiative prise isolément ne permettrait d'éviter une proportion élevée des retards et qu'il était peu probable que le service s'améliore rapidement. De plus, certains types de retards sont de nature systémique et n'ont pas été examinés dans le cadre de cet exercice. Ces questions systémiques, qui comprennent les problèmes d'aiguillage et de signalisation, les retards attribuables au matériel roulant et les questions et procédures de contrôle du trafic, devaient être examinées séparément.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer de prendre des mesures appropriées en temps opportun et garantir ainsi la ponctualité des trains, le Réseau GO doit :

- rendre officielle la pratique consistant à examiner périodiquement les différents trajets;
- donner suite à ses engagements d'entreprendre un examen des questions systémiques à l'origine des retards des trains et élaborer et mettre en œuvre un plan d'action assorti d'un échéancier pour régler chacune des questions systémiques importantes;
- procéder à une nouvelle enquête sur la satisfaction de la clientèle pour connaître les commentaires des clients sur les façons d'améliorer le service.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO travaille de façon proactive avec ses fournisseurs de services pour régler les problèmes de ponctualité. Il a mis en place un processus officiel d'examen des trajets et collabore avec les sociétés ferroviaires à éliminer les causes systémiques de retards. L'organisme s'emploie à renforcer la capacité des voies des sociétés ferroviaires pour augmenter sa marge de manœuvre et éviter le retard des différents

trains. La province s'est également engagée à mettre à niveau le parc de locomotives, pour que le service soit offert à la faveur de matériel fiable. Dans le secteur de l'exploitation, le Réseau GO a entériné un nouveau contrat d'exploitation des trains par un tiers qui assurera l'embauche d'équipages permanents et l'établissement d'une relation axée sur le rendement.

En ce qui concerne les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, nous y procédons désormais tous les deux ans. Grâce à notre processus de suivi des plaintes, nous savons que les clients veulent un service plus fiable et davantage d'options de service. Il s'agit d'une source importante d'insatisfaction de la clientèle. Le Réseau GO poursuit ses efforts pour répondre aux attentes de ses clients.

Planification des investissements aux fins de croissance

Les retards attribuables à l'encombrement révèlent que la capacité du réseau ferroviaire est dépassée et qu'il n'est pas en mesure de répondre à la demande croissante de service. En nous fondant sur un recensement des voyageurs effectué par le Réseau GO en octobre 2006, nous avons évalué que, aux heures de pointe, les trains avaient transporté environ deux millions de voyageurs de plus que la capacité assise en 2006. La ligne de Milton est la plus encombrée, sa capacité étant d'environ 19 000 places assises par jour, comparativement à une clientèle réelle de quelque 21 000 voyageurs.

Au moment de notre vérification, le Réseau GO prévoyait investir environ 1,7 milliard de dollars dans le cadre de son plan d'immobilisations aux fins de croissance au cours des dix prochaines années pour étendre son service. La Figure 4 résume la nature et le montant des dépenses prévues.

Ce niveau de dépenses en immobilisations devait permettre de renforcer la capacité ferroviaire

Figure 4 : Résumé du plan décennal d'immobilisations aux fins de croissance du Réseau GO, 2006-2007-2015-2016

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de dépenses	Montant (en millions de dollars)
expansion de l'infrastructure ferroviaire	580,4
achat de voitures-coach à deux niveaux et de locomotives	500,5
service d'autobus directs	165,5
agrandissement des stationnements des stations du Réseau GO	140,3
achat de biens	60,1
projets de croissance en dehors de la RGT	58,2
nouveaux autobus	37,0
autres besoins du réseau (y compris nouvelles stations, prolongements des quais aux stations existantes, installations d'entreposage des trains)	140,7
Total	1 682,7

du Réseau GO au cours des dix prochaines années d'environ 40 % – soit d'augmenter de 15 millions le nombre de voyageurs par an. La direction de l'organisme a fait savoir que, puisqu'il existe déjà une forte demande latente de service – autrement dit, le nombre de voyageurs continue de dépasser la capacité de service –, la croissance du nombre d'usagers était étroitement liée à la capacité du Réseau GO

d'améliorer le service des trains existants, et non à la croissance de la population et de l'emploi. Cette situation demeurera inchangée jusqu'à ce que le service offert permette de répondre à la demande latente.

Les priorités en matière d'extension du service reposaient sur des facteurs tels que le niveau de financement accordé par les gouvernements et la réaction des sociétés ferroviaires hôtes aux projets d'extension et de croissance, plutôt que sur le rythme auquel un corridor ferroviaire donné est prolongé par rapport à un autre. Il n'y a donc pas eu de planification officielle en vue de répondre à la demande future découlant de facteurs comme les tendances démographiques locales, la croissance estimée du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire et l'intégration au réseau de transport en commun local. Le Réseau GO n'a pas non plus prévu tenir compte des effets des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande ni de leur rapport coûts-avantages. Notre examen de l'évolution du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire au cours des deux dernières années a montré des variations importantes de la croissance de la clientèle d'un corridor à l'autre, comme l'indique la Figure 5.

Sans une analyse approfondie de la demande future et des tendances, l'infrastructure dont disposera

Figure 5 : Nombre de voyageurs ferroviaires par corridor, 2004-2006

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Corridor	2004 (en milliers)	2006 (en milliers)	Augmentation depuis 2004 (en milliers)	Augmentation (%)
Bradford	1 647	2 273	626	38
Stouffville	1 933	2 644	711	37
Georgetown	3 329	3 805	476	14
Richmond Hill	1 814	2 047	233	13
Milton	5 429	6 025	596	11
Lakeshore Ouest	12 863	13 560	697	5
Lakeshore Est	10 689	10 811	122	1
Total	37 704	41 165	3 461	9

le Réseau GO pour faire face à la hausse du nombre d'usagers pourrait se révéler insuffisante. Certains secteurs pourraient continuer d'éprouver des problèmes graves de capacité ainsi que des difficultés répétées causées par des retards et le piètre service à la clientèle. De plus, les décideurs des différents ordres de gouvernement auront besoin de données de cette nature pour être en mesure d'évaluer adéquatement le rapport coûts-avantages des solutions de rechange en matière de transports et de prendre des décisions éclairées concernant les plans d'extension et les niveaux de financement.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer de mettre en place une stratégie efficace et de répondre ainsi à la demande croissante des voyageurs, le Réseau GO doit établir un processus exhaustif de planification des investissements qui tient compte de facteurs tels que la croissance du nombre de voyageurs par corridor et l'incidence des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande de service.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Les dirigeants actuels (et passés) des administrations publiques reconnaissent le besoin d'étendre les services du Réseau GO et l'estiment fondé. Récemment, cette reconnaissance a été renforcée par la publication du plan de croissance intitulé « Place à la croissance » et la conclusion d'une entente entre les gouvernements fédéral et provincial pour l'extension du Réseau GO dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Les décideurs provinciaux, municipaux et fédéraux reconnaissent maintenant le succès du Réseau GO et la nécessité d'accroître fortement ses services. Le Réseau GO a pris de l'expansion en fonction des budgets dont il disposait. Toutefois, le financement des immobilisations de l'organisme a été

irrégulier et instable d'un exercice à l'autre. Il est difficile de planifier de façon dynamique des projets pluriannuels d'extension des services nécessaires pour faire face à la croissance démographique dans la RGT lorsque les engagements de financement sont pris sur une base annuelle.

Le Réseau GO s'emploiera à établir un processus intégré de planification des immobilisations qui tient compte de la croissance du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire et de l'incidence des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande de service.

Congestion des voies et droit d'accès

Comme le montre la Figure 3, 15 % des retards signalés entre octobre 2006 et février 2007 étaient attribuables à la congestion des voies. Puisque les sociétés ferroviaires hôtes possèdent 70 % des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO, celui-ci doit les partager avec des trains de marchandises et d'autres trains de voyageurs. Les sociétés ferroviaires hôtes assurent également l'affectation des équipages aux trains de l'organisme et la répartition de ces derniers, sans exception, et elles entretiennent les voies et le matériel ferroviaire.

Le partage de l'accès des voies ferrées et l'exploitation et l'entretien des trains et du matériel de l'organisme par les sociétés ferroviaires hôtes nuisent aux activités du Réseau GO de nombreuses façons :

- Selon le Réseau GO, les trains de marchandises ont souvent priorité sur les trains de voyageurs en ce qui concerne le service fourni par les sociétés ferroviaires parce que le Réseau GO est à l'origine de moins de 1 % des revenus de celles-ci. D'octobre 2006 à février 2007, plus de 500 retards ont été attribués à la congestion et à la nécessité de partager les voies.

- En l'absence de solutions de rechange concurrentielles aux voies des sociétés ferroviaires hôtes, le Réseau GO, à l'instar d'autres exploitants de trains de banlieue au Canada, était préoccupé par les moyens limités dont il disposait pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et, dans certains cas, des moyens de contrôle exercés par les sociétés ferroviaires hôtes sur le service susceptible d'être offert, par exemple des restrictions imposées à la hausse du service ferroviaire.
- Le Réseau GO doit négocier avec les sociétés ferroviaires hôtes l'amélioration des services, y compris l'augmentation du nombre de trains. Selon l'organisme, une entente intervient généralement seulement une fois qu'il a accepté de financer l'extension de l'infrastructure des sociétés hôtes. Par exemple, des 580 millions de dollars que le Réseau GO prévoyait consacrer à des projets d'extension de l'infrastructure ferroviaire au cours des dix prochaines années, environ 475 millions de dollars seront dépensés pour prolonger les corridors appartenant aux sociétés hôtes. Malgré le financement de l'extension par le Réseau GO, les sociétés ferroviaires posséderont les biens, percevront des droits d'accès auprès du Réseau GO et contrôleront l'utilisation de la nouvelle infrastructure améliorée une fois celle-ci terminée. L'apport du Réseau GO à la fois enrichit les actifs des sociétés ferroviaires et favorise le mouvement des trains de marchandises, mais à ce jour l'organisme a reçu peu de garanties officielles que le service sera amélioré en contrepartie de son investissement.
- Les ententes conclues entre le Réseau GO et les sociétés ferroviaires hôtes stipulaient que ces dernières devaient exécuter tous les travaux requis de conception de projet et de construction, directement ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs. Le Réseau GO

et les sociétés devaient négocier un prix fixe pour chaque projet. Par conséquent, l'organisme n'avait pas la possibilité de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour s'assurer que les travaux seraient effectués au coût le plus raisonnable.

Les sociétés ferroviaires sont réglementées aux termes de la législation fédérale des transports, et c'est le cas du Réseau GO et des autres exploitants de trains de banlieue au Canada. Même si le gouvernement fédéral reconnaît les préoccupations provoquées par cet état de choses, plusieurs tentatives visant à fournir une protection législative aux exploitants de trains de banlieue ont échoué. Toutefois, en mai 2006, le ministre fédéral des Transports a déposé le projet de loi C-11, dont l'objet était de modifier la *Loi sur les transports au Canada* et la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Certaines modifications proposées dans le projet de loi C-11, adopté en juin 2007, visent à équilibrer les intérêts des administrations de services de transport urbain et de trains de banlieue et ceux des transporteurs ferroviaires. Parmi les principales modifications figurent les suivantes :

- la possibilité d'accéder aux voies des sociétés ferroviaires sous réglementation fédérale en recourant à un mécanisme de résolution de différends proposé en vertu de la loi;
- l'habilitation de l'Office des transports du Canada pour qu'il détermine le montant des droits d'accès à verser aux sociétés ferroviaires hôtes;
- l'autorisation des administrations de transport en commun urbain d'acheter une voie ou un corridor ferroviaire à la valeur nette de récupération;
- l'obligation de rendre publics sur demande, par souci de transparence, les futurs contrats conclus entre les sociétés ferroviaires et les fournisseurs publics de services aux voyageurs.

Notre examen et nos discussions avec les responsables du Réseau GO nous ont permis de conclure que les modifications permettraient de répondre à bon nombre des préoccupations du Réseau GO, mais non à toutes. Nous avons également noté que l'organisme s'était joint à d'autres exploitants de trains de banlieue du Canada pour faire valoir ses points de vue sur le projet de loi C-11 au ministre fédéral des Transports. Toutefois, aucun mécanisme officiel ou d'usage courant n'est en place qui permettrait au Réseau GO de conjuguer ses efforts à ceux du ministère provincial pour s'assurer que ces questions sont soulevées au cours des négociations fédérales-provinciales sur les transports.

RECOMMANDATION 3

Pour bien protéger les intérêts du public, le Réseau GO doit travailler de façon proactive avec la province pour assurer au public l'accès à un service ferroviaire économique et efficient.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO recouvre près de 90 % de ses coûts d'exploitation, et sa clientèle continue d'augmenter; il est un chef de file du secteur grâce au service économique qu'il offre à sa clientèle. Il continuera de collaborer avec les différents ordres de gouvernement et l'industrie ferroviaire à assurer au public un service ferroviaire économique et efficient, y compris un droit d'accès approprié.

Ententes avec les sociétés ferroviaires hôtes et les fournisseurs

Les sociétés ferroviaires hôtes sont tenues d'entretenir les corridors qu'elles possèdent. De plus, le Réseau GO a confié à plusieurs importants fournisseurs, dont les deux sociétés ferroviaires hôtes, la responsabilité de l'affectation des équipages à ses

trains et de l'entretien des voies et des installations qui lui appartiennent, y compris ses locomotives et voitures-coach. Au cours des cinq dernières années, le Réseau GO a mis environ 65 % des retards sur le compte de ses fournisseurs de services.

Nous avons observé qu'en dépit du nombre répété – et croissant, dans certains cas – de retards attribués aux fournisseurs de services, les modalités des ententes d'exploitation conclues entre le Réseau GO et ses fournisseurs n'ont pas permis d'améliorer la ponctualité. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En vertu de l'entente conclue avec une société ferroviaire hôte, le Réseau GO doit verser une prime d'encouragement à l'amélioration de la qualité du service qui peut augmenter ou diminuer en fonction de l'atteinte de seuils de ponctualité établis pour chaque corridor ferroviaire. Toutefois, la prime a été plafonnée à un montant maximal beaucoup trop faible pour avoir un effet d'encouragement, compte tenu des quelque 50 millions de dollars que versait chaque année le Réseau GO à la société ferroviaire hôte. De plus, le corridor ferroviaire le plus achalandé n'était pas visé par ce mécanisme d'ajustement.
- L'entente sur l'entretien du matériel conclue avec un important fournisseur de services prévoit des pénalités pouvant atteindre 3 % des 30 millions de dollars versés au cours de l'exercice en contrepartie des services si des trains accusent un retard de plus de 20 minutes ou si des départs sont annulés en raison d'une panne de matériel. Comme dans le cas de la société ferroviaire hôte susmentionnée, les dispositions décrites ci-dessus n'ont pas permis d'assurer le rendement voulu, puisque le nombre de retards attribués à des pannes du matériel entretenu par le fournisseur a augmenté sensiblement l'an dernier.
- Bon nombre des ententes conclues par le Réseau GO avec la deuxième société ferroviaire

hôte et plusieurs autres fournisseurs ne contenaient aucune disposition particulière qui prévoyait des primes d'encouragement ou des pénalités. L'entente d'exploitation conclue avec la société ferroviaire stipule simplement que les deux parties conjugueront leurs efforts pour parvenir à un taux de ponctualité de 100 % en réduisant au minimum les interruptions de service qui pourraient incommoder les voyageurs.

Le Réseau GO a pris certaines mesures pour exercer un contrôle accru sur la ponctualité de ses trains. Au moment de notre vérification, il était en voie d'assumer à la place des sociétés ferroviaires la responsabilité de la gestion des activités des équipages. Il était également en bonne posture pour renforcer les clauses sur le rendement de plusieurs ententes qui devront être renouvelées dans un avenir proche. Toutefois, en ce qui concerne d'autres ententes, le Réseau GO pourrait ne pas avoir suffisamment d'influence pour en modifier la substance, puisqu'il n'a d'autre choix que d'utiliser les voies ferrées et les services de leurs propriétaires.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer un service ferroviaire fiable, le Réseau GO doit :

- mieux collaborer avec les fournisseurs de services pour réduire le nombre de retards qui leur sont attribués, surveiller les progrès réalisés en vue de réduire le nombre de retards et prendre des mesures appropriées;
- passer en revue les modalités des ententes conclues avec les fournisseurs de services et, dans la mesure du possible, négocier des modifications à apporter aux ententes futures pour améliorer le rendement et la responsabilisation.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO prend des mesures proactives en vue d'améliorer la prestation des services. Il continuera à travailler en étroite collaboration avec tous les fournisseurs de services pour les encourager à améliorer leur rendement et à prendre des mesures correctives en vue de régler les problèmes systémiques. Des contrats d'exploitation et d'entretien seront renouvelés en 2008. Des contrats axés sur le rendement (et l'imposition de pénalités en cas d'exception) seront fortement envisagés, s'il s'agit d'une option viable sur le plan économique pour le Réseau GO et la province.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Pratiques d'approvisionnement

Au cours des deux exercices terminés le 31 mars 2006, les dépenses totales engagées par le Réseau GO pour l'acquisition de biens et de services, à l'exception du matériel roulant, se sont élevées à environ 470 millions de dollars. De ce montant, 165 millions de dollars ont été affectés à des projets d'immobilisations entrepris par l'organisme sur le réseau des sociétés ferroviaires hôtes. Les ententes conclues par le Réseau GO avec les sociétés ferroviaires hôtes stipulaient que ces dernières devaient effectuer tous les travaux de conception de projet et de construction nécessaires. Un prix fixe a été négocié pour ces travaux, et le Réseau GO n'a pas eu l'option de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour s'assurer de recevoir le meilleur produit au meilleur prix.

Hormis les contraintes occasionnées par l'absence d'un processus d'appel d'offres concurrentiel et l'obligation de recourir aux sociétés ferroviaires hôtes, nous avons constaté que le Réseau GO avait mis en place des politiques adéquates pour s'assurer que les biens et les services sont acquis en régime

de concurrence, dans un souci d'optimisation des ressources et dans le cadre de procédures ouvertes et transparentes. La Figure 6 résume les politiques du Réseau GO en matière d'approvisionnement en régime de concurrence.

Même si les politiques d'approvisionnement en régime concurrentiel de l'organisme étaient acceptables, elles n'ont pas été garantes de l'optimisation des ressources dans un certain nombre de cas. En particulier, nous avons des réserves concernant les pratiques d'approvisionnement adoptées par le Réseau GO relativement à un certain nombre de projets d'immobilisations et d'entretien à long terme. Par exemple :

- Le Réseau GO a conclu des ententes avec deux consortiums, à qui il a confié la gestion de plusieurs de ses projets d'immobilisations aux fins de croissance à la gare Union de Toronto en 2000-2001 et dans les corridors ferroviaires empruntés par ses trains en 2003-2004. Dans le cas des projets de la gare Union, le Réseau GO a lancé une demande de propositions afin d'obtenir des services de consultation en gestion de programmes et adjugé un contrat d'une valeur de 247 000 \$ pour une période de 12 mois. Par la suite, il a reconduit neuf fois le contrat jusqu'en 2007-2008, à un coût

additionnel de 25 millions de dollars à ce jour. Pour ce qui est des projets visant les corridors ferroviaires, le Réseau GO a demandé des propositions pour la gestion de programmes et accordé un contrat d'une valeur d'environ 2,3 millions de dollars pour une période de 17 mois. Comme dans le cas du premier contrat, l'organisme a par la suite prolongé le second, de trois ans cette fois, et le coût de celui-ci a augmenté de 15,2 millions de dollars depuis lors. Nous avons constaté que, même si la portée des projets, décrite dans les renseignements fournis aux soumissionnaires potentiels, indiquait clairement que les travaux d'immobilisations prévus à la gare Union et dans les corridors ferroviaires, dont les coûts étaient fixés à 250 millions de dollars dans le premier cas et à 500 millions dans le second, devaient faire l'objet d'une gestion pluriannuelle, le Réseau GO a tout de même demandé des soumissions portant sur des travaux d'une durée de 12 et de 17 mois, respectivement.

En ce qui concerne les projets de la gare Union, le Réseau GO nous a informés que, lorsqu'il a fait l'acquisition d'une partie de la gare en 2000, la capacité de fonctionnement

Figure 6 : Résumé des politiques d'approvisionnement du Réseau GO

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Plafond en dollars	Méthode d'approvisionnement
< 10 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> ● Soumission verbale ou écrite d'un ou de plusieurs fournisseurs, si possible.
10 000 \$-20 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> ● Soumission écrite d'au moins trois fournisseurs, si possible.
20 000 \$-100 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> ● Soumissions écrites d'au moins trois fournisseurs, si possible (le Réseau GO doit envisager de lancer un appel d'offres pour les contrats de consultation d'une valeur variant entre 50 000 \$ et 1 000 000 \$; pour les mandats de consultation dont la valeur estimative est supérieure à 1 000 000 \$, il doit envisager de lancer un appel d'offres public).
> 100 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> ● Un appel d'offres public doit être lancé; toutefois, le directeur de l'approvisionnement peut opter pour un appel d'offres restreint s'il y a une justification suffisante (telle qu'un nombre limité de fournisseurs admissibles). ● Pour les contrats de plus de 250 000 \$, l'approbation préalable du conseil d'administration est nécessaire.

maximale des lieux était pratiquement atteinte et que la liste des travaux d'entretien et de réparation remontait à une cinquantaine d'années. Par conséquent, de nombreux projets ont dû être entrepris sur-le-champ, sans que l'organisme puisse évaluer à fond l'ensemble des chantiers qu'il lui faudrait mener à bien à cet endroit. De plus, l'organisme a déclaré qu'il ne savait pas combien d'argent le gouvernement mettrait à sa disposition ni à quel moment les budgets des projets gérés dans le cadre des deux mandats seraient approuvés chaque année. S'il avait pu compter sur un engagement financier à long terme du gouvernement, il aurait pu élaborer une stratégie de mise en œuvre et octroyer des contrats de gestion de projets assortis de délais fermes.

Nous reconnaissons qu'il n'est peut-être pas possible de retarder certains projets d'immobilisations urgents et que le financement disponible peut avoir une incidence sur l'ampleur des travaux à effectuer et le calendrier d'exécution. Cependant, compte tenu de la longue durée des projets d'immobilisations prévus et des montants considérables à gérer, et comme le Réseau GO savait que le coût de deux contrats de gestion dépasserait le montant du contrat initial d'une année, nous sommes inquiets de constater qu'aucun processus exhaustif d'appel d'offres n'a été suivi pour donner à tous les consultants admissibles l'occasion de soumissionner les travaux et garantir ainsi l'optimisation des ressources.

Nous avons également été préoccupés par la durée indéterminée des ententes conclues dans les contrats de gestion ainsi que des projets gérés. Les cadres supérieurs du Réseau GO ont négocié le coût de la gestion des différents projets en se fondant sur le nombre de personnes qui y étaient

affectées par les consortiums et sur les rôles qui leur étaient attribués. Même si le Réseau GO a indiqué que les honoraires versés aux consortiums étaient inférieurs au montant recommandé par l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario, leur total n'était pas fixé. À ce jour, des modifications d'une valeur d'environ 40 millions de dollars ont été apportées aux contrats conclus avec les consortiums. De plus, nous avons observé des hausses importantes par rapport au coût estimatif des projets de la gare Union, qui, au moment de notre vérification, étaient passés d'un budget de 390 millions de dollars (incluant une réserve d'urgence de 25 %) à 460 millions. À défaut d'un processus d'appel d'offres concurrentiel qui lui aurait permis de comparer le prix et la qualité des services effectifs à ceux des services offerts sur le marché ouvert, le Réseau GO était peu certain d'avoir optimisé ses ressources en ce qui concerne le prix payé et les services reçus.

De plus, même si les contrats existants conclus avec les deux consortiums échoient le 31 mars 2008, selon le plan d'immobilisations du Réseau GO, les projets en cours de gestion se poursuivront jusqu'en 2014. Par conséquent, jusqu'à six autres années s'écouleront vraisemblablement avant que les contrats conclus avec les consortiums fassent l'objet d'un nouvel appel d'offres. Puisque les consortiums en sont venus au fil des ans à bien connaître le travail à effectuer, il serait éventuellement peu pratique de procéder à un nouvel appel d'offres pour les contrats existants. Toutefois, compte tenu des circonstances, la surveillance rigoureuse des travaux des consortiums est d'autant plus importante.

- Un contrat d'entretien du corridor ferroviaire de la gare Union et de services connexes de régulation de la circulation ferroviaire a été accordé sans appel d'offres à l'origine, en

juin 2000, aux propriétaires précédents du corridor. Selon le Réseau GO, les propriétaires précédents étaient les seuls fournisseurs admissibles, en raison de leur expérience. L'entente initiale a pris fin en juin 2006. Au moment de notre vérification, le Réseau GO n'avait pas parachevé de nouvelle entente. Il s'était plutôt engagé, dans une lettre d'intention, à en conclure une nouvelle avec le fournisseur actuel. Le contrat initial prévoyait des honoraires annuels d'environ 5 millions de dollars, alors que la nouvelle entente devrait coûter environ 6,8 millions de dollars par an pendant les six prochaines années. Bien que nous reconnaissons les raisons qui ont à l'origine poussé le Réseau GO à passer un marché à fournisseur unique, nous nous serions attendus à ce que, pendant l'intervalle de six ans, il recherche activement d'autres fournisseurs admissibles pour éviter de se retrouver dans la même situation. De plus, l'organisme n'avait pas officiellement déterminé si le prix du nouveau contrat était raisonnable ni envisagé de solutions de rechange, par exemple acquérir progressivement une expertise à l'interne pour éviter de dépendre excessivement du fournisseur unique.

- En juin 2005, le Réseau GO a consenti un contrat d'une valeur de 13,6 millions de dollars à un fournisseur pour l'entretien de ses corridors. L'organisme avait recensé sept soumissionnaires potentiels et lancé un appel d'offres public. Toutefois, seul le promoteur retenu a présenté une soumission. Étant donné la valeur élevée du contrat et le niveau d'intérêt manifesté, nous nous serions attendus à ce que le Réseau GO fasse enquête pour apprendre pourquoi les autres soumissionnaires potentiels ont choisi de s'abstenir. En réponse à notre demande de renseignements, le Réseau GO nous a appris que son personnel avait communiqué avec

les autres soumissionnaires possibles, mais qu'il avait omis de consigner et de classer méthodiquement l'information recueillie.

Outre nos préoccupations concernant la passation de contrats d'immobilisations et d'entretien à long terme, nous avons constaté qu'au cours des exercices 2004-2005 et 2005-2006, 85 millions de dollars additionnels ont été consacrés à des contrats qui avaient été négociés ou qui n'avaient pas fait l'objet d'un appel d'offres. Par exemple :

- Un montant de 8,6 millions de dollars a été affecté à 170 contrats de consultation à fournisseur unique. Pour justifier la passation de contrats à fournisseur unique, les responsables du Réseau GO ont souvent mentionné que le taux de facturation proposé par les consultants était raisonnable ou que ceux-ci possédaient les compétences nécessaires pour exécuter le mandat. Toutefois, en l'absence d'un processus d'acquisition concurrentiel, l'organisme ne s'est pas assuré que tous les consultants admissibles avaient bénéficié d'une occasion équitable de soumissionner, ni que les prix des services à fournir étaient concurrentiels.
- De plus, nous avons remarqué que, dans un certain nombre de cas, le coût initial des mandats de consultation a été fixé à 49 500 \$, tout juste moins que le seuil de 50 000 \$ à partir duquel un appel d'offres doit être lancé. Par la suite, ces contrats ont souvent été prolongés, entraînant des paiements deux à trois fois plus élevés que le montant initial. Par exemple, en juin 2005, un consultant s'est vu accorder un contrat, sans avoir suivi de processus concurrentiel, pour agir à titre de gestionnaire intérimaire d'un projet jusqu'à ce que son remplaçant soit recruté. Le prix plafond initial du contrat était de 49 500 \$. Après l'embauche du nouveau gestionnaire, toutefois, le contrat a été prolongé et la valeur du mandat, assorti de nouvelles responsabilités, est passée à près de 300 000 \$.

- Nous avons également observé de nombreux cas de contrats d'approvisionnement de moins de 10 000 \$ pour des services généralement offerts par de nombreux fournisseurs, comme l'impression, l'évaluation des biens immobiliers et l'installation de signalisation. Toutefois, le Réseau GO n'a pas tenté d'obtenir d'estimations verbales ou écrites comme le recommande sa propre politique d'approvisionnement. La valeur des bons d'achat liés à des contrats d'approvisionnement conclus sans appel d'offres pour des services de 10 000 \$ s'élevait à environ 4,5 millions de dollars. Le Réseau GO a déclaré que le fardeau administratif occasionné par la gestion de ces contrats d'approvisionnement de faible valeur expliquait pourquoi aucune estimation n'avait été obtenue. Pour alléger le fardeau, nous croyons qu'il devrait envisager de lancer périodiquement des appels d'offres et de sélectionner des fournisseurs de biens et de services d'usage courant offerts à un prix concurrentiel et pour une période précise, ce qui est pratique courante au gouvernement de l'Ontario.

Gestion de projet

La politique du Réseau GO autorise la hausse des prix contractuels initiaux si elle est justifiée et approuvée par la haute direction et le conseil d'administration. Pour les contrats dont la valeur adjugée est supérieure à 250 000 \$, la politique exige que les prolongations soient approuvées par le conseil d'administration si la valeur totale de celles-ci est supérieure à 50 % de la valeur contractuelle initiale. Les prolongations qui modifient la portée des contrats d'origine et entraînent une hausse du prix total de plus de 100 000 \$ doivent également être soumises au conseil d'administration aux fins d'avis.

Nous avons constaté que, entre 2004 et 2006, plus de 60 modifications à différents contrats d'origine avaient été présentées au conseil d'administration. La valeur de plus de 20 modifications apportées aux contrats d'approvisionnement conclus avec les deux consortiums pour assurer la gestion des projets d'immobilisations aux fins de croissance du Réseau GO et des projets dont la responsabilité leur était confiée pendant trois années (mentionnés à la section précédente comme étant notre principale préoccupation concernant les contrats de gestion de grands projets d'immobilisations et d'entretien à long terme) s'élevait à près de 56 millions de dollars. Les autres modifications, d'une valeur totale de près de 12 millions de dollars, ont été apportées à des contrats de consultation et d'entretien. Au total, des modifications d'une valeur de près de 70 millions de dollars représentaient environ 75 % de la valeur des contrats d'origine. Pour parer à l'imprévu, il est courant d'inclure dans de nombreux contrats, de construction et autres, une réserve d'urgence correspondant à une fraction comprise entre 10 % et 15 % de la valeur du contrat d'origine. Le nombre élevé de modifications apportées aux contrats conclus par le Réseau GO et les importants coûts additionnels qu'elles entraînent pourraient être le signe d'une mauvaise planification, d'une estimation initiale inadéquate des coûts ou d'une surveillance lacunaire des projets.

Dans un cas, nous avons constaté que le conseil d'administration avait approuvé six reconductions, totalisant plus de 1,5 million de dollars, d'un contrat qu'il avait autorisé pour le développement d'un système de technologie de l'information, un projet lancé à l'origine en décembre 2002 et dont le coût était de 2,4 millions de dollars. Selon les prévisions initiales, le système devait être mis en œuvre en novembre 2003. Cependant, les responsables ont largement sous-estimé les ressources nécessaires, la complexité des règles de négociation collective du Réseau GO et d'autres exigences techniques. Ce n'est donc qu'en septembre 2006 que le système

complet est devenu opérationnel. Le coût estimatif révisé de l'ensemble s'élevait à 7,8 millions de dollars.

À cet égard, nous constatons que la province a adopté des dispositions permettant de hausser le prix plafond des ententes, à condition que la hausse soit justifiée et documentée et que les autorités compétentes l'approuvent préalablement par écrit. Toutefois, la hausse du prix plafond devrait être autorisée uniquement dans des circonstances exceptionnelles et non à la fréquence à laquelle le Réseau GO y a recouru pour de nombreux contrats ces dernières années.

Le conseil d'administration a approuvé la majorité des modifications de contrats proposées par la direction. Toutefois, nos entrevues avec les membres actuels et passés du conseil d'administration et notre examen des procès-verbaux nous ont permis de constater que certains membres étaient préoccupés par la fréquence et l'ampleur des modifications demandées et estimaient que la direction avait peut-être mal défini la délimitation initiale des contrats. Certains membres du conseil d'administration croyaient avoir peu de choix autre que d'approuver les modifications aux contrats, puisque les projets étaient déjà bien entamés.

Garantie de bonne exécution des fournisseurs

En vertu des pratiques exemplaires types, les contrats des fournisseurs de services doivent décrire en détail les services à fournir, les résultats escomptés, les rapports exigés et l'indemnisation prévue en cas de rendement médiocre. Nous avons noté plusieurs exemples de situations, comme la suivante, dans lesquelles les fournisseurs n'avaient pas respecté les délais contractuels mais avaient tout de même été payés au complet.

- Une entreprise s'est vu accorder un contrat de 1,2 million de dollars pour agrandir le stationnement d'une station du Réseau GO. Le contrat stipulait que l'agrandissement devait

être terminé au plus tard en janvier 2006.

Toutefois, les travaux ont été achevés en octobre 2006. L'organisme a expliqué le retard notamment par la lenteur des travaux effectués par l'entrepreneur; cependant, le contrat ne prévoyait pas de recours, telle une réduction du montant du contrat, en cas de non-respect des délais. L'entrepreneur a été payé au complet – le Réseau GO a indiqué que même s'il avait envisagé de demander une indemnisation, il ne croyait pas être en mesure de prouver qu'il avait subi de perte financière, et les frais juridiques engagés pour défendre une telle réclamation auraient dépassé le montant de tout recouvrement.

- Un fournisseur a obtenu un contrat à fournisseur unique d'une valeur de 1,8 million de dollars pour fournir un mécanisme de remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare Union. La principale raison invoquée par le Réseau GO pour accorder le contrat sans appel d'offres était l'engagement pris par le fournisseur de livrer le mécanisme au plus tard le 31 mars 2006. La date de livraison était cruciale pour assurer la mise en œuvre du programme de remplacement des dispositifs d'aiguillage en mai 2006. Toutefois, le fournisseur a livré le mécanisme avec quatre mois de retard sans subir de conséquences, puisque le contrat ne prévoyait aucun recours en cas de non-respect de la date de livraison convenue.

Le Réseau GO a fait savoir que, dans de telles situations, son recours consiste à ne pas inviter les fournisseurs de services fautifs à soumissionner de nouveau.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer d'optimiser ses ressources et faire en sorte que ses processus d'acquisition soient jugés équitables, ouverts et transparents, le Réseau GO doit :

- se conformer à ses politiques internes, qui exigent de suivre un processus de sélection concurrentiel en vue d'acquérir des biens et des services;
- surveiller les contrats pour veiller au respect du prix d'origine et envisager d'obtenir une soumission distincte pour toute modification importante à la portée du travail prévu dans le contrat d'origine;
- prévoir des prix plafonds fermes dans les contrats, dans la mesure du possible;
- analyser les coûts et les avantages à long terme du recours à des consultants et envisager des solutions de rechange, telles l'embauche et la formation de personnel;
- renforcer les modalités des contrats conclus avec les fournisseurs pour assurer un rendement satisfaisant en temps opportun et prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est doté d'une politique d'approvisionnement intégrée et concurrentielle dont le respect est contrôlé régulièrement et qui est soumis périodiquement à l'examen et à l'approbation du conseil d'administration. Le personnel du Bureau du vérificateur général a reconnu que le Réseau GO avait mis en place de bonnes politiques d'approvisionnement. En cas de modification de la délimitation des travaux, il n'est pas toujours pratique ni avantageux, sous l'aspect de la valeur ajoutée, de lancer un nouvel appel d'offres, surtout lorsque les modifications sont la conséquence de circonstances imprévisibles. Toutefois, en cas de modification importante à la portée des travaux, nous convenons qu'il y a lieu d'envisager l'avantage de recourir à un nouvel appel d'offres en vue de la réalisation des travaux supplémentaires. Il est parfois nécessaire de prolonger des mandats en cours pour

pouvoir fournir un produit au public de manière efficiente et en temps opportun.

En ce qui concerne les contrats de gestion de programmes, la qualité du travail est primordiale. Elle est assurée par les compétences uniques des consultants affectés au Réseau GO. Les consultants doivent gérer des projets pluriannuels complexes de construction et d'ingénierie d'une valeur totale de près de 1 milliard de dollars. Il n'aurait pas été pratique d'établir un contrat qui aurait stipulé le prix global de ces travaux. Le lancement de demandes de propositions successives à intervalles de quelques années aurait été un moyen très peu efficace de pourvoir en ressources humaines ces importants contrats de gestion de programmes. Le Réseau GO a choisi une méthode de passation de contrats qui est courante dans l'industrie; cette approche a reçu l'aval du conseil d'administration et du personnel des gouvernements provincial et fédéral.

Quoi qu'il en soit, le Réseau GO examinera ses pratiques actuelles et y apportera les modifications nécessaires pour renforcer les contrôles de l'approvisionnement en biens et services.

ÉTABLISSEMENT DES TARIFS

Les revenus de la vente de billets constituaient environ 95 % de l'ensemble des revenus d'exploitation (excluant les subventions gouvernementales) encaissés par le Réseau GO au cours de l'exercice 2006-2007. Le Réseau GO recouvre une part importante de ses coûts d'exploitation à même ses revenus d'exploitation. Le ratio des revenus aux coûts du Réseau GO, qui se chiffrait à 89,5 % en 2006-2007, est nettement plus élevé que la moyenne signalée par les commissions de transport du Canada et d'autres pays, telle qu'elle est publiée par l'Association canadienne du transport urbain, comme le montre la Figure 7. Les hausses de tarifs décidées par le Réseau GO visent en grande partie

Figure 7 : Ratio revenus/coûts moyen des commissions de transport du Canada et de pays choisis, 2006

Source de données : Association canadienne du transport urbain

Pays	Ratio revenus/coûts moyen (%)
Canada	62
Allemagne	60
France	55
Suède	44
États-Unis	39
Italie	33
Pays-Bas	28

à maintenir relativement constant le ratio revenus/coûts, défini comme étant le rapport entre les revenus et les dépenses d'exploitation.

Les tarifs des réseaux de trains et d'autobus sont déterminés au moyen d'une formule à composantes fixes et variables. Les tarifs exigés et les rabais offerts varient selon la catégorie de clients, la longueur du trajet et la fréquence des déplacements. Depuis sa fondation en 1967, le Réseau GO utilise un système de zones tarifaires. En raison de l'expansion rapide du réseau exploité par l'organisme, ce système est devenu fastidieux et offre peu de marge de manœuvre pour établir les tarifs. Par exemple :

- Le système a la capacité de gérer 100 zones seulement, dont 97 ont déjà été utilisées.
- Le Réseau GO ne peut percevoir de tarifs différents pour son service de trains et d'autobus ni un tarif majoré pour le service ferroviaire express.
- Puisque les zones chevauchent différentes lignes, une hausse de tarif sur une ligne doit généralement être appliquée à l'ensemble d'entre elles.

En novembre 2006, à la suite d'un appel d'offres public, le ministère des Transports a accordé un contrat de 250 millions de dollars à un cabinet d'experts-conseils, qu'il a chargé d'élaborer et de gérer un système de carte de transport en commun

dans la RGT. Grâce au système, les usagers peuvent mettre en mémoire dans une carte une valeur monétaire de titres de transport et utiliser la carte ensuite dans les différents réseaux de transport en commun de la RGT. Le contrat prévoit un mandat de dix ans, et il peut être reconduit deux fois pour des périodes de trois ans. Ses modalités englobent la conception initiale et la mise en œuvre d'une carte de transport en commun, de même que la maintenance et l'exploitation futures du système. Au moment de notre vérification, ce projet en était au stade préliminaire, et un projet pilote devait commencer à Mississauga en juillet 2007.

GARANTIE DE L'ACQUITTEMENT DES TARIFS

Contrôle des titres de transport

À l'heure actuelle, le principe de la preuve de paiement est appliqué à bord des trains exploités par le Réseau GO. Les usagers du train de banlieue doivent acquitter le tarif avant de monter, et toutes les stations sont librement accessibles (la présentation d'un billet n'est pas nécessaire pour monter à bord d'un train ou d'un autobus). Les préposés des stations vendent des billets à passage unique, des billets à passages multiples et des laissez-passer mensuels. Les détenteurs de billets à passages multiples doivent annuler un passage sur leur billet avant de monter. Des agents de surveillance du Réseau GO effectuent régulièrement des contrôles à bord qui consistent à inviter tous les voyageurs à produire une preuve de paiement valide, telle que le billet présentant la date et l'heure d'oblitération. Un voyageur qui ne produit pas de preuve de paiement valide est passible d'un avis d'infraction provinciale de 110 \$ ou d'un avertissement.

La norme générale du Réseau GO consiste à contrôler aux moins 6 % de la clientèle. De plus, les trains doivent être contrôlés à chaque heure de départ prévue au moins une fois par mois ou deux fois par période de deux mois. Nous avons constaté

que, dans les faits, le taux de contrôle général signalé par le Réseau GO pour la période allant d'octobre 2005 à septembre 2006 était légèrement inférieur à la norme, soit 5,18 %. Nous avons également observé ce qui suit :

- Environ 60 % de tous les contrôles ont été effectués à bord des trains en dehors des heures de pointe. Pendant les heures creuses, les trains transportent moins de 20 % des voyageurs.
- Le taux de contrôle général dans le corridor le plus contrôlé était de 5,81 %, alors que dans le corridor le moins contrôlé, il n'était que de 1,53 %.
- Jusqu'à 76 % des trains roulant en période de pointe et 64 % des trains roulant en dehors des heures de pointe, les jours de semaine dans les deux cas, n'ont pas été inspectés aussi souvent que le prescrit la norme de fréquence. Il s'est écoulé 3,2 mois en moyenne entre les contrôles. Parmi les quelque 180 trains quotidiens, 23 n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle depuis plus de six mois; 17 de ces trains roulaient en période de pointe.

Le Réseau GO a fait savoir que, selon son expérience, un taux de contrôle moyen de 5 % permettrait de limiter le non-paiement du passage à environ 1 %. Entre octobre 2005 et septembre 2006, le taux moyen réel de non-paiement du passage était inférieur à 1 %. Lorsqu'un voyageur ne peut pas présenter de preuve de paiement, le contrôleur peut lui donner un avertissement ou lui imposer une amende. Nous avons constaté que certains contrôleurs sont nettement plus susceptibles d'imposer des amendes que d'autres, comme l'illustre la Figure 8. Selon les données fournies par le Réseau GO, nous avons évalué à 40 % environ le risque global qu'un usager reçoive une amende s'il n'est pas en mesure de produire une preuve de paiement valide.

Le Réseau GO n'a pas adopté de lignes directrices officielles qui dictent quand un contrôleur doit

Figure 8 : Probabilité de recevoir une amende, par inspecteur, octobre 2005 – septembre 2006

Source des données : Réseau GO

%	Nombre d'inspecteurs
0-20	11
21-40	19
41-60	21
61-80	10
81-100	5
Total	66

émettre un avis d'infraction provinciale ou donner un simple avertissement à un usager qui n'a pas de preuve de paiement valide. Grâce à de telles lignes directrices, tous les contrôleurs imposeraient des amendes ou donneraient des avertissements de manière uniforme. Certains contrôleurs que nous avons interviewés nous ont informés qu'ils optent souvent pour un avertissement au lieu d'une amende pour éviter les conflits avec les usagers.

Le Réseau GO n'a pas non plus de politique officielle sur le récidivisme, qui prescrirait, par exemple, des amendes croissantes en cas d'infractions répétées. Son système informatique repère les récidivistes, mais les contrôleurs n'ont pas facilement accès aux renseignements pertinents au cours d'un contrôle. Comme ils doivent communiquer avec le personnel du bureau de répartition et attendre d'obtenir une réponse, les contrôleurs vérifient rarement l'information existante.

Perception des amendes

En plus de percevoir des amendes pour cause de non-paiement du passage, le Réseau GO émet, notamment, des billets de contravention de stationnement aux stations. Le Réseau GO ne perçoit pas les amendes de stationnement non payées, mais en confie plutôt la responsabilité aux municipalités. Avant le 1^{er} janvier 2004, les municipalités conservaient la totalité du montant des amendes imposées. Par la suite, une entente est intervenue selon

laquelle les municipalités conservent dorénavant 30 % des amendes perçues pour les dédommager de la perception et remettent la part restante de 70 % au Réseau GO.

Puisque le Réseau GO encaisse plus des deux tiers du montant des amendes, il a tout intérêt à veiller à ce qu'elles soient perçues. L'effet dissuasif serait également perdu si les amendes ne sont pas perçues en temps opportun. Toutefois, nous avons constaté que le Réseau GO n'a pas surveillé les efforts des municipalités et n'a pas fait le suivi du montant des amendes non payées ni du temps écoulé depuis leur imposition. Les renseignements que nous a fournis sur demande le ministère du Procureur général nous ont appris que, en date du 26 février 2007, plus de 18 500 amendes intéressant le Réseau GO, d'une valeur totale de près de 2,3 millions de dollars, étaient impayées.

Au moment de notre vérification, le Réseau GO nous a confié qu'il n'avait pas accès aux renseignements que possédait le ministère du Procureur général pour contrôler le paiement des amendes et qu'il ne pouvait pas non plus obliger les municipalités à sévir. L'organisme nous a appris qu'il avait discuté de la question avec des représentants du ministère du Procureur général, mais qu'elle demeurait en suspens.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer l'efficacité et l'uniformité des efforts de contrôle du paiement des passages et de perception des amendes, le Réseau GO doit :

- examiner et réviser en conséquence ses lignes directrices en matière de contrôle pour préciser les circonstances dans lesquelles une amende doit être imposée aux usagers pris en défaut;
- s'assurer que l'étendue des contrôles et l'application de la réglementation sont conformes aux normes de contrôle interne;
- surveiller les résultats des contrôles et prendre des mesures correctives au besoin;

- élaborer une politique sur les récidivistes;
- collaborer avec le ministère du Procureur général et les municipalités à l'établissement d'un système de perception des amendes efficace et assorti d'obligations de rendre compte.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est d'accord avec cette recommandation. Un projet a été entrepris dont l'objet est d'examiner et d'actualiser le manuel des opérations à l'intention des agents de surveillance et des préposés au service à la clientèle. Des lignes directrices précises sur le contrôle des passages et le service à la clientèle seront établies. Le Réseau GO augmente également ses capacités en matière de formation, de planification, d'établissement d'horaires, de surveillance de la conformité et d'analyse opérationnelle. Du personnel additionnel sera affecté à la perception des amendes. Ces employés collaboreront avec des représentants du ministère du Procureur général et des municipalités à l'examen des politiques sur le récidivisme et la perception en temps opportun des amendes.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ

Le Réseau GO participe volontairement au programme de gestion de la sécurité des trains de banlieue de l'American Public Transportation Association (APTA). Le programme précité vise à fournir à chaque société de transport participante un processus efficace de mise en œuvre et d'examen d'un plan de sécurité qui répond à ses besoins. En 2004, l'APTA a vérifié le degré de mise en œuvre du plan de sécurité du Réseau GO et formulé un certain nombre de recommandations. Une vérification de suivi a été menée en avril 2006; même si certains problèmes n'avaient pas été réglés, l'APTA avait une

opinion généralement favorable de la sûreté et de la sécurité des opérations du Réseau GO.

Quoi qu'il en soit, la sûreté et la sécurité des usagers du Réseau GO sont susceptibles d'amélioration sous plusieurs rapports, comme l'indiquent les observations suivantes :

- Entre octobre 2004 et septembre 2006, environ 2 500 affaires de sûreté et de sécurité ont été signalées, notamment des blessures, des malaises, des vols, des cas de harcèlement et des paquets suspects. Même si chaque cas a fait l'objet d'une enquête distincte, le Réseau GO n'a pas tenu de base de données complètes et à jour qui en faciliterait l'analyse dans une optique de prévention. Il n'a pas non plus établi d'indicateurs de rendement en matière de protection de la sécurité des usagers qui lui auraient donné les moyens de mesurer les progrès réalisés en vue de réduire le nombre d'affaires dans ce domaine. Or, un certain nombre d'exploitants de trains de banlieue dans d'autres territoires de compétence ont élaboré des indicateurs tels que le taux de blessures subies par la clientèle par million de déplacements.
- Nous avons constaté qu'en cas de circonstances exceptionnelles dans la région du grand Toronto, le Réseau GO a un plan de sécurité à trois niveaux d'alerte qui tient compte de l'importance de la menace potentielle ou directe à laquelle l'organisme est exposé. Les mesures prévues vont d'une hausse de la vigilance à la cessation du service. Il incombe à chaque service de l'organisme d'établir et d'actualiser ses propres mesures de resserrement progressif de la sécurité. L'APTA, dans le cadre de sa vérification de 2004, a recommandé que tous les services du Réseau GO fassent périodiquement un exercice pratique de gestion d'un scénario fictif de menace à la sécurité. En avril 2006, le Réseau GO a procédé à son premier exercice pratique, qui consistait à présenter aux participants des scénarios correspondant aux trois niveaux d'alerte. Toutefois, par la suite, aucune analyse en règle n'a été effectuée et aucun rapport officiel n'a été rédigé sur le rendement des différents services pour repérer les lacunes et déterminer les mesures correctives à prendre.
- Transports Canada inspecte les voies et le matériel des sociétés ferroviaires hôtes pour en vérifier la conformité avec les normes de sécurité ferroviaire. Nous avons observé que le Réseau GO n'avait pas demandé régulièrement d'obtenir des exemplaires des rapports d'inspection, même s'il est responsable en bout de ligne de la qualité de son service, qui comprend la sécurité des usagers.
- Plus de 2 200 cas de vol de véhicule, de vol à l'intérieur de véhicules et de méfaits sur véhicules dans les stationnements des stations du Réseau GO ont été signalés aux autorités de l'organisme au cours des cinq dernières années. Les rapports que nous avons obtenus des services de police de Peel et de Halton portent à croire à un nombre plus élevé, car tous les cas n'ont pas été déclarés aux autorités de l'organisme.
- L'APTA avait recommandé l'installation de défibrillateurs externes automatiques dans les bureaux et les stations pourvus de personnel formé en RCR. Un défibrillateur externe automatique est un dispositif électronique portatif qui permet de traiter la victime d'une crise cardiaque potentiellement mortelle. Des défibrillateurs sont généralement installés dans des endroits publics à l'usage de personnel formé à leur maniement. Lorsqu'une personne subit une crise cardiaque, chaque minute qui s'écoule sans traitement réduit ses chances de survie de 10 %. En réponse à la recommandation formulée par l'APTA en 2004, le Réseau GO avait fait savoir que l'installation des appareils prendrait de six à huit

mois. Toutefois, nous avons noté qu'aucun plan n'avait été adopté pour donner suite à la recommandation.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la sûreté et la sécurité des usagers, le Réseau GO doit :

- effectuer périodiquement une analyse générale des affaires de sûreté et de sécurité pour déterminer si des mesures peuvent être prises pour atténuer certains types de risques répétés;
- analyser l'efficacité de ses exercices de simulation et en rendre compte officiellement;
- mettre en œuvre en temps opportun les mesures de sûreté et de sécurité recommandées par suite de vérifications.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO reconnaît qu'un exercice de simulation, effectué en avril 2006, n'a pas été bien documenté. Depuis lors, la responsabilité à l'égard de tous les exercices de sécurité et de protection simulés a été confiée au Bureau de la sécurité du système du Réseau GO, et des rapports exhaustifs sur les résultats des exercices ont été rédigés.

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de protection et de sécurité recommandées à l'occasion par suite de vérifications, le Réseau GO continuera à examiner chaque recommandation dans le contexte de ses activités globales et des pratiques exemplaires adoptées par divers services de police et de sécurité, d'autres sociétés ferroviaires en exploitation et Transports Canada.

Bien que le Réseau GO ait à son dossier 2 200 demandes d'indemnisation pour dommages causés à des véhicules ou pour vol de véhicule dans ses terrains de stationnement, cette donnée doit être envisagée dans le

contexte de plus de 50 millions de véhicules stationnés. Bon nombre des 2 200 demandes sont le résultat d'actes mineurs de vandalisme et de vol. Toutefois, l'organisme collabore de façon proactive avec les responsables du programme Échec au crime, les services de police locaux et ses propres services de sécurité à la prévention des incidents.

GOVERNANCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Gouvernance d'entreprise s'entend normalement du processus de direction, de contrôle et de reddition de comptes d'une organisation. Comme c'est le cas de la majorité des sociétés de la Couronne et des organismes du secteur public, le conseil d'administration du Réseau GO est chargé de définir l'orientation stratégique de l'organisme et de superviser les activités et le rendement de celui-ci.

Pour assurer une gouvernance efficace, le conseil d'administration doit mettre en place des mécanismes bien choisis qui appuient le processus décisionnel, précisent clairement les obligations redditionnelles et prévoient une évaluation et un examen réguliers de la gestion et des activités. Même si les pratiques, les fonctions et les activités particulières d'un conseil d'administration sont censées dépendre des particularités du contexte organisationnel, il lui incombe de veiller à l'exécution des éléments clés de gouvernance, tels que la définition de l'orientation stratégique et la supervision de l'entreprise.

Au moment de notre vérification, le conseil d'administration du Réseau GO était en transition par suite de l'établissement de la Régie des transports du grand Toronto (RTGT), dont le Réseau GO deviendra bientôt une division. Par conséquent, le conseil d'administration a connu un taux de roulement important de ses membres dans les mois qui ont précédé notre vérification, et plusieurs représentants régionaux de longue date ont été

nommés au nouveau conseil d'administration de la RTGT. Ces départs ayant libéré des postes au sein du conseil d'administration du Réseau GO, celui-ci a jugé le moment propice à un examen de ses pratiques de gouvernance.

Composition du conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration du Réseau GO sont nommés par le ministre des Transports. Au moment de notre vérification, le conseil était composé d'un président, de six membres représentant le grand public et de six membres nommés par les administrations des régions desservies par l'organisme. Ces derniers siègent à leur conseil régional ou municipal. À l'instar de tous les administrateurs, ils sont censés s'acquitter de leurs obligations fiduciaires dans l'intérêt du Réseau GO. Cette situation peut être source de conflit implicite pour les représentants régionaux ou municipaux. Ces derniers, dont la connaissance approfondie de leurs municipalités respectives est source de renseignements de valeur inestimable pour les activités du Réseau GO, peuvent à l'occasion être contraints d'approuver des propositions qui pourraient avoir une incidence négative sur leur municipalité, même si les propositions sont dans l'intérêt du Réseau GO et du public qu'il sert. Nos discussions avec plusieurs administrateurs actuels et passés ont confirmé que ce conflit potentiel avait effectivement provoqué des difficultés appréciables au sein du conseil d'administration.

Nous avons relevé plusieurs cas de conflit et observé que le conseil d'administration consacrait beaucoup de temps aux questions et aux préoccupations régionales ou municipales. Par exemple :

- Pendant les réunions, les administrateurs ont passé beaucoup de temps à examiner une question de législation qui revenait régulièrement, soit l'impossibilité pour les municipalités de percevoir des redevances d'exploitation majorées pour financer les projets d'immobilisations

aux fins de croissance du Réseau GO. Puisqu'il s'agit d'un différend entre la province et les municipalités sur lequel le Réseau a peu de prise, le conseil aurait peut-être pu faire un usage plus productif du peu de temps dont il dispose pour se réunir.

- Un conflit potentiel est survenu lorsque le conseil d'administration a discuté de la mise en place d'un réseau régional de transport en commun qui aurait nui aux circuits d'autobus et à la rentabilité du Réseau GO.

Planification stratégique et évaluation du risque

Un élément clé de la saine gouvernance consiste à établir des priorités stratégiques approuvées, à évaluer et à réduire au minimum les risques auxquels est exposée l'organisation et à profiter des occasions perçues dans le cadre d'un processus de planification stratégique. Le conseil d'administration tient chaque année en janvier une « séance de planification stratégique ». Toutefois, nous avons constaté que les membres n'y assistent pas tous et qu'aucun plan documenté officiel n'est produit à la suite de la rencontre.

Dans une lettre datant de janvier 2005, le ministre des Transports décrivait ses attentes et précisait qu'une priorité importante du conseil d'administration devait être l'élaboration d'un nouveau plan stratégique qui préciserait l'orientation à suivre pour atteindre les objectifs, notamment un nombre accru d'usagers, un service élargi, une meilleure intégration, l'excellence en matière de service à la clientèle et un rendement financier amélioré. Bien que la direction du Réseau GO élabore un plan décennal d'expansion des immobilisations et ait présenté un « plan stratégique décennal » au conseil d'administration en janvier 2006, aucun de ces documents ne contient tous les éléments d'un plan stratégique officiel et rigoureux comparable à ceux qu'on s'attend à trouver dans les plans d'activités des

sociétés de la Couronne de la province. Par exemple, dans le cas du Réseau GO, un plan stratégique ou un plan d'activités devrait comprendre une évaluation des risques, des stratégies d'atténuation des risques repérés, un état des ressources nécessaires pour atteindre les buts et objectifs ainsi que des cibles et des mesures de rendement.

Supervision par le conseil d'administration

Notre examen nous a permis de constater que le conseil d'administration pourrait assurer une supervision plus rigoureuse du rendement général du Réseau GO et de différentes questions opérationnelles particulières, notamment dans les secteurs à risque élevé, comme la satisfaction de la demande de service, l'examen des résultats des vérifications de la sécurité et l'approvisionnement. Même s'il est normal pour un conseil d'administration de s'en remettre dans une large mesure à la direction, il doit veiller à ce que ses processus lui permettent d'exercer une surveillance et une supervision efficaces pour favoriser la responsabilisation.

De nombreux conseils d'administration délèguent certains pouvoirs à des sous-comités pour mieux traiter de questions complexes ou spécialisées et pouvoir faire un usage plus efficient du temps des administrateurs. Une structure de comités offre l'avantage de permettre aux membres ayant les connaissances ou les compétences pertinentes de débattre à fond de questions dans des domaines de spécialisation. Les principaux points du débat peuvent ensuite être présentés au conseil réuni aux fins de ratification, ce qui permet de faire bon usage du temps des administrateurs.

À cet égard, nous avons observé que la structure de comités du Réseau GO est limitée, puisque seul un comité de vérification était en place au moment de notre vérification. Bien que certains comités spéciaux aient été chargés de traiter de différentes questions, leurs membres se réunissaient sans formalité, selon les besoins, et aucun document ni

procès-verbal n'a été conservé. Plutôt que d'avoir la structure d'un sous-comité du conseil d'administration, le Comité exécutif du Réseau GO est composé du président, du vice-président et des cadres supérieurs, qui se réunissent une fois par mois pour dresser l'ordre du jour de la réunion du conseil et discuter des questions qui lui sont adressées.

L'établissement d'une structure officielle de comités permanents pourrait permettre au conseil d'administration d'examiner plus attentivement les questions qui revêtent une importance particulière pour la gouvernance ou les activités, d'en débattre davantage et d'assurer ainsi une supervision plus rigoureuse. Cette proposition est particulièrement pertinente compte tenu de la croissance du Réseau GO et des nombreux défis signalés dans le présent rapport en ce qui concerne la ponctualité, la planification des immobilisations et l'approvisionnement. Les administrateurs que nous avons rencontrés ont recommandé la mise sur pied de trois comités potentiellement utiles qui s'occuperaient de gouvernance, d'approvisionnement/de passation de contrats et des ressources humaines/relations de travail.

Évaluation du rendement

Nous avons appris que le président est chargé de l'évaluation annuelle du rendement du chef de la direction et que le conseil d'administration ne participe pas aux décisions sur la rémunération et la prime annuelle du titulaire qui en résultent. Selon les pratiques exemplaires en la matière, il y aurait lieu de tenir compte, aux fins d'évaluation, des commentaires de l'ensemble des membres du conseil d'administration ou d'un sous-comité des ressources humaines.

De plus, nous avons constaté que le conseil d'administration n'évalue pas ses propres pratiques de gouvernance. À ce propos également, les pratiques exemplaires portent à croire que des évaluations périodiques pourraient permettre de régler les

problèmes particuliers qui surviennent – tels que l'absentéisme des membres ou les modes de participation – et d'apporter plus facilement les modifications nécessaires aux pratiques du conseil pour s'assurer de répondre efficacement aux besoins de l'organisme au chapitre de la gouvernance. Nous avons été informés qu'un tel processus d'évaluation est envisagé.

Nous avons également observé, lors de notre examen, que peu d'occasions de perfectionnement et de formation en gouvernance avaient été offertes aux membres du conseil d'administration par le passé. Un processus d'orientation structuré et des ateliers occasionnels de formation à la gouvernance permettraient d'améliorer les pratiques en la matière et procureraient aux participants un point de vue commun sur le rôle et les responsabilités du conseil d'administration.

RECOMMANDATION 8

Pour assurer une gouvernance plus efficace, le conseil d'administration du Réseau GO doit :

- approuver un plan stratégique officiel qui établit l'orientation stratégique du Réseau GO et le transmettre au ministère des Transports et à la Régie des transports du grand Toronto (RTGT);
- établir une structure de comités qui appuie le conseil d'administration en effectuant des examens détaillés des questions importantes relatives aux activités globales de gouvernance et de supervision et en fournissant des conseils à cet égard;
- assurer une supervision efficace du rendement global du Réseau GO ainsi que de questions opérationnelles particulières, dont l'approvisionnement et la gestion des contrats;
- envisager d'adopter des pratiques exemplaires de gouvernance, par exemple des processus améliorés d'évaluation du rendement, un programme officiel d'orientation

des nouveaux administrateurs ainsi que la tenue d'ateliers périodiques de formation à la gouvernance.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le conseil d'administration du Réseau GO remercie l'équipe du Bureau du vérificateur général de l'Ontario d'avoir examiné sa gouvernance (dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources), par suite de la demande en ce sens que le président du conseil a adressée au vérificateur général à l'occasion de la réunion de planification de la vérification tenue le 10 novembre 2006, à laquelle ont assisté les membres du comité de vérification du Réseau GO.

Le conseil d'administration est heureux de la conclusion du vérificateur selon laquelle il a veillé à ce que la direction de l'exploitation instaure des politiques et des procédures adéquates pour guider son activité. Le conseil continuera à concevoir et à appliquer de façon proactive des mécanismes efficaces, notamment en mettant sur pied un certain nombre de sous-comités clés (chargés, par exemple, de la planification stratégique, de la gouvernance et de la gestion du risque). Les comités surveilleront l'élaboration et la mise en œuvre du processus de planification stratégique de l'entreprise; superviseront et amélioreront l'organisation, les procédures et le rendement du conseil d'administration; et s'assureront que tous les principaux risques sont repérés et rattachés à des activités de gestion des risques, et que les responsables les prennent en charge.

De plus, le processus actuel de formation et d'orientation sera amélioré pour que les administrateurs soient bien formés lorsqu'ils sont nommés pour la première fois et pour qu'ils demeurent au fait des techniques et des méthodes modernes de gouvernance de même que des

changements apportés aux mécanismes de contrôle et aux processus de l'organisme.

Le conseil d'administration estime qu'il est nécessaire également d'examiner et d'entériner la relation structurelle qu'il entretient avec le gouvernement de l'Ontario, en ce qu'elle a trait à la gouvernance du conseil, pour tenir compte du fonctionnement singulier de celui-ci et lui permettre de s'acquitter efficacement de ses responsabilités de supervision. Le conseil continuera à examiner et à explorer des solutions jusqu'à ce que les questions en suspens soient résolues de façon transparente.

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

La Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes du ministère des Services gouvernementaux fournit un cadre de responsabilisation, comportant des responsabilités particulières, qui régit le fonctionnement des organismes établis par la province. Les exigences clés de la directive comprennent les suivantes :

- Un protocole d'entente à jour avec le ministre responsable, qui définit les rôles et responsabilités de l'organisme, ses effectifs, son administration et les exigences auxquelles il doit satisfaire en matière de reddition de comptes et de vérification.
- Un plan d'affaires annuel couvrant au moins trois exercices, à soumettre à l'approbation du ministre. Le plan d'affaires doit énoncer les orientations stratégiques de l'organisme, ses activités et ses programmes actuels et futurs, les ressources nécessaires pour atteindre ses buts et objectifs, une évaluation des problèmes auxquels l'organisme fait face, les mesures de rendement retenues et le rendement ciblé, une évaluation du risque et les stratégies adoptées pour gérer les

risques recensés, le financement demandé par l'organisme, ses revenus, et ses dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.

- Un rapport annuel que chaque organisme doit soumettre au ministre. Ce rapport contient, entre autres, une analyse des cibles de rendement atteintes et des mesures à prendre si elles ne sont pas atteintes, une analyse du rendement opérationnel et financier de l'organisme et ses états financiers vérifiés.

Nous avons constaté que le dernier protocole d'entente entre le ministère des Transports et le Réseau GO (appelé auparavant « Régie des transports en commun de la région de Toronto ») avait été conclu en 1991 et avait pris fin en 1998 lorsque le Réseau GO a été transféré à la Commission des services du grand Toronto, de ressort municipal. Le Réseau GO a été ramené sous contrôle provincial en 2001. Au moment de notre vérification, nous avons été informés que le Ministère et l'organisme achevaient de négocier un nouveau protocole d'entente.

De plus, le Réseau GO n'avait pas de plan d'affaires officiel et n'avait jamais présenté au ministre des Transports un rapport annuel contenant une analyse des cibles de rendement.

RECOMMANDATION 9

Pour respecter son obligation de rendre des comptes au ministre des Transports, le Réseau GO doit s'employer, en collaboration avec le ministère des Transports, à établir un protocole d'entente, à élaborer un plan d'affaires annuel et à produire un rapport annuel, conformément aux politiques et aux lignes directrices provinciales.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO et le ministère des Transports ont une très bonne relation axée sur la collaboration depuis que l'organisme est devenu une entreprise exploitante en 2001. Un protocole

d'entente est en voie d'achèvement. Le Ministère a lancé le processus en 2006, et on espère qu'au moment du dépôt du présent rapport, le protocole d'entente sera terminé et accepté par le conseil d'administration du Réseau GO et le ministre. En vertu du protocole d'entente, l'organisme élaborera un plan d'affaires officiel et produira un rapport annuel, conformément aux politiques et aux lignes directrices provinciales.