Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation des ressources

Fonctionnement et gouvernance de l'agence Metrolinx

Décembre 2020

Metrolinx

Fonctionnement et gouvernance de l'agence Metrolinx

1.0 Résumé

L'agence gouvernementale Metrolinx joue un rôle clé dans les services de transport en commun en Ontario. Elle met en service les trains et autobus du Réseau GO dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) et le service ferroviaire Union Pearson (UP) Express depuis la gare Union au centre-ville de Toronto jusqu'à l'aéroport Pearson de Toronto. De plus, elle adjuge et gère les contrats du système de tarification électronique PRESTO, lequel met les passagers en mesure de payer par communication en champ proche (CCP), au moyen de la carte PRESTO, les tarifs des autobus et des trains dans les municipalités de la RGTH et d'OC Transpo à Ottawa.

On a également confié à l'agence Metrolinx la planification et la mise en oeuvre d'un système de tarification intégré à l'échelle de la RGTH. Dans un système de tarification dit intégré, les passagers acquitteraient un seul tarif même lorsqu'ils passent d'une municipalité à l'autre. À titre d'exemple, dans un trajet qui s'amorce à Mississauga et prend fin à Toronto, les passagers acquitteraient un tarif unique plutôt que d'en acquitter un pour monter dans un autobus MiWay à Mississauga puis un autre pour prendre le métro de la Toronto Transit Commission (TTC), comme c'est le cas actuellement.

Les responsabilités de l'agence Metrolinx sont énoncées dans *la Loi de 2006 sur Metrolinx* ainsi qu'un protocole d'entente avec le ministère des Transports (ci-après le Ministère).

En 2019-2020, les coûts de fonctionnement de l'agence Metrolinx s'élevaient au total à 1,151 milliard de dollars et, au 31 décembre 2019, elle employait 4 197 équivalents temps plein. Depuis 2014-2015, elle accuse des déficits de fonctionnement croissants qui sont épongés par le gouvernement provincial. Une pression financière accrue s'exercera sur elle par suite de la pandémie de COVID-19.

S'agissant de la mise en service des trains et autobus, le bilan de ponctualité de l'agence Metrolinx quant aux trains du Réseau GO – sa capacité de maintenir les trains à l'heure – est de 92 % à 95 % depuis cinq ans, et d'environ 95 % de façon constante relativement aux autobus. Son bilan de ponctualité quant aux trains se compare à celui des sociétés de transport en commun aux États-Unis et au Royaume-Uni. Bien que le bilan de ponctualité des trains et des autobus qu'elle met en service soit globalement positif, l'agence Metrolinx doit continuer de tendre vers une prestation améliorée du service sur les circuits et lignes ferroviaires et d'autobus où les retards et annulations sont en nombre élevé. En ce qui

touche les trains, le Bureau a constaté que les retards et annulations sont essentiellement en lien avec les services fournis par le Canadien National (CN), le Chemin de fer Canadien Pacifique (CP) et Bombardier. Pour ce qui est des autobus, l'agence Metrolinx doit recueillir davantage de données sur les retards afin de déterminer comment apporter d'autres améliorations à son bilan de ponctualité en la matière.

En ce qui a trait au système de tarification électronique PRESTO, Metrolinx dépend fortement du fournisseur de services Accenture. En 2006, le Ministère a confié en sous- traitance à Accenture la création d'un système de tarification électronique permettant la prestation d'une tarification unique (où les tarifs ne changent pas, quelle que soit la distance parcourue) et des déplacements interzones (où les tarifs sont fonction du nombre de zones franchies en un seul trajet); du matériel de tarification (par exemple, les dispositifs de paiement par CCP); d'un site Web initial; et de services aux usagers accessibles en personne, par téléphone et par courriel. Depuis ce temps, la portée des travaux d'Accenture s'est élargie aux services, dont le déploiement de PRESTO à Toronto (chez la TTC) et à Ottawa (chez OC Transpo).

À l'origine, le contrat conclu par le Ministère avec Accenture s'élevait au total à 231,7 millions de dollars. En 2011, l'agence Metrolinx a pris en charge le contrat passé avec Accenture. Après 2012, pendant que les services PRESTO prenaient de l'ampleur, elle a retenu les services d'Accenture pour exécuter des travaux supplémentaires d'une valeur de plus de 1,7 milliard de dollars aux termes de l'entente en cours sans recourir à un processus d'approvisionnement concurrentiel. La dépendance de Metrolinx à l'égard d'Accenture s'est intensifiée passablement, une situation inquiétante aux yeux du conseil d'administration de Metrolinx, lequel en a fait part aux gestionnaires au fil des ans. Malgré cela, l'agence Metrolinx a néanmoins continué d'approuver les augmentations contractuelles. Le contrat qui la lie à Accenture n'est actuellement pas géré dans le cadre de son système de gestion du rendement des fournisseurs. Autrement dit, contrairement aux ententes conclues avec d'autres fournisseurs de services, l'agence Metrolinx n'analyse ni n'examine le rendement d'Accenture tous les six mois, ni ne lui attribue une cote de rendement qui ferait partie de l'évaluation de ses soumissions en vue de futurs contrats.

Depuis le lancement de PRESTO en 2010, il manque encore aux passagers deux éléments fondamentaux : d'une part, la commodité de la tarification intégrée à l'échelle de la RGTH et, d'autre part, la capacité d'effectuer le paiement par CCP au moyen d'une carte de débit ou de crédit, ce qu'on appelle « paiement ouvert ». Dans les plans les plus récents de modernisation de PRESTO, les cadres supérieurs de Metrolinx avaient prévu à l'origine d'instaurer le paiement ouvert seulement en 2022, une fois expirée l'entente contractuelle principale avec Accenture. Toutefois, le président et chef de la direction de même que le Comité de vérification, de finances et de gestion des risques de Metrolinx ont exercé des pressions pour concrétiser rapidement le projet. En 2019 et en 2020, Metrolinx a retenu les services d'Accenture pour assurer la prestation d'un projet pilote de paiement ouvert lié au service ferroviaire UP Express, aux termes de l'entente en cours et sans mener de processus d'appel d'offres concurrentiel.

Un conseil d'administration compétent supervise le fonctionnement de Metrolinx par l'intermédiaire de son directeur général et est chargé d'établir l'orientation stratégique. Le conseil d'administration est également chargé de discerner les principaux risques, d'y faire face et d'en suivre l'évolution, notamment en ce qui touche : la sécurité des passagers; les résultats financiers de Metrolinx; ses projets d'immobilisations; ainsi que la technologie et la cybersécurité en son sein (voir l'audit connexe du Bureau en 2020 intitulé *Systèmes de technologie de l'information (TI) et cybersécurité à l'agence Metrolinx)*. La composition du conseil d'administration de Metrolinx a changé depuis 2018, et l'examen de la gouvernance effectué par le

Bureau a confirmé des améliorations aux processus de gouvernance.

Voici certains enjeux mis en relief par l'audit que le Bureau a mené :

Fonctionnement

- **Bien que l'agence Metrolinx entrevoie un processus d'approvisionnement concurrentiel relativement aux services actuellement fournis par Accenture dans l'attente de l'expiration du contrat PRESTO, il se peut qu'Accenture bénéficie d'un avantage quant aux firmes retenues pour l'exécution des travaux.** Les services actuellement offerts par Accenture comprennent la maintenance du système logiciel de base de TI et la direction d'une capacité de paiement ouvert. Si l'agence Metrolinx a l'intention à l'avenir de passer par un processus d'approvisionnement concurrentiel pour obtenir des services, dont ceux que fournit actuellement Accenture, le Bureau a constaté que d'octobre 2019 à avril 2020, elle a retenu les services d'Accenture, aux termes de l'entente en cours, afin de concevoir et mettre à l'essai la capacité de paiement ouvert liée au service ferroviaire UP Express et d'apporter d'autres travaux de maintenance au système PRESTO actuel, ce qui coûtera environ 53 millions de dollars. Elle a lancé le projet pilote pour répondre aux attentes des usagers et faire montre de progrès dans la capacité du système PRESTO d'accepter divers modes de paiement. Or, la participation d'Accenture à l'exécution des travaux du projet pilote sur le paiement ouvert lui procurera selon toute vraisemblance un avantage de plus que les fournisseurs de services concurrents, une fois adjugés les systèmes et services PRESTO.
- **Après 14 ans, le programme PRESTO n'est toujours pas pleinement adopté dans la RGTH.** L'un des principaux objectifs du système de cartes de transport en commun PRESTO consistait à mettre en lien harmonieusement le Réseau GO et les sociétés municipales de transport en commun dans la RGTH. L'utilisation que font les passagers du système PRESTO a nettement augmenté en dix ans : à l'échelle de la RGTH, son taux d'adoption global s'établit à 71 %. Toutefois, le taux d'adoption fluctue d'une municipalité à l'autre. À titre d'exemple, dans la région de Durham, il ne se situait qu'à 37,5 % en janvier 2020. Ce faible taux d'adoption s'explique en partie par l'incapacité d'Accenture d'offrir aux élèves de niveau postsecondaire, à l'aide du système PRESTO, le même tarif réduit que celui dont ils bénéficient avec le laissez-passer Upass dans la région de Durham. Quelque 30 % des passagers de la société DRT (Durham Region Transit) font des études postsecondaires. Trois établissements d'enseignement postsecondaire ont confié en sous-traitance à un tiers la création d'une appli permettant à leurs élèves d'accéder à tarif réduit au réseau de transport en commun de Durham. Si on met en oeuvre la solution du laissez-passer UPass confiée au tiers, rien ne poussera les élèves à passer au système PRESTO.
- **Les navetteurs doivent encore acquitter plusieurs tarifs s'ils sortent du territoire municipal.** Selon la conception de l'agence Metrolinx en faveur de la tarification intégrée dans la RGTH, les passagers de différents réseaux de transport en commun qui sortent du territoire régional ou municipal n'acquitteraient qu'un seul tarif. Dans l'audit qu'il a mené en 2012, intitulé Metrolinx – Planification régionale des transports, le Bureau a recommandé que Metrolinx collabore avec le gouvernement provincial et les sociétés de transport en commun de la RGTH à la réalisation de progrès dans l'instauration de la tarification intégrée. Or, pendant qu'il menait le présent audit, le Bureau a constaté que peu de progrès étaient effectués en ce sens.

- **Metrolinx n'a pas fait un suivi constant des causes des retards et des annulations imputables à Bombardier dans le transport ferroviaire.** Bombardier fournit le personnel de bord dans le cadre des trajets ferroviaires du Réseau GO et veille exclusivement à l'entretien de l'ensemble des trains du Réseau GO. De 2015-2016 à 2019-2020, les problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord et imputables à Bombardier ont occasionné 2 353 retards et 211 annulations dans le transport ferroviaire. Pendant ce temps, les défectuosités du matériel imputables à Bombardier ont causé 2 804 retards et 724 annulations dans le transport ferroviaire. Deux équipes distinctes de l'Unité des activités des Opérations ferroviaires de Metrolinx supervisent, chacune à leur façon, les deux contrats de Bombardier. L'émission de dommages-intérêts prédéterminés, c'est-à-dire l'indemnisation liée à certains manquements au contrat, a servi de principal outil de gestion de la réalisation du contrat de Bombardier. Cependant, la collecte et l'analyse de données concernant la réalisation du contrat de Bombardier et l'émission de dommages-intérêts prédéterminés différaient entre les deux équipes Selon l'agence Metrolinx, dès février 2021, elle procédera chaque mois à la mise en oeuvre d'analyses et de rapports normalisés internes sur l'évolution des retards dans le transport ferroviaire imputables à la défectuosité du matériel et aux problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord de Bombardier.
- **L'agence Metrolinx dispose de données restreintes sur les retards et les annulations dans le transport par autobus pour concevoir comment rehausser la fiabilité des services d'autobus.** De 2015-2016 à 2019-2020, on a dénombré chaque jour en moyenne 101 retards et 2,4 annulations dans le transport par autobus. Le Bureau a remarqué que l'agence Metrolinx n'a pas mis en place de système performant pour faire le suivi des raisons expliquant les retards et annulations qui surviennent dans le transport par autobus. Elle a recours à un processus manuel pour saisir certaines de ces raisons et ne dispose pas des données complètes pour concevoir comment rehausser la fiabilité des services d'autobus, notamment sur les circuits les plus touchés par les retards ou les annulations.
- **L'agence Metrolinx a instauré le Programme de garantie de service pour accroître la satisfaction des usagers et favoriser leur fidélisation; toutefois, la satisfaction des usagers envers le processus de soumission des demandes d'indemnité s'est révélée faible.** Conformément à certains paramètres, les passagers des trains du Réseau GO peuvent demander un remboursement s'il y a retard ou annulation dans le transport ferroviaire. Selon les résultats globaux d'un sondage mené par l'agence Metrolinx, la satisfaction des usagers envers le processus de soumission des demandes d'indemnités dans le cadre du Programme a oscillé entre 57 % et 63 % ces cinq dernières années. Pendant ce temps, les usagers ont adressé au centre d'appels du Réseau GO de Metrolinx plus de 19 800 plaintes liées au Programme ces cinq dernières années. Parmi celles-ci, il y avait des plaintes sur les différends liés aux demandes d'indemnité rejetées et les critères d'admissibilité, ainsi que des suggestions en faveur de l'automatisation du processus de remboursement. Bien que l'agence Metrolinx ait apporté plusieurs modifications au Programme au fil des ans pour améliorer l'expérience vécue par les usagers, le Bureau a constaté que le Programme présente encore plusieurs lacunes, dont l'absence d'automatisation des services de remboursement, une trop courte période

pour présenter une demande d'indemnité et le manque de clarté quant à certaines demandes d'indemnité rejetées.

- **L'agence Metrolinx doit prendre des mesures pour réduire ses coûts de fonctionnement**. De 2015-2016 à 2019-2020, les dépenses de fonctionnement de l'agence Metrolinx ont augmenté de 52 %. Le gouvernement provincial a donc dû majorer de 80 % au total, ou de 187 millions de dollars, les subventions de fonctionnement qu'il lui verse. Pendant ce temps, les subventions de fonctionnement consenties à l'agence Metrolinx ont augmenté en raison notamment de son mandat élargi en matière de services. Toutefois, il ressort de l'examen du fonctionnement de Metrolinx que le Ministère a mené en février 2020 des possibilités de réduire les coûts de fonctionnement par la baisse des frais généraux de gestion, l'amoindrissement des coûts des services administratifs ainsi que l'amélioration dans les coûts de mise en service et la perception des recettes.
- **Depuis son annonce en mars 2020, la pandémie de COVID-19 a eu de lourdes retombées sur la mise en service du transport en commun.** La pandémie de COVID-19 a comporté et comporte encore de lourdes retombées sur l'ensemble des secteurs d'activité de l'agence Metrolinx. En mars 2020, celle-ci a réduit les services ou suspendu les circuits des trains et autobus du Réseau GO et du service ferroviaire UP Express parce que la pandémie a occasionné une dégringolade de l'achalandage allant jusqu'à 95 %. De mars à septembre 2020, la fréquence des trajets ferroviaires du Réseau GO de Metrolinx a oscillé entre 39 % et 64 % des niveaux de service d'avant la pandémie de COVID-19; la fréquence des trajets du service ferroviaire UP Express s'est maintenue à 50 % de celle d'avant la pandémie; et celle des services d'autobus a fluctué entre 58 % et 61 % du niveau normal de fonctionnement. En septembre, dans la foulée de la réouverture des écoles et de la relance de certaines entreprises, l'agence Metrolinx a intensifié ses services de transport ferroviaire et par autobus. Bien qu'il ait repris de façon constante mais graduelle, en septembre 2020, l'achalandage demeurait inférieur d'environ 90 % aux prévisions formulées avant la pandémie par l'agence Metrolinx en la matière. Parallèlement, comme suites données à la pandémie, l'agence Metrolinx a dû mettre en place des mesures à bord des trains et autobus pour garantir la sécurité de ses usagers, ce qui s'est traduit par des coûts supplémentaires. Au moment où le Bureau menait son audit, le plan d'activités 2020-2021 de l'agence Metrolinx, dans lequel les retombées de la pandémie étaient prises en compte, faisait l'objet d'un examen interne. L'analyse préliminaire révélait une croissance marquée du montant de la subvention provinciale dont Metrolinx aura besoin en 2020-2021, à savoir potentiellement jusqu'à 600 millions de dollars de plus que le montant approuvé au préalable.

Gouvernance

- **L'agence Metrolinx compte sur un conseil d'administration compétent dans l'exercice de la surveillance.** Le Bureau a constaté que le conseil d'administration actuel de l'agence Metrolinx possède des compétences variées. En effet, ceux qui en font partie possèdent pour la plupart une vaste expérience de la gouvernance d'entreprise et ont siégé ou siègent actuellement à d'autres conseils d'administration de sociétés publiques ou privées. Certains administrateurs ont auparavant occupé des postes de direction dans diverses organisations. Dans la gamme des compétences des administrateurs, il y

a l'ingénierie, le transport ferroviaire, le financement de projets d'infrastructure, la comptabilité et la technologie. Au moment où le Bureau menait son audit, 12 des 14 membres qui siégeaient au conseil d'administration (à l'exclusion du président et chef de la direction) y avaient été nommés au cours des deux dernières années. Compte tenu de la complexité du fonctionnement de l'agence Metrolinx, il importe d'échelonner les nominations à l'avenir en vue d'une transition harmonieuse des nouveaux membres vers le conseil d'administration.

- **Le protocole d'entente (PE) conclu par l'agence Metrolinx avec le Ministère ne témoigne pas des rôles que ceux-ci jouent actuellement dans la planification des transports.** C'est en 2010 que l'agence Metrolinx a signé le protocole d'entente (PE) avec le Ministère. Le PE devait permettre de tirer au clair les rapports de responsabilisation ainsi que les rôles et responsabilités, et de garantir la conformité des services de transport de l'agence Metrolinx avec les lois provinciales et les politiques gouvernementales. Depuis la signature du PE en 2010, on a apporté 13 modifications à la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et le gouvernement provincial a envoyé 20 lettres d'instruction à Metrolinx. On n'a pas modifié le PE pour tenir compte de ces modifications et de l'actualisation des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles. Il convient de préciser que le PE ne témoigne pas des modifications législatives de 2018 relativement aux rôles joués par le Ministère et l'agence Metrolinx dans la planification des transports régionaux. Le Ministère a indiqué la nécessité de passer en revue le PE à la fin de 2018, mais cela n'est toujours pas fait.

Estimation des coûts des projets de transport en commun léger et rapide (TLR)

Le 18 décembre 2019, le chef de l'opposition officielle en Ontario a demandé au Bureau d'analyser le caractère raisonnable des estimations de coûts rendues publiques par les gouvernements actuel et précédents quant aux projets de transport en commun léger et rapide (TLR). Cette demande se rapportait notamment au système de TLR de Hamilton, annulé le 16 décembre 2019 par le Ministère. Le 19 décembre 2019, le Bureau a répondu qu'il en était à auditer l'agence Metrolinx et qu'il allait se pencher sur cet enjeu. Voici ce que le Bureau a constaté :

- **En ce qui concerne le TLR de Finch West, la soumission retenue était inférieure au budget approuvé par le Conseil du Trésor.** Le montant du budget initial destiné au TLR de Finch West et approuvé par le Conseil du Trésor en 2015 se chiffrait à 4,4 milliards de dollars. Le montant du budget définitif, selon la soumission retenue et que le Conseil du Trésor a approuvée en 2019, s'établissait à 3,4 milliards de dollars, inférieur de 23 % au budget initial. Dans le budget initial, fondé sur la conception du projet achevée à seulement 10 %, on acceptait un certain niveau de risque quant à l'exactitude (autrement dit, le budget devait se situer à 30 % du coût définitif).
- **Le coût du TLR Hurontario s'est accru de 600 millions de dollars par rapport au budget initial approuvé par le Conseil du Trésor, bien qu'on ait réduit la portée du projet.** En août 2016, le Conseil du Trésor a approuvé le budget initial de 5 milliards de dollars destiné au TLR Hurontario. Après avoir publié la demande de propositions pour le projet en août 2017, l'agence Metrolinx a obtenu la rétroaction des promoteurs comme quoi le coût du projet allait s'accroître. En décembre 2018, le Ministère a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de réduire

la portée du projet, notamment abréger la ligne d'environ deux kilomètres, ramener le nombre de véhicules du TLR de 43 à 28, de même qu'amoindrir la fréquence des trains en période de pointe pour la faire passer de toutes les cinq minutes à toutes les sept minutes et demie. Le Conseil du Trésor a donné son aval à la portée réduite et abrégé cette ligne qui, actuellement, s'étend sur 18 kilomètres et comporte 19 arrêts. D'avril à mai 2019, l'agence Metrolinx a reçu deux soumissions admissibles relativement au projet. Malgré la réduction de la portée du projet, les soumissions finales ont tout de même dépassé le budget initial de 5 milliards de dollars approuvé par le Conseil du Trésor. Le budget définitif approuvé par le Conseil du Trésor en 2019, selon la soumission retenue, s'élevait à 5,6 milliards de dollars. Ce montant surpasse de 600 millions celui de 5 milliards initialement approuvé (hausse de 12 %). Une fois de plus, le budget initial approuvé par le Conseil du Trésor était fondé sur la conception du projet achevée à seulement 10 % et il devait se situer à 30 % du coût définitif.

- **Dès 2016, le Ministère savait que l'estimation du coût total du TLR de Hamilton serait supérieure au montant de 1 milliard de dollars en coûts d'immobilisations que le gouvernement provincial s'était engagé publiquement à financer en 2015, mais il n'a pas rendu ce fait public.** Le montant de 1 milliard de dollars suffisait seulement à couvrir les coûts de construction initialement estimés du projet. Par la suite, en décembre 2016, le Conseil du Trésor a approuvé le budget de 2,981 milliards de dollars relativement au projet, fondé sur des coûts estimatifs qui les coûts de construction de 823 millions de dollars. En mars 2018, le Conseil du Trésor a approuvé une estimation révisée des coûts de 3,659 milliards de dollars, y compris les coûts de construction de 1,083 milliard, parce que la longueur estimée du TLR s'était accrue. Le Bureau a constaté que les estimations de 2016 et de 2018 ne correspondaient pas au coût total du TLR et qu'elles étaient nettement sous- estimées. On ne les avait pas alors rendues publiques. À la lumière d'un examen détaillé, le Bureau a constaté que l'estimation des coûts de 5,5 milliards relatée par le ministre des Transports en décembre 2019, lorsqu'on a annulé le projet, était raisonnable.

Le présent rapport contient 13 recommandations, assorties de 26 mesures à prendre, pour donner suite aux constatations de l'audit mené par le Bureau.

Conclusion globale

Si le bilan de ponctualité des trains qu'elle met en service se compare à celui de sociétés de transport en commun dans d'autres États, l'agence Metrolinx pourrait améliorer encore davantage son bilan de ponctualité. À titre d'exemple, elle n'a pas fait un suivi constant des causes des retards et des annulations dans les services, imputables aux défectuosités du matériel ferroviaire ainsi qu'aux problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord de Bombardier.

En ce qui concerne les services d'autobus, elle doit améliorer la qualité et l'exhaustivité des données sur les retards et les annulations dans le transport par autobus, notamment les circuits ayant les pires bilans de ponctualité, afin d'en rehausser la fiabilité.

L'agence Metrolinx a mis en place des processus performants pour mettre en service les trains et les autobus de façon sécuritaire, conformément aux lois, règlements, ententes et politiques applicables. Ces processus comprennent le suivi par Transports Canada de l'évolution de la conformité à la *Loi sur la sécurité ferroviaire* de compétence fédérale, diverses inspections réglementaires des autobus ainsi que l'analyse que fait l'agence Metrolinx même des incidents qui touchent la sécurité des passagers

et des mesures prises pour atténuer les retombées sur les usagers.

Pour ce qui est du système de tarification électronique PRESTO, le Bureau a constaté que l'agence Metrolinx dépendait d'Accenture relativement à tous les aspects de la conception, de la construction et du fonctionnement de PRESTO si elle ne menait pas un processus d'appel d'offres concurrentiel pendant l'expansion des services PRESTO. Metrolinx prévoit d'aller sur le marché en 2022 afin d'obtenir les services qu'Accenture fournit actuellement aux termes de sa convention cadre pour PRESTO. Toutefois, il se peut qu'elle ait donné à Accenture un avantage concurrentiel en l'engageant dans le cadre de son entente actuelle pour exécuter le projet pilote en cours de paiement ouvert des services ferroviaires d'UP Express.

Dans l'ensemble, l'estimation des coûts de 5,5 milliards présentée en 2019 par le ministre des Transports relativement au TLR de Hamilton était raisonnable. En décembre 2016 et en mars 2018, le Ministère que les coûts estimés du projet étaient supérieurs à son engagement public de 1 milliard de dollars, lequel se rapportait strictement aux coûts de construction, mais il n'a ni rendues publiques les hausses des coûts ni communiqué celles-ci à la Ville de Hamilton.

Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx devra continuer de surmonter les épreuves auxquelles celle-ci fait constamment face. Les frais de fonctionnement de l'agence Metrolinx ont augmenté depuis cinq ans, ce qui a entraîné une hausse à ses déficits de fonctionnement, et des pressions financières accrues causées par la pandémie de COVID-19 s'exercent désormais sur elle.

RÉPONSE GLOBALE DE TMETROLINX

L'agence Metrolinx remercie le Bureau de la vérificatrice générale d'avoir effectué l'audit du fonctionnement et de la gouvernance. Les constatations contribueront à l'amélioration continue de ses activités, de PRESTO et de ses programmes d'immobilisations.

Elle sait gré également de la reconnaissance dans le rapport du fait que son conseil d'administration est capable de contribuer à la supervision et à l'aiguillage de l'orientation organisationnelle. Elle tient à assurer à ses usagers la prestation de services sûrs, fiables et conviviaux, à mobiliser les milieux dans lesquels les projets de transport en commun contribuent à transformer les quartiers, et à faire en sorte qu'une gouvernance, une surveillance, des processus et des contrôles rigoureux sous-tendent ses activités, dont la complexité et la portée sont en croissance.

L'agence Metrolinx accepte les recommandations visant à accroître le savoir-faire relatif à PRESTO et à diminuer sa dépendance envers Accenture. Les gestionnaires de PRESTO préparent actuellement le réapprovisionnement du système PRESTO et ils ont déjà pris des mesures pour raffermir le savoir-faire technique interne; ils ont mis au point une feuille de route pour l'avenir qui permettra d'amoindrir la dépendance à l'égard d'un seul fournisseur et de donner à PRESTO un contrôle accru sur ses systèmes grâce à la technologie infonuagique et à la mise au point d'un carrefour d'intégration. Les futurs contrats permettront d'appuyer la responsabilisation au moyen d'objectifs de rendement précis et réalisables. L'agence Metrolinx continuera de travailler avec ses partenaires municipaux et provinciaux à des stratégies de tarification intégrée et à l'élimination des obstacles à l'adoption de PRESTO. Elle peut compter sur un comité actif du conseil d'administration de PRESTO qui assurera une gouvernance et une prise de décisions accrues quant aux activités de PRESTO.

La satisfaction de ses usagers compte parmi ses principales priorités et elle fait bon accueil aux recommandations du Bureau de la vérificatrice générale en vue d'accroître la satisfaction et le bilan de ponctualité. L'agence Metrolinx mettra au point des processus et des

systèmes de suivi internes rigoureux pour bien cerner et corriger la cause fondamentale des retards et des annulations dans les services ferroviaires et d'autobus. Elle continuera de collaborer avec ses partenaires et fournisseurs des services ferroviaires, dont le CN, le CP et Bombardier, au rehaussement de la fiabilité pour ses usagers. Elle procédera à l'examen du Programme de garantie de service puis analysera la faisabilité de l'automatisation du processus actuel.

Ces cinq dernières années, l'agence Metrolinx a accru sa capacité de service de 41,5 % et, parallèlement, réduit de 8,2 % ses dépenses de fonctionnement exprimées en pourcentage de la capacité ferroviaire (c.-à-d. le coût par siège d'usager). Elle entrevoit une intensification des initiatives de réduction des coûts grâce à l'analyse constante de la portée des responsabilités organisationnelles et des niveaux de contrôle.

L'agence Metrolinx passera en revue ses pratiques de déclaration et d'estimation se rapportant au transport en commun léger et rapide (TLR), de concert avec Infrastructure Ontario. On a déjà exécuté beaucoup de travail depuis le lancement du programme de TLR, dont l'amélioration du cadre et de la méthode d'analyse de rentabilisation, l'examen mensuel des déclarations et une gouvernance et une bonification de la gouvernance et des approbations des projets par le truchement du comité d'investissement et du conseil d'administration de l'agence Metrolinx. En octobre 2020, l'agence Metrolinx a mis sur pied un nouveau Comité de surveillance des fonds propres du conseil d'administration, dont le mandat consiste à prodiguer des conseils aux gestionnaires et au conseil d'administration concernant les activités de l'agence Metrolinx dans la création, l'acquisition et la mise en oeuvre de grands projets d'infrastructure de transport en commun, ce qui comprend l'examen des projets et des programmes d'expansion du transport en commun, y compris le transport en commun léger et rapide. Elle passera méticuleusement en revue les rapports d'étape actuels de son conseil d'administration afin qu'ils permettent des déclarations suffisamment précises et en temps voulu sur les changements importants apportés aux projets.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de l'agence Metrolinx

L'agence Metrolinx a été créée par le gouvernement de l'Ontario en application de la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto,* désormais appelée *Loi de 2006 sur Metrolinx* (ci-après la Loi). Le mandat et les responsabilités de Metrolinx sont énoncés dans la Loi. Concrètement, l'agence Metrolinx doit faire preuve de leadership dans la coordination, la planification, le financement, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un réseau intégré de transport en commun dans la grande région du Golden Horseshoe. De plus, elle supervise les projets d'immobilisations du transport en commun et met en service les trains et autobus du Réseau GO, le service ferroviaire Union Pearson (UP) Express et le système de tarification PRESTO.

On prévoit que, dès 2041, la population totale de la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) se chiffrera à 10 millions d'habitants. Au départ, l'agence Metrolinx assurait la planification des transports de la RGTH. En 2018, elle a conçu le Plan de transport régional 2041 en tant que schéma directeur en vue de la création d'un système régional intégré de transport en commun au service d'une population croissante. Mais le 15 novembre 2018, le gouvernement provincial a présenté le projet de loi 57, *Loi de 2018 visant à rétablir la confiance, la transparence et la responsabilité*, qui a notamment modifié le mandat de planification de l'agence Metrolinx pour axer celui-ci sur la planification du transport en

commun plutôt que la planification générale des transports régionaux. C'est maintenant le Ministère qui assume cette responsabilité. En juin 2019, on a modifié la Loi pour faciliter l'appropriation et le contrôle par l'agence Metrolinx des projets de transport en commun rapide désignés : la ligne de secours (nord et sud – maintenant appelée ligne Ontario); le prolongement de la ligne de métro Scarborough; et le prolongement de la ligne de métro Yonge.

2.2 Conseil d'administration

L'agence Metrolinx est régie par son conseil d'administration. Celui-ci est chargé d'établir l'orientation stratégique de l'agence Metrolinx, de discerner les principaux risques, d'y faire face et d'en suivre l'évolution, ainsi que de superviser son fonctionnement. Il est composé du président, du président et chef de la direction et jusqu'à 13 autres membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre des Transports. Actuellement, le conseil d'administration se compose de 15 membres nommés par décret.

Selon la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, le conseil d'administration doit se réunir au moins quatre fois par année et rendre des comptes au ministre des Transports. Par le passé, l'agence Metrolinx a tenu au moins six réunions du conseil d'administration par année, dont au moins quatre séances publiques et médiatiques. Jusqu'en juin 2020, le conseil d'administration comptait cinq comités permanents : vérification, finances et gestion des risques; expérience client; gouvernance; ressources humaines et rémunération; et comité exécutif. En juin 2020, trois comités consultatifs – le Comité de surveillance des fonds propres; le Comité PRESTO; le Comité immobilier – sont devenus des comités permanents du conseil d'administration pour porter leur nombre total à huit.

2.3 Principales activités de service

2.3.1 Réseau GO

Le Réseau GO, en activité depuis 1967, a fusionné avec Metrolinx en 2009. Le Réseau GO est le service régional de transport en commun de la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) qui s'étend de Hamilton et de Kitchener-Waterloo à l'ouest jusqu'à Newcastle et Peterborough à l'est, ainsi que d'Orangeville, Barrie et Beaverton au nord jusqu'à Niagara Falls au sud. La **figure 1** montre le plan du Réseau GO de Metrolinx.

Le Réseau GO englobe sept lignes ferroviaires qui passent par 68 gares ainsi que 44 circuits d'autobus qui ont effectué plus de 76 millions de trajets de passagers en 2019- 2020. Les circuits d'autobus permettent ou bien de remplacer en partie le service ferroviaire en dehors des heures de pointe (lesquelles sont du début du service jusqu'à 9 h et de 15 h à 19 h, du lundi au vendredi) ou bien de fournir des correspondances au-delà des lignes ferroviaires. La **figure 2** et **3** montrent la croissance du nombre de passagers du Réseau GO ces cinq dernières années.

Le fonctionnement et l'entretien des 91 locomotives et des 918 wagons à deux niveaux sont confiés en sous-traitance à Bombardier, entreprise qui fournit du personnel de bord, des chefs de train, des ambassadeurs du service à la clientèle et des techniciens ferroviaires homologués. Bombardier met en service tous les trajets ferroviaires du Réseau GO (479 461 trajets d'avril 2015 à mars 2020).

La mise en service des 321 autocars à 2 étages et des 185 autocars simples est assurée à l'interne par les 875 chauffeurs syndiqués, les 265 membres syndiqués ou non du personnel d'entretien des autobus et des installations de même que les 125 membres non syndiqués du personnel de soutien de l'agence Metrolinx.

Celle-ci est propriétaire de 69 % des couloirs ferroviaires dont elle se sert pendant que les autres couloirs ferroviaires (31 %) appartiennent au Canadien National (CN) et au Chemin de fer

Canadien Pacifique (CP). Les trains de Metrolinx sont répartis par le CN et le CP, la Toronto Terminals Railways (TTR) et la société RailTerm. Au moment où le Bureau menait son audit, l'agence Metrolinx amorçait en février 2020 le processus de transition vers la répartition des trains à l'interne. Metrolinx prévoit que cette transition sera terminée dès 2022.

2.3.2 Service ferroviaire UP Express

Le service ferroviaire UP Express, lancé en juin 2015, met en lien la gare Union (gares et stations de métro au centre-ville de Toronto) et l'aéroport Pearson de Toronto. Le réseau comprend quatre stations et s'étend sur 23 kilomètres en tout. Des trains partent toutes les 15 minutes, de 4 h 55 à 1 h, 7 jours sur 7. Le nombre total de passagers se chiffrait à 4,2 millions en 2019-2020.

2.3 Le système PRESTO

PRESTO consiste en un système de tarification électronique du transport en commun assuré par les autobus, les métros, le train léger et les tramways dans la RGTH et la région d'Ottawa-Carleton. Il est offert dans 11 réseaux de transport en commun du Sud et de l'Est ontarien, dont neuf réseaux municipaux de transport en commun ainsi que le Réseau GO et le service ferroviaire UP Express. Les neuf réseaux municipaux de transport en commun sont les suivants : Brampton Transit; Burlington Transit; Durham Region Transit; Hamilton Street Railway; MiWay (Mississauga); Oakville Transit; OC Transpo (Ottawa); la Toronto Transit Commission; et York Region Transit.

Depuis 2011, PRESTO est une division opérationnelle de Metrolinx. À la fin de l'exercice 2019-2020, on dénombrait près de 8 millions de cartes PRESTO uniques émises (enregistrées ou non) dans l'ensemble des sociétés de transport en commun. La **figure 4** présente la croissance des titulaires de la carte PRESTO par rapport aux usagers du transport en commun ces cinq dernières années. De 2015-2016 à 2019-2020, le nombre annuel d'embarquements à bord du transport en commun par les titulaires de la carte PRESTO a bondi de 281 %.

Les titulaires de la carte PRESTO acquittent leur passage au moyen du paiement par CCP aux bornes de tarification situées dans les gares ou stations ou à bord des véhicules du transport en commun. Ils peuvent téléverser des fonds à leur carte ou en vérifier le solde aux bornes dans les stations, au moyen de l'appli ou sur le Web. De plus, les services liés à la carte PRESTO sont offerts à plus de 200 points de vente au détail ainsi qu'aux points de service aux usagers des sociétés de transport en commun qui se servent du système PRESTO. Les titulaires de la carte PRESTO ont également accès au centre d'appels PRESTO et à ses outils en ligne. Si la carte PRESTO est surtout destinée aux usagers réguliers du transport en commun, les billets simples, les billets aller-retour et les laissez- passer quotidiens PRESTO sont également offerts aux usagers occasionnels.

En 2006, après avoir mené à bien un processus d'appel d'offres public, le ministère des Transports a adjugé à Accenture un contrat de 10 ans d'une valeur de 231,7 millions de dollars servant à la conception, à la réalisation et à la mise en service du système de tarification électronique PRESTO. Ce premier contrat avait pour objet l'instauration du système tarifaire du Réseau GO et des 905 sociétés municipales de transport en commun. La portée initiale, en 2006, consistait à réaliser un système de tarification en mesure de traiter le tarif fixe (qui demeure le même, quelle que soit la distance parcourue, comme dans le métro de la TTC) et le tarif des déplacements interzones (fondé sur le nombre de zones franchies en un seul trajet, comme à bord d'un train du Réseau GO). Cette portée englobait également le matériel de tarification (comme les dispositifs de paiement par CCP), le site Web initial et les services aux usagers accessibles, notamment en personne, par téléphone et par courriel.

En 2016, Metrolinx a prolongé jusqu'en 2022 le contrat avec Accenture pour poursuivre le déploiement de PRESTO dans l'ensemble de la RGTH, y compris UP Express, OC Transpo (à Ottawa) et la TTC (à Toronto). La **figure 5** présente l'échéancier du déploiement de PRESTO dans les 11 sociétés de transport en commun et le taux d'adoption s'y rapportant, au 31 janvier 2020.

Au moment où le Bureau effectuait son audit, l'agence Metrolinx mettait en oeuvre le plan à moyen terme de sa stratégie de modernisation PRESTO 2025 afin de mettre à niveau le système central et le matériel PRESTO, comme les distributeurs automatiques de billets, les dispositifs de paiement par CCP et les portillons d'accès. Parmi les nouveaux produits du plan à moyen terme, il y a le paiement ouvert (par carte de débit et de crédit pour acquitter le tarif du transport en commun) et l'acquittement de la tarification par l'usager à l'aide de son téléphone intelligent (au moyen de diverses applis).

L'agence Metrolinx en est également à préparer l'approvisionnement des services PRESTO lorsque l'entente actuelle avec le principal fournisseur de services, Accenture, viendra à échéance en octobre 2022. Dans le cadre de ce processus d'approvisionnement, elle tend vers un modèle à plusieurs fournisseurs. Le plan prévoit le transfert de parties du système PRESTO actuel – comme le site Web, les applis et le centre d'appels – à divers nouveaux fournisseurs au fil du temps. Le système de tarification PRESTO comportera une fonction de paiement ouvert. Le système en cours, conçu par Accenture (ancien système), sera maintenu pendant la transition, dans l'attente des résultats de l'approvisionnement.

2.4 Données financières et liées à la dotation en personnel

Comme il est indiqué à la **figure 6**, en 2019-2020, l'agence Metrolinx a généré des recettes d'environ 721 millions de dollars, notamment grâce à la tarification. Les recettes tirées de la tarification des services du Réseau GO et du service ferroviaire UP Express représentent environ 80 % des recettes totales de l'agence Metrolinx. Les autres recettes comprennent principalement les commissions PRESTO perçues auprès des fournisseurs de services de transport en commun, dont la TTC, les recettes tirées des partenariats et de la publicité, les droits d'accès aux couloirs, les recettes générées par l'espace commercial de même que les gains et pertes en lien avec la vente d'immobilisations. En 2019-2020, les coûts de fonctionnement se sont chiffrés au total à 1,151 milliard de dollars.

De 2015-2016 à 2019-2020, Metrolinx a subi chaque année une perte d'exploitation d'environ 343 millions de dollars en moyenne. Chaque année, le gouvernement provincial lui verse une subvention de fonctionnement pour éponger cette perte d'exploitation. La **figure 7** montre que la subvention de fonctionnement versée par le gouvernement provincial s'est accrue de 80 % pour passer d'environ 234 millions de dollars en 2015-2016 à 421 millions de dollars en 2019-2020, ce qui est attribuable en partie à l'augmentation de la capacité de service pendant ce temps.

Les coûts des projets d'immobilisations sont financés par trois ordres de gouvernement, mais surtout le gouvernement provincial. La **figure 7** montre que les subventions annuelles en coûts d'immobilisations provenant des trois ordres de gouvernement ont augmenté de 30 %, pour passer de 2,757 milliards de dollars en 2015-2016 à 3,597 milliards de dollars en 2019-2020, parce que plusieurs projets de transport en commun étaient en cours. L'agence Metrolinx estime qu'au total, les subventions en coûts d'immobilisations de 2020-2021 à 2024-2025 se chiffreront à 23,6 milliards de dollars. Ce financement sera destiné à l'expansion, à la revalorisation et au renouvellement du Réseau GO, au système PRESTO, aux projets de transport en commun rapide et au programme de métro.

Au 31 décembre 2019, l'agence Metrolinx employait 4 197 équivalents temps plein. La **figure 8** expose l'organigramme de l'agence

Metrolinx. Un peu plus de la moitié (52 %) de son effectif adhère à deux syndicats : l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale (AIMTA) et le Syndicat uni du transport (SUT). Les employés membres de l'AIMTA sont des représentants ou des coordonnateurs du service aux usagers. Les employés membres du SUT sont le personnel de première ligne (chauffeurs d'autobus, techniciens, préposés aux stations et agents de sécurité du transport en commun), ainsi que certaines fonctions de soutien organisationnel, comme les TI, les communications et les finances. Les employés non syndiqués comptent pour 48 % de l'effectif de Metrolinx et sont des employés de l'ensemble de l'agence. La main-d'oeuvre et les avantages sociaux constituent 30 % des dépenses.

2.5 Bilan du service

L'un des objectifs organisationnels de Metrolinx est d'« être à l'heure ». Conformément à sa charte des clients : « Nous vous amènerons à votre destination à temps. » En ce qui touche les trajets en train, selon Metrolinx, la ponctualité consiste en l'arrivée au plus tard dans les cinq minutes suivant l'heure prévue à la dernière gare de chaque ligne respective et au plus tard dans les 15 minutes pour ce qui est des trajets en autobus.

De 2015-2016 à 2019-2020, Metrolinx a fait état publiquement d'un bilan de ponctualité de 92 % à 95 % pour le transport ferroviaire et d'environ 95 % relativement au transport par autobus. Pendant ce temps, le nombre de trajets en train du Réseau GO inscrits à l'horaire s'est accru de 43 %, pour passer de 81 340 trajets en 2015-2016 à 116 450 trajets en 2019-2020.

À l'exemple de sociétés de transport en commun des autres États, le calcul du bilan de ponctualité de Metrolinx ne prenait pas en compte les retards imputables à certains facteurs externes qui, selon Metrolinx, échappaient à sa volonté, comme les conditions météorologiques extrêmes. Le bilan de ponctualité des trajets en train que Metrolinx a rendu public se comparait à celui d'autres sociétés de transport aux États-Unis et au Royaume-Uni.

La **figure 9** montre les retards et l'achalandage pour chaque circuit ferroviaire, de 2015-2016 à 2019-2020. La **figure 10** présente le sommaire des retards et des annulations des trajets en train de 2015-2016 à 2019-2020 regroupés par raison. Les raisons les plus fréquemment évoquées quant à ces retards et annulations se rapportaient à des facteurs externes. Les retards étaient imputables à des facteurs externes comme les intrusions, le vandalisme aux gares ou aux véhicules, les enquêtes policières, les urgences médicales, les alarmes prioritaires (non liées au matériel), les incidents de sécurité des passagers externes et les travaux de construction où les passagers ont reçu un préavis de Metrolinx (par exemple, par le truchement du site Web du Réseau GO, les annonces dans les gares et les annonces à bord des trains et des autobus).

2.6 Tarification intégrée

L'une des dix orientations stratégiques de Metrolinx consiste à mettre en oeuvre une structure de tarification intégrée à l'échelle régionale. On entrevoyait d'ici 2012 qu'un système de tarification intégrée du transport en commun à l'échelle régionale serait en place pour permettre aux usagers d'acquitter un tarif intégré sans éléments de rupture dans tous les réseaux de transport en commun de la région. La technologie de la carte à puce PRESTO pour le transport en commun s'est révélée la pierre angulaire de cette stratégie, axée sur la prestation de nouveaux produits tarifaires, comme des laissez-passer spéciaux pendant certaines périodes, et la tarification intégrée à l'échelle de la région. L'agence Metrolinx a analysé les possibilités de conception d'une structure de tarification intégrée à l'échelle régionale et instauré plusieurs programmes.

Les trajets transfrontaliers – ceux durant lesquels on passe d'un réseau de transport en commun à un autre – ont passablement augmenté ces dernières années. En 2014, il y en a eu plus de 16 millions. En

2019, leur nombre s'est établi à plus de 43 millions. La même année, 8,5 millions de passagers ont emprunté un trajet passant à la fois par la TTC et le Réseau GO. Quelque 11,7 millions d'autres passagers ont emprunté un trajet passant à la fois par la TTC et le réseau de l'indicatif régional 905. Globalement, 27 % des cartes PRESTO actives ont servi à acquitter les tarifs de trajets passant par plusieurs sociétés de transport en commun.

L'agence Metrolinx a conclu des ententes de cotarification avec toutes les sociétés de transport en commun de la RGTH autres que la TTC, aux termes desquelles les titulaires de carte PRESTO peuvent s'en servir pour obtenir un rabais lorsque leur trajet passe du Réseau GO à une société municipale de transport en commun. En 2018-2019, le coût de mise en oeuvre de l'entente de cotarification, assumé par le gouvernement provincial, s'est chiffré à plus de 16,4 millions de dollars.

2.7. Service aux usagers

Les demandes de renseignements et les plaintes des usagers concernant le Réseau GO et le service ferroviaire UP Express sont traitées par l'équipe interne du service aux usagers de Metrolinx, tandis que celles relatives au système PRESTO sont traitées essentiellement par Accenture, sous-traitant de Metrolinx. En 2019, les deux centres d'appels ont donné suite ensemble à quelque 1,5 million de demandes de renseignements et de plaintes des usagers. Les demandes de renseignements peuvent être exprimées par téléphone, par courriel, dans les formulaires de commentaires en ligne, par clavardage (PRESTO) et dans les médias sociaux. Selon Metrolinx, qui sonde les passagers du Réseau GO tous les mois et tous les trois mois de même que les usagers de PRESTO tous les mois et tous les six mois, le taux de satisfaction se situait à 79 % relativement aux services du Réseau GO et à 73 % en lien avec PRESTO.

2.8 Sécurité des passagers

Transports Canada est le ministère fédéral responsable de la mise au point des règlements, des politiques et des services ayant trait au transport ferroviaire au Canada. Par leur travail, les inspecteurs de la sécurité ferroviaire de Transports Canada cherchent à déterminer si le fonctionnement, le matériel, les signaux et l'infrastructure des trains sont sécuritaires et en phase avec la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, de compétence fédérale. En 2020, Transports Canada a inspecté huit fois les activités ferroviaires de Metrolinx, notamment en ce qui touche les voies ferrées, l'entretien des trains et la signalisation. Des huit inspections menées, Metrolinx en a réussi six sans susciter de préoccupations. Pour ce qui est des deux autres inspections, Transports Canada s'est dit préoccupé des trains dont la vitesse était supérieure à la limite autorisée, du matériel défectueux des voies ferrées ainsi que de la piètre visibilité de la signalisation ferroviaire à cause de son emplacement ou de la végétation qui masque celle-ci. À la fin de l'audit effectué par le Bureau, l'agence Metrolinx avait donné suite à ces préoccupations au moyen de mesures correctives que Transports Canada a acceptées.

S'agissant des autobus, l'agence Metrolinx a mis en place des processus qui sont définis par divers critères de conformité. Par exemple, en vertu du Règlement 199/07 du *Code de la route*, l'inspection des véhicules est effectuée quotidiennement par les chauffeurs d'autobus. Tous les six mois, les mécaniciens chargés de l'inspection des véhicules et titulaires d'un permis du ministère des Transports vérifient la conformité des véhicules au Code national de sécurité et aux lois applicables.

De plus, l'agence Metrolinx assure le suivi et la surveillance des incidents qui touchent la sécurité des passagers relativement à ses véhicules, à ses biens et à ses installations, comme les gares ferroviaires et les arrêts d'autobus. En moyenne, on a dénombré environ sept blessures pour chaque million de passagers en 2018 et 2019. Les

principales causes de blessures chez les passagers sont les glissades, les trébuchements et les chutes dans les gares ainsi que les chutes dans les autobus en raison des bris brusques ou de l'accélération. À intervalles réguliers, l'agence Metrolinx procède à l'analyse des tendances liées aux blessures afin de concevoir des plans d'action visant à atténuer les blessures et les retombées sur les usagers.

2.9 Gestion des fournisseurs de services

L'agence Metrolinx a retenu les services de plusieurs fournisseurs de services externes (**figure 11**) pour exécuter certaines de ses principales activités, comme la mise en service et l'entretien des trains du Réseau GO et du service ferroviaire UP Express; l'entretien des voies ferrées le long de ses couloirs ferroviaires; le fonctionnement et l'entretien des signaux ferroviaires; de même que la conception, l'instauration et l'entretien du système de cartes de transport en commun PRESTO.

À la suite des recommandations du Bureau dans son audit de l'optimisation des ressources au sein du *Rapport annuel 2016, Metrolinx – Attribution et surveillance des marchés de construction des transports en commun*, l'agence Metrolinx a achevé en 2017 l'instauration d'un système de gestion du rendement des fournisseurs en 2017 qui servira de complément aux modalités en cours pour la gestion des contrats.

Dans ce système, les unités opérationnelles de l'agence Metrolinx doivent jauger le rendement de leurs fournisseurs à l'aide d'une carte de pointage servant à évaluer le rendement dans le cadre des contrats. S'il s'agit de contrats de plus de 12 mois, une évaluation provisoire du rendement dans le cadre du contrat a lieu habituellement chaque année ou tous les six mois, à la discrétion de l'agence Metrolinx. Les évaluations définitives sont requises après l'achèvement des contrats. En ce qui touche les contrats adjugés avant 2015, l'agence Metrolinx peut, à sa discrétion, choisir de mettre en application les critères du système de gestion du rendement des fournisseurs. Cette décision est prise conjointement par l'unité opérationnelle qui a retenu les services du fournisseur, la division de l'approvisionnement et, s'il y a lieu, l'équipe juridique de l'agence Metrolinx.

2.10 Projets de transport léger sur rail (TLR)

Le transport léger sur rail (TLR) consiste en des véhicules légers sur rail qui empruntent habituellement des voies réservées, complètement distinctes de la circulation, assorties de mesures prioritaires de signalisation et caractérisées par des distances entre les arrêts plus longues que celles des autobus et des tramways. Grâce à la capacité accrue de ces véhicules de transport en commun et à la possibilité de mettre en lien plusieurs véhicules, on peut y accueillir un nombre de passagers supérieur à celui des autobus et tramways conventionnels.

L'agence Metrolinx est responsable de la planification et de la prestation des projets de TLR, y compris dresser les estimations des coûts des projets, proposer le budget des projets pour fins d'approbation et assurer la gestion des coûts, une fois que le budget proposé est approuvé par le Conseil du Trésor ou le Conseil de gestion du gouvernement. Les grands projets d'infrastructures publiques, notamment les projets de TLR, dont le coût estimatif des immobilisations est supérieur à 100 millions de dollars, sont évalués en vue de leur prestation à l'aide du modèle de partenariat public-privé (PPP), selon les directives du gouvernement. Aux termes du modèle PPP, l'agence Metrolinx amorce un projet puis elle en établit la portée, le budget et l'objectif. On confie en sous-traitance à une entreprise du secteur privé le financement et l'exécution des travaux de construction et, dans certains cas, la responsabilité de l'entretien ou du fonctionnement à long terme du projet une fois la construction terminée. En ce qui touche les six projets de TLR mentionnés dans le présent rapport, on a sélectionné un modèle de prestation PPP.

Ces six projets – Eglinton Crosstown, Finch West, Hamilton, Hurontario, Scarborough et Sheppard East – sont répertoriés dans Le Grand Projet, nom donné au Plan de transport régional 2008 de Metrolinx, et seraient ultérieurement sélectionnés comme TLR. La **figure 12** montre l'état de ces projets de TLR et les derniers budgets approuvés par le Conseil du Trésor s'y rapportant, en date du 30 juin 2020. Il convient de souligner que les budgets approuvés par le Conseil du Trésor dans le présent rapport sont exprimés en dollars correspondant à l'année de dépenses. Le Bureau traite de ses constatations sur le projet de TLR Eglinton Crosstown et l'annulation du TLR de Scarborough dans son *Rapport annuel 2018 et son suivi du Rapport annuel 2020 intitulé Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure du TLR*.

Processus d'estimation des coûts du TLR

Selon l'Institut canadien des économistes en construction, les projets d'immobilisations se répartissent en quatre catégories permettant de mesurer deux éléments : la proximité de l'estimation des coûts avec les coûts définitifs, et le pourcentage de concrétisation du projet. Les quatre catégories – D, C, B et A – figurent par ordre croissant d'exactitude de l'estimation des coûts, D étant la moins exacte et A, la plus exacte. Les voici :

Catégorie D : à moins de 30 % des coûts définitifs; seulement 10 % de la conception du projet est concrétisée.

Catégorie C : à moins de 20 % des coûts définitifs; 30 % de la conception du projet est concrétisée.

Catégorie B : à moins de 15 % des coûts définitifs; 60 % de la conception du projet est concrétisée.

Catégorie A : à moins de 10 % des coûts définitifs; 90 % de la conception du projet est concrétisée.

Le processus de préparation d'une estimation des coûts pour fins d'approbation par le Conseil du Trésor commence par l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario. D'une part, l'agence Metrolinx est responsable d'estimer les coûts d'immobilisations et de recourir aux services de firmes d'ingénierie pour estimer les coûts de fonctionnement et d'entretien du projet. D'autre part, Infrastructure Ontario génère les coûts de financement et d'assurance au moyen d'une modélisation financière.

L'estimation initiale des coûts est préparée au niveau de la catégorie D. Le ministère des Transports (ci-après le Ministère) soumet cette estimation initiale des coûts au Conseil du Trésor pour fins d'approbation du budget du TLR. Ce processus est employé dans les projets de TLR en Ontario exécutés au moyen d'un modèle de partenariat public-privé (PPP).

Dans le cadre de l'approvisionnement des TLR aux termes du modèle PPP, les promoteurs peaufinent la conception du projet dans le cadre du processus d'appel d'offres et font progresser la concrétisation du projet à 30 % avant de présenter leur soumission. A contrario, dans le cadre d'un modèle d'approvisionnement conventionnel, le propriétaire du projet, comme l'agence Metrolinx, peaufinerait la conception du projet à 90 % de la concrétisation avant de lancer un appel d'offres.

Au cours du processus d'approvisionnement, l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario peaufinent leurs estimations de coûts internes. Ils retiennent également les services d'experts-conseils externes en coûts pour obtenir des conseils sur leurs estimations des coûts ou valider celles-ci. L'estimation des coûts mise à jour sert ensuite de point de référence, ainsi que d'autres soumissions reçues par le passé relativement à d'autres projets de transport en commun, pour analyser les soumissions.

Le Conseil du Trésor approuve le budget définitif du TLR en fonction de la soumission retenue, lequel peut se révéler inférieur ou supérieur au budget initial qu'il a approuvé. Si la soumission retenue

dépasse de 5 % ou plus le budget initial approuvé du projet de TLR, la directive de 2015 du Conseil du Trésor et du Conseil de gestion du gouvernement sur les grands projets d'infrastructure publique stipule que le Ministère doit présenter une autre demande de financement supplémentaire au Conseil du Trésor. Dans ce cas-là, le Conseil du Trésor peut approuver le budget révisé majoré en fonction de la soumission retenue ou rejeter la demande, ce qui se traduirait par l'échec de l'approvisionnement et l'annulation du projet.

Une fois le contrat adjugé, le soumissionnaire retenu fait progresser la conception du projet vers sa concrétisation et assume les coûts supplémentaires liés aux facteurs impondérables dans la conception et dont il assume la responsabilité dans le cadre du contrat.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

L'audit effectué par le Bureau avait pour objectif d'analyser si Metrolinx avait mis en place ou non des structures et processus de gouvernance et administratifs performants pour :

- mettre en service les trains et autobus du Réseau GO ainsi que le service ferroviaire d'UP Express, à temps et en toute sécurité, de façon financièrement avantageuse, conformément aux lois, règlements, ententes et politiques applicables;
- mettre en service le système de tarification PRESTO d'une façon intégrée et axée sur les usagers, de concert avec d'autres partenaires du transport en commun;
- estimer avec fiabilité le coût de concrétisation de ses projets de TLR, dont celui de Hamilton;
- mesurer les résultats et la performance de ses activités dans l'exécution de son mandat et les rendre publics périodiquement.

Lors de la planification de ses travaux, le Bureau a déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 1**) qu'il allait employer pour atteindre son objectif d'audit. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, politiques et modalités applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. Les cadres supérieurs de Metrolinx ont passé en revue l'objectif du Bureau et ses critères connexes, après quoi ils ont convenu de leur pertinence.

Pour déterminer la portée de cet audit, le Bureau s'est reporté aux audits de Metrolinx qu'il a menés antérieurement. Concrètement : (2018) *Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure du TLR; (2018) Metrolinx – Sélection des gares du Réseau GO; (2016) Metrolinx – Adjudication et surveillance des marchés de construction des transports en commun; (2012) Metrolinx – Planification régionale des transports*.

L'audit portait sur les activités suivantes de l'agence Metrolinx :

- la mesure et la déclaration du bilan des services ferroviaires et d'autobus dont elle assure la prestation;
- le Programme de garantie de service;
- les progrès réalisés dans le système de tarification régional intégré au sein de la RGTH;
- la gestion et la supervision du contrat conclu avec Accenture relativement au système PRESTO et des contrats conclus avec les autres grands fournisseurs de services externes responsables des principales mises en service du transport en commun;
- le caractère raisonnable des estimations des coûts en lien avec la concrétisation de ses projets de TLR, dont les estimations relatives à l'annulation du TLR de Hamilton;
- la gouvernance du conseil d'administration.

L'audit ne permettait ni d'analyser le processus de planification des transports et du transport en commun de l'agence Metrolinx ni sa gestion des projets d'immobilisations comme la ligne Ontario.

Après le début de son audit, le 18 décembre 2019, le Bureau a reçu du chef de l'opposition officielle en Ontario une demande d'analyse du caractère raisonnable des estimations de coûts

rendues publiques par les gouvernements actuel et précédents quant aux projets de TLR, y compris celui de Hamilton. Le Bureau, qui en était à auditer l'agence Metrolinx, a répondu le 19 décembre 2019 qu'il effectuait ce travail dans le cadre de son audit.

Le Bureau a procédé à l'audit de décembre 2019 à septembre 2020. Il a effectué son travail essentiellement au bureau de l'agence Metrolinx. À cause des retombées de la COVID-19, son travail s'est déroulé à distance de la mi-mars 2020 au 9 juillet 2020.

Le Bureau a obtenu une déclaration écrite de l'agence Metrolinx, du ministère des Transports et des gestionnaires d'Infrastructure Ontario selon laquelle, au 13 novembre 2020, ils lui avaient fourni toute l'information à leur disposition et qui pouvait influer considérablement sur les constatations ou les conclusions du rapport.

Dans le cadre de ses travaux d'audit, le Bureau s'est entretenu avec les membres du personnel puis il a examiné les documents pertinents du ministère des Transports, d'Infrastructure Ontario, du ministère de l'Infrastructure, de la Ville de Hamilton et de Transport Action Ontario aux fins de son examen des estimations de coûts des projets de TLR. Le Bureau a retenu les services d'une firme indépendante et professionnelle d'économie de la construction et de gestion de projet spécialisée dans la planification, l'estimation et le contrôle des coûts de construction pour l'aider à examiner le processus d'estimation des coûts du TLR de Metrolinx et à analyser le caractère raisonnable de l'estimation des coûts du TLR de Hamilton se chiffrant à 5,5 milliards de dollars en décembre 2019 et des deux estimations antérieures qui ont servi à obtenir l'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor en décembre 2016 et en mars 2018.

En ce qui concerne l'intégration tarifaire et la mise en oeuvre de PRESTO, le Bureau s'est penché sur la documentation pertinente et entretenu avec des membres du personnel des sociétés de transport en commun suivantes : Brampton Transit, Burlington Transit, Durham Region Transit, Hamilton Street Railway, MiWay (Mississauga), Oakville Transit, la Toronto Transit Commission et York Regional Transit. Le Bureau a également rencontré le vérificateur général de la Ville de Toronto. Il a également tenté de communiquer avec OC Transpo, la société municipale de transport en commun d'Ottawa, sans toutefois obtenir de réponse.

Le Bureau a mené ses travaux et présenté les résultats de son examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Il lui a fallu également obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées au sujet du respect des règles de déontologie, des normes professionnelles, ainsi que des exigences législatives et réglementaires applicables.

Le Bureau s'est conformé aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, lesquelles sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit – activités commerciales

4.1 Contrat conclu avec Accenture relativement à PRESTO

4.1.1 Le recours à un fournisseur unique pour la mise au point de PRESTO a entraîné une forte dépendance envers le fournisseur Accenture

Les coûts de création et de mise en service du système de cartes de transport en commun PRESTO dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) et les sociétés de transport en commun d'Ottawa se chiffraient au total à près de 2 milliards de dollars en mai 2020. En 2006, le ministère des Transports (ci-après le Ministère) a signé le contrat initial de 231,7 millions de dollars sur 10 ans avec Accenture pour la conception, la création et la mise en service d'un système de tarification électronique, PRESTO, pour le compte du Réseau GO et des sociétés de transport en commun dans les municipalités de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 (voir la **section 2.3.3**).

En 2011, l'agence Metrolinx a pris en charge le contrat initial passé avec Accenture. Depuis 2012, la valeur du contrat d'Accenture a augmenté de plus de 1,7 milliard de dollars (**figure 13**). Cette augmentation est en partie attribuable aux extensions à la portée et à l'échelle de PRESTO. À titre d'exemple, PRESTO a élargi ses services à 11 sociétés de transport en commun, dont la CTT, OC Transpo et UP Express, qui n'étaient pas visées par la portée du contrat initial. L'**annexe 2** présente l'échéancier et l'étendue du déploiement de PRESTO.

À l'exception du contrat initial, le Bureau a constaté que presque toutes les extensions contractuelles subséquentes ont eu lieu sans que l'agence Metrolinx entreprenne des processus d'approvisionnement concurrentiels, ce qui a augmenté la dépendance envers Accenture.

Comme le Bureau l'a relevé dans son audit de 2012, *Metrolinx – Planification régionale des transports*, lorsque le Ministère a lancé en 2002 le projet de système de tarification électronique, il a répertorié plusieurs principes directeurs dans la création et la mise en oeuvre. Entre autres principes, le système de tarification devait, dans la mesure du possible, s'appuyer sur des produits commerciaux dont les composantes peuvent être achetées auprès de multiples sources. De cette façon, les possibilités d'approvisionnement seraient accrues dans l'éventualité de fonctionnalités supplémentaires à l'avenir. Toutefois, depuis 2006, Accenture fournit les services clés quant à la conception, à la construction, à l'exécution et à la mise en service du système PRESTO complet dans l'ensemble des sociétés de transport en commun de la RGTH. L'agence Metrolinx a indiqué que cet élément a restreint sa capacité de prendre en compte d'autres possibilités d'approvisionnement et d'évaluer si les services et solutions technologiques d'Accenture étaient financièrement avantageux. Au fil des ans, le conseil d'administration de Metrolinx a fait part de préoccupations aux gestionnaires concernant la dépendance de l'agence envers Accenture; il a cependant continué d'approuver les augmentations aux dépenses.

Le Bureau a recommandé en 2012 que Metrolinx respecte l'esprit de la politique du gouvernement concernant le recours à des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles et aux considérations relatives à l'optimisation des ressources avant la prise de décisions importantes et définitives sur l'approvisionnement en matière de transports. Toutefois, comme le Bureau l'a mentionné, il ressort de cet audit que Metrolinx a continué d'élargir les contrats actuels conclus avec Accenture ou de lui en adjuger de nouveaux sans recourir à un processus concurrentiel ni analyser suffisamment le caractère financièrement avantageux et l'optimisation des ressources.

Concrètement, voici les exemples que le Bureau a relevés :

- **L'agence Metrolinx n'a pas lancé de processus public d'appel d'offres lors du renouvellement de l'entente avec Accenture en octobre 2016.** En 2016, l'agence Metrolinx a prolongé de six ans (jusqu'en octobre 2022) son entente avec Accenture sans lancer de processus d'approvisionnement concurrentiel. Sa décision de prolonger l'entente reposait sur plusieurs facteurs, dont les recommandations d'un expert-conseil tiers qu'elle avait embauché pour passer en revue ses possibilités de service avec PRESTO. Le rapport de l'expert-conseil soulignait le risque que Metrolinx perde le savoir organisationnel acquis par Accenture depuis 10 ans. On y soulignait également d'autres facteurs, comme le coût élevé de l'approvisionnement et les contraintes de Metrolinx en matière de ressources et de temps quant à l'obtention d'un nouveau fournisseur pendant le déploiement du système PRESTO à la TTC à ce moment-là. L'agence Metrolinx a donc décidé de renouveler l'entente conclue avec Accenture plutôt que de lancer un appel d'offres concurrentiel.
- **L'agence Metrolinx a amoindri les critères techniques et adjugé un contrat à Accenture sans processus concurrentiel, faute d'avoir reçu des réponses conformes à une demande de propositions assortie de critères complexes.** Comme il est indiqué à l'**annexe 2**, en 2017, l'agence Metrolinx a lancé une demande de propositions en vue du remplacement des dispositifs PRESTO désuets dans le Réseau GO et les sociétés de transport en commun au service des municipalités dans le secteur de l'indicatif régional 905. Toutefois, le processus d'appel d'offres public a échoué : Metrolinx a reçu deux soumissions, mais aucune n'était admissible. D'après la rétroaction obtenue du marché, les critères techniques étaient trop complexes et le niveau de risque perçu était trop élevé aux yeux des fournisseurs. L'agence Metrolinx a ensuite amoindri ses critères techniques puis, en 2018, elle a retenu les services d'Accenture, moyennant un montant supplémentaire de 77 millions de dollars, en vue de la prestation d'une solution commerciale, ce que le conseil d'administration a approuvé. La recommandation de Metrolinx au conseil d'administration de ne pas lancer un nouvel appel d'offres reposait sur l'analyse faite par les gestionnaires, comme quoi Accenture était le plus à même d'exécuter tous les aspects du projet moyennant un risque minimal. C'est donc dire que d'autres fournisseurs n'ont pas eu l'occasion de présenter une soumission en lien avec le contrat révisé aux critères techniques amoindris.

4.1.2 L'attribution du projet pilote au fournisseur Accenture pourrait avantager celui-ci lors de futurs appels d'offres

Le contrat qui lie l'agence Metrolinx à Accenture prend fin en octobre 2022. Selon ce que le Bureau a appris, Metrolinx a l'intention de se tourner vers le marché pour obtenir de façon concurrentielle les services PRESTO actuellement fournis en vertu de la convention cadre actuelle avec Accenture. Ces services sont la gestion des comptes et des cartes de paiement des usagers, le centre d'appels des usagers, le site Web, l'appli et l'exploitation du système informatique de base qui rendra possible le paiement ouvert. Grâce au paiement ouvert, les usagers du transport en commun pourront acquitter les tarifs par carte de débit et de crédit, y compris par carte de crédit virtuelle comme celle d'Apple Pay. D'après l'agence Metrolinx, l'entente de gestion du système en cours, jusqu'à ce que le nouveau système assorti de la possibilité du paiement ouvert soit entièrement opérationnel, fera également l'objet d'un appel d'offres. Au moment de l'audit mené par le Bureau, Metrolinx

s'était mise à planifier le déroulement du processus d'approvisionnement entre la fin de l'année 2020 et la fin de l'année 2021.

Dans le cadre du plan de modernisation de PRESTO, mis au point définitivement à la fin de l'année 2019, le Bureau a constaté que Metrolinx prévoyait au départ de mettre en oeuvre le paiement ouvert après 2022.

Toutefois, Metrolinx a retenu les services d'Accenture d'octobre 2019 à avril 2020 aux termes de l'entente en cours pour concevoir et mettre à l'essai un système de paiement ouvert lié au service ferroviaire UP Express et effectuer d'autres travaux de maintenance, moyennant un coût de 53 millions de dollars. Metrolinx n'a pas lancé d'appel d'offres concurrentiel dans le cadre de ce projet pilote. L'exécution de la fonctionnalité de paiement ouvert dans PRESTO, pour laquelle on a confié à Accenture le projet pilote, comptera parmi les services faisant l'objet d'un appel d'offres en 2022.

L'équipe des cadres supérieurs à l'agence Metrolinx responsable de PRESTO a d'abord fait savoir en juin 2019 au Comité de vérification, de finances et de gestion des risques que la mise en oeuvre du paiement ouvert nécessiterait des changements au modèle opérationnel actuel de PRESTO, lequel se limite au paiement par CCP à l'aide de la carte PRESTO, et qu'elle ne pouvait pas être entreprise avant 2002, année où expirera le contrat conclu avec Accenture. Toutefois, il ressort de l'examen qu'a fait le Bureau des documents de la réunion du Comité de vérification, de finances et de gestion des risques en juin 2019 a révélé que le président et chef de la direction et le président du sous-comité consultatif PRESTO ont précipité le travail sur le paiement ouvert pour combler les attentes des usagers.

Les gestionnaires n'ont informé ni le conseil d'administration ni aucun de ses comités qu'on avait confié à Accenture le projet pilote de paiement ouvert aux termes du nouvel échéancier sans processus concurrentiel. Selon Metrolinx, ils ont décidé de recourir aux services Accenture sans appel d'offres public en raison de la capacité d'Accenture de mettre à profit la plateforme en cours du système de TI et d'abréger les délais de livraison, ainsi que de la nécessité d'intégrer les produits livrables au système actuel.

Bien que l'adjudication du projet pilote de paiement ouvert au fournisseur Accenture risque de lui conférer un avantage dans les soumissions pour les travaux après 2022, le président et chef de la direction de Metrolinx et le sous-comité consultatif de PRESTO estimaient nécessaire le projet pilote pour combler les attentes des usagers et faire montre de progrès dans la capacité du système PRESTO d'accepter divers modes de paiement.

RECOMMANDATION 1

Pour que le fonctionnement de PRESTO soit financièrement avantageux et qu'il comble les besoins des entreprises et des usagers, le Bureau recommande que l'agence Metrolinx :

- rehausse son savoir-faire technique interne en ce qui concerne les connaissances et la conception des services et des solutions technologiques de PRESTO, ce qui la rendra moins dépendante d'Accenture;
- lance un processus d'approvisionnement concurrentiel en ce qui touche la mise au point et la prestation des divers éléments de PRESTO, dont la capacité de paiement ouvert, en vue de l'expiration en 2022 du contrat conclu avec Accenture;
- instaure des stratégies et des mesures pour faire face à l'avantage que détient le fournisseur de services actuel et uniformise les règles du jeu auxquelles sont assujettis les soumissionnaires potentiels pendant le processus d'approvisionnement concurrentiel prévu.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et prendra activement des mesures pour rehausser son savoir-faire technique interne.

Les gestionnaires de PRESTO préparent actuellement le réapprovisionnement du système PRESTO. Ils ont recruté récemment des experts en technologie interne pour approfondir la conception de l'architecture de bout en bout de PRESTO. Ils tireront parti de ces ressources pour amoindrir la dépendance envers un fournisseur unique et passer à une méthode des modules dans laquelle les fournisseurs pourront intervenir en se branchant à un carrefour d'intégration. La conception, le contrôle et la propriété de ce carrefour d'intégration relèvent de PRESTO. Ces travaux permettront un réapprovisionnement prévu pour 2022. Les gestionnaires de PRESTO s'engagent également à adopter une plateforme infonuagique dont la propriété relève de PRESTO et à concevoir des critères techniques de travail avec PRESTO auxquels les fournisseurs se conformeront.

L'agence Metrolinx s'engage également à lancer un processus d'approvisionnement concurrentiel dans l'attente de l'expiration de l'entente conclue avec Accenture. Les capacités de paiement ouvert feront partie du processus d'approvisionnement. Pour gérer les conflits d'intérêts éventuels ou perçus avec Accenture, les données transmises au fournisseur le seront également à l'ensemble du groupe de fournisseurs. Metrolinx crée également une salle de données, ce qui assurera des règles du jeu équitables par l'exposition des particularités du système PRESTO au noyau de fournisseurs éventuels.

4.1.3 PRESTO n'est toujours pas pleinement adopté dans la RGTH après 14 ans

L'un des principaux objectifs du système de cartes de transport en commun PRESTO consiste à mettre en lien harmonieusement le Réseau GO et les sociétés municipales de transport en commun dans la RGTH, de façon à ce que le transport en commun dans la région se révèle commode aux usagers. Toutefois, le taux d'adoption des cartes PRESTO par les passagers des réseaux municipaux de transport en commun varie. Depuis le lancement de PRESTO en 2010, les 11 sociétés de transport en commun dans la RGTH et à Ottawa ont atteint un taux d'adoption global de 71 % au 31 janvier 2020. Selon ce qui ressort de l'examen mené par le Bureau, le coût et les contraintes technologiques liées à l'intégration des besoins propres à chaque municipalité au système PRESTO actuel ont empêché certaines sociétés de transport de commun de rendre attrayante l'utilisation du système PRESTO aux yeux de leurs passagers. Le Bureau a également constaté que certaines sociétés de transport en commun avaient accru le taux d'adoption en mettant fin à leurs possibilités antérieures de tarification, comme les jetons de la TTC.

Dans le cadre de l'audit qu'il a réalisé en 2012 sur la planification régionale des transports, le Bureau avait recommandé que Metrolinx collabore avec les municipalités et les sociétés de transport en commun de la RGTH à la résolution des problèmes en suspens liés au fonctionnement de PRESTO et qui empêchaient les passagers locaux du transport en commun d'adopter PRESTO. Bien que le recours au système PRESTO se soit passablement intensifié en dix ans (voir la **figure 4**), les exemples suivants montrent qu'il demeure des obstacles à l'adoption du système PRESTO chez certains usagers locaux du transport en commun :

- À la société Durham Region Transit, l'un des facteurs qui interviennent dans le faible taux d'adoption (37,5 %), c'est qu'environ 30 % des passagers du réseau sont des élèves de niveau postsecondaire qui se servent encore du laissez-passer UPass de la région de Durham. Ce laissez-passer permet aux élèves de niveau postsecondaire qui fréquentent le Collège Durham, l'Université Ontario Tech et le campus Durham de l'Université Trent de bénéficier d'un accès illimité, sept jours sur sept, au transport en commun de la région de Durham. Le coût du laissez-passer UPass est de 283,50 $ pendant l'année scolaire (de septembre à avril) et fait partie des droits

accessoires dans les droits de scolarité que chaque élève acquitte. À la fin de 2019, les trois écoles postsecondaires susmentionnées ont approché la société Durham Region Transit pour mettre à l'essai une technologie numérique UPass conçue par un tiers et la société de transport en commun retenue par Metrolinx en vue d'une solution axée sur PRESTO. Accenture n'a pas été capable de mettre au point un outil comparable facile à instaurer auprès des élèves, comme l'appli pour téléphone intelligent conçue par le tiers. Accenture a seulement été en mesure d'intégrer l'UPass à la carte PRESTO. Toutefois, la société Durham Region Transit s'exposerait à des coûts supplémentaires liés à la gestion et à la distribution des cartes, pendant que les élèves s'exposeraient à une hausse de 6 $ par carte. Si on instaure la solution du laissez-passer UPass confiée au tiers, rien ne poussera ces élèves, qui représentent 30 % des passagers de la société Durham Region Transit, à passer au système PRESTO. Par conséquent, l'adoption de PRESTO demeurera faible à cause de l'incapacité d'Accenture à concevoir une solution destinée à la société municipale de transport en commun. Dès le début de l'année 2020, la société Durham Region Transit et les trois établissements d'enseignement ont décidé d'adopter la solution numérique UPass conçue par le tiers. Il n'en coûte rien à la société Durham Region Transit puisque ce sont les trois écoles qui en assument le coût. Toutefois, les écoles postsecondaires ont dit qu'elles appuieraient la transition vers PRESTO lorsqu'une solution UPass sera disponible.

- Conformément à un protocole d'entente entre la Ville de Toronto et la région de York, c'est la Ville de Toronto qui assumerait les coûts de la mise en service et de la maintenance du prolongement de la TTC jusqu'à Vaughan. Pour optimiser le recours au métro, les services d'autobus de la société York Region Transit (YRT) vers l'Université York devaient cesser leur fonctionnement une fois terminé le prolongement du métro de Toronto à York, en 2017. Avant l'inauguration de ce prolongement, Metrolinx, la TTC et la YRT ont tenu des séances de travail pour en arriver à une solution de tarification intégrée. La mise au point d'une solution permettant aux passagers dont le trajet passe par Toronto et la région de York de ne pas acquitter une double tarification alimentait les discussions. Selon les estimations d'Accenture, la solution préconisée par les sociétés de transport en commun coûterait entre 20 et 25 millions de dollars, ce que celles-ci jugeaient excessivement onéreux. Parce que la solution coûtait cher et que les parties prenantes n'arrivaient pas à s'entendre, on n'a pas adopté cette initiative. Par conséquent, les étudiants de l'Université York qui se déplacent de la région de York vers Toronto acquittent actuellement le plein tarif des autobus de la YRT qui les mènent à la station Pioneer Village de la TTC, après quoi ils doivent acquitter le plein tarif de la TTC pour se rendre à l'Université York. C'est donc dire que les étudiants qui acquittaient seulement le tarif de la YRT (3,88 $ sur la carte PRESTO) lorsque les autobus étaient autorisés à s'arrêter à l'intérieur du campus de l'Université York doivent désormais acquitter 7,08 $ (sur la carte PRESTO) pour un aller simple vers le campus parce qu'ils doivent passer des autobus de la YRT au métro de la TTC. Cette perturbation des services d'autobus sur le campus de l'Université York a également touché les étudiants qui empruntent les autobus de la société Brampton Transit et du Réseau GO.

Actuellement, la technologie du système PRESTO ne permet pas de prendre en charge plusieurs réductions à la fois. Ces réductions consistent en des tarifs inférieurs à ceux pratiqués

habituellement et qu'on consent à certains groupes de personnes, comme les étudiants et les aînés. De plus, les réductions tarifaires ne peuvent être transférées d'un réseau municipal de transport en commun à l'autre.

Le Bureau a également constaté que les taux d'adoption variaient selon les mesures que prenaient les réseaux de transport en commun relativement à leurs modes de paiement antérieurs, qualifiés de « système tarifaire traditionnel ». À titre d'exemple, la société Brampton Transit, forte d'un taux d'adoption de 91,8 %, a mis fin à son système tarifaire traditionnel, ce qui a poussé les passagers à adopter la carte PRESTO. De plus, la TTC a éliminé ses propres jetons et laissez-passer mensuels, ce qui a eu pour effet d'intensifier le recours à la carte PRESTO. Certaines des autres sociétés de transport en commun conservent leur système traditionnel.

RECOMMANDATION 2

Pour accroître l'adoption de PRESTO par les sociétés de transport en commun de la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH), le Bureau recommande que Metrolinx collabore avec les sociétés de transport en commun de la RGTH à la résolution des problèmes en suspens liés à la mise en service de PRESTO, dont l'incapacité de prendre en charge divers types de tarifs, qui empêchent sa pleine adoption par les réseaux de transport en commun respectifs.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et elle verra à rehausser l'adoption par la collaboration avec les sociétés de transport en commun quant aux problèmes en suspens en vue d'éliminer progressivement les supports tarifaires traditionnels ainsi que la collaboration avec la région de Durham à la découverte d'une solution tarifaire pour le transport en commun des élèves de niveau postsecondaire.

4.1.4 Le rendement du fournisseur Accenture pourrait être géré de façon plus performante

La convention cadre de 2016 entre l'agence Metrolinx et le fournisseur Accenture n'est actuellement pas gérée au moyen du système de gestion du rendement des ressources de Metrolinx (ce dont il est question à la **section 2.9**). Aux termes de cette convention, Accenture fournit les services clés quant à la conception, à la construction, à l'exécution et à la mise en service du système PRESTO complet dans l'ensemble des sociétés de transport en commun de la RGTH. Contrairement à d'autres fournisseurs de services, l'agence Metrolinx n'analyse ni n'examine le rendement d'Accenture quant aux travaux effectués aux termes de la convention tous les six mois, ni ne lui attribue une cote de rendement qui peut servir à l'analyse de ce fournisseur en vue de futurs contrats.

De plus, d'après l'examen qu'a fait le Bureau des données échangées par plusieurs sociétés municipales de transport en commun de la RGTH, les cartes et dispositifs PRESTO défectueux causent aux sociétés de transport en commun une perte évaluée à 10 millions de dollars en recettes depuis 2016. Il ressort également de l'audit mené par le Bureau en 2020 et intitulé *Systèmes de technologie de l'information (TI) et cybersécurité à l'agence Metrolinx* que, de février 2016 à mai 2020, sont survenus plus de 45 000 incidents liés aux logiciels et au matériel des bornes de tarification PRESTO, comme des billets de transport en commun qui ne sont pas distribués ou sont coincés et des bornes en panne à cause de problèmes de connectivité Internet et de conditions météorologiques extrêmes.

L'agence Metrolinx a lancé le système de gestion du rendement des ressources en 2017. En 2016, pendant qu'elle mettait au point le système et songeait aux fournisseurs de services à y inclure, elle a décidé de ne pas inclure le contrat conclu avec Accenture pour le système PRESTO, lequel

devait à l'origine expirer à la fin de cette année-là. En octobre 2016, on a prolongé ce contrat de six ans par voie de modifications négociées directement par la division juridique de l'agence Metrolinx. Selon l'agence Metrolinx, la division de l'approvisionnement, responsable de la gestion du système de gestion du rendement des ressources, n'a pas participé aux négociations en raison de la complexité du contrat. C'est donc dire qu'on n'a pas inclus le contrat, une fois prolongé, dans le système de gestion du rendement des ressources de Metrolinx.

Aux termes de l'entente en cours, en vigueur jusqu'en octobre 2022, Accenture fait rapport chaque mois à l'agence Metrolinx, notamment en ce qui touche les mesures du rendement des niveaux de service d'Accenture et de ses sous-traitants. Parmi les mesures de rendement, il y a les sommaires de rendement des centres d'appels PRESTO, comme les catégories et les volumes d'appels des usagers; les rapports mensuels sur les incidents aux bornes par les sous-traitants; les sommaires de gestion du changement relativement aux demandes de production PRESTO; les mesures de rendement du service de dépannage d'Accenture; et la disponibilité des services PRESTO, comme les sites Web et les serveurs. Dans ces rapports, Accenture déclare lui-même si les objectifs de rendement sont atteints. L'agence Metrolinx ne valide pas la déclaration du fournisseur Accenture par rapport aux données à l'appui que celui-ci fournit, sauf si cette déclaration présente une anomalie.

De plus, aux termes de l'entente en cours, l'agence Metrolinx est autorisée à effectuer, annuellement et sur place, des audits touchant les contrôles financiers et opérationnels, les systèmes, les bases de données, l'ensemble du fonctionnement, les livres, les écritures et les documents comptables du système PRESTO d'Accenture. Elle confie en sous-traitance à des tiers la tenue d'audits sur les normes sectorielles relativement à PRESTO, où l'attention est prêtée aux rapports financiers et à la conformité aux normes internationales de sécurité des données des cartes de paiement; toutefois, l'agence Metrolinx n'a pas effectué d'audit opérationnel ou de rendement en lien avec le système PRESTO.

Conformément au contrat en cours, le fournisseur Accenture est tenu de faire rapport officiellement des enjeux au niveau du service et de les régler si un niveau de service n'est pas atteint pendant deux mois consécutifs. Le Bureau a constaté que le fournisseur Accenture n'a signalé lui-même aucun enjeu depuis 2006, année de renouvellement du contrat. Or, l'examen effectué par le Bureau des rapports mensuels sur le rendement au cours des cinq dernières années montre que le fournisseur Accenture a raté à maintes reprises ses objectifs de rendement. Les précisions quant aux objectifs de rendement ratés figurent dans l'audit mené par le Bureau en 2020 et intitulé *Systèmes de technologie de l'information (TI) et cybersécurité à l'agence Metrolinx*.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer sa surveillance du rendement des fournisseurs de services PRESTO (Accenture et sous-traitants), le Bureau recommande que l'agence Metrolinx :

- intègre l'entente relative à PRESTO et conclue avec Accenture (convention cadre de services et d'approvisionnement) au système de gestion du rendement des ressources de Metrolinx afin de superviser en bonne et due forme le rendement d'Accenture d'ici la fin du contrat;
- procède à des audits opérationnels et de rendement fondés sur le risque quant aux services fournis par Accenture relativement à PRESTO;
- exige d'intégrer aux ententes conclues avec les futurs fournisseurs de services PRESTO des rouages rigoureux de surveillance du rendement, de production de rapports et de responsabilisation, assortis de droits contractuels en vue d'audits opérationnels

ou de rendement périodiques, de l'acheminement des enjeux aux échelons supérieurs, ainsi que d'une indemnisation ou de sanctions en cas de piètre rendement.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et ajoutera la convention cadre des services et de l'approvisionnement d'Accenture au système de gestion du rendement des ressources de Metrolinx en ce qui touche l'approvisionnement. De plus, elle procédera à des audits opérationnels et de rendement fondés sur le risque quant aux services fournis actuellement par Accenture relativement à PRESTO. À compter de 2021, l'agence Metrolinx effectuera au moins un audit par année. Elle veillera également à ce que, dans le cadre des futurs approvisionnements, les contrats comportent des rouages de surveillance du rendement, de production de rapports et de responsabilisation.

4.2 Surveillance et gestion des fournisseurs de services externes

4.2.1 L'agence Metrolinx dispose de peu de recours dans les contrats conclus avec le CN et le CP

L'agence Metrolinx est propriétaire de 69 % des couloirs ferroviaires dont elle se sert pendant que les autres couloirs ferroviaires (31 %) appartiennent au Canadien National (CN) et au Chemin de fer Canadien Pacifique (CP). Les trains du Réseau GO qui empruntent des voies ferrées appartenant au CN et au CP sont contrôlés par ces derniers. De même, le CN et le CP assurent également l'entretien des voies ferrées dont ils sont propriétaires. L'agence Metrolinx a conclu, depuis 2011 avec le CN, des ententes de mise en service et d'entretien et, depuis 2015 avec le CP, des ententes sur le contrôle des trains, ainsi que l'entretien des voies ferrées et des signaux appartenant à ces entreprises. En 2019-2020, Metrolinx a versé plus de 31 millions de dollars au CN et au CP pour le passage sur leurs voies ferrées, le contrôle des trains ainsi que l'entretien des voies ferrées et des signaux.

Le gouvernement de l'Ontario, le Réseau GO et l'agence Metrolinx ont conclu plusieurs ententes contractuelles avec le CN depuis 1967. L'agence Metrolinx nécessite le passage sur les sections des voies ferrées appartenant au CN et au CP de ses trains du Réseau GO dans les cas où les services sont fournis à l'extérieur des couloirs dont elle est propriétaire. Sa capacité d'influer sur le rendement du CN et du CP est donc restreinte parce qu'elle dépend dans son fonctionnement du passage sur ces voies ferrées.

Les examens du rendement consistent essentiellement en des réunions mensuelles et trimestrielles entre l'agence Metrolinx et les deux compagnies ferroviaires. Les défauts de conformité que l'agence Metrolinx juge significatifs peuvent se traduire par la retenue des paiements qu'elle verse au CN et au CP, mais les ententes ne l'autorisent pas à analyser les dommages-intérêts prédéterminés quant aux retards qui leur sont attribuables.

De 2015-2016 à 2019-2020, le bilan de ponctualité rendu public par Metrolinx relativement aux trains du Réseau GO a oscillé entre 92 % et 95 %. Pendant ce temps, Metrolinx a signalé 37 574 retards et 4 419 annulations dans le transport par train sur l'ensemble du réseau ferroviaire : les voies ferrées appartenaient à Metrolinx, au CN et au CP. Les problèmes de contrôle des trains (la gestion des déplacements ferroviaires) ont représenté 5 773 ou 14 % des retards et annulations dans le transport par train, tandis que les problèmes de voies ferrées et de signalisation en ont représenté 6 635 ou 16 % (voir la **figure 10**).

De ces totaux, l'examen effectué par le Bureau a révélé que 5 171 (ou 90 %) des retards et des annulations dans le contrôle des trains sur l'ensemble du réseau ferroviaire étaient imputables au CN et au CP ces cinq dernières années. Les problèmes dans le contrôle des trains

se rapportaient essentiellement à la signalisation d'arrêt ou d'attente, au face-à-face avec un train ou à l'attente du dégagement d'un train. Pour les problèmes de voies ferrées et de signalisation, 1 759 (ou 27 %) étaient attribuables aux couloirs du CN et du CP. Les problèmes de voies ferrées et de signalisation étaient pour la plupart attribuables à une défaillance dans la signalisation, à des erreurs de code ou à des problèmes informatiques.

4.2.2 Metrolinx n'a pas fait un suivi constant des causes des retards et des annulations imputables à Bombardier dans le transport ferroviaire

Bombardier fournit le personnel de bord dans le cadre des trajets ferroviaires du Réseau GO et veille exclusivement à l'entretien de l'ensemble des trains du Réseau GO. Contrairement à ses liens avec le CN et le CP, Metrolinx dispose de divers rouages par le truchement de son contrat de fournisseur de services pour gérer le rendement de Bombardier. Toutefois, au moment où il a effectué son audit, le Bureau a constaté que la collecte et l'analyse des données par Metrolinx n'étaient pas cohérentes quant au suivi de l'évolution du rendement de Bombardier aux termes des deux ententes.

Bombardier a mis en service 479 461 trajets au cours de la période quinquennale allant d'avril 2015 à mars 2020. L'agence Metrolinx a conclu deux ententes distinctes avec Bombardier : l'une relative à la maintenance et à la réparation de son matériel ferroviaire, et l'autre se rapportant au fonctionnement de ses services ferroviaires, tant en ce qui concerne les lignes du Réseau GO que le service ferroviaire UP Express. Les deux ententes portent sur la période allant du 1er juin 2008 au 21 décembre 2024.

Deux équipes distinctes de l'Unité des activités des Opérations ferroviaires de Metrolinx supervisent, chacune à leur façon, les deux contrats de Bombardier. L'émission de dommages-intérêts prédéterminés, c'est-à-dire l'indemnisation liée à certains manquements au contrat, a servi de principal outil de gestion de la réalisation du contrat de Bombardier. Cependant, la collecte et l'analyse de données concernant la réalisation du contrat de Bombardier et l'émission de dommages-intérêts prédéterminés différaient entre les deux équipes À titre d'exemple, la base de données gérée par l'équipe chargée de superviser le contrat de services ferroviaires ne comportait pas toujours de précisions quant à savoir si les problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord occasionnaient des retards ou des annulations dans le transport ferroviaire. Or, il importe de le savoir afin d'analyser avec justesse le montant des dommages-intérêts prédéterminés contre Bombardier. De plus, l'équipe n'a pas été en mesure de donner des précisions sur certains des incidents ayant mené à l'analyse de dommages-intérêts prédéterminés contre Bombardier.

De 2015-2016 à 2019-2020, les problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord et imputables à Bombardier ont occasionné 2 353 retards et 211 annulations dans le transport ferroviaire. Il peut s'agir, à titre d'exemple, de membres du personnel de bord qui n'observent pas les consignes de fonctionnement, de membres du personnel de bord qui se présentent en retard au travail, d'une pénurie de membres du personnel de bord des trains ou d'un dépassement de la plateforme. Le dépassement de la plateforme est l'enjeu qui cause le plus fréquemment des retards. Il se produit lorsqu'un train dépasse le point d'arrêt précis d'une gare, de sorte que la voiture accessible n'est pas alignée avec la rampe d'accès à la gare.

De même, de 2015-2016 à 2019-2020, les défectuosités du matériel imputables à Bombardier ont occasionné 2 804 retards et 724 annulations dans le transport ferroviaire du total des retards et des annulations sur l'ensemble des couloirs ferroviaires qui sont la propriété de Metrolinx, du CN et du CP.

Comme il est indiqué à la figure 14, de 2015-2016 à 2019-2020, Metrolinx a versé environ 10,1 millions de dollars en dommages-intérêts

prédéterminés à Bombardier pour des retards et des annulations découlant des activités du personnel de bord et des enjeux liés à la maintenance du matériel ferroviaire. Cela représente 0,9 % (sur un maximum possible de 3 %, selon ce qui est stipulé par contrat) du montant de 1,16 milliard de dollars versé à Bombardier durant la même période.

Au début de 2019, la Division de la gestion commerciale de Metrolinx a pris en charge les deux contrats afin de rehausser le suivi de l'évolution du rendement de Bombardier et d'en améliorer la supervision. L'équipe de la Division de la gestion commerciale de Metrolinx a indiqué qu'elle procédera chaque mois à la mise en oeuvre d'analyses et de rapports normalisés sur l'évolution des retards dans le transport ferroviaire imputables à la défectuosité du matériel et aux problèmes de fonctionnement relatifs au personnel de bord de Bombardier et qu'elle s'en servira pour faire rapport aux cadres supérieurs. Selon ce que le Bureau a appris, Metrolinx prévoit d'instaurer ces rapports normalisés d'ici février 2021.

RECOMMANDATION 4

Pour réduire davantage le nombre de retards et d'annulations liés à la mise en service et à la maintenance des trains et rehausser la gestion des contrats de Bombardier, le Bureau recommande que la Division de la gestion commerciale de Metrolinx :

- détermine et consigne la cause fondamentale des retards et annulations;
- demande à Bombardier de prendre des mesures correctives pour réduire le nombre de défaillances opérationnelles et matérielles à bord des trains.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale. Les Opérations ferroviaires de Metrolinx ont récemment mis sur pied une équipe de rendement centralisée et spécialisée pour contribuer à l'analytique et à l'amélioration du rendement. On a nommé en novembre 2020 un directeur du rendement dont la tâche clé consiste à produire une analyse de rentabilisation en vue d'un outil analytique des causes fondamentales. Voilà qui permettra d'attribuer les incidents aux causes et de fournir une analyse des tendances et une analyse des causes fondamentales que les gestionnaires pourront utiliser à l'échelle du fonctionnement, de l'ingénierie et par l'intermédiaire de nos partenaires dans la prestation de services. L'analyse de rentabilisation sera présentée au conseil d'administration d'ici les six prochains mois.

L'agence Metrolinx continuera de travailler avec Bombardier aux causes connues des retards. Elle collaborera avec les Operations de Bombardier à l'élimination ou à la réduction des retards causés par la mise en marche de l'alarme par les passagers et le dépassement de la plateforme. On a conçu un plan exhaustif actuellement déployé en partenariat avec Bombardier pour corriger les défectuosités et défaillances des trains qui aggravent les retards. Le programme se rapporte aux défaillances des portes, au rendement des locomotives (GO), au rendement des rames automotrices diesel (UP), aux défaillances du système d'admission d'air et aux défaillances du système de traction.

4.3 L'agence Metrolinx n'a pu analyser pleinement la façon de rehausser le service d'autobus en raison de données restreintes sur les retards et les annulations

Le Bureau a constaté que l'agence Metrolinx n'a pas mis en place de système performant pour faire le suivi des raisons expliquant les retards et annulations dans le transport par autobus.

De 2015-2016 à 2019-2020, on a dénombré chaque jour en moyenne 101 retards et 2,4 annulations dans le transport par autobus. Au

total, les retards et les annulations représentaient 5,2 % des trajets prévus en autobus au cours de cette période-là. La **figure 15** montre les six principaux circuits d'autobus où le pourcentage de retards était le plus élevé en 2019. L'agence Metrolinx se sert des données des appareils GPS à bord des autobus du Réseau GO pour déterminer si les autobus arrivent à l'heure, mais elle a recours à un processus manuel pour faire le suivi des raisons des retards. Elle compte sur les chauffeurs d'autobus et les superviseurs de la mise en service des autobus pour informer les garages d'autobus ou le Centre des opérations du réseau, par radio, des raisons quant aux retards ou aux annulations. Le Centre des opérations du réseau signale ensuite aux autres services, par courriel, les retards et les annulations. Les communications par courriel sont ensuite employées dans les rapports faits chaque mois, dont les rapports sur le nombre de retards par circuit et couloir d'autobus.

Le Bureau a constaté que ce processus manuel n'est pas performant parce que toutes les raisons des retards dans le transport par autobus ne sont pas saisies. Chaque mois, les notifications par courriel sur les retards dans le transport par autobus sont filtrées manuellement à l'aide de mots-clés pour déterminer uniquement le nombre de ces retards imputables à des bris mécaniques. Jusqu'en juin 2020, l'agence Metrolinx n'avait pas classé par catégorie d'autres raisons quant aux retards dans le transport par autobus qui relèvent également de sa volonté, comme la « disponibilité des véhicules » et le « départ en retard » (c'est-à-dire le départ en retard du chauffeur, la circulation entre le garage et le premier arrêt, les défectuosités du matériel au garage). En juin 2020, elle s'est mise à classer par catégorie, au moyen de toutes les raisons, les retards dans le transport par autobus. Néanmoins, dans ce premier rapport publié en juin 2020, 51 % des raisons quant aux retards demeuraient inconnues. En ce qui concerne la majorité des autres retards, ils étaient imputés à 14 % à la « circulation routière », puis à 13 % au « départ en retard » et à 12 % aux « défaillances matérielles ».

Ces deux dernières années, il y a eu également 2 891 annulations de transport par autobus. Après avoir passé en revue et analysé les données sur les annulations en 2018 et en 2019, le Bureau a constaté que le circuit 47-Autoroute 407 Ouest et le circuit express Hamilton-Toronto représentaient respectivement 14 % et 10 % des annulations de transport par autobus chaque année. Or, l'agence Metrolinx n'a pas analysé pour autant les données quant aux raisons des annulations : elle s'en est plutôt remis à l'expérience des superviseurs de la mise en service des autobus pour en déduire les raisons. Le Bureau a examiné le fichier de données sur les annulations pour constater que les raisons les plus souvent invoquées à ce chapitre étaient une « annulation » et des « rajustements de service », ce qui ne suffit pas à la tenue d'une analyse.

RECOMMANDATION 5

Pour rehausser la mesure et l'analyse du rendement des autobus du Réseau GO et améliorer la ponctualité des services d'autobus, le Bureau recommande que Metrolinx :

- instaure un processus rigoureux de suivi des retards et des annulations du transport par autobus, assorti de raisons détaillées;
- analyse les causes fondamentales quant aux circuits d'autobus où l'ampleur des retards et des annulations est plus marquée que les autres;
- prenne des mesures correctives pour remédier aux causes fondamentales courantes ou récurrentes des retards et des annulations du transport par autobus.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte les recommandations du Bureau de la vérificatrice générale et examinera le processus actuel d'obtention de renseignements sur les retards et les annulations du transport par autobus,

ainsi que du suivi des mêmes renseignements, en vue de concevoir et de mettre en oeuvre d'ici septembre 2021 un système automatisé qui permettra de consigner les retards dans le transport par autobus, de les classer par catégorie et d'en faire rapport.

De plus, l'agence Metrolinx concevra et mettra en oeuvre un processus d'analyse des causes fondamentales permettant de discerner les tendances causant des retards ou des annulations dans le service. Elle déterminera s'il existe un logiciel dont l'utilisation permettrait d'évaluer les tendances et le rendement des circuits. Elle va également :

- concevoir et mettre en oeuvre un processus ou une consigne pour se servir des données analysées et mettre au point des mesures correctives;
- discerner les causes fondamentales des dépannages routiers et des interruptions de service, puis mettre au point des plans d'amélioration;
- suivre l'évolution du programme de remise en état des autobus lancé en août 2020 afin d'améliorer la fiabilité des systèmes de refroidissement et d'échappement;
- déceler les autobus qui font l'objet d'une défaillance en service plusieurs fois en 60 jours; lancer le programme « Mauvais acteur » des Services d'autobus, dans lequel on procédera à un examen mécanique approfondi des autobus.

4.4 Faible taux de satisfaction des usagers envers le Programme de garantie de service

On a créé le Programme de garantie de service (ci-après le Programme) pour accroître la satisfaction des usagers et favoriser leur fidélisation. Le Bureau a toutefois constaté que le Programme présente plusieurs lacunes, dont l'absence d'automatisation des services de remboursement, une trop courte période pour présenter une demande d'indemnité et le manque de clarté quant à certaines demandes d'indemnité rejetées.

Selon les résultats globaux d'un sondage mené par l'agence Metrolinx, la satisfaction des usagers envers le processus de soumission des demandes d'indemnités dans le cadre du Programme a oscillé entre 57 % et 63 % ces cinq dernières années. L'agence Metrolinx a apporté plusieurs modifications au Programme au fil des ans pour améliorer l'expérience vécue par les usagers, y compris des mises à jour au portail Web de présentation des demandes de remboursement, des messages à bord pour annoncer l'admissibilité des trajets et d'autres améliorations au programme.

Malgré ces étapes, les usagers ont adressé au centre d'appels du Réseau GO plus de 19 800 plaintes liées au Programme ces cinq dernières années. Parmi les raisons des plaintes, il y avait les demandes d'indemnité rejetées, les critères d'admissibilité, le processus de réclamation aux termes de la garantie de service, ainsi que des suggestions formulées par des gens en faveur de l'automatisation du processus de remboursement.

En 2008, alors que le bilan de ponctualité de l'agence Metrolinx quant au transport ferroviaire avait régressé pour s'établir à environ 88 %, celle-ci s'est mise à rembourser les tarifs pour indemniser les usagers touchés par des retards de 45 minutes ou plus. En 2012, elle a mis sur pied l'actuel Programme de garantie de service relativement aux retards de 15 minutes ou plus au transport ferroviaire et aux annulations des trajets ferroviaires après leur départ lorsque les usagers sont à bord. Le Programme s'applique si les retards au transport ferroviaire sont imputables au Réseau GO (comme une défaillance matérielle ou à la signalisation), à l'exclusion toutefois des conditions météorologiques extrêmes, des urgences médicales, des accidents et des enquêtes policières.

Dans son examen du Programme, le Bureau a relevé plusieurs préoccupations :

- **Les usagers disposent de peu de temps pour présenter une demande**

d'indemnité : L'agence Metrolinx exige que les demandes d'indemnités soient présentées dans les sept jours suivant le retard du trajet en train dans le Réseau GO pour les titulaires de la carte PRESTO et avant la fin du jour ouvrable suivant le retard du trajet en train pour les détenteurs de billets en format papier. À titre de comparaison, la société Northern Railway Corporation et la société Avanti West Coast au Royaume-Uni acceptent toutes deux les demandes d'indemnité présentées jusqu'à 28 jours après le retard d'un trajet en train. En Italie, la société Trenitalia permet aux usagers de demander une indemnisation quant au retard d'un trajet en train jusqu'à un an après celui-ci. UP Express offre également un remboursement jusqu'à 30 jours après le retard dans le trajet.

- **L'agence Metrolinx ne peut expliquer les raisons du rejet de certaines demandes d'indemnité potentiellement admissibles** : De 2015-2016 à 2019-2020, on a rejeté environ 172 000 (9 %) des demandes d'indemnité présentées dans le cadre du Programme de garantie de service. L'agence Metrolinx conserve les données relatives au Programme dans un système de TI spécialisé. Le Bureau a constaté que certaines données datant de plus d'un an ont été épurées du système. De plus, pour enquêter sur les demandes d'indemnité rejetées ou valider celles-ci, l'agence Metrolinx doit accéder aux données de plusieurs autres systèmes, dont le système de base PRESTO géré par le fournisseur Accenture. Par conséquent, elle n'a donc pu valider aisément certaines des demandes d'indemnité dont le rejet, d'après ce que le Bureau a constaté, est peut-être attribuable à des raisons de retard qui donnent droit à un remboursement.
- **Le remboursement n'est pas systématique** : À l'heure actuelle, les usagers admissibles doivent présenter une demande d'indemnité pour obtenir un remboursement; or, selon l'audit mené par le Bureau en 2020 et intitulé *Systèmes de technologie de l'information (TI) et cybersécurité à l'agence Metrolinx*, bien que Metrolinx dispose de la technologie et des données nécessaires pour rembourser systématiquement les usagers admissibles au Programme, elle ne le fait pas. À titre de comparaison, certaines sociétés ferroviaires dans d'autres États, comme la Northern Railway Corporation et le South Western Railway en Angleterre, disposent d'un plan de remboursement systématique s'il y a retard au trajet en train et que le billet a été acheté au moyen du site Web ou de l'appli. Une indemnisation est systématiquement générée dans les trois jours quant aux retards de 15 minutes ou plus dans les trajets en train.

Pour qu'une demande d'indemnité puisse être traitée aux termes du Programme de garantie de service, le trajet doit être jugé admissible, le numéro de la carte PRESTO de l'usager doit être valide et en règle, et les antécédents de paiement par CCP avec la carte doivent concorder avec le trajet admissible et le paiement par CCP ne doit pas être effectué plus de 15 minutes avant le départ du train inscrit à l'horaire L'agence Metrolinx affiche publiquement ces critères d'admissibilité dans son site Web. Dans le cadre du Programme, de 2015-2016 à 2019-2020, on a procédé en tout à 824 901 remboursements, ce qui a coûté 6,5 millions de dollars à Metrolinx (en moyenne, 8 $ par demande d'indemnité) en recettes de tarifs remboursés.

Au moment où le Bureau a mené son audit, l'agence Metrolinx n'avait apporté aucune modification importante au Programme pour donner suite à la rétroaction des usagers concernant le voeu d'en arriver à un processus de remboursement systématique.

Chaque mois, l'agence Metrolinx prépare un rapport sur le nombre de retards de 15 minutes et plus (arrivée à la gare finale) et le montant qu'il lui en coûterait pour rembourser les usagers en raison de ces retards. Après avoir examiné les

données mensuelles des cinq derniers exercices, le Bureau a constaté que si tous les usagers admissibles recevaient un remboursement, l'agence Metrolinx aurait remis jusqu'à 24,5 millions de dollars aux usagers potentiellement touchés par les retards. Au cours de la même période, l'agence Metrolinx a remis en fait 6,5 millions de dollars aux usagers. Le Bureau a calculé que seulement quelque 27 % des passagers admissibles avaient présenté une demande d'indemnité au cours des cinq derniers exercices. L'agence Metrolinx ne mène pas d'analyse afin de déterminer les raisons pour lesquelles les passagers admissibles ne présentent pas de demande d'indemnité; elle se contente de faire le suivi du nombre de demandes d'indemnité présentées aux termes du Programme de garantie de service et des montants qui s'y rattachent puis d'en faire rapport.

RECOMMANDATION 6

Pour garantir la performance du Programme de garantie de service (ci-après le Programme), le Bureau recommande que Metrolinx :

- procède à l'examen du Programme pour déterminer s'il est performant pour rehausser la satisfaction des usagers;
- donne suite à la rétroaction des usagers sur le processus de demande d'indemnité aux termes du Programme de garantie de service, y compris l'instauration d'un processus pleinement systématique de remboursement des demandes d'indemnité;
- rehausse le suivi et l'analyse des demandes d'indemnité au titre du Programme de garantie de service, y compris celles qui sont rejetées.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et entreprendra un examen du Programme, lequel aboutira à des recommandations concernant :

- la concordance du Programme entre le Réseau GO et le service ferroviaire UP Express;
- la période pendant laquelle les demandes d'indemnité sont autorisées;
- les paramètres définis du Programme en matière de réussite, de production de rapports et de mesure;
- la communication avec les usagers en ce qui touche le Programme, le processus de soumission de même que le suivi et les contrôles du Programme en matière d'admissibilité.

L'examen tiendra compte de l'expansion des modes de paiement de Metrolinx, y compris l'émission de billets électroniques et le paiement ouvert. L'évaluation tiendra également compte de l'expérience client, des coûts, des avantages, des risques et de la faisabilité technique et aboutira à une recommandation appuyée par des données.

De plus, l'agence Metrolinx entreprendra une étude de faisabilité pour automatiser les remboursements aux usagers de PRESTO pour les retards de service admissibles dans le cadre du Programme de garantie de service et elle s'engage à rehausser son analyse et son suivi des demandes d'indemnité au titre du Programme de garantie de service, dont celles qui sont rejetées.

4.5 Système de tarification régional intégré

4.5.1 Les divers tarifs du transport en commun municipal nuisent à l'intégration

À la **section 4.1.3**, il est question de la façon dont le coût et les limites technologiques du système PRESTO continuent d'entraver son adoption dans la RGTH. L'agence Metrolinx a été en mesure d'instaurer des politiques de cotarification relatives au Réseau GO, mais elle n'exerce ni le pouvoir ni le contrôle quant à l'établissement de politiques

sur la tarification du transport en commun dans le secteur régional de transport. Parce que l'agence Metrolinx est dépourvue de pouvoir à ce chapitre, il lui est difficile de piloter la tarification intégrée dans la RGTH.

Les politiques tarifaires, déterminées par chacune des municipalités lorsqu'elles établissent leur budget, dépendent d'une vaste gamme de facteurs comme les prévisions quant au nombre de passagers, les changements apportés aux services, les plans d'entretien et de remplacement des actifs et les coûts généraux de fonctionnement. À titre d'exemple, parmi les sociétés de transport en commun de la RGTH et d'Ottawa, c'est la société York Region Transit qui exige le tarif le plus élevé par trajet, à savoir 4,25 $ en espèces (ou 3,88 $ par la carte PRESTO) comparativement à la société Hamilton Street Railway, laquelle exige 3,25 $ en espèces (ou 2,50 $ par la carte PRESTO).

Chacun des 11 fournisseurs de transport en commun établit des politiques et des règles différentes concernant les tarifs et les réductions. Les réductions consistent en des tarifs inférieurs à ceux pratiqués habituellement et qu'on consent à certains groupes de personnes, comme les étudiants et les aînés. Les décisions prises le sont généralement par les conseils élus de ces administrations. L'**annexe 3** montre l'absence de cohérence dans le tarif exigé pour un trajet qui passe par plusieurs sociétés de transport en commun ainsi que les réductions ou les laissez-passer offerts à diverses cohortes d'âges dans les secteurs de compétence respectifs des sociétés de transport en commun. À titre d'exemple, les enfants de moins de 12 ans voyagent sans frais à bord des véhicules de la TTC, mais les trajets sans frais ne sont offerts qu'aux enfants de moins de cinq ans à bord de ceux de la société Brampton Transit.

L'agence Metrolinx a mis sur pied le Forum sur la tarification intégrée (ci-après le Forum) en février 2019 pour défendre la cause de l'intégration des tarifs et des services de même que prodiguer des conseils et formuler des recommandations aux chefs de file du transport en commun et des transports et aux gestionnaires municipaux. Le Forum est composé de représentants des sociétés de transport en commun de la RGTH et de cadres supérieurs de Metrolinx. Toutefois, les groupes de collaboration, dont le Forum, ne détiennent aucun pouvoir décisionnel. Afin de disposer d'un système efficace de tarification intégrée dans la région, les 10 sociétés de transport en commun de la RGTH (à l'exclusion d'Ottawa) doivent convenir collectivement de l'instauration de réductions et de tarifs cohérents à l'intention des groupes spéciaux. À titre d'exemple, les laissez-passer pour aînés dans une municipalité ne sont valides que dans le réseau municipal de transport en commun de cette municipalité, sans l'être dans les sociétés de transport en commun avoisinantes.

Parallèlement, la ***Loi de 2001 sur les municipalités*** de l'Ontario stipule que les municipalités doivent préparer et adopter un budget annuel aux montants suffisants pour éponger les dettes impayées au cours de la période. Par conséquent, pour financer les ententes de cotarification ou les rabais transfrontaliers, les municipalités auraient à prendre en compte les retombées éventuelles sur les recettes dans leur budget annuel.

4.5.2 Les navetteurs paient un tarif distinct chaque fois qu'ils sortent du territoire municipal

Dans l'audit qu'il a mené en 2012, intitulé *Metrolinx – Planification régionale* des transports, le Bureau a recommandé que Metrolinx collabore avec le gouvernement provincial et les sociétés de transport en commun de la RGTH à l'instauration de la tarification intégrée. Or, pendant qu'il menait le présent audit, le Bureau a constaté que cette recommandation n'avait pas été suivie.

Comme il est expliqué en détail dans la section sur la planification régionale du site Web de l'agence Metrolinx, la conception que celle-ci entretient au sujet de la tarification intégrée dans la RGTH permettrait aux passagers de différents

réseaux de transport en commun qui sortent du territoire régional ou municipal de n'acquitter qu'un seul tarif plutôt que de devoir acquitter un tarif pour chaque réseau emprunté dans leur déplacement.

Bien que l'agence Metrolinx ait été en mesure d'instaurer des rajustements à la structure tarifaire du Réseau GO et des rabais aux tarifs du Réseau GO dans le secteur de l'indicatif régional 905, le Bureau a relevé deux exemples où les passagers étaient grandement touchés par le manque de tarification intégrée :

- Il n'y a actuellement aucune intégration des tarifs et des services aux limites de la Ville de Toronto et des autres municipalités du secteur de l'indicatif régional 905. Les usagers du transport en commun qui effectue une correspondance entre la TTC et les sociétés de transport en commun avoisinantes dans le cadre d'un même trajet doivent acquitter deux tarifs distincts en payant par CCP à l'aide de leur carte PRESTO au moment de l'embarquement et du débarquement. Cette réalité touche environ 33 millions de trajets de navetteurs chaque année. Les usagers qui franchissent les limites municipales doivent composer avec l'inconvénient de payer par CCP une première fois lorsqu'ils prennent le transport en commun d'une municipalité, puis une deuxième fois lorsqu'ils sortent de la municipalité avoisinante, de sorte qu'ils acquittent deux fois le tarif complet.
- De même, le Programme de tarif double actualisé, qui offrait un rabais allant jusqu'à 1,50 $ aux passagers qui passaient du Réseau GO ou du service ferroviaire UP Express à la TTC (et vice versa), a été abandonné en mars 2020. En 2019, on a profité de ce rabais dans environ 15 millions de correspondances entre les deux sociétés de transport. On avait instauré ce programme conformément à l'orientation donnée en 2017 par le conseil d'administration de Metrolinx, après avoir constaté que les trajets à double tarification où interviennent le Réseau GO ou le service ferroviaire UP Express et la TTC constituait un obstacle pour les usagers. Pour compenser la perte de recettes de l'agence Metrolinx et de la TTC, le gouvernement provincial a consenti un financement de 4,6 millions de dollars en 2017-2018, de 21 millions de dollars en 2018-2019 et de 23,4 millions de dollars en 2019-2020. Le Programme de tarif double actualisé a pris fin le 31 mars 2020 parce qu'on n'a pas engagé d'autres fonds. Le gouvernement provincial, l'agence Metrolinx, la Ville de Toronto et la TTC n'en sont pas venus à une entente pour fournir un financement supplémentaire à l'initiative.

RECOMMANDATION 7

Pour faire des progrès dans l'instauration d'un système de tarification intégrée dans la région du Grand Toronto et de Hamilton, le Bureau recommande que l'agence Metrolinx collabore avec les sociétés municipales de transport en commun à la proposition de possibilités d'intégration tarifaire au ministère des Transports et que celui-ci supprime les obstacles à l'instauration.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte les recommandations du Bureau de la vérificatrice générale; elle concevra et évaluera, avec l'apport des municipalités, une courte liste de possibilités en vue d'une structure tarifaire intégrée qui recoupe la région et les modes de paiement. Elle établira également des mesures à court terme qui peuvent être mises en oeuvre d'ici un an dans les sociétés municipales de transport en commun, afin d'éliminer certains obstacles aux déplacements transfrontaliers et de rehausser l'intégration des services.

4.6 Possibilités de réduction des coûts de fonctionnement

De 2015-2016 à 2019-2020, les dépenses de fonctionnement de l'agence Metrolinx ont augmenté de 52 % (voir la **figure 6**). Cette situation s'est traduite par une majoration de 80 % ou de 187 millions de dollars des subventions de fonctionnement financées par le gouvernement provincial durant période. Pendant ce temps, la subvention de fonctionnement consentie à l'agence Metrolinx a augmenté en raison notamment de son mandat élargi, lequel englobe un nombre accru de services ferroviaires et de destinations pour les gares du Réseau GO, le lancement du service ferroviaire UP Express en 2015, les projets de TLR et de métro ainsi que l'évolution du système PRESTO dans la RGTH et à Ottawa. Toutefois, il ressort de l'examen du fonctionnement de Metrolinx mené en février 2020 et commandé par le ministère des Transports qu'il y a une possibilité de réduire les coûts de fonctionnement par la baisse des frais généraux de gestion, l'amoindrissement des coûts des services administratifs ainsi que l'amélioration dans les coûts de mise en service et la perception des recettes. L'examen a révélé ce qui suit :

- **Portée de commandement** : La portée de commandement s'entend du nombre de membres du personnel que les superviseurs ou les gestionnaires au sein d'une organisation peuvent gérer de façon performante et pertinente. Il ressort de l'examen que 539 postes de gestion à l'agence Metrolinx ont trop peu de membres du personnel qui relèvent d'eux. Selon l'examen, l'élargissement de la portée de commandement des gestionnaires par la simplification des rapports hiérarchiques et la clarification des rôles donne l'occasion d'alléger le fardeau administratif et de rehausser l'efficacité organisationnelle.
- **Postes vacants** : Au moment de l'examen, il y avait à l'agence Metrolinx 716 postes vacants, dont 252 étaient ouverts depuis plus de 100 jours. Le fait que des postes soient vacants pendant de longues périodes est peut-être attribuable à plusieurs facteurs, comme le manque de besoins opérationnels urgents ou des postes difficiles à combler. L'examen prévoyait que la réaffectation de ces postes non comblés permettrait de libérer 12 millions de dollars dans le budget de fonctionnement de l'agence Metrolinx.
- Coût des services administratifs et équivalents temps plein (ETP) : On a choisi un ensemble de 15 organismes homologues en fonction d'un secteur (y compris des acteurs du secteur public et du secteur privé dans des secteurs comparables), de l'effectif et de recettes semblables pour aider à comparer le coût des services administratifs de l'agence Metrolinx avec celui de ses homologues. Il ressort de l'examen que l'agence Metrolinx avait l'occasion d'économiser de 10 % à 25 % des coûts des services administratifs. Ses fonctions de marketing et de communication étaient notamment beaucoup plus importantes que celles de ses homologues, compte tenu des coûts et des ETP, pendant que les ETP du service des finances étaient également plus nombreux que les indices de référence comparables.

Il en ressort également que de 25 % à 30 % des postes du Groupe des projets d'immobilisations, la division qui exécute et supervise les projets d'expansion du transport en commun, sont occupés par des experts-conseils externes. Concrètement, 25 % des postes de gestion (vice-président, chef, directeur et gestionnaire) sont occupés par des experts-conseils externes. L'examen du Ministère porte à croire que l'agence Metrolinx pourrait économiser de 10 à 15 millions de dollars par année par l'intégration de ces rôles stratégiques à l'interne. Dans le cadre d'audits antérieurs, le Bureau avait constaté que l'agence Metrolinx faisait fortement appel à des experts-conseils externes.

Bien que l'agence Metrolinx ait participé au cours de l'examen, elle n'a eu l'occasion ni

d'examiner ni de commenter la version définitive du rapport.

Le Bureau a remarqué que l'agence Metrolinx n'avait pas récemment été convoquée au Comité permanent des organismes gouvernementaux de l'Assemblée législative de l'Ontario. Celui-ci est habilité à examiner le fonctionnement des organismes provinciaux, y compris l'agence Metrolinx, et à en faire rapport afin de rehausser la responsabilisation des organismes gouvernementaux. Or, la dernière fois que le Comité permanent a examiné les résultats des activités financières de Metrolinx ou la concrétisation de son mandat prévu par la loi remonte au 19 novembre 2013.

RECOMMANDATION 8

Pour qu'elle fasse montre de sa responsabilisation législative et de la conformité à son mandat et qu'elle réduise ses coûts de fonctionnement, le Bureau recommande à l'agence Metrolinx d'instaurer des stratégies économiques, comme la réduction des frais généraux de gestion et le recours à des experts-conseils externes, suivant ce qui est souligné dans l'examen du ministère des Transports de même que l'audit mené par le Bureau et intitulé *Systèmes de technologie de l'information (TI) et cybersécurité à l'agence Metrolinx*.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx prendra les mesures suivantes pour appuyer l'exécution pertinente et performante du mandat et des objectifs stratégiques de l'agence :

- concevoir et instaurer des stratégies économiques;
- entreprendre un examen des structures divisionnaires pour concevoir la portée de commandement qui convient.

RECOMMANDATION 9

Pour raffermir la responsabilisation législative, le Bureau recommande que le Comité permanent des organismes gouvernementaux demande à l'agence Metrolinx de lui fournir à intervalles réguliers des mises à jour sur sa progression vers l'exécution de son mandat législatif et les résultats de ses activités financières.

Remarque : Cette recommandation est soumise à l'examen du Comité permanent des organismes gouvernementaux.

4.7 La pandémie de COVID-19 a eu de lourdes retombées sur la mise en service du transport en commun

En mars 2020, l'agence Metrolinx a réduit les services ou suspendu les circuits des trains et autobus du Réseau GO et du service ferroviaire UP Express parce que la pandémie de COVID-19 a occasionné une dégringolade de l'achalandage allant jusqu'à 95 %. De mars à septembre 2020, la fréquence des trajets ferroviaires du Réseau GO de Metrolinx a oscillé entre 39 % et 64 % des niveaux de service d'avant la pandémie de COVID-19; la fréquence des trajets du service ferroviaire UP Express s'est maintenue à 50 % de celle d'avant la pandémie; et celle des services d'autobus a fluctué entre 58 % et 61 % du niveau normal de fonctionnement.

En septembre 2020, dans la foulée de la réouverture des écoles et de la relance de certaines entreprises, l'agence Metrolinx a intensifié ses services de transport ferroviaire et par autobus. Bien qu'il ait repris de façon constante mais graduelle, en septembre 2020, l'achalandage demeurait inférieur d'environ 90 % aux prévisions formulées à l'origine avant la pandémie par l'agence Metrolinx en la matière.

Parmi les mesures que l'agence Metrolinx a dû déployer à bord de ses trains et autobus pendant la pandémie et qui ont entraîné des coûts supplémentaires, il y a : les exigences d'éloignement physique qui réduisent la capacité des véhicules; l'augmentation des coûts de nettoyage et de désinfection des installations et des véhicules; les coûts supplémentaires relatifs au dépistage sanitaire et aux fournitures en cas de pandémie, dont l'équipement de protection individuelle et le désinfectant pour les mains; et l'accroissement des frais d'immobilisations associés aux barrières entre chauffeurs et passagers dans les trains et les autobus.

Au moment où le Bureau menait son audit, le plan d'activités 2020-2021 de l'agence Metrolinx faisait l'objet d'un examen interne pour prendre en compte les retombées réelles de la pandémie. L'analyse préliminaire révélait une croissance marquée du besoin en subvention provinciale qui pourrait dépasser 600 millions de dollars pour 2020-2021 au- delà des niveaux approuvés au préalable.

Le 27 juillet 2020, le gouvernement provincial, en partenariat avec le gouvernement fédéral, a annoncé un financement pouvant atteindre 4 milliards de dollars à l'appui des municipalités et des services essentiels, dont le transport en commun. Concrètement, les sociétés municipales de transport en commun qui ont subi une diminution marquée de leurs recettes recevront un soutien qui leur permettra de faire face aux retombées financières de la COVID-19 et de poursuivre leurs activités en toute sécurité. De plus, un financement provincial de 15 millions de dollars sera mis à la disposition de 110 municipalités pour financer les pratiques de nettoyage accru dans leur réseau de transport en commun respectif. Au 30 septembre, l'agence Metrolinx travaillait en étroite collaboration avec le gouvernement provincial pour examiner le financement qu'elle recevra.

5.0 Constatations détaillées de l'audit – gouvernance du conseil d'administration

5.1 L'agence Metrolinx compte sur un conseil d'administration compétent dans l'exercice de la surveillance

Le travail d'audit du Bureau se rapportait à l'examen des principaux changements législatifs et réglementaires qui pourraient influer sur le mandat de l'agence Metrolinx ainsi qu'à l'analyse du processus décisionnel du conseil d'administration et du rôle que celui-ci joue dans la planification stratégique. Le Bureau a également examiné les comités permanents du conseil d'administration, ses nominations, la formation de ses membres de même que son indépendance et son intégrité. Dans le cadre de ce travail, le Bureau s'est entretenu avec d'anciens membres et tous les membres actuels du conseil d'administration.

Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx possède des compétences variées. En effet, ceux qui en font partie possèdent pour la plupart une vaste expérience de la gouvernance d'entreprise et ont siégé ou siègent actuellement à d'autres conseils d'administration de sociétés publiques ou privées. Certains administrateurs ont auparavant occupé des postes de direction dans diverses organisations. Dans la gamme des compétences des administrateurs, il y a l'ingénierie, le transport ferroviaire, le financement de projets d'infrastructure et la technologie. Le conseil d'administration procède périodiquement à l'examen des ensembles de compétences requis à la lumière des nouvelles directives gouvernementales ou des changements apportés au mandat de l'agence Metrolinx, comme l'ajout récent de l'instauration de projets de métro. Les membres les plus récents du conseil d'administration ont apporté à celui-ci leur expérience du domaine des paiements électroniques. Celle-ci se révélera

bénéfique au fur et à mesure que Metrolinx procédera à la modernisation du système PRESTO.

Les administrateurs avec qui le Bureau s'est entretenu ont indiqué que les nouveaux membres ont besoin de temps après leur nomination pour bien connaître l'agence. Le Bureau a constaté que le fait de ne pas échelonner la nomination des administrateurs risque de comporter des retombées négatives sur le conseil d'administration lorsqu'un pourcentage élevé de ses membres partent en même temps. Au moment où le Bureau menait son audit, 12 des 14 membres qui siégeaient au conseil d'administration (à l'exclusion du président et chef de la direction) y avaient été nommés seulement au cours des deux dernières années. Compte tenu de la complexité des activités de l'agence Metrolinx, il importe d'échelonner les nominations en vue d'un roulement harmonieux au conseil d'administration.

Selon les membres du conseil d'administration avec qui le Bureau s'est entretenu, ces derniers reçoivent suffisamment d'information pour contester et diriger de façon performante la gestion. En règle générale, les membres du conseil d'administration sont également satisfaits de la façon dont les gestionnaires de Metrolinx rendent compte des progrès réalisés par rapport aux objectifs stratégiques, y compris les mesures et les objectifs de rendement. Au cours des entretiens menés par le Bureau, les membres du conseil d'administration ont mentionné que les gestionnaires discutent ouvertement des diverses mesures du rendement opérationnel qui accusent un retard et tirent celles-ci au clair.

L'évaluation du président et chef de la direction se fait chaque année, de concert avec le président du conseil d'administration, puis elle est présentée au conseil d'administration pour fins d'examen et d'approbation suivant la recommandation du Comité des ressources humaines. L'évaluation du rendement est liée à une prime de rendement. L'évaluation du rendement la plus récente a été présentée et discutée par le Comité des ressources humaines du conseil d'administration le 27 mai 2020. Elle portait notamment sur les secteurs de réussite et ceux où il y avait matière à amélioration.

5.2 Le protocole d'entente entre l'agence Metrolinx et le ministère des Transports est désuet

Le Bureau a constaté que le protocole d'entente (PE) conclu par l'agence Metrolinx avec le ministère des Transports (ci-après le Ministère) est désuet et ne témoigne ni des rapports actuels de responsabilisation ni des rôles que jouent respectivement l'agence Metrolinx et le Ministère dans la planification des transports.

C'est en 2010 que l'agence Metrolinx a signé le PE avec le Ministère pour jeter les bases de ses rapports avec le gouvernement. Le PE devait permettre de tirer au clair les rapports de responsabilisation ainsi que les rôles et responsabilités, et de garantir la conformité des services de transport et des activités auxiliaires de l'agence Metrolinx avec les lois provinciales et les politiques gouvernementales. Depuis la signature du PE en 2010, on a apporté 13 modifications à la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (ci-après la Loi) et le gouvernement provincial a envoyé 20 lettres d'instruction à Metrolinx.

Les pratiques exemplaires en matière de gouvernance du conseil d'administration mettent en relief l'importance des rapports de responsabilisation performants entre le gouvernement et son organisme régi par un conseil d'administration dont les rôles et les responsabilités sont clairement définis. On n'a pas modifié le PE pour tenir compte de ces modifications et de l'actualisation des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles. Le Ministère a indiqué la nécessité de passer en revue le PE à la fin de 2018, mais cela n'est toujours pas fait.

À titre d'exemple, d'après l'examen du PE en cours que le Bureau a effectué, il est stipulé à la **section 2.8** du PE que l'agence Metrolinx doit concevoir et adopter un plan de transport. Le Plan de transport régional 2041, qui figure dans

le site Web de l'agence Metrolinx, a été conçu par celle-ci et publié en mars 2018. Le document indique que le Plan reflète les conseils donnés par le conseil d'administration de l'agence Metrolinx au gouvernement provincial et qu'il satisfait aux exigences législatives auxquelles l'agence Metrolinx est assujettie en vertu de la Loi. Il est mentionné que le Plan énonce les objectifs qu'ont en commun l'agence Metrolinx, le gouvernement provincial, les municipalités et les sociétés de transport en commun de la RGTH, ainsi que les mesures requises pour travailler à la mise en place d'un réseau de transport intégré.

Le 15 novembre 2018, le gouvernement provincial a présenté le projet de loi 57, *Loi de 2018 visant à rétablir la confiance, la transparence et la responsabilité*, qui a notamment peaufiné le mandat de l'agence Metrolinx pour prêter attention à la planification du transport en commun plutôt que la planification générale des transports. D'ici l'adoption du projet de loi 57, une lettre d'orientation datée du 26 novembre 2018 du ministre des Transports ordonnait à l'agence Metrolinx de suspendre les travaux relatifs au Plan de transport régional 2041 dans l'attente de l'examen approfondi et de l'orientation du Ministère. Dans cette lettre, le Ministère a informé l'agence Metrolinx qu'il assumait la direction dans la mise au point d'un nouveau plan de transport pour la région. Le ministre a informé Metrolinx des modifications proposées à la Loi, notamment : *traduction* « Le mandat de l'agence Metrolinx serait modifié pour orienter son rôle vers la planification, l'édification et la mise en service de projets de transport en commun. » L'adoption du projet de loi 57 a modifié le rôle joué par l'agence Metrolinx dans la planification des transports. Toutefois, le PE n'a pas été mis à jour pour tenir compte de ce changement dans la planification du mandat.

RECOMMANDATION 10

Pour clarifier, sur les plans public et opérationnel, les rôles et responsabilités et atténuer les retombées d'un changement de membres en pourcentage élevé et simultané au conseil d'administration de Metrolinx, le Bureau recommande que le ministère des Transports (ci- après le Ministère) :

- actualise son protocole d'entente avec l'agence Metrolinx, conformément aux modifications apportées en 2018 à la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, puis affiche la version actualisée dans le site Web de Metrolinx;
- échelonne à l'avenir la nomination des membres du conseil d'administration.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports (ci-après le Ministère) accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale. Le protocole d'entente (PE) entre le Ministère et Metrolinx a été actualisé, compte tenu notamment des modifications apportées en décembre 2018 à la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (ci-après la Loi) et approuvées par le Ministre. Le PE sera présenté le 26 novembre 2020 à la réunion du conseil d'administration de Metrolinx pour fins d'examen, et le Ministère entrevoit qu'il sera signé peu de temps après.

Les modifications apportées à la Loi en 2018 ont orienté le rôle et le mandat de Metrolinx vers l'instauration du transport en commun régional et le raffermissement des rouages en vue de la prestation d'une orientation et d'une surveillance par le gouvernement. À la suite des modifications, le Ministère a également fait remarquer à l'agence Metrolinx, dans une directive ministérielle, qu'elle ne jouerait plus un rôle élargi en matière de planification.

Dans le cadre de la récente initiative de transformation du Ministère, on a créé une nouvelle division, la Division de la surveillance des organismes et des partenariats, afin d'en arriver à une conception intégrée de la surveillance des organismes. Cette division prodiguera des conseils exhaustifs au

gouvernement, notamment des conseils sur les nominations aux conseils d'administration et les compétences requises pour assurer la surveillance performante des conseils d'administration, et examinera les possibilités d'établir des processus en vue de discerner les occasions d'échelonner les futures nominations aux conseils d'administration.

6.0 Constatations détaillées de l'audit – Estimation des coûts des TLR

Comme il est indiqué à la **section 2.10** et à la **figure 12**, six projets de transport en commun rapide sont répertoriés dans le Plan de transport régional 2008 de Metrolinx, intitulé Le Grand Projet : Eglinton Crosstown; Finch West; Hamilton; Hurontario; Scarborough; Sheppard East. Le Bureau traite de ses constatations sur le projet de TLR Eglinton Crosstown et l'annulation du TLR de Scarborough dans son *Rapport annuel 2018* et son suivi du *Rapport annuel 2020* intitulé *Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure du TLR*. Étant donné que les processus d'approvisionnement des TLR de Finch West (voir la **section 6.1**) et de Hurontario (voir la **section 6.2**) sont menés à bien, le Bureau s'est penché sur leurs diverses estimations de coûts par rapport aux soumissions finales afin d'analyser leur caractère raisonnable. En ce qui concerne le TLR de Hamilton (voir la **section 6.4**), le Bureau a examiné le caractère raisonnable des estimations de coûts à différentes étapes des approbations, puisque le projet a été annulé avant la réception des soumissions finales. De plus, le Bureau a passé en revue les événements ayant mené à l'annulation du projet avant la fin du processus d'approvisionnement. Il a également examiné le coût d'annulation du TLR Sheppard East (voir la **section 6.3**).

6.1 La soumission gagnante relativement au TLR Finch West était inférieure au budget initial approuvé par le Conseil du Trésor

Le TLR Finch West, d'une longueur de 11 kilomètres, comporte 18 arrêts à partir du Collège Humber jusqu'à à l'arrêt de la station Finch West du métro de la TTC. Il permettra de mettre en lien les passagers avec les réseaux de transport en commun des autres régions comme la TTC, le Réseau GO, MiWay, la société York Regional Transit et Zum (société Brampton Transit System). Sa date d'achèvement cible est 2023.

En 2015, le gouvernement provincial a annoncé le financement de 1,2 milliard de dollars du coût des immobilisations (la construction) du projet.

Le budget initial approuvé par le Conseil du Trésor en juillet 2015 s'élevait à 4,4 milliards de dollars, ce qui comprenait les estimations des coûts de construction, auxquels s'ajoutent les coûts hors construction, dont les coûts d'entretien et les coûts de financement, sur 30 ans. Le Bureau a constaté que le volet des coûts de construction dans ce budget était de 1,09 milliard de dollars. Le budget initial de 4,4 milliards de dollars s'appuyait sur une estimation de catégorie D qui, comme il est indiqué à la **section 2.10**, est fondée sur l'achèvement de la conception du projet à seulement 10 %.

En septembre 2015, l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont lancé une demande de qualifications pour la conception, la construction, le financement et l'entretien du TLR Finch West. En février 2016, on a présélectionné trois soumissionnaires pour passer à l'étape de la demande de propositions. Au cours du même mois, l'agence Metrolinx a procédé à une estimation des coûts actualisée qu'elle a fait examiner par un expert-conseil tiers en mai 2016. L'estimation révisée de Metrolinx ne portait que sur les coûts de construction, estimés à 1,12 milliard de dollars.

Compte tenu de la soumission retenue, le Conseil du Trésor a approuvé en mai 2019 un budget définitif de 3,4 milliards de dollars,

inférieur de 23 % au budget initial de 4,4 milliards de dollars. Ce budget prévoyait des coûts de construction de 1,17 milliard de dollars. Aux termes des ententes actuelles de partage des coûts, la Ville de Toronto financera le fonctionnement au quotidien du TLR par l'intermédiaire de la TTC. La TTC mettra en service le TLR pendant une période initiale de 10 ans, laquelle pourra être prolongée. Outre les coûts de construction des immobilisations, le gouvernement provincial financera également les coûts d'entretien et de financement des immobilisations.

Dans le budget initial approuvé par le Conseil du Trésor, fondé sur l'achèvement de la conception du projet à seulement 10 %, on acceptait un certain niveau de risque (autrement dit, le budget devait se situer à 30 % du coût définitif, comme il est expliqué à la **section 2.10**) quant à l'exactitude. Compte tenu de ce niveau de risque accepté, l'estimation initiale semble raisonnable à ce moment-ci.

6.2 Le coût estimatif du TLR Hurontario s'est accru de 12 % ou de 600 millions de dollars par rapport au budget initial approuvé par le Conseil du Trésor

Le TLR Hurontario, d'une longueur de 18 kilomètres, comporte 19 arrêts allant du terminal Brampton Gateway à Brampton jusqu'à la gare du Réseau GO de Port Credit à Mississauga. Sa date d'achèvement cible est 2024.

En 2015, le gouvernement provincial a annoncé le financement de 1,4 milliard de dollars du coût des immobilisations (la construction) du projet qui devait comporter 22 arrêts sur une ligne de TLR d'environ 20 kilomètres.

Le budget approuvé par le Conseil du Trésor en août 2016 s'élevait à 5 milliards de dollars, ce qui comprenait les coûts des immobilisations, les coûts de fonctionnement et d'entretien, les coûts de financement et les autres coûts hors construction sur 30 ans. Dans le budget initial, qui se rapportait à la ligne de 20 kilomètres comportant 22 arrêts, on avait recours à un contrat de type PPP. Le Bureau a constaté que les coûts de construction dans ce budget de 5 milliards de dollars se chiffraient à 1,37 milliard de dollars. Le budget initial s'appuyait sur l'achèvement de la conception du projet à seulement 10 %.

En octobre 2016, l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont lancé la demande de qualifications (DDQ). Six soumissions ont été reçues, après quoi on a présélectionné

trois soumissionnaires pour passer à l'étape de la demande de propositions (DP). L'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont publié la DP en août 2017.

En décembre 2018, le ministère des Transports a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de réduire la portée du projet, de sorte qu'on a, entre autres choses, abrégé la ligne d'environ deux kilomètres, ramené le nombre de véhicules du TLR de 43 à 28, de même qu'amoindri la fréquence des trains en période de pointe pour la faire passer de toutes les cinq minutes à toutes les sept minutes et demie. Le Ministère a agi ainsi parce que l'agence Metrolinx avait reçu la rétroaction des soumissionnaires présélectionnés comme quoi le coût serait passablement supérieur au budget initial approuvé par le Conseil du Trésor. De plus, l'agence Metrolinx et le Ministère souhaitaient que le projet soit conforme au financement initial de 1,4 milliard de dollars quant aux coûts de construction d'immobilisations que le gouvernement provincial avait annoncés en 2015.

Le Conseil du Trésor a donné son aval à la portée réduite et abrégé cette ligne qui, actuellement, s'étend sur 18 kilomètres et comporte 19 arrêts.

D'avril à mai 2019, l'agence Metrolinx a reçu deux soumissions admissibles relativement au projet. Malgré la réduction de la portée du projet, les soumissions finales ont tout de même dépassé le budget initial de 5 milliards de dollars approuvé par le Conseil du Trésor. Le Ministère s'est présenté de nouveau au Conseil du Trésor pour demander une augmentation budgétaire. En août 2019, le

Conseil du Trésor a approuvé un budget total définitif de 5,6 milliards de dollars dans le cadre du projet, compte tenu de la soumission retenue. Il s'agissait d'une augmentation de 12 % ou de 600 millions de dollars par rapport au montant de 5 milliards approuvé à l'origine. Le Bureau a également constaté que les coûts de construction dans ce budget définitif approuvé avaient augmenté pour se fixer à 1,76 milliard de dollars. Il s'agissait d'une hausse de 26 % ou de 360 millions de dollars par rapport au montant de 1,4 milliard de dollars engagé par le gouvernement provincial en 2015 relativement à la portée initiale.

Du budget définitif de 5,6 milliards de dollars approuvé par le Conseil du Trésor, le gouvernement provincial consentira un financement de 4,1 milliards de dollars et les administrations municipales de Mississauga et de Brampton, 1,53 milliard de dollars.

6.3 L'annulation du TLR Sheppard East a entraîné une radiation de 57 millions de dollars

À l'origine, le TLR Sheppard East devait s'étendre sur 13 kilomètres le long de l'avenue Sheppard et se rendre de la station Don Mills de la TTC jusqu'à l'avenue Morningside. En avril 2019, le gouvernement a annoncé ses nouveaux plans d'expansion du transport en commun dans la région du Grand Toronto, y compris le prolongement de la station de métro Sheppard East. On a donc officiellement annulé le projet de TLR Sheppard East. L'agence Metrolinx a radié les coûts de 57 millions de dollars liés à ce projet dans ses états financiers audités du 31 mars 2019.

6.4 Annulation du projet de transport léger sur rail (TLR) de Hamilton

6.4.1 L'annonce initiale de 1 milliard de dollars faite par le gouvernement provincial ne couvrait que les coûts de construction

En 2015, le gouvernement de l'époque a annoncé publiquement qu'il « versera jusqu'à 1 milliard de dollars pour la construction d'une ligne de train léger à Hamilton [...] La province couvrira la totalité du coût en capital de la construction de la LTL ». Dans l'annonce, on ne divulgue pas les autres coûts tels que les coûts de fonctionnement et les coûts de financement, et on n'indique pas qui doit assumer les coûts autres que ceux des immobilisations. Le Bureau s'est penché sur le montant de 1 milliard de dollars annoncé dans le financement initial pour constater que celui-ci ne couvrait que les coûts de construction (les immobilisations) en vue de l'aménagement d'un TLR de 11 kilomètres et d'une ligne d'embranchement (secondaire) de deux kilomètres.

Le 16 décembre 2019, le ministre des Transports a annoncé l'annulation du TLR de Hamilton. Dans ses remarques aux journalistes ce jour-là, le Ministre a déclaré qu'on avait pris cette décision parce que les coûts du projet étaient cinq fois plus élevés que les estimations faites par le gouvernement précédent. L'estimation de 5,5 milliards de dollars de 2019 au moment de l'annonce faite par le Ministre englobait tous les coûts d'immobilisations (y compris la construction, le véhicule, le cycle de vie et les propriétés) sur 14 kilomètres, auxquels s'ajoutaient les autres coûts, dont ceux de fonctionnement et d'entretien, sur 30 ans. Le volet des coûts de construction dans l'estimation de 2019 était de 2,094 milliards de dollars, à savoir le double du financement de 1 milliard de dollars prévu à l'origine en 2015.

Le TLR de Hamilton devait être construit et mis en service à l'aide d'un modèle PPP (partenariat public-privé) (dont il est question à la **section 2.10**) aux termes duquel l'agence Metrolinx établirait

la portée des travaux. Infrastructure Ontario, l'organisme gouvernemental responsable de l'approvisionnement en PPP, devait ensuite soumettre les travaux aux soumissionnaires du secteur privé et, avec le concours de l'agence Metrolinx, négocier un contrat avec le soumissionnaire retenu. Dans le cas du TLR de Hamilton, le partenaire privé du PPP devait également assumer la mise en service et l'entretien du TLR sur 30 ans, ce qui aurait été financé par la Ville de Hamilton. De même, les municipalités de Mississauga et de Brampton financent les coûts de la mise en service et de l'entretien du TLR Hurontario (voir la **section 6.2**).

L'**annexe 4** montre le plan du projet et l'**annexe 5** présente la chronologie des événements liés au projet.

6.4.2 Les estimations des coûts à la hausse ne sont pas rendues publiques

Dès 2016, le ministère des Transports savait que le total des estimations des coûts du TLR de Hamilton serait supérieur au montant de 1 milliard de dollars en coûts d'immobilisations annoncé publiquement en 2015. Le montant de 1 milliard de dollars suffisait seulement à couvrir les coûts de construction du projet (voir la **section 6.4.1**). Le Conseil du Trésor a approuvé les budgets en décembre 2016 et en mars 2018. À la suite de l'annonce faite à l'origine en 2015, le gouvernement provincial n'a communiqué aucune mise à jour budgétaire à la population ni à la Ville de Hamilton avant l'automne 2019.

Comme il est indiqué à la **figure 16**, le budget initial total du TLR de Hamilton, approuvé par le Conseil du Trésor en décembre 2016, s'élevait à 2,981 milliards de dollars, dont un montant de 823 millions de dollars destiné aux coûts de construction, de mise en service et d'entretien du TLR pendant 30 ans, aux véhicules et aux autres frais accessoires. En mars 2018, le Conseil du Trésor a approuvé un budget révisé de 3,659 milliards de dollars, dont un montant de 1,083 milliard de dollars destiné aux coûts de construction. La croissance du budget s'explique essentiellement par le prolongement de la longueur du TLR, passée de 11 à 14 kilomètres, afin de mettre en lien le TLR avec un carrefour de transport en commun existant.

Le 22 août 2019, le ministère des Transports a demandé au Conseil du Trésor d'approuver les éventualités suivantes :

- annuler l'approvisionnement du TLR et engager un montant de 1 milliard de dollars dans d'autres projets de transport;
- poursuivre l'aménagement du TLR, pendant que le gouvernement provincial hausse son engagement pour couvrir les coûts d'immobilisations et de financement et que la Ville de Hamilton assume les coûts de mise en service et d'entretien;
- poursuivre l'aménagement du TLR et amorcer des négociations avec la Ville de Hamilton et le gouvernement fédéral pour en arriver à une entente de partage des coûts.

Le jour même, le Conseil du Trésor a souscrit à la troisième éventualité.

Puisque le projet se poursuivait à ce stade-là, un expert-conseil externe dont l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario avaient retenu les services pour mettre à jour les coûts estimatifs des immobilisations, de la mise en service et de l'entretien du TLR de Hamilton a continué d'exécuter ces travaux-là.

En octobre 2019, Metrolinx et Infrastructure Ontario ont mis à jour l'estimation du coût total du train léger sur rail de Hamilton en utilisant l'information préparée par un consultant tiers. L'estimation des coûts révisée, laquelle correspondait à une estimation de catégorie D, s'élevait alors à 5,5 milliards de dollars, ce qui représente une hausse d'environ 50 % par rapport à l'estimation approuvée par le Conseil du Trésor en mars 2018, laquelle était également une estimation de catégorie D. À la **section 6.4.5**, le Bureau analyse le caractère raisonnable de cette

croissance à l'estimation des coûts du projet de TLR de Hamilton.

Le 21 octobre 2019, l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont présenté les éventualités du projet de TLR de Hamilton aux fonctionnaires des cabinets des ministres du ministère des Transports et du ministère de l'Infrastructure, ainsi que l'estimation révisée des coûts préparée par Infrastructure Ontario à partir des données fournies par l'expert-conseil tiers et qui révélaient une croissance des coûts. Voici les trois éventualités présentées :

- s'adresser au Conseil du Trésor pour demander une augmentation du budget ou l'approbation en vue d'une annulation sur-le-champ;
- demander à la Ville de Hamilton ou au gouvernement fédéral d'absorber en partie les éventuels dépassements de coûts;
- poursuivre le processus d'approvisionnement et, parallèlement, déceler les occasions de réaliser des économies.

Le 26 novembre 2019, le ministère des Transports a demandé au Conseil du Trésor d'approuver l'annulation du projet, ce qu'il a fait le même jour. Dans la soumission, il est mentionné que les négociations avec la Ville ne donneraient pas les résultats escomptés et que l'approvisionnement échouerait vraisemblablement, compte tenu de l'incertitude quant à l'engagement du gouvernement provincial et au soutien à l'échelle municipale.

Dans le cadre de son examen des données de juin à décembre 2019, le Bureau a relevé plusieurs cas où l'agence Metrolinx a signalé au ministère des Transports que ni les soumissionnaires intéressés ni la population ne savaient ce que comportait l'annonce gouvernementale de 1 milliard de dollars faite en 2015. Dans une communication datée du 26 juin 2019 et destinée au chef de cabinet du ministre des Transports, le président et chef de la direction de Metrolinx a affirmé ce qui suit : [*traduction*] « Le financement du TLR de Hamilton, qui touche actuellement notre approvisionnement de façon considérable, a prêté à confusion dans une certaine mesure. Le principal enjeu à résoudre a trait à ce que "comporte" l'offre de 1 milliard de dollars formulée par le premier ministre… car le gouvernement a laissé entendre qu'au-delà du montant de 1 milliard de dollars, la Ville de Hamilton devait assumer le financement. La réponse évidente, c'est que ce montant n'englobe que les coûts de construction (estimés à environ 980 millions de dollars) : telle est l'interprétation qui, depuis des années, a toujours prévalu ».

Le Bureau a remarqué que l'annonce du financement de 1 milliard de dollars faite à l'origine par le gouvernement en 2015 s'appuyait sur un rapport de projet environnemental de 2012 préparé par un expert-conseil tiers, dont la Ville de Hamilton avait retenu les services, à partir des données de l'estimation des coûts de septembre 2011. Avant d'annoncer le financement de 1 milliard de dollars en mai 2015, le ministère des Transports n'a ni analysé de nouveau l'estimation des coûts du projet, ni obtenu une estimation actualisée. Dans une communication interne datée du 3 décembre 2019 et rédigée par des cadres supérieurs d'Infrastructure Ontario dans l'optique d'une préparation aux demandes de renseignements des médias, il est indiqué que l'annonce publique de 1 milliard de dollars était [*traduction*] « fondée sur un niveau très conceptuel de conception, où on ne tient compte ni des coûts de financement, ni des coûts de la mise en service, de l'entretien et du cycle de vie, et qui n'était pas produite par IO [Infrastructure Ontario], mais plutôt par la Ville [de Hamilton], après quoi le gouvernement provincial l'a adoptée sans procéder à un exercice d'établissement des coûts ».

Le ministère des Transports a informé le Bureau que la décision relative à chacun des projets de TLR de Hamilton et de Hurontario s'appuyait sur l'estimation des coûts disponible au moment où elle a été soumise au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds supplémentaires.

L'estimation des coûts de construction du TLR de Hamilton se chiffrait à 2,094 milliards de dollars

en 2019, à savoir 110 % de plus que les coûts de construction de 1 milliard de dollars énoncés à l'origine en 2015. À titre de comparaison, le budget définitif de 1,76 milliard de dollars approuvé par le Conseil du Trésor relativement aux coûts de construction du TLR Hurontario était supérieur de 26 % au montant de 1,4 milliard engagé à l'origine. Au bout du compte, le Conseil du Trésor a décidé de plafonner à 1 milliard de dollars le financement du TLR de Hamilton pour l'ensemble du projet et de consentir un financement total de 4,1 milliards de dollars au TLR Hurontario.

6.4.3 La Ville de Hamilton voulait examiner les soumissions définitives avant de décider du sort du TLR

Dans sa décision d'aller ou non de l'avant avec le TLR, la Ville de Hamilton devait concevoir quels seraient vraisemblablement les coûts et on s'attendait à ce qu'elle examine les soumissions définitives s'y rapportant. La Ville de Hamilton, selon des membres du personnel municipal, entrevoyait encore la mise en oeuvre du TLR lorsque le ministre a annoncé l'annulation du projet le 16 décembre 2019. On avait alors déjà mené à bien le devis du projet et les analyses environnementales. La Ville s'attendait à ce que le gouvernement provincial se charge des coûts d'immobilisations, dont les coûts de construction font partie. Pour sa part, la Ville prévoyait d'assumer la responsabilité des coûts liés à la mise en service du TLR et à l'entretien connexe pendant la durée du contrat. Elle espérait également conserver les recettes générées par la mise en service du TLR.

À l'automne 2017, l'agence Metrolinx a présenté à des membres du personnel de la Ville de Hamilton la version provisoire d'une estimation confidentielle des coûts de mise en service et d'entretien, dans laquelle le coût estimatif se chiffrait à 17,5 millions de dollars par année sur 30 ans. En mai 2018, des membres du personnel de la Ville ont présenté au conseil municipal son estimation des coûts éventuels de mise en service du TLR, ainsi que des revenus connexes. Plutôt que de recourir à l'estimation faite en 2017 par l'agence Metrolinx ou de commander à un expert-conseil interne une estimation actualisée, ils ont extrapolé leur estimation à partir de données dont la Ville disposait en 2011, puis ils l'ont évaluée en dollars de 2017. La Ville a informé le Bureau qu'elle n'avait pas intégré l'estimation de l'agence Metrolinx à son exposé au conseil municipal parce que la Ville de Hamilton n'avait pas négocié les détails du fonctionnement, comme la fréquence des trains aux heures de pointe, les heures et les salaires de la main-d'oeuvre, et l'étendue de l'entretien des véhicules. Or, ces variables comportent des retombées directes sur l'estimation des coûts de fonctionnement et d'entretien. À terme, la Ville entrevoyait examiner les soumissions définitives ayant trait au TLR, pour ensuite décider si le projet devait aller de l'avant ou non.

6.4.4 L'incertitude entourant le projet a entraîné le retrait du soumissionnaire

En avril 2018, l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont lancé la DP du projet de TLR de Hamilton à trois soumissionnaires retenus.

À la suite des élections provinciales de juin 2018, le gouvernement provincial a changé. La DP a été mise en suspens après l'annonce par le nouveau gouvernement d'un examen des dépenses discrétionnaires du gouvernement. Lorsque le processus d'approvisionnement a repris en mai 2019, une fois réaffirmé l'appui du nouveau gouvernement au projet de TLR de Hamilton, les soumissionnaires présélectionnés se sont dits préoccupés face au niveau d'engagement du gouvernement provincial et de l'administration municipale envers le projet.

L'un des trois promoteurs consistait en un consortium appelé Ei8ht Transit Group. L'un de ses membres clés, EllisDon, s'est retiré en mai 2019 en raison des incertitudes liées au projet. En juin 2019, un autre promoteur, CityLine, a demandé

qu'une indemnité de rupture soit accordée pour rembourser les coûts de participation à l'appel d'offres dans l'éventualité de l'annulation du projet. Le promoteur CityLine a également évoqué la conjoncture politique incertaine entourant le projet et l'incertitude quant au niveau du soutien financier du gouvernement provincial. Il a affirmé qu'il s'abstiendra de participer aux autres discussions d'ici à ce que ses préoccupations soient traitées, ce qui bloque le processus de DP.

Dans un courriel daté du 26 juin 2019, le président et chef de la direction de Metrolinx a écrit au chef de cabinet du ministre des Transports ce qui suit : [*traduction*] « Le financement du TLR de Hamilton, qui touche actuellement notre approvisionnement de façon considérable, a prêté à confusion dans une certaine mesure ». Plus loin, il souligne que [*traduction*] « le conseil municipal de Hamilton a expressément et publiquement demandé des éclaircissements et, à cet égard, on m'a invité à expliquer la position ». Ce à quoi le sous-ministre des Transports a réagi comme suit : [*traduction*] « Je recommanderais que cette invitation soit poliment déclinée ».

En juillet 2019, Ei8ht Transit n'avait toujours pas réussi à trouver le remplaçant d'EllisDon, ce qui augmentait le risque que le consortium se retire, ne laissant que deux soumissionnaires. Le 29 novembre 2019, le consortium Ei8ht Transit s'est officiellement retiré du processus d'approvisionnement.

6.4.5 L'estimation des coûts de 2019 était raisonnable, mais les estimations de 2016 et de 2018 ne sont pas complètes

La croissance marquée des coûts du projet de TLR de Hamilton entre, d'une part, les estimations budgétaires de 2016 et de 2018 et, d'autre part, celles de 2019 était attribuable à un changement à la portée du projet et à la sous-évaluation des estimations antérieures.

Aidé par un économiste en construction indépendant et chevronné ayant l'expérience de la planification, de l'estimation et du contrôle des coûts de construction, le Bureau a examiné et analysé le caractère raisonnable de l'estimation des coûts de décembre 2019 se chiffrant à 5,5 milliards de dollars. D'après l'analyse du Bureau, l'estimation des coûts, qui englobait les composantes clés des coûts de construction et les autres coûts du PPP, était à 90 % raisonnable. Mais selon cette même analyse, compte tenu du type, de la taille et de la complexité de ce projet, la proportion restante (10 %, ou environ 511 millions de dollars) de l'estimation des coûts de 5,5 milliards en lien avec les montants pour situations imprévues et l'escalade des coûts était sous-évaluée d'environ 70 millions de dollars.

L'estimation de 2019 qui se chiffre à 5,5 milliards de dollars est considérée comme une estimation de catégorie D, fondée sur l'achèvement à 10 % de la conception du projet (ce dont il est question à la **section 2.10**). Selon l'agence Metrolinx, le montant pour situations imprévues est habituellement inscrit au budget pour tenir compte des éléments vraisemblablement nécessaires mais qui ne sont pas encore discernés. Dans l'estimation des coûts de décembre 2019, le taux pour situations imprévues se fixe à 17,75 %. Toutefois, selon le *Guide de la prévisibilité des coûts en construction*, en ce qui touche les estimations de catégorie D, il convient de recourir à un taux pour situations imprévues allant de 20 % à 30 % quant aux projets à faible et à grande complexité, respectivement. Dans ce cas-ci, on aurait dû recourir à un taux pour situations imprévues d'au moins 20 % en ce qui touche le projet de TLR de Hamilton et, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ce projet, le Bureau est d'avis qu'un taux supérieur à 20 % était plus opportun.

De plus, on inscrit habituellement au budget un montant pour l'indexation des coûts afin de prendre en compte les fluctuations du coût des matières premières ou de la main-d'oeuvre. Le Bureau a constaté que dans l'estimation des coûts de 2019, le taux d'indexation des prix s'établit à 2 %. Or, les indices des prix de la construction de bâtiments de Statistique Canada

font état d'un taux d'indexation des prix se situant en moyenne à 3,27 % de 2016 à 2019.

Le Bureau a également examiné et analysé les deux estimations antérieures qui ont servi à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor en décembre 2016 et en mars 2018. L'écart entre ces deux budgets du Conseil du Trésor est essentiellement attribuable au changement à la portée du projet, à savoir le prolongement de trois kilomètres de la longueur du TLR entre Queenston et Eastgate Mall et l'ajout de trois arrêts. Toutefois, le Bureau a également constaté que les deux estimations budgétaires n'englobaient pas complètement les coûts du projet et étaient passablement sous-évaluées.

L'agence Metrolinx a informé le Bureau que les budgets de 2016 et de 2018 s'appuyaient sur les meilleures données alors accessibles. Le Bureau a toutefois remarqué que ces budgets s'appuyaient sur des taux fondés essentiellement sur ceux des projets de TLR de Finch West et d'Eglinton plutôt que des spécifications, des mesures et des prix détaillés. Les projets de TLR de Finch West et d'Eglinton se trouvent à Toronto et il est erroné de fonder le calcul des taux de Hamilton sur ceux de ces deux projets.

De plus, les budgets de 2016 et de 2018 préparés à un stade précoce de conception auraient dû faire l'objet d'un examen rigoureux par les pairs, d'un sondage du marché et d'une analyse des risques afin de fournir des estimations d'une exactitude accrue. À titre d'exemple, l'estimation de 2,5 millions de dollars faite en 2016 relative aux matières dangereuses, à l'assainissement des sols contaminés et au traitement des eaux souterraines n'était pas fondée sur des données géotechniques. En 2018, cette estimation s'est accrue pour passer à 2,9 millions de dollars. Dans l'estimation des coûts faite en 2019, là où des données géotechniques étaient accessibles, on l'a raisonnablement évaluée à environ 44 millions de dollars. En outre, le Bureau a remarqué que certaines infrastructures clés telles que les installations de soutien, les cours, les ateliers et les bâtiments administratifs étaient sous-évaluées en 2016 et en 2018.

6.4.6 Le conseil d'administration n'a pas été informé à temps ni suffisamment avant l'annulation du projet de TLR à Hamilton

Les gestionnaires de l'agence Metrolinx n'ont pas informé suffisamment le conseil d'administration ni le Comité de la vérification, des finances et de la gestion des risques (CVFGR) de l'augmentation des estimations de coûts et de l'intention du Ministère d'annuler le projet jusqu'à ce que la décision soit concrètement prise. Le CVFGR est chargé d'examiner les contrats importants, entre autres. Le Bureau a constaté que l'estimation des coûts accrue faisait partie, parmi de nombreux autres éléments, des documents destinés au Sous-comité consultatif des projets d'immobilisations, mais qu'elle n'avait ni alimenté les discussions du CVFGR ou du conseil d'administration au complet, ni été portée à leur attention.

En effet, on n'a ni consulté ni avisé le conseil d'administration de l'agence Metrolinx avant le 16 décembre 2019, date à laquelle le Ministre a annoncé l'annulation du projet. La dernière réunion du conseil d'administration en 2019 a eu lieu le 22 novembre; aucun enjeu relatif au TLR de Hamilton n'était alors signalé dans le rapport trimestriel sur les projets d'immobilisations. Selon le Ministère, il n'y a eu ni communication ni consultation entre le Ministère et le conseil d'administration avant que le ministre fasse l'annonce de l'annulation.

Le Bureau a remarqué que le 27 juin 2019, les documents du conseil d'administration indiquaient que le budget approuvé des coûts de construction en immobilisations s'établissait à 1 milliard de dollars et que le dernier budget d'immobilisations du TLR de Hamilton se fixait alors 2,33 milliards de dollars. Or, les gestionnaires n'ont pas expressément informé le conseil d'administration que le Conseil du Trésor avait approuvé en mars

2018 un budget révisé s'élevant à 3,659 milliards de dollars.

Le 27 juin 2019, les gestionnaires de l'agence Metrolinx ont informé le conseil d'administration que le ministre des Transports avait rencontré le maire de Hamilton le 28 mars 2019 et qu'il avait réaffirmé l'engagement du gouvernement provincial à aller de l'avant avec le TLR de Hamilton. Les gestionnaires ont également relaté que les activités du projet de TLR de Hamilton se sont poursuivies après la confirmation par le Ministre de l'engagement du gouvernement provincial. Toutefois, le conseil d'administration n'a pas su qu'un des trois proposants présélectionnés avait refusé de participer à d'autres discussions et avait demandé, avant de poursuivre le processus, qu'une indemnité de rupture soit accordée pour rembourser les coûts de participation à l'appel d'offres dans l'éventualité de l'annulation du projet.

Lors de trois réunions distinctes qui ont eu lieu en 2019, le 27 juin, le 12 septembre et le 22 novembre, le conseil d'administration a reçu des rapports de mise à jour sur les projets d'immobilisations montrant que les activités du projet de TLR de Hamilton se sont poursuivies après la rencontre du ministre des Transports avec le maire de Hamilton le 28 mars 2019 pour réaffirmer l'engagement du gouvernement provincial.

Lorsque, à l'été 2019, les soumissionnaires ont fait part de leurs préoccupations au sujet de l'engagement du gouvernement envers le projet (voir la **section 6.4.4**), on ne l'a jamais signalé au conseil d'administration dans quelque rapport officiel que ce soit. De plus, lorsque l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario ont reçu le rapport de l'expert- conseil tiers en octobre 2019 assorti de la plus récente estimation des coûts du projet, les gestionnaires n'en ont pas informé le conseil d'administration au moyen d'un rapport écrit.

À la lumière de ses discussions avec les membres du conseil d'administration, le Bureau a constaté que le conseil d'administration de Metrolinx convient du fait que le Ministère a la prérogative de prendre des décisions concernant le TLR, y compris les modifications à la portée du projet et les annulations.

6.4.7 Le gouvernement provincial continue d'engager 1 milliard de dollars en vue de futurs projets de transport à Hamilton

Dans le cadre de l'annonce d'annulation faite en décembre 2019, le ministre des Transports a déclaré que le gouvernement provincial engageait toujours un financement de 1 milliard de dollars en vue de futurs projets de transport à Hamilton. Le Ministre a créé un groupe de travail composé de cinq membres pour déterminer le mode opportun de répartition du financement. Le groupe de travail a terminé son rapport le 16 mars 2020, après quoi le Ministère l'a rendu public. Dans le rapport, il est recommandé que le gouvernement provincial investisse le montant de 1 milliard de dollars dans un réseau de TLR ou de service d'autobus rapides (SAR), dans l'attente d'une analyse coûts-avantages approfondie de chaque possibilité, compte tenu de son plafond de financement.

Au 31 mars 2020, l'agence Metrolinx avait engagé des coûts de 171 millions de dollars liés aux premiers travaux de préparation du chantier (par exemple, la signalisation de sécurité et la clôture de périmètre), aux services professionnels et à l'acquisition de 58 propriétés. L'agence Metrolinx détient actuellement les propriétés acquises d'ici à ce qu'une décision soit prise concernant un projet de transport à Hamilton. Elle a estimé qu'il fallait acquitter une somme supplémentaire de 22 millions de dollars relativement aux coûts de mise hors service, aux indemnités de rupture à verser aux soumissionnaires pour l'annulation du processus de DP, aux coûts de démolition de propriétés et aux demandes d'indemnisation éventuelles provenant des propriétaires fonciers et de la Ville de Hamilton. Selon ce que le Bureau a constaté dans le protocole d'entente entre la Ville de Hamilton et l'agence Metrolinx de même que l'entente entre

l'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario, c'est l'agence Metrolinx qui rembourserait les coûts d'Infrastructure Ontario et de la Ville de Hamilton relatifs au projet. Les montants de 171 millions de dollars et de 22 millions de dollars englobaient déjà les coûts engagés par Infrastructure Ontario et la Ville de Hamilton. Le ministère des Transports n'a pas engagé de coûts particuliers relativement au TLR de Hamilton. Si le projet se poursuivait, bien qu'à échelle restreinte pour respecter le plafond de financement de 1 milliard de dollars du gouvernement provincial, il se pourrait que certains des coûts engagés à ce jour soient récupérables.

Le 27 mai 2020, le ministre des Transports a donné une directive au président du conseil d'administration de Metrolinx pour qu'il collabore avec Infrastructure Ontario à l'exécution d'analyses approfondies. Au moment de l'audit effectué par le Bureau, l'agence Metrolinx procédait à l'analyse des avantages et des coûts des possibilités recommandées par le groupe de travail et s'attendait à la présenter au Ministère à l'automne 2020 pour fins d'examen et d'approbation.

RECOMMANDATION 11

Pour obtenir suffisamment de données faisant état de la surveillance performante de l'agence Metrolinx par le conseil d'administration, le Bureau recommande que le président et chef de la direction présente au conseil d'administration chaque trimestre, ou plus fréquemment, les projets de TLR gérés par Metrolinx si des enjeux, notamment l'établissement des coûts, surviennent pendant la durée du projet.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale. En octobre 2020, on a apporté des changements à la gouvernance interne du conseil d'administration de Metrolinx pour accroître la participation du conseil d'administration aux questions détaillées de mise en oeuvre des projets d'immobilisations. On a créé un nouveau Comité de surveillance des fonds propres du conseil d'administration, présidé par un membre du conseil d'administration, pour examiner les projets d'expansion du transport en commun, dont ceux de TLR. Les cadres supérieurs, dont le président et chef de la direction ainsi que le chef responsable des immobilisations, lui feront rapport par écrit des données financières et des principaux enjeux du projet chaque trimestre, ou plus fréquemment. L'examen et les conseils des membres du conseil d'administration à ce Comité sont bonifiés par plusieurs experts externes en projets d'immobilisations. Le Comité remplace l'ancien sous-comité de surveillance des immobilisations qui avait prodigué des conseils au Comité de la vérification, des finances et de la gestion des risques et, de ce fait, il permet une étroite mise en lien entre le conseil d'administration de Metrolinx et les projets dont celui-ci est responsable.

RECOMMANDATION 12

Le Bureau recommande que l'agence Metrolinx collabore avec Infrastructure Ontario à ce qui suit :

- estimer le coût des futurs projets de TLR au moyen de techniques d'estimation qui sont conformes aux pratiques exemplaires et aux indices de référence du secteur;
- faire en sorte que les futures estimations de coûts des projets de TLR comprennent toutes les composantes des coûts comme les coûts de construction, de financement, d'entretien et de mise en service de même que les autres coûts avant que l'estimation soit soumise au Conseil du Trésor et que le gouvernement prenne l'engagement de financer les projets;
- actualiser à intervalles réguliers les estimations de coûts au moyen des spécifications de projet les plus récentes et les nouvelles données sur le marché avant la fin du stade d'approvisionnement;

- communiquer les estimations de coûts, le contenu de toutes les présentations au Conseil du Trésor et les mises à jour connexes au conseil d'administration de Metrolinx et aux partenaires des administrations municipales.

RÉPONSE DE METROLINX

L'agence Metrolinx accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale et s'engage à mettre au point des estimations de projet en phase avec les pratiques exemplaires et les indices de référence du secteur. Elle s'est employée à apporter de telles améliorations à ce jour, comme l'instauration de techniques de pointe dans le secteur, dont l'analyse quantitative du risque lié aux coûts, ce qui s'est traduit par une efficacité accrue dans l'estimation des niveaux appropriés de situations imprévues plutôt que les lignes directrices sur les pourcentages employées auparavant. Lorsque des augmentations potentielles des coûts sont prévues, l'agence Metrolinx est tenue d'examiner attentivement les causes profondes et de mettre en application les constatations qui en découlent à d'autres projets, ce qu'elle s'engage à faire. Grâce aux lignes directrices des analyses de rentabilisation qui sont mises en oeuvre en son sein depuis le printemps 2019, l'agence Metrolinx applique désormais un processus d'une rigueur accrue aux analyses de rentabilisation qui appuient l'analyse des grands investissements dans l'infrastructure de transport en commun, ainsi qu'aux conseils prodigués au conseil d'administration de Metrolinx et au gouvernement.

L'agence Metrolinx a le mandat d'observer la Directive concernant les grands projets d'infrastructure publique (GPIP) du gouvernement provincial pour les approbations de projet en deux stades. L'analyse de rentabilisation initiale de l'agence Metrolinx, laquelle présente une analyse complète du cycle de vie du projet, sert de document à l'appui pour conseiller le gouvernement en vue d'obtenir l'approbation du stade 1 des GPIP donnée par le Conseil du Trésor. De même, avant de recevoir l'approbation du stade 2 – Construction des GPIP, l'analyse de rentabilisation préliminaire du projet de Metrolinx est menée à bien pour appuyer l'approbation. Il peut arriver souvent que ces approbations de projet se produisent après que le gouvernement provincial ait déjà fait une annonce au sujet du projet; l'agence Metrolinx s'efforcera d'appuyer la prise de décisions par le gouvernement au moyen de données factuelles au fur et à mesure que les projets sont peaufinés durant le processus de conception.

Forte des leçons tirées de l'expérience du TLR de Hamilton en ce qui a trait à une phase d'approvisionnement longue et, dans son cas, prolongée qui a coïncidé avec une période de changement relativement rapide quant aux prix unitaires et à la propension à prendre des risques dans le marché local de la construction, l'agence Metrolinx est consciente de l'importance de se préparer à examiner les estimations de coûts à mi-chemin de l'approvisionnement.

L'agence Metrolinx peaufinera davantage sa pratique d'estimation des projets à grande échelle de plusieurs milliards de dollars et les futurs TLR conformément à la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale, laquelle consiste à déterminer les jalons appropriés pour examiner les estimations de coûts, au besoin, avant la conclusion de la période de mise en marché. Cela peut englober l'analyse de l'âge de la plus récente estimation et du taux de changement éventuel.

L'agence Metrolinx prend au sérieux ses obligations de transparence envers la population et de protection des intérêts financiers de l'Ontario. Au cours de la dernière année, elle a instauré la pratique de gouvernance de

l'examen budgétaire et de l'approbation de continuer au Conseil du Trésor, par l'entremise de son groupe d'examen des investissements, et de son conseil d'administration avant le dépôt de la présentation au Conseil du Trésor. Elle s'engage à continuer de communiquer des renseignements commerciaux confidentiels à son conseil d'administration, notamment par le recours accru au nouveau comité de surveillance des immobilisations à titre de comité de son conseil d'administration.

Le cas échéant, les estimations de coûts seront communiquées aux principaux partenaires municipaux par les voies appropriées. À cela s'ajouteront la publication des données financières au niveau le plus détaillé qui puisse être divulgué de façon responsable et, parallèlement, la protection des données confidentielles sur le plan commercial. Là où il est possible que ces données financières publiques diffèrent des estimations détaillées connues à ce moment-là ou des données financières définitives éventuelles, l'agence Metrolinx continuera comme par le passé de discerner de tels cas en toute transparence puis d'en expliquer le comment et le pourquoi.

RECOMMANDATION 13

Compte tenu des grands risques inhérents aux estimations des projets et des coûts liés à l'aménagement de TLR, le Bureau recommande que le ministère des Transports examine de façon indépendante, avec l'aide d'experts externes, les estimations futures de l'agence Metrolinx et d'Infrastructure Ontario relativement aux projets de TLR avant de demander l'approbation du Conseil du Trésor.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Transports accepte la recommandation du Bureau de la vérificatrice générale. Il collaborera avec le ministère de l'Infrastructure à l'examen des pratiques et processus budgétaires des grands projets de transport en commun pour contribuer à étoffer les futures améliorations.

Figure 1 : Plan des services du Réseau GO, mis à jour en septembre 2020

Source : Metrolinx

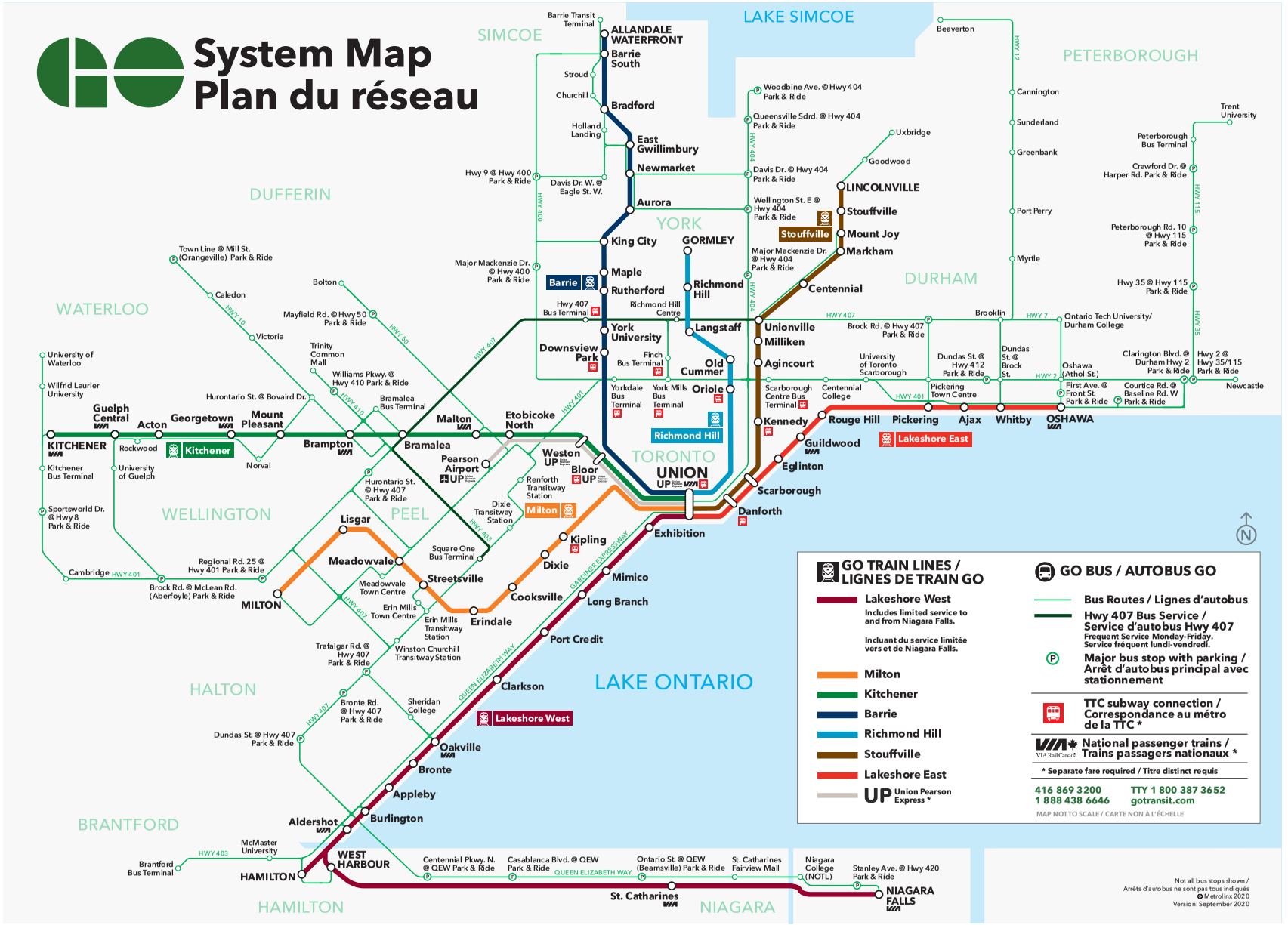


Figure 2 : Embarquement de passagers à bord des trains du Réseau GO par circuit, 2015-2016 à 2019-2020

Source des données : Metrolinx

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Fluctuation sur 5 ans en %
Barrie	4 503 154	4 679 975	4 883 401	5 678 545	5 829 895	29
Kitchener	4 860 365	5 253 974	5 524 280	5 820 970	6 045 133	24
Richmond Hill	2 394 303	2 488 933	2 673 341	2 909 086	2 919 435	22
Stouffville	3 899 338	3 888 525	4 164 133	4 505 948	4 488 176	15
Lakeshore West	17 090 641	17 735 180	18 616 173	19 193 716	19 318 368	13
Lakeshore East	13 533 254	13 706 381	13 577 331	14 246 885	14 800 696	9
Milton	6 776 264	6 956 268	7 049 139	7 451 621	7 201 498	6
Total	**53 057 319**	**54 709 236**	**56 487 798**	**59 806 771**	**60 603 201**	**14**

Figure 3 : Embarquement de passagers à bord des autobus du Réseau GO par circuit, 2015-2016 à 2019-2020

Source des données : Metrolinx

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Fluctuation sur 5 ans en %
Richmond Hill	143 811	139 099	149 019	160 161	161 970	13
Kitchener	1 090 503	1 046 280	1 132 859	1 266 463	1 174 550	8
Lakeshore West	216 701	228 709	234 582	236 851	223 150	3
Milton	1 603 841	1 638 872	1 577 411	1 652 037	1 627 409	1
Lakeshore East	234 864	239 546	240 693	236 528	207 157	(12)
Stouffville	681 895	714 362	457 992	450 447	415 689	(39)
Barrie	716 264	747 611	590 357	279 342	302 166	(58)
Total	**4 687 879**	**4 754 479**	**4 382 913**	**4 281 829**	**4 112 091**	**(12)**

Figure 4 : Croissance des titulaires de la carte PRESTO dans les sociétés de transport en commun, 2015-2016 à 2019-2020

Source des données : Metrolinx

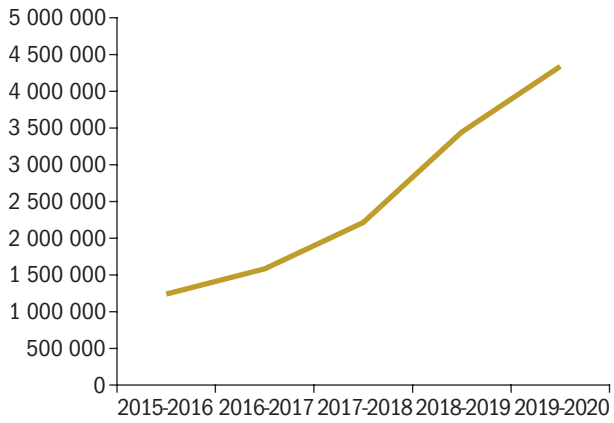


Figure 5 : Adoption de PRESTO dans le Réseau GO et les sociétés de transport en commun, au 31 janvier 2020

Source des données : Metrolinx

Société de transport	Achèvement du déploiement*	Taux d'adoption (en %)
Burlington Transit	2010	80,8
Oakville Transit	2010	88,1
Brampton Transit	2011	91,8
Hamilton Street Railway	2011	75,0
Durham Region Transit	2011	37,5
MiWay (Mississauga)	2011	67,0
York Region Transit	2011	79,0
Réseau GO (trains et autobus)	2012	92,6
OC Transpo (Ottawa)	2013	48,8
UP Express	2015	55,3
Toronto Transit Commission	2018	71,5
Overall		**70,8**

* Selon l'agence Metrolinx, l'« achèvement du déploiement » correspond au moment où le passager du transport en commun peut payer avec la carte PRESTO à l'échelle du réseau de la société de transport en commun.

Figure 6 : Certaines données financières de Metrolinx, 2015-2016 à 2019-2020 (en millions de dollars)

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Fluctuation sur 5 ans en %
Éléments de fonctionnement						
Recettes tarifaires[1]	479,47	519,90	540,99	566,66	574,16	20
Autres recettes[2]	45,25	51,77	84,53	94,85	146,73	224
Total des recettes	**524,72**	**571,67**	**625,52**	**661,51**	**720,89**	**37**
Coûts de fonctionnement						
Fonctionnement[3]	222,92	248,18	314,58	356,33	375,40	68
Main-d'œuvre et avantages sociaux	256,60	268,80	308,23	325,06	342,70	34
Fournitures et services[4]	81,47	88,75	97,11	120,07	149,13	83
Installations et voies ferrées[5]	107,52	129,90	146,00	168,97	145,41	35
Entretien du matériel[6]	90,85	99,94	118,19	117,86	138,32	52
Total, fonctionnement	**759,36**	**835,57**	**984,11**	**1 088,29**	**1 150,96**	**52**
Pertes, fonctionnement	**(234,64)**	**(263,90)**	**(358,59)**	**(426,78)**	**(430,07)**	**83**

1. Les recettes tarifaires des services d'autobus et de train du Réseau GO et des services ferroviaires UP Express, moins les coûts de la tarification intégrée.
2. Les autres recettes comprennent les commissions PRESTO perçues auprès des fournisseurs de services de transport en commun, dont la TTC, les recettes tirées des partenariats et de la publicité, les droits d'accès aux couloirs, les recettes générées par l'espace commercial de même que les gains et pertes en lien avec la vente d'immobilisations.
3. Le fonctionnement englobe les coûts associés à la mise en service des trains, des autobus, du personnel de bord et du système PRESTO, le carburant, l'électricité et les communications, les taxes de voirie, les assurances et les demandes d'indemnité, ainsi que les commissions et le stock de cartes de transport en commun.
4. Les fournitures et les services comprennent les services professionnels, la publicité et les promotions, les tarifs et services financiers, les uniformes, les fournitures et le matériel de bureau, et le perfectionnement des logiciels et membres du personnel.
5. Les installations et voies ferrées comprennent les coûts liés à la tenue des couloirs, des gares, des installations, des loyers, des services, des télécommunications et des services confiés en sous-traitance.
6. L'entretien du matériel englobe, entre autres services de soutien, la réparation et l'entretien de l'ensemble des trains, l'inspection et le nettoyage, certaines fournitures, le matériel, le triage et l'entreposage des autobus.

Figure 7 : Subventions fédérales, provinciales et municipales versées à Metrolinx, 2015-2016 à 2019-2020 (en millions de dollars)

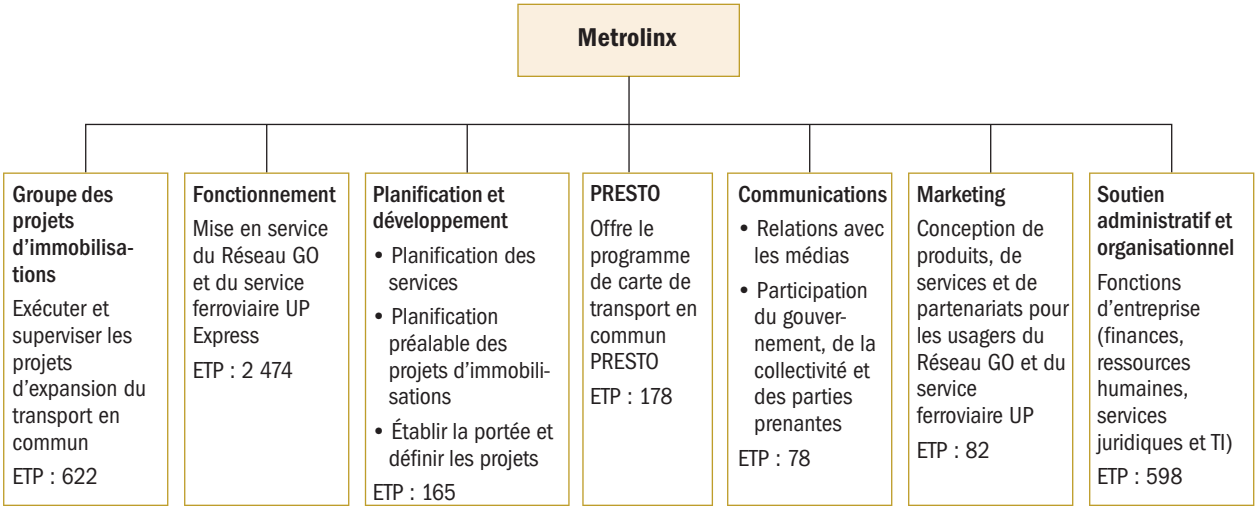
Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Tendance sur 5 ans (en %)
Subvention provinciale pour immobilisations	2 712	2 759	3 407	3 877[1]	3 587[1]	32
Subvention fédérale pour immobilisations	35	26	112	27	4	(88)
Subvention municipale pour immobilisations	10	8	14	13	6	(41)
Total, subventions pour immobilisations	**2 757**	**2 793**	**3 533**	**3 917**	**3 597**	**30**
Subvention de fonctionnement[2]	234	263	341	421[1]	421[1]	80
Total, subventions	**2 991**	**3 056**	**3 874**	**4 338**	**4 018**	**34**

1. On a procédé au reclassement des subventions liées aux programmes d'immobilisations annulés et aux frais de soumission.
2. Le gouvernement provincial fournit la subvention de fonctionnement.

Figure 8 : Organigramme de Metrolinx au 31 décembre 2019

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Remarque : Les chiffres de la dotation en personnel sont exprimés en équivalents temps plein (ETP).

Figure 9 : Trajets en train en retard, annulés et inscrits à l'horaire par circuit ferroviaire, 2015-2016 à 2019-2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Circuit ferroviaire	2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020		Fluctuation sur 5 ans en %
	Trajets inscrits à l'horaire	% de trajets en retard et annulés*	Trajets inscrits à l'horaire	% de trajets en retard et annulés*	Trajets inscrits à l'horaire	% de trajets en retard et annulés*	Trajets inscrits à l'horaire	% de trajets en retard et annulés*	Trajets inscrits à l'horaire	% de trajets en retard et annulés*	
Kitchener	6 066	12,1	7 754	8,3	7 486	8,2	7 706	12,8	9 698	14,0	1,9
Barrie	3 712	7,9	4 258	10,0	7 058	15,7	11 880	12,0	11 769	12,3	4,4
Milton	4 550	10,5	4 838	8,6	4 996	5,5	5 032	13,7	4 977	10,4	(0,1)
Lakeshore East	29 776	6,0	30 224	6,9	30 733	8,8	34 934	14,4	39 507	9,9	3,9
Lakeshore West	30 691	7,1	30 985	7,0	31 206	5,4	34 409	9,8	38 109	8,1	1,0
Stouffville	3 780	3,4	3 918	3,9	7 484	4,9	7 992	7,5	9 386	6,6	3,2
Richmond Hill	2 765	7,1	2 962	4,5	2 986	3,8	3 010	5,2	3 004	4,6	2,5
Total	**81 340**	**7,1**	**84 759**	**7,1**	**91 949**	**7,5**	**104 963**	**11,7**	**116 450**	**9,5**	**2,4**

* Le pourcentage des trajets en retard et annulés est calculé en fonction du nombre total de retards (de cinq minutes et plus à l'arrivée à destination) et d'annulations divisé par le nombre de trajets inscrits à l'horaire de chaque circuit.

Figure 10 : Raisons des retards et des annulations des trajets en train du Réseau GO, 2015-2016 à 2019-2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Raisons des retards et des annulations	Nombre de retards et d'annulations						
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total sur 5 ans	Fluctuation sur 5 ans en %
Facteurs externes[1]	1 228	1 275	1 601	3 136	3 322	10 562	171
Voies ferrées ou signalisation[2]	1 005	951	1 217	1 795	1 667	6 635	66
Contrôle des trains[3]	905	649	717	1 679	1 823	5 773	101
Construction	354	434	657	1 701	1 210	4 356	242
Défectuosités du matériel[4]	417	773	695	1 032	1 114	4 031	167
Service aux passagers du Réseau GO[5]	598	740	554	436	590	2 918	(1)
Congestion	505	429	510	979	383	2 806	(24)
Personnel de bord[6]	311	415	501	720	618	2 565	99
Services ferroviaires	327	248	253	258	155	1 241	(53)
Conditions météorologiques	78	38	99	417	151	783	94
Communications	78	43	53	101	48	323	(38)
Total	**5 806**	**5 995**	**6 857**	**12 254**	**11 081**	**41 993**	**91**

1. Les facteurs externes comprennent les urgences médicales, les enquêtes policières, les intrusions et le vandalisme.
2. Les trajets en retard ou annulés relatifs aux voies ferrées et à la signalisation ont lieu essentiellement aux infrastructures opérationnelles appartenant au CN et au CP (**Section 4.2.1**).
3. Quatre-vingt-dix pour cent des trajets en retard ou annulés en lien avec le contrôle des trains sont attribuables au CN ou au CP (**Section 4.2.1**).
4. Les trajets en retard ou annulés en lien avec le matériel sont principalement attribuables aux fournisseurs de services externes ou aux fabricants du matériel d'origine. Quatre-vingt-huit pour cent des défectuosités du matériel causant le retard ou l'annulation des trajets sont attribuables à Bombardier. (**Section 4.2.2**).
5. Le service aux passagers du Réseau GO comprend l'attente des passagers en raison d'un événement spécial comme un concert.
6. Les trajets en retard ou annulés en lien avec le personnel de bord sont attribuables à Bombardier, seule entreprise qui assure la prestation des services ferroviaires de l'agence Metrolinx (**Section 4.2.2**).

Figure 11 : Montant total versé aux fournisseurs de services externes de Metrolinx qui exécutent les principales activités de transport en commun, 2015-2016 à 2019-2020

Source des données : Metrolinx

Entreprise	Secteur d'activité de Metrolinx	Service fourni	(en millions de dollars)
Bombardier Transportation Canada	Fonctionnement du Réseau GO	Mise en service et entretien des trains du Réseau GO et du service ferroviaire UP Express	1 157
Accenture	PRESTO	Instauration du système de carte de transport en commun PRESTO	793
PNR RailWorks	Fonctionnement du Réseau GO	Entretien courant des voies ferrées et de la signalisation des couloirs ferroviaires	209
Toronto Terminals Railway	Fonctionnement du Réseau GO	Entretien et fonctionnement des voies ferrées	109
Canadien National (CN)	Fonctionnement du Réseau GO	Entretien des voies ferrées des couloirs ferroviaires	104
Chemin de fer Canadien Pacifique (CP)	Fonctionnement du Réseau GO	Entretien des voies ferrées et des couloirs	48

Figure 12 : État des projets de transport léger sur rail (TLR) au 30 juin 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Description du projet	État	Dernier budget approuvé par le Conseil du Trésor (en milliards de dollars)
1. Eglinton-Crosstown, Toronto		
• Se trouve le long de l'avenue Elington • Met en lien le chemin Weston avec la station Kennedy de la TTC • Longueur : 19 km (10 km sous terre) • 25 stations et arrêts qui relient ou croisent 54 lignes d'autobus de la TTC, trois stations de métro de la TTC, le service ferroviaire Union-Pearson Express et trois circuits ferroviaires du Réseau GO (Kitchener, Barrie et Stouffville)	• En construction depuis 2016 • Date cible de mise en service : Septembre 2021	12,0 Mai 2016
2. Finch West, Toronto		
• Se trouve le long de l'avenue Finch Ouest • Met en lien la station Finch West de la TTC avec le collège Humber • Longueur : 11 km	• En construction depuis 2018 • Date cible de mise en service : 2023	3,4 (mai 2019)
3. Hurontario, Mississauga		
• Se trouve le long de la rue Hurontario • Met en lien la station du Réseau GO de Port Credit avec l'avenue Steeles • Longueur : 18 km	• Contrat principal attribué le 21 octobre 2019 • Date cible de mise en service : septembre 2024	5,6 (août 2019)
4. Scarborough, Toronto		
• Mettre à niveau la ligne de transport en commun rapide de Scarborough (SRT) entre les stations Kennedy et McCowan • Étendre le service jusqu'à Malvern Town Centre • Longueur : La SRT mesure actuellement 6 km; on a proposé de la prolonger de 5 km.	• Projet annulé en 2013	s.o.
5. Sheppard East, Toronto		
• Se trouve le long de l'avenue Sheppard • Met en lien la station Don Mills de la TTC avec l'avenue Morningside • Longueur : 13 km	• Projet reporté en 2015 • Projet annulé en 2019	s.o.
6. Hamilton LRT, Hamilton		
• Recoupe la ville de Hamilton, sous la montagne (le long de la rue Main, de la rue King et du chemin Queenston) • Met en lien l'Université McMaster avec Eastgate Square • Longueur : 14 km	• Projet annulé en 2019	3,7 (mars 2018)

Figure 13 : Coûts du contrat passé avec Accenture, octobre 2006 à mai 2020 (en millions de dollars)

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Date de la demande de financement	Coûts d'immobilisations	Coûts de fonctionnement	Coûts récupérables	Total	
Contrat initial (2006)	149,2	82,5	s.o.	**231,7**	• Aménager et mettre en service PRESTO pour soutenir le Réseau GO et 7 sociétés de transport en commun de la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH)
					Mise à jour présentée au conseil d'administration de l'agence Metrolinx pour approuver les coûts supplémentaires
Sept. 2012	297,3	76,0	100,0	**473,3**	• Déploiement de la prochaine génération de PRESTO à Ottawa et dans la RGTH • Mise au point et déploiement de PRESTO à la TTC
Mars 2014	100,0	s.o.	s.o.	**100,0**	• Accroissement provisoire lié aux projets clés, dont le déploiement à la TTC
Décembre 2014	55,0	5,0	s.o.	**60,0**	• Obtention des dispositifs PRESTO en vue du déploiement à la TTC • Mettre à niveau le logiciel pour répondre aux critères de la TTC • Travaux continus de conception et de mise en place des dispositifs à 46 stations de métro de la TTC
Avril 2015	5,0	7,0	8,0	**20,0**	• Obtention de divers dispositifs PRESTO pour le compte de sociétés de transport en commun • Engagements de la TTC • Dépenses de fonctionnement
Août 2015	180,0	30,0	15,0	**225,0**	• Dépenses d'immobilisations à la TTC pour améliorer l'assurance de la qualité et la mise à l'essai de PRESTO • Accroissement de la capacité de PRESTO • Obtention de divers dispositifs PRESTO au nom des sociétés de transport en commun de la RGTH et d'Ottawa • Coûts de fonctionnement continus
Juin 2016	140,3	319,5	30,5	**490,3**	• Prolongation contractuelle de six ans
Juin 2018	235,0	s.o.	30,0	**265,0**	• Programmes liés au bon état • Respect des engagements pris en 2016 et en 2017 dans le cadre des négociations des ententes de mise en service avec les sociétés de transport en commun de la RGTH et d'Ottawa • Développement virtuel de PRESTO comme moyen de remplacement du paiement ouvert • On n'a pas défini le coût des projets d'immobilisations pendant la prolongation de 2016
Avril 2019	33,0	s.o.	s.o.	**33,0**	• Intensification du rôle élargi d'Accenture pour achever l'acquisition et le déploiement des dispositifs PRESTO de remplacement pour le Réseau GO et les sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905

Date de la demande de financement	Coûts d'immobilisations	Coûts de fonctionnement	Coûts récupérables	Total	
Oct. 2019 – févr. 2020	21,6	s.o.	s.o.	**21,6**	• Le montant approuvé de 21,6 millions de dollars sert à analyser les besoins d'entretien du système PRESTO actuel et à concevoir un projet pilote de paiement ouvert. • Le conseil d'administration ne reçoit pas de présentations en lien avec cette approbation, car le coût total est réparti en trois énoncés de travail restreints. • Selon l'agence Metrolinx, les trois niveaux d'approbation (le Comité de la vérification, des finances et de la gestion des risques, le Comité exécutif et le conseil d'administration de Metrolinx) savaient qu'Accenture avait le savoir-faire nécessaire pour exécuter ce travail et l'agence Metrolinx a exercé son droit d'émettre les énoncés de travail à Accenture aux termes de la convention cadre.
Avr.-mai 2020	31,5	s.o.	s.o.	**31,5**	• Le comité exécutif approuve l'octroi d'un montant de 40 millions de dollars au plan de modernisation à moyen terme de PRESTO, dont un montant de 37,7 millions de dollars qui servira à exécuter le projet pilote de paiement ouvert et à assurer l'entretien du système PRESTO actuel. • Les gestionnaires informent le Comité exécutif qu'Accenture effectuera l'essentiel des travaux liés à l'initiative de paiement ouvert. • Le 1er mai, Accenture signe un autre énoncé de travail d'une valeur de 31,5 millions de dollars pour exécuter le projet pilote de paiement ouvert du service ferroviaire UP Express.
Total	**1 247,9**	**520,0**	**183,5**	**1 951,4**	

Figure 14 : Sanctions pécuniaires* imposées à Bombardier par l'agence Metrolinx, 2015-2016 à 2019-2020 (en millions de dollars)

Source des données : Metrolinx

Contrat	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total sur 5 ans	Fluctuation sur 5 ans en %
Entente de service sur l'entretien du matériel ferroviaire	0,33	0,64	0,48	0,89	2,32	**4,66**	603
Entente de service sur les services ferroviaires	0,58	0,77	0,47	2,65	0,98	**5,45**	69
Total	**0,91**	**1,41**	**0,95**	**3,54**	**3,3**	**10,11**	**s.o.**

* Des sanctions pécuniaires sont imposées à Bombardier pour défaut de respect des obligations contractuelles aux termes de la disposition sur les dommages-intérêts prédéterminés des ententes conclues entre Bombardier et l'agence Metrolinx.

Figure 15 : Circuits d'autobus où le pourcentage de trajets en retard est le plus élevé, 2019

Source des données : Metrolinx

	% de trajets ayant 15 minutes ou plus de retard
33 – York Mills/University of Guelph	10,1
92 – Whitby-Finch	9,9
67 – Keswick/North York	9,9
70 – Uxbridge/Unionville	8,9
27 – Milton/North York	8,3
69 – Sutton-Newmarket	8,0

Figure 16 : Comparaison de trois estimations de coûts du projet de transport léger sur rail (TLR) de Hamilton, 2016, 2018 et 2019 (en millions de dollars)

Sources des données : Metrolinx, ministère des Transports et Infrastructure Ontario

Catégorie de coûts	Budget du Conseil du Trésor (déc. 2016)	Budget du Conseil du Trésor (mars 2018)	Estimation révisée par Infrastructure Ontario (oct. 2019)
	11 km, allant de l'Université McMaster à Queenstone Circle	14 km, entre l'Université McMaster et Eastgate Square	14 km, entre l'Université McMaster et Eastgate Square
Construction	823	1 083	2 094
Mise en service et entretien	807	866	950
Financement	428	593	943
Autres coûts*	340	438	557
Situations imprévues	95	121	438
Cycle de vie	366	436	378
Coûts des véhicules	122	122	195
Coût total des projets	**2 981**	**3 659**	**5 555**

* Les autres coûts comprennent les services professionnels, les propriétés, les travaux préparatoires et la TVH irrécupérable.

Annexe 1 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1.	Des structures et des processus de gouvernance et administratifs performants sont en place pour superviser et gérer le fonctionnement afin que les ressources sont acquises de façon économique et utilisées judicieusement pour s'acquitter des responsabilités prévues au mandat de l'agence Metrolinx.
2.	Les services de trains et d'autobus du Réseau et les services ferroviaires d'UP Express arrivent à l'heure, sont fiables et sécuritaires et leur prestation aux navetteurs est financièrement avantageuse.
3.	Au moyen du système de tarification PRESTO et d'une collaboration performante avec d'autres partenaires du transport en commun, l'agence Metrolinx dirige l'intégration tarifaire et favorise l'intégration des circuits et des horaires des réseaux de transport en commun régionaux et locaux d'une façon harmonieuse et financièrement avantageuse, axée sur les usagers. Les rôles, responsabilités et obligations redditionnelles des partenaires du transport en commun, dont l'agence Metrolinx et le ministère des Transports, sont clairement définis et établis.
4.	Les demandes de renseignements et les plaintes relatives aux services de train et d'autobus du Réseau GO et au service ferroviaire UP Express de même qu'à PRESTO sont traitées convenablement et en temps voulu.
5.	Les estimations des coûts des projets de TLR, dont le TLR de Hamilton, sont préparées avec une diligence raisonnable suffisante et appuyées par des analyses de rentabilisation détaillées et exhaustives, et elles font l'objet à intervalles réguliers d'un suivi et d'une actualisation.
6.	Des mesures et des cibles de rendement opérationnel sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels et aux pratiques exemplaires du secteur, elles sont rendues publiques et des mesures correctives sont prises à temps lorsque des enjeux sont décelés.
7.	Competitive, fair and transparent procurement processes are followed in awarding contracts for the operation and maintenance of service vehicles and equipment. The work of consultants and contractors is properly managed to ensure compliance with performance and accountability requirements in the contracts and poor performance is properly documented and addressed in a timely manner.

Annexe 2 : Chronologie de l'accroissement de la participation et de l'autorité contractante d'Accenture, octobre 2006 à mai 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		Valeur contractuelle (en millions de dollars)
Oct. 2006	Le ministère des Transports (ci-après le Ministère) signe un contrat de 10 ans avec Accenture en vue de la conception, de l'instauration et de la mise en service d'un système de tarification électronique (PRESTO).	231,7
2007	Ottawa (OC Transpo) approuve l'instauration de PRESTO dans son réseau	
2009	La Toronto Transit Commission (TTC) souscrit, à certaines conditions, à l'instauration de PRESTO.	
Juin 2011	Le Ministère confie à l'agence Metrolinx le contrat conclu avec Accenture	
Sept. 2012	Le conseil d'administration de Metrolinx avalise une augmentation du contrat en vue de financer la prochaine génération de PRESTO, ce qui comprend : Ottawa et la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH) et le développement de PRESTO pour la TTC.	473,3
Mars 2014	Le conseil d'administration de Metrolinx demande aux cadres supérieurs de concevoir une stratégie en vue de l'approvisionnement des futurs services relativement à PRESTO après l'expiration prévue du contrat conclu en 2016 avec Accenture, lequel prévoit ou bien une renégociation avec Accenture ou bien l'approvisionnement auprès de nouveaux fournisseurs. Le conseil a également approuvé l'octroi d'un montant de 100 millions de dollars en vue du déploiement à la TTC.	100,0
Déc. 2014	Le conseil d'administration de Metrolinx approuve l'octroi d'un montant de 60 millions de dollars en vue du déploiement continu à la TTC.	60,0
Avril 2015	Le conseil d'administration de Metrolinx approuve l'octroi d'un montant de 20 millions de dollars en vue de l'approvisionnement en dispositifs aux sociétés de transport en commun et du déploiement à la TTC.	20,0
Mai 2015	Après avoir entendu la directive donnée en mars 2014 par le conseil d'administration de l'agence Metrolinx, Accenture présente à celle-ci une nouvelle convention cadre dans le but d'ajouter neuf autres années à l'entente relative à PRESTO.	
Août 2015	Le conseil d'administration de Metrolinx approuve l'octroi d'un montant de 225 millions de dollars ayant trait aux dépenses en immobilisations de la TTC, au maintien de l'approvisionnement aux autres sociétés de transport en commun et à l'accroissement de la capacité de PRESTO.	225,0

		Valeur contractuelle (en millions de dollars)
Nov. 2015	Price Waterhouse Coopers (PwC) effectue une analyse qualitative et quantitative du nouveau contrat conclu avec Accenture par rapport aux options du marché, en fonction du maintien avec l'agence Metrolinx. PwC recommande de prolonger le contrat conclu avec Accenture en raison de plusieurs aspects : • les coûts d'approvisionnement estimatifs pouvant se chiffrer jusqu'à 10 millions de dollars; • le temps requis pour mener le processus d'approvisionnement; • les contraintes de Metrolinx sur le plan des ressources quant à l'approvisionnement auprès d'un nouveau fournisseur pendant la mise en œuvre de PRESTO aux sociétés de transport en commun; • la perte éventuelle de licences libres de redevances pour la propriété intellectuelle qu'Accenture a développée par rapport à la conception et à la mise en oeuvre de PRESTO. Le rapport de PwC souligne qu'Accenture a acquis un [traduction] « savoir organisationnel du système de bout en bout » durant 10 ans et que PRESTO (en tant que division de Metrolinx) avait [traduction] « une visibilité limitée sur le mode de prestation des services d'Accenture et la solution technique ». Il ressort de l'analyse comparative des coûts effectuée par PwC par rapport aux options du marché que les données d'Accenture requises pour estimer avec exactitude le coût des services comparables n'ont pas été fournies à PwC pendant l'analyse comparative. PwC indique que les hypothèses qui en découlent [traduction] « risquent de comporter des retombées financières marquées sur les résultats de l'analyse comparative ».	
Déc. 2015	Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx approuve la renégociation du contrat conclu avec Accenture.	
Juin 2016	L'agence Metrolinx signe de nouveau la convention cadre sur les approvisionnements et les services (ci-après la convention cadre) conclue avec Accenture. La nouvelle convention cadre est en vigueur pendant six ans, du 6 octobre 2016 au 5 octobre 2022.	490,3
Sept. 2017	Metrolinx publie une demande de propositions (DP) en vue d'une initiative de remise à neuf des dispositifs dans le secteur de l'indicatif régional 905, laquelle permettra de remplacer les dispositifs PRESTO dans le Réseau GO et les sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905, comme les distributeurs automatiques de billets aux stations du Réseau GO et les bornes de paiement par CCP à bord des autobus, dont la durée de vie utile est échue. Le besoin de remettre à neuf les dispositifs était connu depuis 2014. Valeur contractuelle (en millions de dollars)	
Janv. 2018	Metrolinx reçoit deux soumissions en lien avec la DP de remise à neuf des dispositifs dans le secteur de l'indicatif régional 905, mais ni l'une ni l'autre n'obtient la note de passage dans le cadre de l'évaluation. Le processus d'approvisionnement échoue. Metrolinx collabore avec les sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905 et le Réseau GO à l'amoindrissement de ses critères relatifs au matériel. Les services d'Accenture sont retenus pour passer en revue les critères révisés par rapport à la technologie existante et à d'autres dispositifs tiers. Parallèlement, Metrolinx procède à l'analyse des possibilités, y compris le nouvel appel d'offres ou le recours aux contrats en cours relativement à PRESTO, dont celui conclu avec Accenture.	
Juin 2018	Lors d'une réunion qu'il tient le 27 juin 2018, le Comité exécutif convient de majorer le contrat de la convention cadre à 265 millions de dollars (sans compter les taxes), conformément à une recommandation du Comité de la vérification, des finances et de la gestion des risques (CVFGR). Cette majoration englobe une augmentation de 44 millions de dollars pour l'initiative de remise à neuf des dispositifs dans le secteur de l'indicatif régional 905. Le Comité exécutif apprend que ni le CVFGR ni le sous-comité PRESTO ne s'inquiètent du fait que Metrolinx puisse tirer parti du contrat en vigueur avec Accenture pour mener à bien l'initiative. Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx approuve également la majoration.	265,0

		Valeur contractuelle (en millions de dollars)
Oct. 2018	À la réunion du conseil d'administration de Metrolinx, le vice-président exécutif et le personnel, ainsi que le sous-comité PRESTO et l'expert-conseil, exposent la stratégie PRESTO 2025. Ils décrivent les changements apportés au fonctionnement pour améliorer les services et la technologie et en rehausser la prestation, y compris de nouveaux modes de paiement et l'analyse des options pour y parvenir. Le conseil d'administration souscrit à la possibilité d'élargir le nombre de protagonistes au sein du système; d'accroître les possibilités offertes aux sociétés de transport en commun et aux navetteurs; de passer d'un système fermé à un système fondé sur des comptes ouverts; et de réaffecter les futures dépenses en immobilisations à l'exécution de la stratégie. La stratégie permet également de confirmer la nécessité de procéder à un nouvel approvisionnement à temps avant l'échéance du contrat en 2022.	
Févr. 2019	Les gestionnaires de Metrolinx demandent et reçoivent la validation du CVFGR quant à un élargissement de la portée des services d'Accenture pour englober le remplacement des dispositifs PRESTO à l'échelle des sociétés de transport en commun dans le secteur de l'indicatif régional 905, compte tenu de l'analyse faite par l'agence Metrolinx des possibilités en matière d'approvisionnement et de technologie qui révèle qu'Accenture est le seul fournisseur qui peut assurer la prestation des résultats dans les délais requis moyennant un risque minimal. L'agence Metrolinx en conclut que si elle s'était adressée au marché, l'initiative aurait été en retard de 12 mois. Le CVFGR apprend également que le sous-comité PRESTO ne s'inquiète pas de l'expansion du contrat conclu avec Accenture.	
Avril 2019	Le conseil d'administration de Metrolinx majore de 33 millions de dollars les pouvoirs contractuels dans la convention cadre pour en arriver à une prestation regroupée et axée sur les résultats du remplacement du matériel de tarification dans le Réseau GO et les sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905. Autrement dit, le fournisseur Accenture est désormais responsable du déploiement du matériel aux stations d'autobus et aux gares du Réseau GO et des sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905.	33,0
Mai 2019	Le personnel de Metrolinx expose au conseil d'administration le plan de modernisation de PRESTO, lequel permettrait d'exécuter la stratégie PRESTO 2025. Metrolinx prévoit de confier à Accenture l'exécution de l'essentiel des travaux de mise à niveau de son système central, afin de permettre les paiements mobiles et les paiements ouverts (comme à l'aide d'une carte de crédit ou de débit), et de mise à niveau de certains logiciels en lien avec le matériel en usage dans les sociétés de transport en commun du secteur de l'indicatif régional 905, le Réseau GO et le service ferroviaire UP Express. La remise à neuf des dispositifs à la TTC fera l'objet d'une planification et d'un approvisionnement distincts avec la TTC ultérieurement. Compte tenu des enjeux signalés au sous-comité PRESTO et au CVFGR avant la réunion du conseil d'administration, le personnel de Metrolinx y va d'une mise en garde, eu égard à l'expiration en 2022 de la convention cadre conclue avec Accenture. Parce qu'on craint que l'élargissement de la portée compromette les règles du jeu équitables établies pendant le processus d'approvisionnement des services PRESTO avant l'expiration du contrat conclu avec Accenture, les travaux effectués par Accenture devront donc l'être de façon à minimiser ce risque. Metrolinx embauche à temps plein un conseiller en matière de conflits d'intérêts pour examiner et consigner chaque énoncé de travail émis à Accenture aux termes du plan de modernisation afin que des mesures d'atténuation soient mises en place pour traiter les préoccupations conflictuelles. La division de l'approvisionnement de Metrolinx met sur pied une équipe interne pour suivre l'évolution des énoncés de travail et des appels d'offres émis dans le cadre du plan de modernisation, de façon à corriger un éventuel biais favorisant Accenture. Metrolinx amorce l'aménagement d'une salle de données pour rendre le système PRESTO visible aux éventuels fournisseurs et où les données transmises à Accenture le seront également aux autres fournisseurs. Valeur contractuelle (en millions de dollars)	

		Valeur contractuelle (en millions de dollars)
Juin 2019	Le président du sous-comité PRESTO et le vice-président exécutif de PRESTO informent le CVFGR qu'au cours de la réunion de juin du sous-comité PRESTO, le personnel de PRESTO a expliqué que l'instauration du paiement ouvert nécessiterait certains changements commerciaux au modèle d'affaires actuel de PRESTO et que ce ne pourrait être fait avant 2022. Toutefois, les membres du sous-comité et le président et chef de la direction de Metrolinx ont encouragé une accélération des progrès relativement au paiement ouvert, affirmant qu' [traduction] « il faut discerner la forme que prendra la solution et résorber les retards pour accroître la fonctionnalité » afin que les usagers puissent prendre connaissance des caractéristiques et avantages inédits dans les meilleurs délais, sans attendre encore trois ans.	
Nov. 2019	L'équipe de gestionnaires de PRESTO chez l'agence Metrolinx informe le CVFGR qu'elle a déterminé, dans le cadre de la planification de la modernisation de PRESTO, que le paiement ouvert par carte de crédit ou de débit constitue une priorité absolue aux yeux des usagers et des autres sociétés de transport en commun. Les gestionnaires visent la prestation du paiement ouvert dans l'optique de projets pilotes en 2020 suivie de son instauration complète.	
Oct. 2019 – févr. 2020	L'agence Metrolinx publie trois autres énoncés des travaux aux termes de la convention cadre conclue avec le fournisseur en vue de la conception du projet pilote de paiement ouvert et l'analyse des travaux de maintenance du système PRESTO actuel. Selon l'agence Metrolinx, les trois niveaux d'approbation (le CVFGR, le Comité exécutif et le conseil d'administration de Metrolinx) savaient qu'Accenture avait le savoir-faire nécessaire pour exécuter ce travail et l'agence Metrolinx a exercé son droit d'émettre les énoncés de travail à Accenture aux termes de la convention cadre.	21,6
Janv. 2020	Le vice-président exécutif de PRESTO confirme au conseil d'administration de l'agence Metrolinx que le paiement ouvert fera l'objet d'un projet pilote dans le service ferroviaire UP Express en octobre 2020, suivi d'un lancement public.	
Avril-mai 2020	Le comité exécutif approuve l'octroi d'un montant de 40 millions de dollars au plan de modernisation à moyen terme de PRESTO, dont un montant de 37,7 millions de dollars qui servira à mettre en oeuvre le paiement ouvert. Les gestionnaires informent le Comité qu'Accenture effectuera l'essentiel des travaux liés à cette initiative. Le 1er mai, Accenture signe un autre énoncé de travail d'une valeur de 31,5 millions de dollars pour exécuter l'initiative de paiement ouvert.	31,5

Annexe 3 : Politiques de tarification des sociétés provinciales et municipales de transport en commun de la région du Grand Toronto et de Hamilton et d'Ottawa, au 31 octobre 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

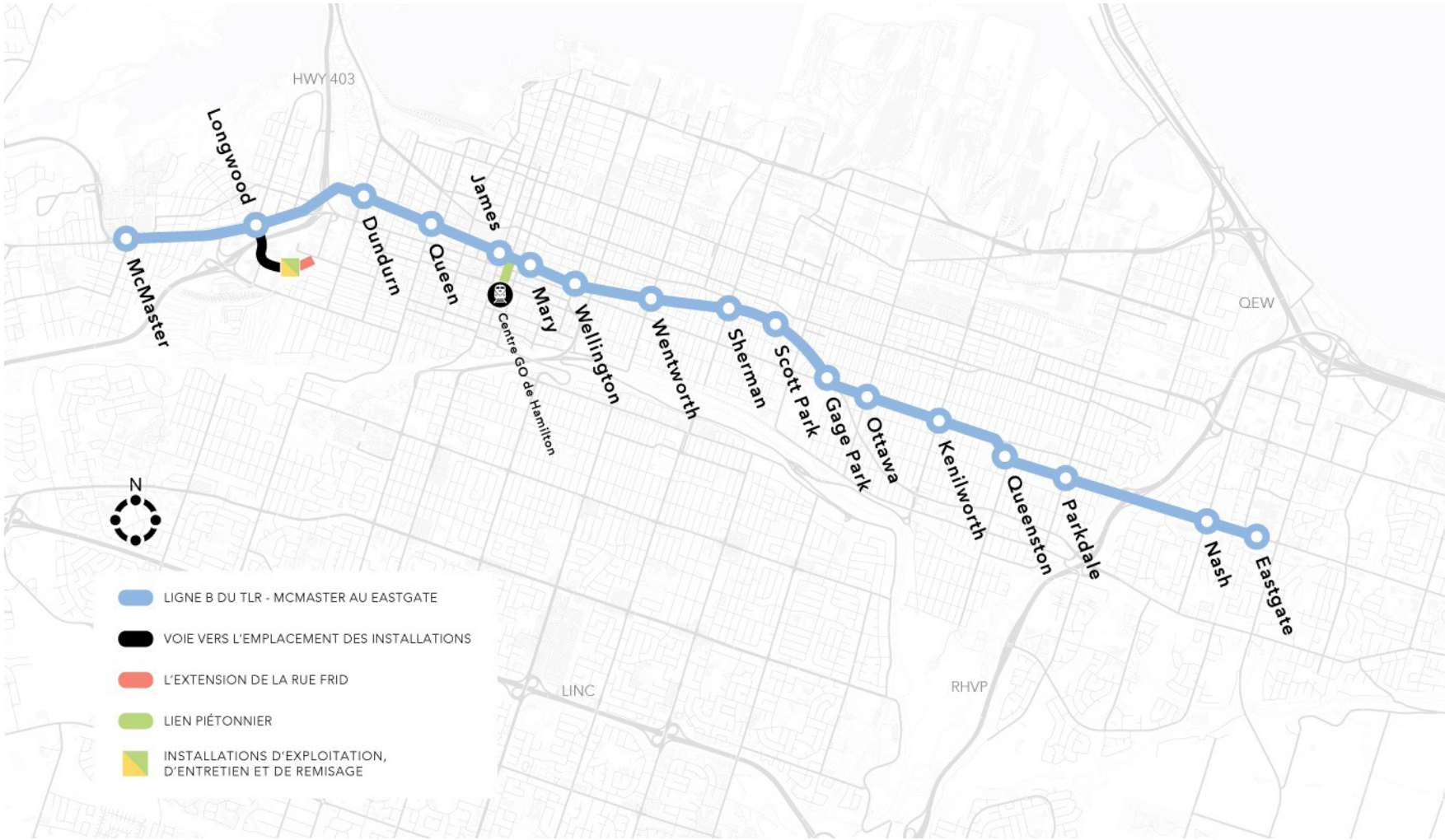
Transit Agency Société de transport	Passage unique – paiement en espèces (en $)	Passage unique – carte PRESTO (en $)	Laissez-passer quotidien (en $)	Laissez-passer mensuel (en $)	Réductions
Brampton Transit	4,00	3,10	s.o.	128,00	Passage unique à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus); laissez-passer de résident à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus) Passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans) et les enfants (6 à 12 ans) Gratuit pour les enfants de moins de 5 ans
Burlington Transit	3,50	2,75	s.o.	100,00	Passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus); passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans); laissez-passer complémentaire U-Pass pour les élèves de niveau postsecondaire Gratuit pour les enfants de moins de 12 ans
Durham Region Transit	3,75	3,20	s.o.	117,00	Laissez-passer mensuel Y10 et tarification réduite pour les jeunes (13 à 19 ans); laissez-passer mensuel et passage unique à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus); gratuit pour les enfants de moins de 12 ans Laissez-passer U-pass pour les universitaires et les collégiens Programme d'aide au transport en commun pour les bénéficiaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH)
Réseau GO	4,40 et plus	3,70 et plus	8,80 et plus	s.o.	Le tarif des billets de passage unique en format papier pour personnes âgées (65 ans et plus) correspond à la moitié du tarif imposé aux adultes. Le laissez-passer d'une journée pour aînés est également offert sous forme de billet en format papier, ce qui correspond au double du tarif du billet en format papier pour aînés. Puisque le tarif le plus bas pour aînés se fixe à 2,20 $, le laissez-passer d'une journée pour aînés le moins cher coûte 4,40 $ Rabais dans le système PRESTO : • les aînés ont droit à un rabais de 55 % sur le plein tarif pour adulte; • les élèves de 13 à 19 ans, les collégiens et les universitaires ont droit à un rabais de 22,5 % sur le plein tarif pour adulte. Gratuit pour les enfants de moins de 12 ans Gratuit pour les anciens combattants le jour du Souvenir et le jour des Guerriers

Transit Agency Société de transport	Passage unique – paiement en espèces (en $)	Passage unique – carte PRESTO (en $)	Laissez-passer quotidien (en $)	Laissez-passer mensuel (en $)	Réductions
Hamilton Street Railway	3,25	2,50	15,00	110,00	Laissez-passer mensuel et passage unique à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans); gratuit pour les enfants de moins de 5 ans Laissez-passer mensuel et passage unique à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus); laissez-passer estival de 88 $ pour les jeunes de 19 ans et moins Laissez-passer d'autobus pour universitaire de septembre à avril
Mississauga Transit (MiWay)	4,00	3,10	s.o.	135,00	Passage unique à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus); laissez-passer à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus); gratuit pour les personnes malvoyantes et les personnes de soutien. Gratuit pour les anciens combattants deux fois l'an (défilé du jour des Guerriers et jour du Souvenir)
Oakville Transit	4,00	3,16	s.o.	131,60	Laissez-passer mensuel et passage à tarif réduit dans le système PRESTO pour les jeunes (6 à 19 ans); laissez-passer mensuel « Youth Freedom » donnant droit à des passages illimités durant certaines périodes. Laissez-passer mensuel et passage à tarif réduit dans le système PRESTO pour les aînés (65 ans et plus); gratuit pour les personnes de soutien. Laissez-passer subventionnés pour les personnes à faible revenu.
OC Transpo (Ottawa)	3,60	3,55	10,75	119,50	Laissez-passer mensuel à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus); passage unique à tarif réduit pour aînés (65 ans et plus). Gratuit le mercredi et le dimanche pour les aînés (65 ans et plus); laissez-passer U-Pass dont le tarif est compris dans les droits de scolarité exigés par les établissements d'enseignement postsecondaire d'Ottawa. Laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans). Laissez-passer mensuel, carte PRESTO et passage en espèces à tarif réduit pour les enfants de 6 à 12 ans; gratuit pour les enfants de moins de 5 ans Réductions pour les bénéficiaires du POSPH, les passagers à faible revenu, les passagers du transport adapté et les personnes malvoyantes

Transit Agency Société de transport	Passage unique – paiement en espèces (en $)	Passage unique – carte PRESTO (en $)	Laissez-passer quotidien (en $)	Laissez-passer mensuel (en $)	Réductions
Toronto Transit Commission	3,25	3,20	13,50	156,00	Passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus). On remet aux aînés un billet différent en format papier leur donnant droit à des rabais PRESTO. Les aînés ont droit à un rabais de 50 % sur le plein tarif pour adulte s'ils achètent un billet en format papier ou électronique, et à un rabais de 53 % sur le plein tarif pour adulte avec la carte PRESTO. Passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans), les collégiens et les universitaires. Gratuit pour les enfants de moins de 12 ans
UP Express	12,35	9,25	s.o.	s.o.	Passage unique et avec la carte PRESTO à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus); passage unique et avec la carte PRESTO à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans). Gratuit pour les enfants de moins de 12 ans
York Region Transit	4,25	3,88	s.o.	154,00	Passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les aînés (65 ans et plus); passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les jeunes (13 à 19 ans); passage unique et laissez-passer mensuel à tarif réduit pour les enfants (1 à 12 ans). Gratuit pour les enfants de moins de 5 ans

Annexe 4 : Carte du projet de transport en commun léger sur rail de Hamilton

Source : Metrolinx



Annexe 5 : Chronologie des événements du projet de transport en commun léger

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

		Estimation des coûts et portée
Févr. 2007	La Ville de Hamilton avalise le Plan directeur des transports de Hamilton qu'elle a conçu et qui définit une stratégie face à la circulation automobile croissante sur le couloir entre les rues King et Main. On attend la mise en place progressive et à long terme d'un service de transport en commun rapide léger et rapide (TLR), mais on opte plutôt pour un service d'autobus rapides (SAR) en raison de facteurs économiques.	
Juin 2007	Le gouvernement de l'Ontario annonce l'initiative Transports-Action 2020, aux termes de laquelle on prévoit de consacrer un montant de 17,5 milliards de dollars à 52 projets de transport en commun rapide dans la région du Grand Toronto et de Hamilton (RGTH). De ce montant, un montant d'environ 300 millions de dollars est destiné à deux projets à Hamilton, dont celui relatif au couloir entre les rues King et Main.	
Nov. 2007	La Ville de Hamilton lance une étude de faisabilité du transport en commun rapide. Celle-ci vise à examiner les principaux aspects relatifs au choix des circuits, à l'aménagement du territoire, aux services de transport en commun qui ont cours et à l'analyse de la faisabilité de l'instauration de projets de transport rapide dans le cadre du Plan directeur des transports de Hamilton, en privilégiant les deux circuits dans l'initiative Transports-Action 2020.	
Oct. 2008	À la suite de l'étude de faisabilité, le conseil municipal de Hamilton se prononce en faveur de la mise en oeuvre du TLR dans le couloir entre les rues King et Main. La Ville soumet l'étude de faisabilité à l'agence Metrolinx.	
Nov. 2008	Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx adopte son premier Plan de transport régional, intitulé « Le Grand Projet ». Quinze projets sont considérés comme « prioritaires » au cours des 15 premières années du Plan, dont le couloir entre les rues King et Main à Hamilton. Il est souligné dans le Grand Projet souligne que l'analyse des avantages par projet serait effectuée pour en arriver à faire des choix technologiques d'une exactitude accrue.	
Févr. 2010	L'agence Metrolinx termine l'analyse de cas des avantages que présentent les choix de TLR, de SAR (autobus) et de TLR-SAR en formule hybride; dans le cas du TLR, les coûts sont estimés à 784 millions de dollars.	• 784 millions de dollars en coûts de construction (en dollars de 2008) • 14 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Eastgate Square
Été 2010	Le gouvernement provincial octroie un montant de 3 millions de dollars à la Ville de Hamilton en vue de la planification et de la conception préliminaires ainsi que de l'analyse environnementale du transport en commun rapide dans le couloir entre les rues King et Main.	
Déc. 2010	Bob Bratina est élu maire de Hamilton; il succède à Fred Eisenberger, fervent promoteur du projet de TLR.	
Oct. 2011	La Ville de Hamilton effectue une analyse environnementale en vue du TLR de 14 km dans le couloir entre les rues King et Main.	

		Estimation des coûts et portée
Févr. 2012	Outre un rapport environnemental sur le projet, la Ville de Hamilton publie un rapport d'estimation des coûts qui fait état de coûts de construction de 811 millions de dollars et de coûts annuels de fonctionnement et d'entretien de 14 millions de dollars, d'après les données accessibles en septembre 2011.	• Coûts de construction de 811 millions de dollars (en dollars de 2011) • 14 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Eastgate Square
Févr. 2013	Le conseil municipal de Hamilton avalise le plan de préparation rapide qu'il a mis au point, après quoi il soumet la proposition de TLR entre les rues King et Main, y compris l'analyse environnementale menée à bien, à l'agence Metrolinx et au gouvernement provincial pour fins d'approbation du financement.	
Le 27 mai 2013	L'agence Metrolinx recommande au gouvernement la portée du projet dans sa stratégie d'investissement et évoque que le projet devrait coûter 1 milliard de dollars, compte tenu du rapport environnemental de la Ville de Hamilton sur le projet. Le gouvernement n'a pas adopté les recommandations de la Stratégie d'investissement.	• Coûts d'immobilisations de 1 milliard de dollars (en dollars de 2014) • 14 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Eastgate Square
Déc. 2014	Fred Eisenberger est réélu maire de Hamilton.	
26 mai 2015	Le gouvernement provincial annonce l'octroi d'un montant de 1 milliard de dollars pour financer les coûts d'immobilisations d'un projet de TLR à Hamilton. Il est prévu que la ligne reliera l'Université McMaster au carrefour giratoire Queenston, et qu'elle sera assortie d'une autre ligne de TLR de deux kilomètres allant du centre-ville jusqu'à la gare de West Harbour du Réseau GO. En raison de la portée différente, l'agence Metrolinx et la Ville de Hamilton doivent modifier le rapport environnemental sur le projet, paru en 2011.	• Coûts d'immobilisations de 1 milliard de dollars (en dollars de 2014) • 11 km allant de l'Univ. McMaster jusqu'au carrefour giratoire Queenston; 2 km allant du centre-ville jusqu'à la gare de West Harbour
8 mars 2016	La Ville de Hamilton et l'agence Metrolinx signent un protocole d'entente relatif au TLR de Hamilton et où sont décrits les rôles et responsabilités des parties prenantes dans l'exécution du projet.	
Déc. 2016	Le Conseil du Trésor (CT) et le Conseil de gestion du gouvernement (CGG) avalisent la portée révisée du projet et autorisent l'agence Metrolinx à conclure un contrat. Cette approbation du CT et du CGG entraîne le retrait de la ligne de TLR de deux kilomètres (allant du centre-ville jusqu'à la gare de West Harbour du Réseau GO) de la portée du projet et permet d'établir le budget approuvé à : 2,981 milliards de dollars, y compris la construction, les véhicules, le financement, les services professionnels et les coûts d'immobilisations touchant le fonctionnement, la maintenance et le cycle de vie sur 30 ans.	• 2,981 milliards de dollars • 11 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Queenston
Févr. à mars 2017	L'agence Metrolinx reçoit cinq soumissions en réponse à sa demande de qualifications pour le projet de TLR.	
Avril 2017	Le conseil municipal de Hamilton demande au gouvernement provincial de majorer la portée du projet de 3 km, à partir du carrefour giratoire Queenston jusqu'à Eastgate Square. Le gouvernement provincial accepte le prolongement.	• On ajoute 3 km, allant du carrefour giratoire Queenston jusqu'à Eastgate Square
Juin 2017	Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx approuve les proposants présélectionnés et publie la demande de propositions (DP).	
Août 2017	L'addenda au rapport environnemental sur le projet, paru en 2011, est approuvé.	

		Estimation des coûts et portée
Déc. 2017	Après avoir effectué une analyse approfondie des coûts et des avantages, le conseil municipal de Hamilton adopte une motion visant à procéder au projet selon un modèle de conception-construction-financement-fonctionnement-maintenance (CCFFM), dans lequel les responsabilités de conception, de construction, de financement et de fonctionnement sont regroupées et transférées à des partenaires du secteur privé.	
Mars 2018	Le CT et le CGG approuvent la portée du projet en vue de l'ajout d'une prolongation de 3 km jusqu'à Eastgate Square et un rajustement qui porte le budget à 3,659 milliards de dollars, ce qui comprend la construction, les véhicules, le financement, les services professionnels et les coûts d'immobilisations touchant le fonctionnement, la maintenance et le cycle de vie sur 30 ans.	• 3,659 milliards de dollars • 14 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Eastgate Square
Avril 2018	La DP est envoyée à trois soumissionnaires présélectionnés : CityLine Transit Group; Ei8ht Transit; Mobilinx	
Mai 2018	Le personnel de la Ville de Hamilton présente au conseil municipal son estimation des coûts de fonctionnement du TLR.	
Juin 2018	L'élection générale de l'Ontario entraîne un changement de gouvernement.	
Sept. 2018	Le nouveau gouvernement met en veilleuse l'acquisition de biens et le processus de DP dans le cadre de son examen des dépenses discrétionnaires du gouvernement.	
Oct. 2018	À l'occasion de l'élection municipale à Hamilton, le maire Fred Eisenberger est réélu pour un troisième mandat.	
28 mars 2019	Jeff Yurek, alors ministre des Transports, rencontre le maire Fred Eisenberger et lui donne l'assurance que le TLR de Hamilton bénéficie du soutien du gouvernement provincial et qu'il ira de l'avant. Le ministre confirme ensuite la levée du gel relatif à l'acquisition de biens.	
Mai 2019	Le processus de DP redémarre. Un soumissionnaire potentiel se dit inquiet du niveau d'engagement du gouvernement provincial et de l'administration municipale envers le projet et du caractère suffisant de l'engagement financier de 1 milliard de dollars. EllisDon se désiste du groupe Ei8ht Transit. Les soumissions financières reçues par Infrastructure Ontario en lien avec le TLR Hurontario dépassent les estimations de coûts initiales. À la lumière de ce qui précède, Infrastructure Ontario commence à faire appel à un expert-conseil tiers en matière de coûts pour examiner le budget du TLR de Hamilton.	
Juin 2019	Infrastructure Ontario confie en sous-traitance à la firme Turner & Townsend la préparation d'une estimation des coûts d'immobilisations de catégorie D.	

		Estimation des coûts et portée
11 juin 2019	Dans une note d'information que l'agence Metrolinx soumet au ministère des Transports, il est indiqué qu'on présume que, comme dans les autres projets de TLR, le gouvernement provincial financera les coûts de la construction d'immobilisations, de la remise en état du cycle de vie et connexes (2,8 milliards de dollars) pour devenir propriétaire d'actifs provinciaux. On présume aussi que la municipalité serait responsable du fonctionnement et de la maintenance du TLR durant la période de concession de 30 ans (866 millions de dollars). Dans l'éventualité où le gouvernement provincial exigerait de la Ville de Hamilton une cotisation supérieure aux coûts de fonctionnement et de maintenance, le conseil municipal rejetterait vraisemblablement le projet, ce qui entraînerait son annulation.	
17 juin 2019	L'un des trois proposants présélectionnés, CityLine, demande qu'une indemnité de rupture soit accordée pour rembourser les coûts de participation à l'appel d'offres s'il fallait que le projet soit annulé. Le proposant CityLine évoque de nouveau la conjoncture politique incertaine entourant le projet et l'incertitude quant au niveau du soutien financier du gouvernement provincial. Il indique qu'il s'abstiendra de participer aux autres discussions d'ici à ce que ses préoccupations soient traitées, ce qui bloque le processus de DP.	
26 juin 2019	Le président et chef de la direction de l'agence Metrolinx envoie un courriel au ministère des Transports pour lui demander [*traduction*] « ce que comprend l'offre de 1 milliard de dollars faite par le premier ministre » et l'informer que le conseil municipal de Hamilton a expressément et publiquement demandé des éclaircissements à ce sujet. Le sous-ministre lui répond que [*traduction*] « l'orientation relative au montant de 1 milliard de dollars pour le TLR de Hamilton demeure la même » et lui recommande de décliner poliment l'invitation à rencontrer le conseil municipal de Hamilton. Le président et chef de la direction de l'agence Metrolinx lui rétorque que si les conseils sont suivis, l'approvisionnement risque d'échouer, mais il refuse tout de même de rencontrer le conseil municipal de Hamilton.	
27 juin 2019	Les gestionnaires de l'agence Metrolinx donnent au conseil d'administration une mise à jour de l'état d'avancement du projet de TLR de Hamilton, lequel se déroulerait sans problème.	
Juillet 2019	Infrastructure Ontario termine son propre exercice d'analyse comparative interne, compte tenu des soumissions reçues pour le TLR Hurontario. Il en ressort que la partie inférieure de l'indice de référence demeure supérieure au budget actuel approuvé par le CT et le CGG.	
15 juillet 2019	L'agence Metrolinx soumet une note d'information au ministère des Transports dans laquelle on demande l'ajout d'une indemnité de rupture. Il y est indiqué également qu'Ei8ht Transit n'a pas réussi à trouver un remplaçant pour EllisDon et qu'il y avait un risque croissant que le consortium se retire, ne laissant que deux autres soumissionnaires. Si, en outre, CityLine se retire en raison de ses préoccupations, l'approvisionnement échouerait.	

		Estimation des coûts et portée
22 août 2019	Le ministère des Transports et le ministère de l'Infrastructure demandent au CT et au CGG d'approuver une méthode en vue de l'approvisionnement du TLR de Hamilton. La présentation comprend trois possibilités : ou bien annuler l'approvisionnement et engager un montant de 1 milliard de dollars dans d'autres priorités en transport; ou bien poursuivre l'approvisionnement pendant que le gouvernement provincial assume pleinement les coûts d'immobilisations et de financement au-delà de l'engagement de 1 milliard de dollars; ou bien poursuivre l'approvisionnement et amorcer des négociations avec la Ville de Hamilton et le gouvernement fédéral pour tenter d'en arriver à une entente de partage des coûts. Le CT et le CGG approuvent la troisième option et autorisent le versement d'une indemnité de rupture à chacun des proposants si l'approvisionnement est annulé pour favoriser la participation continue.	
12 sept. 2019	Les gestionnaires de l'agence Metrolinx donnent au conseil d'administration une mise à jour de l'état d'avancement du projet de TLR de Hamilton, lequel se déroulerait sans problème.	
11 octobre 2019	Infrastructure Ontario et l'agence Metrolinx modifient la DP pour y inclure un montant de 4,1 millions de dollars destiné aux indemnités de rupture pour chacun des proposants afin de favoriser leur participation continue.	
21 oct. 2019	La firme Turner & Townsend, dont les services ont été retenus par Infrastructure Ontario en juin 2019, mène à bien le rapport de l'estimation des coûts de catégorie D à partir des données fournies par Infrastructure Ontario et l'agence Metrolinx. Selon l'estimation des coûts de catégorie D, les coûts d'immobilisations du projet se chiffrent à 2,32 milliards de dollars, pendant que les coûts du fonctionnement, de la maintenance et du cycle de vie s'élèvent à 1,33 milliard de dollars. L'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario Le gouvernement de l'Ontario donne aux bureaux des ministres du ministère des Transports et du ministère de l'Infrastructure des mises à jour selon lesquelles le projet [traduction] « pose problème sur le plan de l'accessibilité économique », compte tenu de l'estimation de Turner & Townsend, de l'exercice de référenciation interne fondé sur les projets de TLR Hurontario et Finch West et de la rétroaction présentée par les proposants présélectionnés (CityLine Transit Group, Ei8ht Transit et Mobilinx). L'agence Metrolinx et Infrastructure Ontario exposent les possibilités suivantes : ou bien s'adresser de nouveau au CT et au CGG pour demander une augmentation du budget; ou bien demander des contributions au gouvernement fédéral et à l'administration municipale; ou bien poursuivre le processus d'approvisionnement en vue de recevoir des soumissions en bonne et due forme; ou bien annuler sur-le-champ l'approvisionnement.	• Metrolinx et Infrastructure Ontario ont mis à jour l'estimation de Turner & Townsend en incluant les coûts associés au financement, aux services professionnels, aux acquisitions de terrains et aux éventualités contractuelles. Ces coûts totalisaient 1,85 milliard de dollars. • Total estimatif : 5,5 milliards de dollars.
22 nov. 2019	Le conseil d'administration de l'agence Metrolinx reçoit une mise à jour du projet de TLR de Hamilton; toutefois, on ne lui signale ni problème d'approvisionnement ni problème d'accessibilité économique.	
26 nov. 2019	Le ministère des Transports présente une demande au CT et au CGG pour autoriser l'annulation du projet de TLR de Hamilton. La demande est approuvée.	
29 nov. 2019	Ei8ht Transit se retire officiellement du processus d'approvisionnement.	
31 déc. 2019	Le ministère des Transports, Infrastructure Ontario et l'agence Metrolinx préparent des stratégies de communication.	

		Estimation des coûts et portée
12 déc. 2019	Le ministère des Transports présente à la Ville de Hamilton l'état des coûts déterminé par la firme Turner & Townsend. Infrastructure Ontario et l'agence Metrolinx rencontrent les autres soumissionnaires. Mobilinx et CityLine ont droit chacun à des indemnités de rupture de 4,1 millions de dollars.	
16 déc. 2019	Le Ministre rencontre le maire de Hamilton avant que le gouvernement provincial annonce l'annulation du projet de TLR de Hamilton, évoquant une estimation de coûts de 5,5 milliards de dollars. L'équipe interne de l'agence Metrolinx et les experts-conseils sont mis au courant de l'annulation. En entrevue, le maire Eisenberger affirme qu'il vient d'apprendre la décision du ministre, après quoi il publie une lettre ouverte demandant des précisions et un appui quant à l'estimation des coûts de 5,5 milliards de dollars. • 5,5 milliards de dollars • 14 km, allant de l'Univ. McMaster jusqu'à Eastgate Square	• $5.5 billion • 14 kms from McMaster to Eastgate
23 janv. 2020	Le gouvernement provincial annonce la création du Groupe de travail sur les transports de Hamilton, lequel examinera comment investir le montant de 1 milliard de dollars qui demeure consacré aux projets de transport de la Ville de Hamilton.	
16 mars 2020	Le Groupe de travail sur les transports de Hamilton présente son rapport au ministre des Transports dans lequel on recommande d'investir le montant de 1 milliard de dollars dans un TLR ou un SAR comme prévu à l'origine, d'ici à la tenue d'une analyse approfondie requise pour l'examen des coûts-avantages de chaque possibilité, compte tenu de la nécessité de réduire la portée du projet en fonction du financement limité.	
27 mai 2020	Le président du conseil d'administration de l'agence Metrolinx reçoit la directive du ministre des Transports de collaborer avec Infrastructure Ontario à la réalisation d'analyses approfondies.	

Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-4910-9 (PDF, 2020 ed.)

Photos en couverture :
Ariane Chan