

Chapitre 3

Section 3.04

Metrolinx – Planification de la construction et de l’infrastructure de TLR

Suivi par le Comité permanent des comptes publics de la section 3.07 du *Rapport annuel 2018*

Le 1^{er} mai 2019, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2018 sur la planification de la construction et de l’infrastructure de TLR administrée par Metrolinx. En février 2020, le Comité a déposé à l’Assemblée législative un rapport découlant de cette audience. Le rapport complet est accessible à l’adresse [http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_html/Metrolinx%20\(Final\)%20French.htm](http://www.ontla.on.ca/committee-proceedings/committee-reports/files_html/Metrolinx%20(Final)%20French.htm).

Le Comité a formulé 12 recommandations et a demandé à Metrolinx, à Infrastructure Ontario et au ministère des Transports de faire rapport d’ici février 2020. Metrolinx a répondu officiellement au Comité en juin 2020. Plusieurs points soulevés par le Comité étaient semblables aux observations de l’audit que nous avons mené en 2018 et dont nous avons effectué un suivi en 2020. L’état de chacune des mesures que nous avons recommandées est indiqué à la **figure 1**.

Nous avons effectué des travaux d’assurance entre le 5 avril 2021 et le 3 septembre 2021 et nous avons obtenu de Metrolinx, d’Infrastructure Ontario et du ministère des Transports une déclaration écrite indiquant qu’au 25 novembre 2021, ils nous avaient fourni une mise à jour complète de l’état des recommandations du Comité.

Conclusion globale

Au 30 septembre 2021, 60 % des mesures recommandées par le Comité avaient été pleinement mises en oeuvre, et 14 % étaient en voie de l’être. Peu ou pas de progrès avaient été réalisés à l’égard de 3 % des mesures recommandées, et 23 % des mesures recommandées ne seront pas mises en oeuvre.

État détaillé des mesures recommandées

La **figure 2** montre les recommandations et donne des précisions sur l’état des mesures, qui reposent sur les réponses de Metrolinx, d’Infrastructure Ontario et du ministère des Transports, et sur notre examen des renseignements communiqués.

Figure 1 : Résumé de l'état des mesures recommandées dans le rapport de mai 2021 du Comité

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

APERÇU DE L'ÉTAT DES MESURES RECOMMANDÉES						
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	3	3				
Recommandation 2	6	2			4	
Recommandation 3	6	3	2		1	
Recommandation 4	1			1		
Recommandation 5	3	2			1	
Recommandation 6	3	1	2			
Recommandation 7	1	1				
Recommandation 8	2	1			1	
Recommandation 9	1	1				
Recommandation 10	1	1				
Recommandation 11	2	2				
Recommandation 12	1	1				
Total	30	18	4	1	7	0
%	100	60	14	3	23	0

Figure 2 : Recommandations du Comité et état détaillé des mesures prises

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

Recommandation du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 1</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Metrolinx :</p> <ul style="list-style-type: none"> fournir au Comité la liste des projets du Plan de transport régional 2041, en ordre de priorité, de même que des renseignements sur les sources de financement, le cas échéant; <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a présenté au Comité permanent des comptes publics une liste des projets de la version modifiée du Plan de transport régional 2041, par ordre de priorité, ainsi que des renseignements sur les sources de financement, le cas échéant.</p> <p>Comme nous l'avions mentionné dans notre suivi sur Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure de TLR (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Metrolinx a commencé à travailler avec les intervenants municipaux et le ministère des Transports à l'automne 2018 afin d'élaborer et de mettre en oeuvre un cadre de priorisation pour l'établissement des données probantes concernant près de 70 projets non financés de transport en commun rapide provenant du réseau de transport en commun rapide et fréquent (RTRF) du Plan de transport régional 2041. En avril 2019, le budget de l'Ontario a officiellement annoncé un engagement envers cinq projets hautement prioritaires qui n'avaient pas été financés auparavant, y compris le prolongement du métro Yonge vers Richmond Hill.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<ul style="list-style-type: none"> faire état périodiquement de l’avancement du plan au ministère des Transports et au grand public; État : Pleinement mise en oeuvre. rendre public le cadre d’établissement des priorités qui oriente le processus de sélection du projet d’infrastructure de Metrolinx. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>En juin 2020, Metrolinx a présenté au Comité permanent des comptes publics un rapport confirmant la production de rapports publics annuels sur le cadre de priorisation et l’état d’avancement du projet, ainsi que la publication du document sur son site Web.</p>
<p>Recommandation 2</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Metrolinx :</p> <ul style="list-style-type: none"> répondre aux 61 questions présentées par la Ville de Toronto au sujet du Plan de transport régional 2041 et transmettre ses réponses au Comité; État : Ne sera pas mise en oeuvre. élaborer un plan d’action pour cerner les besoins croissants en matière de connectivité du réseau de transport régional de la RGTH et y donner suite, étant donné que les liaisons précédemment prévues ont été écartées en raison des changements apportés aux plans des projets de transport en commun; État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics que même s’il a collaboré avec la Ville de Toronto et la Commission de transport de Toronto dans le cadre du programme de métro, il ne répondra pas aux 61 questions présentées par la Ville de Toronto en réponse au plan de transport régional 2041. Metrolinx a expliqué que les réponses aux questions ayant trait à la ligne Ontario sont fournies dans le cadre des travaux à effectuer dans l’analyse de rentabilisation de la ligne Ontario, prévue d’ici la fin de 2022. Metrolinx a noté que les analyses de rentabilisation initiales (ARI) de chaque projet démontrent le rendement du concept opérationnel par rapport à la concordance optimisée, et elles fournissent des renseignements qui répondent à la plupart des 61 questions précises portant sur la planification et la conception du transport en commun, sur l’exécution du projet et sur le projet. De plus, les analyses de rentabilisation de la conception préliminaire (ARCP) traitent de la façon d’optimiser encore plus les avantages et les coûts de chaque projet à l’aide d’un concept opérationnel peaufiné qui répond aux 61 questions précises portant sur la planification et la conception du transport en commun, sur l’exécution du projet et sur le projet.</p> <p>Comme nous l’avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l’infrastructure de TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Metrolinx a commencé à travailler avec les intervenants municipaux et le ministère des Transports à l’automne 2018 afin d’élaborer et de mettre en oeuvre un cadre d’établissement des priorités pour la préparation des données probantes dans le cadre des projets de transport rapide non financés dans le Plan régional de transport 2041. En février 2020, le conseil d’administration de Metrolinx a approuvé le cadre d’établissement des priorités du transport en commun et ses résultats à titre d’approche annuelle uniforme visant à créer une base de données probantes préliminaire pour éclairer l’ordonnancement des analyses de rentabilisation pour les projets non financés. Les liaisons supprimées qui sont mentionnées dans notre audit sont le prolongement vers l’ouest du TLR Eglinton Crosstown, de Weston à l’aéroport Pearson; une liaison au réseau de transport en commun rapide d’est en ouest entre le TLR Finch Ouest et la ligne de métro Sheppard; et le prolongement vers le nord du TLR Hurontario, de l’avenue Steeles au centre-ville de Brampton. L’un des trois projets faisant état d’une « liaison supprimée » est le prolongement vers l’ouest du TLR Eglinton Crosstown. Le financement de ce projet a été annoncé dans le budget de l’Ontario d’avril 2019.</p> <p>En mars 2020, Infrastructure Ontario et Metrolinx ont publié des demandes de qualifications (DQ) pour faire progresser les travaux de tunnellation du prolongement vers l’ouest d’Eglinton Crosstown – la première phase des travaux du projet. Metrolinx a publié l’analyse de rentabilisation initiale du projet le 28 février 2020. La planification du projet se poursuit, y compris les travaux de diligence raisonnable, l’amélioration des travaux de conception et d’ingénierie et l’obtention des autorisations environnementales.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<p>mettre à jour son cadre d'établissement des priorités pour orienter l'exécution des projets définis dans le Plan régional de transport 2041;</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer et proposer une stratégie de financement pour approbation par la province et les administrations municipales; <p>État : Ne sera pas mise en oeuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer un plan d'action assorti de calendriers d'exécution liés à la stratégie de financement; <p>État : Ne sera pas mise en oeuvre.</p> <ul style="list-style-type: none"> • faire rapport publiquement de son degré de conformité à ce plan d'action. <p>État : Ne sera pas mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu'à l'automne 2018, il a commencé à travailler avec les intervenants municipaux et le ministère des Transports à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un cadre d'établissement des priorités pour la préparation de données probantes pour les projets de transport rapide non financés dans le cadre du Plan régional de transport 2041.</p> <p>En février 2020, le conseil d'administration de Metrolinx a approuvé le cadre d'établissement des priorités du transport en commun et ses résultats à titre d'approche annuelle uniforme visant à créer une base de données probantes préliminaire pour éclairer l'ordonnancement des analyses de rentabilisation pour les projets non financés. Le cadre d'établissement des priorités est également accessible au public sur le site Web de Metrolinx.</p> <p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics et a mis en correspondance la réponse à notre suivi Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure du train léger (section 1.07 du Rapport annuel 2020) qu'à titre de société d'État, il demeure régi par le processus budgétaire provincial en vertu duquel le ministère des Transports soumet la demande budgétaire au Secrétariat du Conseil du Trésor en son nom. Par conséquent, Metrolinx n'exerce aucun contrôle sur le processus d'obtention de financement à long terme. Metrolinx continuera d'utiliser les analyses de rentabilisation pour établir des données probantes et pour justifier la demande de fonds d'immobilisations en coordination avec la province par l'entremise du ministère des Transports.</p>
<p>Recommandation 3</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Metrolinx :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer si son utilisation actuelle de la sous-traitance est justifiée et, s'il y a lieu, rajuster le tir pour diminuer sa dépendance envers une seule société d'experts-conseils; <p>État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2022.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu'il avait entrepris un réexamen de son utilisation du personnel d'entrepreneur intégré en 2019 avant que le contrat du fournisseur de services de gestion de programme en place ne soit prolongé. Comme nous l'avions mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l'infrastructure de TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Metrolinx a examiné les dépenses globales relatives aux services consultatifs dans le cadre de son programme d'immobilisations par rapport à des éléments de comparaison internationaux et il a évalué après coup les taux horaires de l'expert-conseil en les comparant à ceux de marchés semblables récemment adjugés. La direction est arrivée à la conclusion que Metrolinx obtiendrait un meilleur rapport qualité-prix en continuant de faire appel à l'expert-conseil actuel et qu'il devrait prolonger le contrat jusqu'au 31 décembre 2022 à un coût de 293 millions de dollars. Le 22 janvier 2019, cette analyse, y compris des solutions de rechange, a été présentée au groupe d'examen des investissements et au conseil d'administration de Metrolinx, qui a approuvé la recommandation de la direction en février 2019. Dans le cadre de l'évaluation, Metrolinx prévoyait également de réduire son recours aux experts-conseils pendant la période de contrat se terminant le 31 décembre 2022. Suivant cette stratégie, il faudrait prévoir une transition progressive planifiée, car certaines fonctions seraient transférées à Metrolinx, à Infrastructure Ontario ou à d'autres fournisseurs.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
	<p>Bien que Metrolinx dépende toujours, depuis 2010, d'une seule société d'experts-conseils en gestion de projet, il a fait remarquer qu'il incorporait une réduction graduelle prévue de 18 % des dépenses consacrées aux services de son principal expert-conseil sur deux ans, du 31 mars 2020 au 31 mars 2022. En outre, plutôt que de continuer à s'en remettre entièrement à son seul expert-conseil, Metrolinx a choisi de procéder des approvisionnements distincts pour divers contrats de services-conseils en gestion de programme, y compris l'embauche d'un expert-conseil pour exécuter des tâches liées au projet dans le cadre du programme du métro. Metrolinx a adjugé le nouveau contrat en mars 2020. Le programme comprend la ligne Ontario, le prolongement du métro Yonge Nord, le prolongement vers l'ouest d'Eglinton Crosstown et le prolongement du métro Scarborough. En ayant recours à de nouveaux experts-conseils, Metrolinx a indiqué qu'il prévoyait réduire le recours à son principal expert-conseil, en proportion des coûts globaux de gestion de programme, de 77 % à 60 % sur deux ans du 31 mars 2020 au 31 mars 2022.</p>
<ul style="list-style-type: none"> établir la portée des travaux et le budget avant de retenir des services de sous-traitance et utiliser l'information qui en découle pour évaluer les propositions des soumissionnaires; <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>Metrolinx a confirmé que son processus d'évaluation des propositions des soumissionnaires comprend l'établissement de la portée des travaux et du budget avant l'embauche. Le processus d'embauche du nouvel expert-conseil en métro de Metrolinx a été évalué en fonction de ce cadre.</p> <p>La haute direction de Metrolinx a évalué les soumissionnaires en fonction des compétences et de l'expérience dont le personnel aurait besoin pour exécuter le contrat. Ces renseignements ont été notés pendant le processus d'évaluation technique et les taux horaires proposés de l'expert-conseil ont été notés dans le cadre du processus d'évaluation financière. Les taux horaires proposés par le soumissionnaire retenu ont été multipliés par les prévisions du niveau d'effort qui serait requis pendant la durée du contrat afin d'établir la limite budgétaire proposée soumise à l'approbation du conseil.</p>
<ul style="list-style-type: none"> mener un processus de demande de propositions en vue de l'approvisionnement en services de gestion de programmes définis; <p>État : Ne sera pas mise en oeuvre.</p>	<p>Comme nous l'avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l'infrastructure du TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), bien que Metrolinx ait effectué un examen des dépenses globales consacrées aux services d'expert-conseil dans le cadre de son programme d'immobilisations par rapport à des éléments de comparaison internationaux, aucun processus de demande de propositions pour obtenir des services de gestion de programme définis n'a été mené. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire qu'il s'agirait d'un processus raisonnable étant donné que le même expert-conseil principal fournit ses services à Metrolinx depuis 2010 sans que ce dernier n'ait dû recourir à une demande de propositions ouverte.</p> <p>Comme il a été mentionné précédemment, en mars 2020, Metrolinx a octroyé des contrats de gestion pour divers projets, incluant le projet de métro, plutôt que d'attribuer au titulaire toutes les responsabilités relatives aux services de gestion de programme pour ces projets. Toutefois, le contrat supplémentaire de gestion de programme ne représente que 23 % des dépenses totales pour les services de gestion de programme au cours de l'exercice 2020-2021. Cette situation ne devrait pas changer de façon notable avant le 31 mars 2022, car Metrolinx prévoit une réduction progressive supplémentaire de 17 % du recours à son principal expert-conseil en proportion des coûts globaux de gestion de programme.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<ul style="list-style-type: none"> évaluer s'il serait plus avantageux de lancer un nouvel appel d'offres ou d'avoir recours à du personnel interne et consigner les preuves de cette évaluation avant de prolonger un contrat; État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 31 mars 2022. vérifier les documents des entreprises sous-traitantes et évaluer leur travail de façon périodique; État : Pleinement mise en oeuvre. mener des appels d'offres lorsqu'il est possible de le faire, au lieu de laisser les entreprises sous-traitantes engager leurs propres sous-traitants. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>Comme nous l'avons mentionné précédemment et dans notre suivi de la planification de la construction et de l'infrastructure du TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Metrolinx a seulement justifié le recours continu à ses entrepreneurs actuels au lieu de lancer une demande de propositions étant donné la valeur élevée du contrat. Metrolinx a noté qu'aucune prolongation de contrat n'a eu lieu depuis mars 2020 et qu'il n'y a pas de plan en place pour prolonger les contrats actuels de l'expert-conseil. Metrolinx prévoit toutefois de réduire de 17 % les dépenses consacrées à son principal expert-conseil et de réduire progressivement sa dépendance globale à son principal expert-conseil, en proportion des coûts globaux de gestion de programme, de 77 % à 60 % d'ici au 31 mars 2022.</p> <p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu'il avait amélioré les modalités du contrat avec l'entreprise titulaire du contrat de gestion du programme et qu'il avait mis en oeuvre un programme de gestion du rendement des fournisseurs à l'échelle de l'organisme. Comme nous l'avons mentionné en 2020 dans notre suivi de l'audit de 2018, le nouveau régime de sanctions, dont l'expert-conseil principal a convenu, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2020. L'expert-conseil principal a également convenu d'un ensemble d'indicateurs de rendement clés aux fins du suivi de son rendement, y compris la préparation des factures, la présentation des plans de tâches et l'achèvement des produits livrables en temps opportun. Metrolinx pourra retenir le paiement des factures de l'expert-conseil principal si le rendement de ce dernier n'est pas satisfaisant. Metrolinx a effectué deux examens depuis mars 2020 et aucun problème n'a été relevé dans le rendement de l'entrepreneur.</p> <p>Comme nous l'avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l'infrastructure du TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), en avril 2019, Metrolinx a modifié le contrat conclu avec le consultant en gestion de projet, éliminant la majoration de 2,5 % et instaurant le nouveau « processus d'approbation des contrats de sous-traitance pour des services de gestion de projet ». Le nouveau processus comporte trois contrôles clés : l'exigence d'effectuer un examen détaillé pour déterminer si les conseillers internes actuels possèdent une expertise pour le travail proposé des sous-experts-conseils; l'approbation de la haute direction; et la validation des heures et des honoraires facturés.</p> <p>Au moment de notre suivi auprès du CCP, Metrolinx a confirmé qu'aucun nouveau sous-traitant n'avait été ajouté à son contrat de principal expert-conseil depuis notre audit initial de 2018. Bien que Metrolinx continue de faire appel à des sous-traitants existants par l'intermédiaire du principal expert-conseil en gestion de programme et qu'il n'ait pas évalué si un approvisionnement distinct était justifié, il entreprend une réduction du recours à des sous-traitants. Metrolinx a adjugé séparément six nouveaux contrats au moyen d'appels d'offres concurrentiels, ce qui indique une réduction du recours à ses principaux sous-traitants de services de gestion de programme, passant de 42 % au cours de l'exercice 2019-2020 à 25 % d'ici le 31 mars 2022.</p>
<p>Recommandation 4</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande que :</p> <ul style="list-style-type: none"> le ministère des Transports demande à Metrolinx de cesser de renouveler ses contrats avec les entreprises qui obtiennent de mauvais résultats à l'examen du rendement des fournisseurs. État : Peu ou pas de progrès. 	<p>Lors de notre suivi de l'audit du CCP, le ministère des Transports (le Ministère) a expliqué que même s'il est en mesure de fournir une orientation à Metrolinx sous divers formats, y compris la lettre de mandat annuelle de l'organisme et les lettres d'orientation, il n'a pas élaboré d'options pour mettre en oeuvre la recommandation.</p> <p>Toutefois, le Ministère estime qu'il terminera l'élaboration d'options pour la mise en oeuvre de la recommandation et qu'il obtiendra des directives de la haute direction, ce qui devrait se produire d'ici février 2022.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 5</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande que Metrolinx collabore avec le consortium DMFA pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • résoudre rapidement les problèmes relevés par les conseillers techniques de Metrolinx et la Commission de transport de Toronto (CTT) concernant les plans de conception qui ne répondent pas aux exigences et aux spécifications du projet; État : Pleinement mise en oeuvre. • réduire au minimum le nombre de conceptions partielles soumises à l’examen et l’approbation des conseillers techniques de Metrolinx et de la CTT; État : Ne sera pas mise en oeuvre. • inclure dans les prochains contrats des dispositions qui éviteront de lourdes pénalités. État : Pleinement mise en oeuvre. 	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu’en mars 2021, le projet de TLR Eglinton Crosstown avait sensiblement progressé tout au long du cycle de vie du projet. Metrolinx a collaboré avec ses conseillers techniques, la CTT et le consortium DMFA pour conclure en grande partie la phase de conception du projet.</p> <p>Comme nous l’avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l’infrastructure de TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Metrolinx dénombrait 380 soumissions de conception rejetées en suspens. En juillet 2021, l’activité de conception étant presque terminée, il ne reste que sept propositions de conception comportant certains problèmes. Metrolinx prévoit que les autres plans seront achevés d’ici décembre 2021.</p> <p>Comme nous l’avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l’infrastructure de TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), l’entente de projet conclue par Metrolinx avec le consortium DMFA n’a pas été renégociée pour inclure des dispositions qui permettraient à Metrolinx de restreindre les présentations partielles. Metrolinx peut inciter le consortium DMFA à présenter ses plans pour qu’ils soient d’une certaine taille et selon une certaine séquence afin d’optimiser le processus de conception et de conserver les ressources de toutes les parties. En vertu de l’entente de projet, le consortium peut choisir et a choisi d’aller de l’avant en assumant les risques, c.-à-d. la responsabilité au cas où il serait déterminé par la suite qu’il a construit l’infrastructure de manière non conforme au plan ou aux exigences de l’entente de projet. Cette situation n’a pas changé depuis notre audit de 2018.</p> <p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics, comme l’indiquait notre suivi de l’audit de 2018 effectué en 2020, qu’il avait modifié les contrats ou adopté des dispositions dans les contrats visant à se protéger contre le risque de coûts supplémentaires en raison de retards. Par exemple, Metrolinx a adopté une nouvelle disposition pour le projet de TLR Hurontario qui est censée transférer à l’entrepreneur retenu les risques et les responsabilités en matière de conception, de fabrication, de livraison, d’essai et de mise en service des véhicules. Entre août 2017 et avril 2019, Metrolinx a négocié avec le fournisseur de véhicules Alstom les modalités de l’entente, qui a été finalisée en octobre 2019. Cette entente vise à protéger Metrolinx contre le risque de coûts supplémentaires qui pourraient découler de problèmes de communication possibles entre les systèmes de la ligne de TLR (dont la responsabilité revient à Mobilinx, le consortium DMFA retenu) et les systèmes à bord des trains (dont la responsabilité revient à Alstom, le fournisseur de véhicules) puisque ce risque est transféré lors du processus d’approvisionnement. Dans le cas des arrangements d’approvisionnement en véhicules pour le TLR Finch West, Metrolinx a directement conclu un contrat avec le fournisseur de véhicules (également Alstom), mais le contrat prévoyait des pénalités plus sévères pour les retards que celles qui avaient été envisagées par le passé.</p>

Recommandation du Comité

État détaillé

Recommandation 6

Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Metrolinx :

- consulter régulièrement les intervenantes et intervenants compétents au sujet des estimations de coûts dans le cadre du processus d'établissement du budget et des mécanismes de surveillance des coûts;

État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2022.

- fournir une justification valable du montant de 237 millions de dollars versé en règlement au consortium;

État : Pleinement mise en oeuvre.

- expliquer les mesures mises en place pour éviter d'autres dépassements de coûts et retards, et rendre ces renseignements accessibles au public.

État : En voie de mise en oeuvre.

En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu'un processus et un mécanisme de surveillance améliorés avaient été mis en oeuvre en 2019 pour assurer la collaboration avec les intervenants compétents. Le cadre de gouvernance, qui a été élaboré en collaboration avec Ville de Toronto, la CTT et le ministère des Transports, se rapporte aux programmes régionaux de transport en commun qui sont en cours d'exécution, comme l'expansion du Réseau GO, les projets de TLR et le programme de métro. Comme nous l'avons mentionné dans notre suivi de 2020 au sujet de l'audit de 2018, le processus de surveillance améliorée vise à procurer une certitude budgétaire aux deux parties, à régler rapidement une question de portée cruciale avant qu'une résolution ait des répercussions importantes sur les coûts ou sur le calendrier du projet, et à garantir une meilleure concordance entre la CTT, en tant que partenaire opérationnel futur, et Metrolinx, le propriétaire des actifs et fournisseur du système tarifaire électronique. Toutefois, en ce qui concerne le remboursement des frais liés aux services d'autobus, Metrolinx a indiqué que la CTT a eu recours à la procédure d'arbitrage en novembre 2019, qui devait être appliquée à la fin de 2020 ou au début de 2021. Metrolinx a également mentionné que les négociations concernant les frais dans la procédure d'arbitrage ont commencé en mars 2020 et se poursuivent.

En juin 2020, Metrolinx a fourni au Comité permanent des comptes publics une explication des motifs invoqués pour évaluer le montant du règlement. Cette explication indiquait que le règlement des réclamations conclu avec CTS en 2018 visait des réclamations soumises par CTS pour les coûts qu'elle avait engagés jusqu'à la date du règlement découlant de questions qui, selon elle, relevaient soit de la responsabilité exclusive de Metrolinx, soit de la responsabilité partagée avec Metrolinx. Metrolinx a utilisé une partie du fonds de prévoyance du projet (inclus dans l'approbation du Conseil du Trésor pour le projet) pour payer le règlement.

Toutefois, nous avons indiqué dans notre audit de 2018 et dans le suivi de cet audit en 2020 que Metrolinx a convenu de verser au consortium, en guise de règlement, un montant de 237 millions de dollars qui correspondait en partie à l'exposition estimative au risque global, mais il n'a pas obtenu du consortium DMFA de documents à l'appui du montant de la réclamation. Nous avons aussi constaté que dans les cas où Metrolinx avait déterminé qu'il était peut-être responsable des retards, il ne disposait pas de documents suffisants pour justifier le montant du règlement qu'il a versé.

Comme nous l'avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l'infrastructure du TLR – Metrolinx (**section 1.07** du Rapport annuel 2020), Metrolinx s'est appuyé sur les mesures mises en place à la suite du règlement des réclamations conclu avec le consortium. Le règlement comprenait de nouvelles exigences selon lesquelles le consortium devait produire un calendrier mensuel détaillé, évaluer l'accumulation de retards ou l'accélération par rapport au calendrier, fournir une évaluation du chemin critique et tenir des réunions mensuelles du personnel de direction avec Metrolinx.

Au moment de notre suivi de l'audit du CCP, le consortium n'avait pas soumis de calendrier de travail conforme ni de plan de redressement, et le projet continuait d'accumuler des retards. De plus, compte tenu de la pandémie sans précédent, Metrolinx n'exerçait pas de contrôle sur les circonstances pour mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandation du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 7</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit : le ministère des Transports et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent recevoir tous les documents explicatifs en lien avec les règlements financiers et donner leur autorisation avant que les règlements aient lieu.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, le Ministère a déclaré au Comité permanent des comptes publics qu'il avait travaillé avec Metrolinx pour établir un processus officiel, publié en novembre 2019 dans une lettre d'orientation à l'intention de Metrolinx pour résoudre les règlements importants. Metrolinx doit traiter les réclamations futures qui ne peuvent être gérées sans avoir une incidence importante sur le budget du projet en appliquant le processus suivant :</p> <p>Metrolinx informera le ministre et le sous-ministre des Transports au moyen de points de contact hebdomadaires sur les réclamations importantes, le cas échéant, concernant les projets de transport en commun de Metrolinx qui devraient entrer dans la phase de négociation de règlement dans un délai de six mois.</p> <p>Au moins deux semaines avant la négociation officielle du règlement de la réclamation, Metrolinx fournira un avis écrit au ministre et au sous-ministre des Transports pour décrire la stratégie de négociation ainsi que la valeur et le fondement de la réclamation. Cette mise à jour comprendra l'évaluation, par Metrolinx, de la probabilité que la réclamation cause des pressions financières au-delà du budget de projet et de l'enveloppe budgétaire approuvés par la province.</p> <p>Si Metrolinx n'est pas en mesure de rejeter la réclamation, mais de gérer le montant du règlement de toute réclamation à partir du budget du projet et que le règlement ne crée pas de pressions futures sur le projet, il peut procéder au règlement de la réclamation tout en tenant le MTO au courant.</p> <p>Si Metrolinx n'est pas en mesure de rejeter la demande et de gérer le montant du règlement d'une demande sans exercer une pression financière sur le projet, le MTO et Metrolinx demanderont au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Conseil de gestion du gouvernement d'approuver une entente de règlement avant son exécution.</p>
<p>Recommandation 8</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Metrolinx :</p> <ul style="list-style-type: none"> donner les détails de son engagement à électrifier la portion ferroviaire du Réseau GO; <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics qu'il s'était engagé à électrifier le réseau ferroviaire GO dans le cadre d'un investissement plus vaste visant à offrir des options de service plus rapides et plus pratiques aux voyageurs de la région.</p> <p>En 2017, Metrolinx a publié le projet environnemental d'électrification du réseau ferroviaire GO. L'évaluation a permis de cerner diverses exigences en matière d'infrastructure, y compris les voies et les commutateurs, les installations de remisage et l'électrification pour atteindre les objectifs de niveau de service établis dans l'ensemble du réseau. En février 2020, Metrolinx a également amorcé des consultations publiques au sujet d'un important ajout au Rapport sur les projets de 2017, qui a permis d'affiner davantage les composantes environnementales et d'évaluer l'infrastructure d'électrification supplémentaire requise pour les nouvelles voies et les installations de remisage, et d'autres infrastructures requises dans le corridor ferroviaire de la gare Union. Metrolinx a publié l'ajout en juin 2021.</p> <p>De plus, en février 2021, Metrolinx a confirmé publiquement qu'il avait rajusté l'approvisionnement d'électrification des corridors ferroviaires</p> <p>pour exiger que les soumissionnaires fournissent un service électrifié à l'aide de la solution du système caténaire aérien (SCA) qui est acceptée comme norme internationale et qu'ils n'accepteraient pas d'autres solutions d'électrification que l'approvisionnement avait déjà prises en compte, comme l'utilisation de trains à hydrogène.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<ul style="list-style-type: none"> établir un calendrier clair indiquant à quel moment chaque ligne de train du Réseau GO sera électrifiée. <p>État : Ne sera pas mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a déclaré au Comité permanent des comptes publics qu'il n'était pas possible d'établir un échéancier clair pour l'électrification du réseau ferroviaire GO, car selon le modèle d'approvisionnement actuel, les échéanciers associés à la mise en oeuvre des améliorations du service le long de chaque corridor, y compris l'implantation du service électrique, doivent être fournis par les soumissionnaires concurrents dans le cadre de leurs propositions. Metrolinx sera en mesure de communiquer avec le public et les élus au sujet de l'option d'échelonnement de l'électrification et des échéanciers connexes une fois qu'il aura conclu le processus d'approvisionnement et qu'il aura choisi un soumissionnaire, prévu pour janvier 2022.</p> <p>Toutefois, dans le cadre de l'établissement des exigences pour les soumissionnaires, Metrolinx n'a pas précisé et ne précisera pas dans quel ordre les lignes doivent être électrifiées, ni ne précisera les dates d'électrification de chacune. Le processus d'approvisionnement incite plutôt les soumissionnaires à mettre rapidement en oeuvre l'électrification en évaluant la soumission du soumissionnaire en fonction de la capacité d'obtenir les plus grands avantages dès que possible, conformément à l'analyse de rentabilisation complète de l'expansion du réseau GO.</p>
<p>Recommandation 9</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes : Metrolinx doit préciser au Comité comment il structure ses accords avec les promoteurs privés et rendre ces renseignements accessibles au public.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics que, depuis décembre 2018, de concert avec Infrastructure Ontario, il a mis de l'avant une approche axée sur le marché pour la mise en place de l'infrastructure des gares au moyen de l'aménagement axé sur le transport en commun (AATC), maintenant appelés collectivités axées sur le transport en commun (CATC). Le programme des CATC s'applique au réseau de transport collectif de la grande région du Golden Horseshoe et porte sur quatre volets de travail : les stratégies axées sur le marché et financées par des tiers; le développement conjoint; l'aliénation des terres; et les entrées d'accès. Par exemple, dans les débouchés des CATC axés sur le marché, le programme des CATC a établi un processus de réception, y compris une procédure opérationnelle normalisée sur les conflits d'intérêts. Lorsqu'un tiers aborde Metrolinx avec un projet de CATC axé sur le marché, Metrolinx suit le processus de réception des CATC pour déterminer s'il existe une possibilité de CATC viable, pour mesurer la viabilité du partenaire éventuel, pour déterminer le volet de travail visé par le projet et pour déterminer si un projet démontre un juste échange de valeur.</p> <p>Metrolinx entend utiliser cette approche pour tirer parti des investissements de tiers afin de réduire le financement public lié à l'expansion du transport en commun, d'offrir plus rapidement de nouveaux services de transport en commun, à moindre coût pour les contribuables. Au printemps 2020, Metrolinx a ouvertement sollicité l'intérêt de tiers pour de nouvelles gares ferroviaires GO dans les environs de 12 endroits déterminés dans le cadre d'analyses de rentabilisation. Les propriétaires fonciers/promoteurs situés à moins de 800 m d'un site proposé ont été joints directement et invités à soumettre une déclaration d'intérêt. Metrolinx et Infrastructure Ontario ont un certain nombre d'opérations de CATC qui sont activement en négociation ou qui ont déjà atteint l'étape de l'opération conditionnelle ou exécutoire. Dans tous les cas, une stratégie de négociation pour ces opérations a été employée en utilisant des modalités uniformes, conformément à la gouvernance des CATC, pour veiller à ce que les opérations, l'infrastructure et les clients de Metrolinx soient protégés et qu'un juste échange de valeur soit obtenu pour toutes les parties.</p>

Recommandation du Comité	État détaillé
<p>Recommandation 10</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes : Infrastructure Ontario doit élaborer des outils et des recours à intégrer dans les contrats de diversification des modes de financement et d’approvisionnement (DMFA) pour qu’il y ait réaction dès les premiers signes de retard.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>Comme nous l’avons mentionné dans notre suivi de la planification de la construction et de l’infrastructure de TLR – Metrolinx (section 1.07 du Rapport annuel 2020), Infrastructure Ontario a intégré de nouvelles dispositions aux contrats de DMFA, qui s’appuient sur les mécanismes existants prévus aux contrats pour évaluer la progression des travaux de construction et, dans certaines circonstances, pour exiger que l’entrepreneur accélère ces travaux afin de terminer le projet à la date prévue. Ces dispositions comprennent l’examen des calendriers présentés régulièrement et de tout manquement aux calendriers. Depuis notre audit de 2018, Infrastructure Ontario et Metrolinx ont inclus les nouvelles dispositions et utilisé ces mécanismes, notamment pour le prolongement de l’autoroute 427, le tunnel de l’autoroute 401, l’Hôpital Groves Memorial et l’Hôpital général d’Etobicoke.</p> <p>Lors de notre suivi de 2020, Infrastructure Ontario a mis en oeuvre de nouveaux outils, mais n’a pas été en mesure de démontrer si ces outils étaient efficaces pour donner suite aux premiers signes de retard des projets. Depuis, Infrastructure Ontario a été en mesure de démontrer qu’il a utilisé les nouveaux outils dans le cadre des projets de tunnel de l’autoroute 401 et de l’autoroute 427, et qu’il a constaté qu’ils étaient efficaces pour repérer et corriger les premiers signes de retard des entrepreneurs. Par exemple, dans le cadre du projet de tunnel de l’autoroute 401, Infrastructure Ontario et Metrolinx ont envoyé un avis aux entrepreneurs en mars 2020 indiquant que le projet accusait du retard. Le nouvel outil obligeait les entrepreneurs à atténuer les retards par rapport au calendrier et à atteindre le point d’achèvement substantiel dans les délais prévus en juillet 2021.</p> <p>Le projet de l’autoroute 427, qui était en grande partie terminé en septembre 2021, a toutefois connu des retards. Afin de combler les retards du projet et de permettre l’ouverture de la route, Infrastructure Ontario a conclu une entente afin de payer à l’avance le coût de certains travaux contestés, sous réserve du droit d’Infrastructure Ontario de demander le remboursement de ce montant. Infrastructure Ontario a donc pu utiliser les nouveaux outils et ouvrir la route au public. Infrastructure Ontario a indiqué qu’il est convaincu que les outils utilisés démontrent que l’approche adoptée pour ce projet a permis de respecter les échéances et d’atteindre les objectifs provinciaux, notamment en empêchant l’entrepreneur de transférer la responsabilité des retards à la province.</p>

Recommandation du Comité

État détaillé

Recommandation 11

Le Comité permanent des comptes publics recommande les mesures suivantes à Infrastructure Ontario et Metrolinx :

- demander une évaluation indépendante transparente et rigoureuse des avantages et des inconvénients du modèle traditionnel en comparaison avec le partenariat public-privé (PPP) avant de signer tout contrat avec un consortium;

État : Pleinement mise en oeuvre.

- préciser et rendre publics les détails du calcul ou de l'estimation du transfert de risque, un aspect central du modèle de partenariat public-privé (PPP).

État : Pleinement mise en oeuvre.

Infrastructure Ontario a retenu les services d'un conseiller tiers pour élaborer une évaluation de l'optimisation des ressources pour chaque projet en se fondant sur la méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources publiée sur le site Web d'Infrastructure Ontario. Plusieurs intrants clés orientent l'optimisation des ressources pour chaque projet, y compris les coûts et les avantages du projet et, plus particulièrement, les matrices de risque du projet qui sont remplies par un conseiller tiers indépendant avec la participation de l'équipe de projet, des conseillers techniques et des conseillers d'autres projet pertinents. L'optimisation des ressources de chaque projet compare le coût estimatif ajusté selon les risques de l'approvisionnement du projet en tant que modèle de partenariat public-privé (PPP) par rapport à une approche de modèle de prestation plus traditionnelle (habituellement un projet conception-soumission-construction). L'analyse de l'optimisation des ressources sert à vérifier la validité d'un modèle d'exécution PPP pour un projet donné et elle constitue une évaluation rigoureuse des coûts, des avantages et des risques inhérents à un modèle d'exécution traditionnel et à un modèle PPP.

Chaque projet nécessite une évaluation positive de l'optimisation des ressources, qui est une évaluation indépendante effectuée par un conseiller tiers et confirmée par une lettre d'évaluation de l'optimisation des ressources que ce dernier envoie à Infrastructure Ontario. Une évaluation positive de l'optimisation des ressources doit être démontrée au conseil d'administration d'Infrastructure Ontario avant la signature d'un contrat avec un consortium. Infrastructure Ontario a confirmé que cette méthodologie a été utilisée pour tous les projets PPP depuis 2007.

Infrastructure Ontario effectue une analyse de l'optimisation des ressources pour valider l'utilisation d'un modèle PPP lors du lancement d'un projet. L'une des composantes clés de cette analyse est l'hypothèse du transfert des risques au secteur privé et l'atténuation des risques du secteur public dans le cadre de la DMFA. L'analyse de l'optimisation des ressources est utilisée aux trois étapes d'un projet d'approvisionnement :

Étape 1 – Avant la publication de la DP : Le conseil d'administration d'Infrastructure Ontario doit approuver la publication de toutes les DP et ne le fera pas à moins que l'optimisation des ressources ne soit démontrée par l'approvisionnement d'un projet au moyen du modèle PPP;

Étape 2 – Autorisation de conclure l'entente de projet : Après la clôture de la DP et l'évaluation des soumissions, la soumission privilégiée est mesurée par rapport au comparateur du secteur public (CSP), et le CSP mis à jour avec les renseignements actuels sur les coûts est soumis à l'approbation du conseil d'administration d'Infrastructure Ontario. Un projet PPP ne sera pas approuvé à moins que l'optimisation des ressources ne soit démontrée.

Étape 3 – Publication de l'analyse de l'optimisation des ressources : Une fois l'entente de projet finalisée, Infrastructure Ontario diffuse un rapport public qui contient la dernière analyse de l'optimisation des ressources ainsi que des détails sur le projet, le processus d'approvisionnement et l'entente de projet. Le rapport a pour objectif de permettre au public et à d'autres personnes de comprendre le projet et les fondements de la décision de le réaliser au moyen d'une entente de DMFA.

Recommandation du Comité	État détaillé
	<p>Infrastructure Ontario souligne qu’une composante clé de l’exercice d’optimisation des ressources est l’analyse exhaustive des risques. Pour chaque projet, des ateliers sur les risques sont organisés avec des participants, notamment des employés d’Infrastructure Ontario, des promoteurs de projets du secteur public et des experts externes. Une matrice des risques est utilisée pour déterminer les risques et quantifier leur incidence sur le secteur public selon une méthodologie prescrite :</p> <p>Étape 1 : Déterminer les risques du projet</p> <p>Étape 2 : Attribuer les risques</p> <p>Étape 3 : Estimer la probabilité d’occurrence des risques et les fourchettes d’incidence sur les coûts qui en découlent;</p> <p>Étape 4 : Effectuer une analyse statistique pour quantifier les risques totaux conservés par le secteur public.</p>
<p>Recommandation 12</p> <p>Le Comité permanent des comptes publics recommande la mesure qui suit : Metrolinx doit indiquer au Comité, dans le détail, comment il prévoit réduire sa subvention de fonctionnement à zéro, en précisant toute incidence prévue sur les tarifs, les niveaux de service et l’achalandage.</p> <p>État : Pleinement mise en oeuvre.</p>	<p>En juin 2020, Metrolinx a signalé au Comité permanent des comptes publics que son objectif à long terme consistait à éliminer sa dépendance à la subvention de fonctionnement provinciale. En vue d’atteindre cet objectif, Metrolinx a un plan pour réduire sa dépendance à la subvention de fonctionnement provinciale en adoptant une approche plus commerciale pour mener ses activités. À cette fin, Metrolinx a mis l’accent sur des mesures visant à accroître l’achalandage et les revenus tarifaires, à accroître les possibilités de revenus autres que les tarifs et à réaliser des gains d’efficacité. Toutefois, la pandémie de COVID-19 qui sévit a eu des répercussions sur la capacité de Metrolinx de réaliser ce plan en raison de baisses importantes de l’achalandage et des revenus. Avant la pandémie, Metrolinx avait mis en oeuvre avec succès un certain nombre de stratégies pour réduire sa dépendance aux subventions provinciales de fonctionnement. Ces mesures, y compris l’augmentation des revenus tirés des tarifs et la mise en oeuvre de gains d’efficacité opérationnelle, ont entraîné une réduction d’une année à l’autre du plan provincial des exigences en matière de subventions de fonctionnement de Metrolinx, qui est passé de 505,3 M\$ en 2018-2019 à 321,2 M\$ en 2019-2020, et ont amélioré son ratio de recouvrement des coûts prévu, de 64,5 % à 69,0 % au cours de la période indiquée dans le plan d’affaires de Metrolinx publié pour 2019-2020.</p> <p>En septembre 2021, Metrolinx a souligné qu’il continue de mettre en oeuvre des stratégies de réduction des coûts et des gains d’efficacité, notamment au moyen de plans d’amélioration des activités (PAA). Metrolinx a réalisé des économies nettes totales de plus de 135 M\$ découlant de la mise en oeuvre des PAA au cours de l’exercice 2020-2021, principalement en raison des économies et des gains d’efficacité provenant du rajustement des niveaux de service. Pour 2021-2022, Metrolinx prévoit des économies totales de 166 M\$ et des revenus de 11 M\$ découlant de la mise en oeuvre des PAA.</p>