

Réseau GO

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Établi en 1967, le Réseau GO est un maillon essentiel du réseau de transports en commun de la région du grand Toronto, qui relie la ville de Toronto aux municipalités environnantes et dessert une population de plus de 5 millions d'habitants. Un jour de semaine normal, les trains du Réseau GO transportent environ 172 000 passagers (165 000 en 2007) et ses autobus, 28 500 passagers (30 000 en 2007). Au 31 mars 2009, le Réseau GO comptait plus de 1 700 équivalents temps plein (1 200 le 31 mars 2007). Ses dépenses de fonctionnement annuelles, y compris l'amortissement des immobilisations, s'élevaient à environ 507 millions de dollars en 2008-2009 (375 millions en 2007), dont 284 millions (250 millions en 2007) sont récupérés auprès des usagers et le reste est subventionné par la province.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avons noté que la demande augmentait rapidement, comme en témoignait la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires enregistrée 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 étaient devenus des problèmes de plus en plus courants. Au cours de notre vérification, qui avait duré d'octobre 2006 à février 2007, le Réseau GO

affichait un taux de ponctualité de seulement 85 %. Il avait pris des mesures pour corriger la situation, mais il restait du travail à faire pour répondre à la demande et fournir des services ferroviaires fiables.

En l'occurrence, le plan de dépenses en immobilisations du Réseau GO était fondé non pas sur la croissance projetée du nombre d'usagers, mais principalement sur les niveaux prévus de financement public. Sans une analyse plus approfondie de la demande future, l'infrastructure existante pourrait se révéler insuffisante pour faire face à la hausse du nombre d'usagers. Certaines parties de la RGT pourraient continuer de faire face à de graves manques de capacité et de connaître des problèmes persistants de service à la clientèle.

Au moment de notre vérification, 70 % des voies empruntées par les trains du Réseau GO appartenaient à des sociétés privées. Le Réseau GO disposait de moyens limités pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et des mécanismes de contrôle des services imposés par les sociétés ferroviaires hôtes. Il prévoyait d'ailleurs dépenser environ 475 millions de dollars au cours des dix prochaines années afin d'améliorer les services ferroviaires dans les corridors appartenant aux sociétés privées. Ces sociétés devaient demeurer propriétaires de l'infrastructure améliorée et garder la mainmise sur celle-ci, mais le Réseau GO avait peu de garanties de profiter d'un meilleur service en retour. Comme les chemins

de fer tombent sous le coup des lois fédérales, le Réseau GO devait travailler en collaboration plus étroite avec le ministère provincial des Transports pour que les démarches faites auprès du gouvernement fédéral permettent de mieux protéger les projets ferroviaires financés par les contribuables et que le public jouisse d'un accès adéquat aux trains de banlieue.

En ce qui concerne le système de perception fondé sur le principe de la preuve de paiement, 99 % des usagers contrôlés payaient le tarif approprié. Cependant, environ 60 % des contrôles avaient été effectués en dehors des heures de pointe, lorsqu'il y a beaucoup moins de passagers.

Pour ce qui est de l'acquisition des biens et services, nous avons constaté ce qui suit :

- Alors que l'énoncé des travaux associés à deux gros contrats de services-conseils en gestion de programme indiquait clairement que le travail devait s'étendre sur plusieurs années, le Réseau GO a sollicité des soumissions pour seulement 12 et 17 mois de services-conseils. Dans le premier cas, un contrat de 247 000 \$, attribué à un consortium puis prolongé à plusieurs reprises pour sept années supplémentaires, avait coûté plus de 25 millions de dollars au moment de la vérification. Dans le deuxième cas, un contrat d'une valeur initiale de 2,3 millions de dollars avait été prolongé de trois ans à un coût additionnel de 15,2 millions de dollars.
- En tenant compte des prolongations mentionnées ci-dessus, le nombre total de modifications majeures dépassait 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, sur la période de trois ans allant de 2004 à 2006.
- Dans de nombreux cas, des fournisseurs avaient été sélectionnés sans processus concurrentiel. Par exemple, plus de 8,6 millions de dollars avaient été dépensés dans le cadre de 170 contrats de services-conseils à fournisseur unique.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Réseau GO s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

En mars 2009, le gouvernement de l'Ontario a présenté la *Loi de 2009 sur l'aménagement du réseau de transport en commun de la région du grand Toronto et de Hamilton* afin de fusionner le Réseau GO et Metrolinx en un seul organisme régional de transport en commun. Anciennement connu sous le nom de Régie des transports du grand Toronto, Metrolinx est un organisme de la Couronne que le gouvernement de l'Ontario a créé en 2006 pour élaborer et mettre en oeuvre un plan intégré de transport pour la région du grand Toronto et de Hamilton. Le gouvernement est tenu par la loi de nommer un conseil d'administration pour l'entité fusionnée, appelée Metrolinx, qui doit planifier, aménager et exploiter le réseau de transport en commun de la région du grand Toronto et de Hamilton. L'entité fusionnée est devenue opérationnelle en mai 2009. L'actuelle vérification de suivi renvoie aux mesures prises par le Réseau GO avant la fusion. Nous reconnaissons que la future mise en oeuvre de nos recommandations devra être orientée par les nouveaux administrateurs et gestionnaires de Metrolinx.

Selon l'information fournie par le Réseau GO au printemps 2009, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en oeuvre de beaucoup de nos recommandations. D'autres cependant, comme celles touchant l'amélioration de l'infrastructure et la perception des amendes impayées, prendront plus de temps à mettre en oeuvre. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

DEMANDE DE SERVICE ET PONCTUALITÉ

Raisons des retards des trains

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 oeuvre 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.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés que chaque trajet faisait l'objet d'un examen formel. Son conseil d'administration reçoit des rapports de ponctualité périodiques, et il affiche les statistiques mensuelles des douze derniers mois sur son site Web public. Ces renseignements permettent aux clients de tenir compte du rendement antérieur dans la planification de leurs déplacements.

Le Réseau GO a aussi identifié des problèmes systémiques et apporté des modifications aux opérations et aux procédures pour aider à régler ces problèmes. Il a toutefois signalé que, dans bien des cas, il faudrait plusieurs années pour apporter les améliorations requises à l'infrastructure. Ces améliorations ont été intégrées aux plans d'immobilisations pluriannuels du Réseau GO, et le conseil d'administration reçoit des rapports trimestriels sur l'état d'avancement de plusieurs grands projets d'infrastructure.

En ce qui concerne les commentaires des clients sur les façons d'améliorer le service, le Réseau GO nous a informés qu'il surveillait et évaluait continuellement la satisfaction des passagers. Il a

notamment établi un comité consultatif du service à la clientèle, lequel est constitué de clients du Réseau. Des rapports mensuels sur les plaintes et les commentaires des clients sont présentés au conseil d'administration.

Le Réseau GO mène des enquêtes pour vérifier les caractéristiques, les tendances et la satisfaction des clients. Une des enquêtes menées en 2008 devait sensibiliser la direction du Réseau aux principaux facteurs qui amènent les gens à emprunter les transports publics. Les résultats indiquaient que les passagers resteraient fidèles et que leur nombre continuerait de croître mais que la ponctualité des trains et des autobus était d'une importance primordiale.

Le Réseau GO nous a informés que les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, auparavant menées tous les deux à quatre ans, seraient désormais annuelles.

Planification des investissements aux fins de croissance

Recommandation 2

Pour s'assurer de mettre en place une stratégie efficace et de répondre de la sorte 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.

État actuel

Le Réseau GO donnerait suite à cette recommandation dans le cadre du Plan régional de transport (PRT) de Metrolinx, diffusé à la fin septembre 2008. Le PRT de Metrolinx stipule que l'infrastructure doit répondre à la demande de transport dans la région du grand Toronto et de Hamilton, servant ainsi de fondement à un processus détaillé de planification et de financement des immobilisations. GO2020 – le plan stratégique du Réseau GO en place au moment de notre suivi – était conforme

au PRT de Metrolinx et servait de fondement au plan d'immobilisations actuel du Réseau GO dans l'intervalle.

Le Réseau GO a déjà commencé à mettre en oeuvre un plan d'expansion de l'infrastructure d'un milliard de dollars afin d'améliorer son réseau ferroviaire et de soulager la congestion dans beaucoup de ses gares.

Congestion des voies et droit d'accès

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.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés que ce travail était en cours au moment de notre suivi. Travaillant en collaboration avec la province, le Réseau GO a rencontré le CN pour commencer à négocier la propriété de différents corridors ferroviaires. Le Réseau GO a acquis deux corridors en 2008-2009. La province a établi un fonds d'immobilisations pour financer d'autres acquisitions et cette stratégie a été renforcée dans le plan GO2020.

Ententes avec les sociétés ferroviaires hôtes et les fournisseurs

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.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il tenait des réunions régulières avec les sociétés ferroviaires hôtes et les principaux fournisseurs afin de repérer les problèmes de ponctualité, les causes et les solutions possibles. Ce processus a donné lieu à un certain nombre d'améliorations procédurales et d'ajustements opérationnels, ainsi qu'au lancement de projets d'immobilisations afin d'aider à améliorer la ponctualité des trains. Les nouveaux contrats étaient d'ailleurs structurés de façon à mettre l'accent sur les exigences fonctionnelles à respecter pour améliorer le rendement et le service à la clientèle.

Le Réseau GO a indiqué qu'il avait attribué des contrats en régime de concurrence pour l'exploitation et l'entretien du réseau, lesquels sont axés sur le rendement et prévoient des dommages-intérêts. Les principaux contrats avec les sociétés ferroviaires hôtes sont des ententes pluriannuelles. Quand viendra le temps de les renégocier, le Réseau GO compte demander des modalités qui aideront à améliorer le rendement et la responsabilisation. La stratégie du Réseau GO consistant à acquérir des corridors visait aussi à rectifier son pouvoir limité de négociation avec les sociétés ferroviaires hôtes.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

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.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il avait renforcé ses politiques internes. Il a modifié ses politiques d'approvisionnement de façon à appliquer le processus d'appel d'offres concurrentiel et à souligner que les modifications de contrat et les marchés négociés à fournisseur unique sont les deux modes « les moins favorables » d'impartition des nouveaux travaux. Toute modification de contrat soumise pour approbation fait l'objet d'un examen approfondi par les cadres supérieurs. Le Réseau GO a également commencé à négocier un prix « plafond » ou « stipulé » ferme pour le travail spécifié dans chaque contrat.

Le Réseau GO a affirmé qu'il avait établi un processus continu afin d'examiner ses besoins en services-conseils. Les vastes mandats confiés à des consultants en gestion de programme sont censés se terminer le 31 mars 2010. Une réorganisation du Réseau GO était en cours, qui faciliterait le transfert des responsabilités des consultants en gestion de programme au personnel du Réseau. Le Réseau GO nous a dit que le PRT de Metrolinx et le programme Transports-Action Ontario 2020 lui permettaient de faire faire ce travail à l'interne. Comme le programme prévoyait un financement plus stable, le Réseau GO a indiqué qu'il engagerait du personnel pour le travail souvent imparti auparavant parce qu'il ne savait pas si le financement nécessaire serait disponible.

En ce qui concerne le renforcement des modalités des contrats conclus avec les fournisseurs pour assurer un rendement satisfaisant en temps opportun, le service juridique du Réseau GO a examiné les modalités de tous les documents contractuels,

dont les ententes liées aux services de construction et de conseils. Il était en train d'améliorer les formulaires normalisés existants et de mettre en oeuvre d'autres ententes normalisées.

GARANTIE DE L'ACQUITTEMENT DES TARIFS

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.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il avait élaboré, à l'intention du personnel, des lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles une amende doit être imposée aux usagers pris en défaut. Ces lignes directrices étaient incluses dans un programme de formation offert à tous les agents d'exécution en mai 2008. Le groupe de surveillance de la conformité a aussi reçu une formation d'appoint.

Les normes d'inspection internes pour 2009-2010 étaient en voie de finalisation au moment de notre suivi. Au milieu de l'année 2008, le Réseau GO a embauché des employés chargés de prévoir les inspections et d'en assurer le suivi afin de faire respecter les normes d'inspection internes. Il faisait un suivi mensuel des résultats afin de déterminer les mesures correctives à prendre au

besoin. Les lignes directrices sur les contrôles de paiement ont été mises à jour afin de prévoir une procédure de traitement des récidivistes.

Le Réseau GO a ajouté qu'il avait entrepris l'élaboration d'un modèle de frais administratifs pour les passagers qui ne paient pas les tarifs applicables et les personnes qui enfreignent les règlements de stationnement. Ce modèle nécessite des modifications à la loi, mais il s'agit d'un élément clé dans l'amélioration du processus de paiement des amendes. Il retirerait le processus du système judiciaire et favoriserait plutôt un règlement direct entre le Réseau GO et le client. Ce processus est censé améliorer l'efficacité de la perception des tarifs et réduire le nombre d'amendes impayées.

En ce qui concerne la perception des amendes, le service juridique du Réseau GO a rencontré les gestionnaires concernés en février 2008. Ceux-ci ont déterminé qu'il fallait modifier la loi pour améliorer l'efficacité de la perception des amendes impayées. Le personnel du Réseau GO a contacté le ministère des Transports afin de régler la question.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ

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 oeuvre en temps opportun les mesures de sûreté et de sécurité recommandées par suite de vérifications.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'au moment de notre suivi, il avait commencé à recueillir des statistiques sur les activités de sécurité et s'apprêtait à acquérir un système de gestion des incidents.

Le Réseau GO a également effectué un examen préliminaire des procédures liées à la sécurité des terrains de stationnement et y a apporté des modifications, comme accroître la visibilité et la fréquence des patrouilles itinérantes des gares, partager les statistiques sur les vols et cambriolages de véhicules avec les services locaux de police, et envisager d'avoir recours à un système de télévision en circuit fermé.

Le Réseau GO a aussi procédé à un exercice de simulation sur modèle en mars 2008, puis présenté un rapport sur l'efficacité de cet exercice. Le personnel a présenté un rapport incluant des recommandations à la haute direction.

Selon le Réseau GO, les mesures de suivi recommandées dans les vérifications et/ou les rapports font l'objet d'un suivi jusqu'à leur mise en oeuvre.

GOVERNANCE 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, telles celles de l'approvisionnement et de 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.

État actuel

Selon le Réseau GO, le conseil d'administration du nouveau Metrolinx a mis en place des pratiques de gouvernance, dont l'établissement de divers comités pour assurer l'efficacité et l'efficience.

Le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO nous a informés qu'il avait adopté une approche plus formelle pour l'élaboration d'un plan stratégique (G02020). Il y a eu un certain nombre de réunions générales où le conseil d'administration a demandé au personnel d'élaborer le prochain plan de la société et lui a donné des instructions en ce sens.

Le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO avait établi un comité de gestion des risques et un comité de gouvernance et de rémunération. Ces comités ont fait une analyse approfondie des risques inhérents à l'organisation, veillé à ce que les nouveaux administrateurs bénéficient d'un programme complet d'orientation et de formation, évalué l'efficacité du conseil d'administration et de ses comités, et formulé des recommandations concernant les questions de rémunération.

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

Recommandation 9

Pour que le Réseau GO respecte son obligation de rendre des comptes au ministre, l'organisme et le ministère des Transports doivent collaborer 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.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'un protocole d'entente avait été approuvé par le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO et le ministère des Transports. À compter de l'exercice 2010-2011, un plan d'activités et un rapport annuel doivent être produits conformément aux politiques et lignes directrices de la province. Au moment de notre suivi, un nouveau protocole d'entente entre Metrolinx et le ministère des Transports était en cours d'élaboration par suite de la fusion.