

## Chapitre 4

### Section 4.08

# Metrolinx – Planification régionale des transports

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,  
section 3.09 du *Rapport annuel 2012*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS					
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre
Recommandation 1	1		1		
Recommandation 2	1		1		
Recommandation 3	1		1		
Recommandation 4	2		2		
Recommandation 5	1		1		
Recommandation 6	2	2			
Recommandation 7	1	1			
Recommandation 8	2		2		
Recommandation 9	1			1	
Recommandation 10	2	2			
Recommandation 11	1		1		
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>60</b>	<b>7</b>	<b>-</b>

## Contexte

Metrolinx, un organisme du gouvernement de l'Ontario, a été créé en application de la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto*, remplacée par la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi). Conformément à la Loi, l'un des principaux objectifs

de Metrolinx est d'exercer un leadership dans la coordination, la planification, le financement et l'aménagement d'un réseau intégré de transport multimodal dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH).

En novembre 2008, Metrolinx a officiellement adopté un plan régional de transport (PRT) – aussi appelé « Le grand projet » –, qui établit les priorités,

les politiques et les programmes relatifs à la mise en oeuvre d'un réseau de transport dans la RGTH. Le PRT, qui est le fruit de deux ans de consultations publiques, a été adopté par le conseil d'administration de Metrolinx, auquel siégeaient alors des représentants des municipalités de la RGTH.

L'une des propositions les plus importantes du PRT était d'aménager un réseau de transport en commun rapide de plus de 1 200 km, dans le but de servir 80 % des résidents de la RGTH habitant dans un rayon de 2 km du réseau. Le calendrier de mise en oeuvre du PRT s'étalait sur 25 ans. Son coût estimatif de 50 milliards de dollars visait uniquement l'amélioration et l'extension du réseau de transport dans la RGTH et n'incluait pas les travaux d'entretien requis pour maintenir en bon état l'infrastructure additionnelle de transport pendant sa durée de vie utile.

Au cours des 15 premières années du PRT, Metrolinx prévoyait entreprendre un certain nombre de projets prioritaires de transport en commun rapide, notamment divers projets de train léger et d'autobus dans la RGTH, le Lien air-rail – maintenant appelé Union Pearson Express (UP Express) – entre l'Aéroport international Pearson de Toronto et la gare Union au centre-ville de Toronto, la revitalisation de la gare Union, et la mise au point continue du système électronique de carte tarifaire Presto. Metrolinx estimait le coût de ces projets à environ 33 milliards de dollars, dont près de 3 milliards avaient été consentis au moment de notre audit de 2012. Le financement de certains de ces projets proviendrait principalement de l'engagement provincial de 11,5 milliards de dollars pris en 2007, parallèlement au financement des projets annoncé préalablement. D'autres projets – notamment l'UP Express entre la gare Union et l'Aéroport international Pearson de Toronto et la revitalisation de la gare Union – étaient financés à partir du budget provincial des immobilisations pour le Réseau GO (le réseau de train et d'autobus de banlieue desservant la RGTH, une filiale de Metrolinx). Lorsqu'elle a pris cet engagement en 2007, la province avait demandé au gouvernement

fédéral une contribution de 6 milliards de dollars pour la mise en oeuvre du PRT. Au moment de notre audit de 2012, le gouvernement fédéral s'était engagé à verser 1,93 milliard de dollars en fonction de chaque projet. Le financement combiné devait soutenir la mise en oeuvre du PRT jusqu'en 2018, approximativement. En 2013, Metrolinx a présenté à la province des recommandations concernant la réalisation des projets restants non financés, envisagés au cours des 15 premières années du PRT, ainsi que d'autres projets prévus de la 16<sup>e</sup> à la 25<sup>e</sup> année.

En 2012, notre examen des projets importants aux premières étapes du PRT a relevé nombre de questions que devait régler Metrolinx, particulièrement :

- Les hypothèses initiales de Metrolinx concernant le nombre d'usagers annuel projeté de l'UP Express étaient, à notre avis, beaucoup trop optimistes en raison du tarif élevé. Une décision définitive n'a pas été prise pour ce qui est de savoir si l'UP Express doit recouvrer les frais d'exploitation annuels et une fraction des coûts de construction, mais si l'objectif à accomplir était véritablement l'exploitation rentable de l'UP Express, cet objectif pourrait être inatteignable.
- L'une des stratégies clés du PRT comportait l'établissement d'un système tarifaire intégré pour le transport en commun à l'échelle régionale. La carte Presto représentait un élément clé de la mise oeuvre de cette stratégie. Selon Metrolinx, le système Presto constituait la plateforme technologique sous-jacente requise pour l'intégration tarifaire. Toutefois, au moment de notre audit de 2012, la carte n'avait pas permis de réaliser cette intégration dans les réseaux de transport en commun dans la RGTH, parce que les tarifs dans ces réseaux n'étaient pas intégrés. Nous avons relevé les autres problèmes suivants concernant le système Presto :
  - Lorsque le système Presto a initialement été élaboré, la Commission de transport de Toronto (CTT), qui comptait plus de

80 % des usagers du transport en commun dans la RGTH, n'avait pas souscrit à la mise en place de ce système dans son réseau. Cependant, au moment de notre audit de 2012, la CTT, ainsi que la Ville d'Ottawa, avait approuvé l'adoption du système Presto, à condition de résoudre de manière satisfaisante certains problèmes clés. Pour répondre aux besoins de Toronto et d'Ottawa, la prochaine génération de Presto (PGP), a été proposée à un coût estimatif de 498 millions de dollars. Au total, plus de 700 millions de dollars seraient payés à l'entrepreneur pour mettre au point le système Presto d'origine et la PGP, ce qui ferait du système l'un des plus coûteux au monde.

- Au lieu de recourir à un appel d'offres concurrentiel pour mettre au point la PGP, Metrolinx a décidé d'utiliser les autorisations de modification ouvertes aux termes du marché existant avec l'entrepreneur. À notre avis, un appel d'offres aurait à tout le moins permis à Metrolinx de connaître les nouveaux entrepreneurs potentiels et de savoir si d'autres fournisseurs pouvaient offrir des solutions technologiques plus économiques.
- Au moment de notre audit de 2012, le taux global d'utilisation de la carte Presto dans les réseaux participants de la RGTH n'était que d'environ 18 % et celle-ci était en place depuis près de deux ans. Bien que sept des huit organismes municipaux de transport en commun compris dans le secteur de l'indicatif régional 905 aient mis en oeuvre Presto, le taux global d'utilisation y était encore plus faible, soit de seulement 6 %. Ces organismes de transport en commun ne pouvaient entièrement éliminer leurs anciens systèmes tarifaires pour utiliser uniquement Presto en raison de certaines limites de la carte tarifaire.

- Le marché relatif au système Presto de base comportait 22 mesures pour évaluer le rendement de l'entrepreneur dans des domaines tels que la disponibilité du système et la gestion de la clientèle. En 2011, l'entrepreneur n'avait pas satisfait aux normes établies pour près du tiers des mesures, pourtant Metrolinx n'a imposé aucune des pénalités connexes que prévoit le marché. Le marché renfermait également des mesures de la fiabilité des dispositifs utilisés par le système Presto de base, mais ni l'entrepreneur ni Metrolinx n'ont fait le suivi de cette information.
- Les deux projets majeurs pour revitaliser la gare Union ont entraîné d'importantes augmentations de coûts par rapport aux estimations initiales. Par exemple, le coût de la réfection du quai couvert atteindrait 270 millions de dollars, soit 25 % de plus que l'estimation initiale de Metrolinx. De même, le coût pour remplacer les dispositifs d'aiguillage dans le couloir de la gare Union pourrait être plus du double du montant figurant dans le bon de commande original, qui totalisait près de 38 millions de dollars.

Même si les municipalités de la RGTH et les organismes de transport en commun que nous avons consultés remettent en question la priorité accordée à certains projets dans le PRT, ils sont généralement favorables à celui-ci. Certaines municipalités de la RGTH ont toutefois mentionné que Metrolinx avait intérêt à faire plus régulièrement le point sur les grands projets et l'état général du PRT, y compris les stratégies envisagées pour financer les projets n'ayant pas encore fait l'objet de financement.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au printemps et à l'été 2014, Metrolinx nous a fourni de l'information sur l'état actuel de nos recommandations, selon laquelle un tiers des recommandations de notre *Rapport annuel 2012* avaient été mises en oeuvre. Par exemple, après avoir consulté des intervenants, Metrolinx a présenté au ministère des Transports (le Ministère) une stratégie d'investissement pour financer les projets du PRT. L'organisme a aussi pris des mesures pour rendre compte régulièrement des coûts des projets et de leurs progrès vers l'achèvement.

Il faut cependant prévoir plus de temps pour répondre entièrement à certaines autres recommandations, notamment la définition du modèle de gestion de l'UP Express afin d'en assurer l'exploitation viable et durable. Conjointement avec le gouvernement provincial et les fournisseurs de services de transport, Metrolinx doit élaborer une stratégie afin d'améliorer l'intégration tarifaire entre les réseaux de transport en commun de la RGTH.

L'état des mesures prises en réponse à chaque recommandation est exposé dans les sections qui suivent.

### Union Pearson Express (anciennement appelé Lien air-rail)

#### Recouvrement des coûts

##### Recommandation 1

*Metrolinx doit collaborer avec le ministère des Transports pour définir clairement le modèle d'affaires selon lequel le Lien air-rail (LAR) serait exploité, afin d'assurer la viabilité de l'entreprise. Étant donné l'importance des estimations fiables de l'achalandage projeté aux différents échelons tarifaires envisagés,*

*Metrolinx doit périodiquement mettre à jour ses prévisions d'achalandage.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

#### Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avons signalé que si ce que nous appelons actuellement l'Union Pearson Express (UP Express) devait atteindre le seuil de rentabilité au cours de la première année, Metrolinx devrait imposer un tarif de près de 28 \$ pour un trajet complet, compte tenu de ses projections d'achalandage et de ses frais d'exploitation annuels, y compris l'amortissement des immobilisations. Toutefois, une évaluation de marché auprès des résidents de la RGTH effectuée en novembre 2011 par Metrolinx a révélé ce qui suit :

- Plus de 90 % des résidents de la RGTH font un aller-retour de leur maison dans leur déplacement à l'Aéroport international Pearson de Toronto, donc le coût supplémentaire et l'inconvénient posé par leur passage à l'une des trois gares de l'UP Express avec leurs bagages les dissuaderaient probablement d'utiliser ce service.
- L'échelon tarifaire proposé de l'UP Express pourrait aussi soulever des préoccupations. Bien que près de 70 % des passagers potentiels qui utilisent actuellement la gare Union comme point d'accès à l'aéroport ou point de sortie de ce dernier aient indiqué qu'ils utiliseraient sans doute l'UP Express, près de 75 % des répondants habitant dans la RGTH ont aussi mentionné qu'ils ne seraient pas disposés à y recourir si le tarif était de 22,50 \$ ou plus. Par ailleurs, 60 % des visiteurs et 90 % des employés de l'aéroport n'utiliseraient pas l'UP Express si le tarif était de 22,50 \$ ou plus. Comme on peut s'y attendre, le pourcentage de répondants qui n'utiliseraient pas l'UP Express montait à mesure que le tarif proposé augmentait.

Ces constatations nous ont incités à recommander que Metrolinx travaille avec le Ministère afin de définir clairement le modèle de gestion pour

exploiter l'UP Express et mette à jour régulièrement ses projections d'achalandage selon différents échelons tarifaires possibles.

En mai 2013, Metrolinx a adjugé un marché à une société privée pour mettre à jour les projections d'achalandage de l'UP Express en fonction d'un tarif adulte unique de 30 \$ pour un aller simple entre la gare Union et l'Aéroport Pearson. Selon les projections de la société, d'ici 2018, 2,3 millions d'utilisateurs utiliseraient ce service et l'achalandage serait essentiellement composé de voyageurs d'affaires et d'agrément utilisant normalement un taxi ou un autre véhicule automobile pour leurs déplacements entre l'aéroport et le centre-ville et pas nécessairement les usagers du transport en commun.

En janvier 2014, Metrolinx a fourni une analyse des tarifs possibles au ministère des Transports. L'analyse indiquait qu'un tarif adulte unique de 29,95 \$ pour un aller simple entre la gare Union et l'Aéroport international Pearson de Toronto, fondé sur un achalandage projeté de 1,07 million d'utilisateurs au cours de la première année, atteignant 2,35 millions d'utilisateurs lorsque le système parviendra à maturité, permettrait à l'UP Express de recouvrer 100 % de ses frais d'exploitation d'ici 2018. Metrolinx nous a informés qu'elle présenterait une recommandation officielle concernant le barème tarifaire pour l'UP Express à son conseil d'administration en décembre 2014.

## L'embranchement

### Recommandation 2

*Lorsqu'on attribue des valeurs aux risques transférables dans l'évaluation de l'optimisation des ressources dans le cadre de l'acquisition de biens selon la méthode courante ou selon le modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA), l'expérience réelle découlant d'acquisitions récentes selon ces deux modes d'acquisition devrait être évaluée de façon approfondie.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

### Détails

L'UP Express nécessite l'aménagement d'un embranchement (ou ligne secondaire) de 3,3 km qui reliera le couloir ferroviaire du Réseau GO de Kitchener à une nouvelle gare de passagers au Terminal 1 de l'Aéroport international Pearson de Toronto. Lorsque Metrolinx a assumé la responsabilité de l'aménagement de l'UP Express, le gouvernement lui a demandé d'évaluer les options de la mise en place de l'embranchement et les travaux liés aux gares associées, y compris le recours possible au modèle de partenariat public-privé (P3) – appelé modèle de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) en Ontario. En général, une DMFA consiste en une entente contractuelle conclue entre le gouvernement et le secteur privé dans le cadre de laquelle les entreprises privées construisent et financent les actifs et fournissent les services, et les divers partenaires partagent les responsabilités et les risques commerciaux.

Infrastructure Ontario, un organisme de la Couronne, surveille l'exécution de tous les projets sous le modèle de la DMFA dans la province. Avant de décider du modèle d'exécution d'un projet particulier, Infrastructure Ontario détermine lequel assurera la meilleure optimisation des ressources. L'évaluation de l'optimisation des ressources s'effectue en comparant le coût total du projet selon deux modèles d'exécution (soit une DMFA ou la méthode d'exécution courante). Lorsqu'on évalue l'optimisation des ressources en lien avec l'acquisition de biens selon la méthode courante ou la DMFA, c'est souvent la valeur des risques associés à chaque modèle d'exécution qui fait pencher la balance vers la DMFA. Après l'évaluation de l'optimisation des ressources, on a conclu que l'utilisation du modèle de DMFA pour aménager l'embranchement engendrerait des économies nettes d'environ 20 millions de dollars. Aux termes du modèle de la DMFA, les coûts totaux de construction et les frais accessoires (p. ex. les frais juridiques, d'ingénierie et de gestion de projet) ont été estimés à près de 22 millions de dollars de

plus, mais des économies hypothétiques estimatives de 42 millions de dollars attribuables au transfert des risques dans ce modèle compenseraient ce montant. En 2012, nous avons constaté que les valeurs financières liées aux risques pris en compte dans les deux modèles d'exécution étaient fondées sur le jugement du personnel d'Infrastructure Ontario et de Metrolinx ainsi que d'un cabinet d'experts-conseils ayant déterminé les probabilités et les répercussions associées aux différents risques. Nous n'avons relevé aucune preuve que les estimations des risques associés à l'aménagement de l'embranchement selon le modèle courant d'approvisionnement étaient fondées sur une expérience réelle dans des projets similaires de transport ayant suivi le processus d'acquisition courant.

En 2014, nous avons examiné les processus généraux d'acquisition d'Infrastructure Ontario pour d'importants projets d'infrastructure reposant sur le modèle de DMFA, y compris ses processus d'évaluation de l'optimisation des ressources au moyen du modèle de DMFA par rapport à la méthode courante. Nous avons constaté qu'Infrastructure Ontario continue de compter sur des conseillers externes pour attribuer et chiffrer les risques dans les comparaisons du modèle de DMFA avec le modèle du secteur public pour l'exécution des projets. Aucune donnée empirique n'appuie les principales hypothèses avancées par Infrastructure Ontario pour attribuer des coûts à des risques précis. L'organisme se fie au jugement et à l'expérience professionnels des conseillers responsables des attributions de coûts, qui sont donc difficiles à vérifier. Il proposait toutefois de réviser sa méthodologie d'évaluation de l'optimisation des ressources au moyen du modèle de DMFA par rapport à la méthode courante. Les modifications proposées incluaient le regroupement des risques examinés et l'attribution des nouvelles probabilités de risque et des répercussions connexes afin de tenir compte de l'expérience qu'Infrastructure Ontario a acquise jusqu'ici dans la DMFA.

## Système de carte Presto

### Coûts du projet

#### Recommandation 3

*Metrolinx doit veiller à examiner officiellement les risques associés à la mise au point continue de la prochaine génération de Presto (PGP), étant donné qu'on n'a pas encore officiellement convenu des exigences opérationnelles particulières de la Commission de transport de Toronto (CTT) concernant l'utilisation de la PGP et des coûts dont la CTT serait responsable.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

#### Détails

Une raison principale pour mettre au point la PGP est la réponse aux besoins de la CTT. Cependant, au moment de notre audit de 2012, la CTT n'avait pas encore officiellement adopté la carte tarifaire, car, de concert avec Metrolinx, elle n'avait déterminé ni les exigences relatives à ses niveaux de service, ni la façon d'atteindre ces niveaux au moyen de la PGP. En novembre 2012, peu avant de publier notre *Rapport annuel 2012*, Metrolinx a signé une entente-cadre avec la CTT pour fournir un système électronique de perception des tarifs, qui répondrait aux besoins opérationnels de la CTT.

En conformité avec l'entente, la CTT mettra en place Presto sur tout son réseau de métro, de tramway et d'autobus d'ici mars 2017. Metrolinx doit fournir et entretenir tous les dispositifs du système Presto ainsi que les systèmes principaux et administratifs, offrir les services du centre d'appels, et percevoir tous les tarifs d'usagers au moyen de la carte Presto. En contrepartie, Metrolinx retiendra 5,25 % des recettes nettes réalisées sur les tarifs qu'elle perçoit.

Au moment de notre audit de 2012, le coût prévu de la mise au point et de l'exploitation du système Presto initial et de la PGP se chiffrait à 955 millions de dollars. D'après une mise à jour présentée au conseil d'administration de Metrolinx en mars 2014, le coût est censé augmenter. L'augmentation s'explique principalement par les frais de mise en place de la PGP plus hauts que prévu



à Ottawa et les coûts projetés supérieurs pour la CTT. Étant donné la hausse prévue, entre autres, le conseil d'administration a demandé au personnel de retenir les services de spécialistes pour effectuer une analyse de l'optimisation des ressources du programme Presto et un audit de la technologie, afin de valider la pertinence et la suffisance du système existant et des plans futurs. Au moment de notre suivi, ces examens n'étaient pas encore terminés.

## Intégration tarifaire et utilisation de Presto

### Recommandation 4

*Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto favorisent l'intégration tarifaire pour tous les réseaux de transport en commun à l'échelle de la RGTH, Metrolinx doit :*

- *travailler de concert avec le gouvernement provincial et les municipalités de la RGTH pour résoudre la question du subventionnement de l'intégration tarifaire, afin que des progrès puissent être réalisés dans l'instauration d'un système tarifaire intégré;*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

- *travailler de concert avec les municipalités de la RGTH et les régions pour résoudre les problèmes actuels liés au fonctionnement de Presto qui dissuadent les passagers des différents réseaux de transport en commun d'utiliser la carte tarifaire.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

### Détails

En 2012, nous avons constaté que Presto n'avait pas en soi facilité l'intégration tarifaire (c.-à-d. un système tarifaire intégré permettant aux utilisateurs de se déplacer sur les territoires régionaux et municipaux en utilisant les divers réseaux de transport en commun et en ne payant qu'un seul tarif, au lieu de payer un différent tarif dans chaque réseau) dans l'ensemble des réseaux de transport en commun de la RGTH. Presto servait uniquement de « porte-monnaie électronique » permettant de

percevoir automatiquement auprès des utilisateurs les différents tarifs des réseaux de transport en commun participants de la RGTH par le simple contact de la carte et du lecteur. Les municipalités et les réseaux de transport en commun de la RGTH nous ont indiqué qu'il serait difficile de parvenir à l'intégration tarifaire tant et aussi longtemps que le financement du transport en commun relevait des municipalités, car ces dernières n'acceptaient pas d'absorber le coût des subventions que nécessiterait un système tarifaire intégré.

Au moment de notre suivi, Metrolinx s'était engagée à poursuivre l'intégration tarifaire complète, comme indiqué dans son dernier plan stratégique. En outre, en décembre 2013, Metrolinx a présenté un plan de travail biennal à son conseil d'administration, où il était proposé de tenir une série de consultations avec des fournisseurs de services de transport en commun et le grand public dans le but d'élaborer une stratégie, d'ici l'automne 2015, afin d'améliorer l'intégration des tarifs et des services dans les réseaux de transport en commun de la RGTH.

Au moment de notre audit de 2012, le taux global d'utilisation de Presto dans les réseaux de transport en commun participants de la RGTH n'était que d'environ 18 %. Les organismes de transport en commun de la RGTH ont fait part d'un nombre de problèmes liés à Presto qui les empêchaient d'éliminer leurs systèmes tarifaires existants et de migrer tous leurs usagers à Presto. En mars 2014, l'utilisation générale de Presto dans les réseaux participants de la RGTH s'était accrue à près de 57 %, taux de beaucoup supérieur à celui de 18 % déclaré dans notre *Rapport annuel 2012*. Le Réseau GO et le réseau de Brampton affichent la plus forte participation au système Presto depuis notre audit de 2012 (ces réseaux ont aboli leurs anciens systèmes tarifaires, obligeant leurs usagers à utiliser Presto) et sont en grande partie responsables du recours accru à Presto. L'utilisation de ce système est aussi en hausse dans les autres réseaux de la RGTH. D'ici 2018, le but de Metrolinx est de porter à 70 % l'utilisation globale de Presto dans la RGTH.

## Acquisitions pour les projets

### Recommandation 5

*Pour s'assurer que Metrolinx respecte l'esprit de la politique du gouvernement concernant le recours à des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles, les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications des analyses de rentabilisation doivent être examinées et approuvées par le conseil d'administration de Metrolinx et le ministère des Transports avant que les décisions définitives soient prises au sujet de l'approvisionnement pour les projets de transport importants, surtout lorsque le fait de soumettre les projets à un nouveau processus d'appel d'offres n'est pas considéré comme une option viable.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

### Détails

En octobre 2006, le ministère des Transports a signé un marché de 250 millions de dollars échelonné sur 10 ans avec un entrepreneur pour la conception, la mise au point et l'exploitation du système de base Presto. Ce marché a été exécuté dans un processus concurrentiel, lequel a fait l'objet d'un examen d'équité; cet examen a permis de constater que le processus concurrentiel avait été mené de manière équitable, ouverte et transparente. Cependant, en 2012, Metrolinx n'a pas été en mesure de fournir des preuves appuyant sa décision, prise en 2009, de mettre au point la PGP en recourant uniquement à des autorisations de modification dans le cadre du marché existant plutôt qu'à un appel d'offres concurrentiel. Nous nous sommes demandé si le fait de soumettre la mise au point du nouveau système à un processus d'appel d'offres n'aurait pas permis à Metrolinx, à tout le moins, de s'informer de l'éventail des options et du coût raisonnable pour la conception de la PGP.

Dans sa réponse à notre recommandation de 2012, Metrolinx a convenu qu'il y avait lieu d'examiner et d'approuver les considérations relatives à l'optimisation des ressources et les justifications appropriées des analyses de rentabilisation avant

de prendre toute décision au sujet d'une stratégie d'approvisionnement pour un projet. Concernant la PGP, Metrolinx a aussi précisé dans sa réponse qu'à mesure qu'elle progressait, elle réduisait le rôle de l'entrepreneur et augmentait la valeur des travaux à confier dans le cadre de processus concurrentiels distincts. Au moment de notre suivi, nous avons constaté que la mise au point de la PGP était toujours réalisée en recourant aux autorisations de modification. Metrolinx avait engagé la discussion avec l'entrepreneur pour se charger de certaines fonctions opérationnelles – par exemple, la production de rapports financiers, la gestion de l'acquisition du matériel de la PGP, l'exploitation du centre d'appels, et la prestation de services Web liés à la PGP – afin de réduire sa dépendance envers l'entrepreneur. Pourtant, ce dernier acceptait de renoncer à certains des services stipulés dans le marché initial de 2006 seulement si la « perte » de revenus était compensée par de nouveaux services. Par conséquent, Metrolinx négociait avec l'entrepreneur pour mettre sur pied un centre de développement d'applications comptant de 40 à 50 employés fournis par l'entrepreneur, qui seraient affectés à la prestation du soutien de maintenance ainsi qu'à l'exécution d'améliorations et de travaux pour de petits projets liés à la PGP. Metrolinx s'attendait à ce que le centre de développement produise des économies de 15 % à 20 % en détournant ce genre de travaux du processus plus coûteux d'autorisations de modification. Metrolinx nous a informés qu'elle prévoyait de lancer un appel d'offres concurrentiel pour la gestion continue du système Presto une fois que le déploiement de la CTT sera terminé. Entre-temps, elle continuera d'apporter d'importants changements au système de la PGP en suivant le processus existant des autorisations de modification.

En ce qui concerne les futurs projets de transport, en décembre 2013, Metrolinx a institué une politique d'approbation des projets d'immobilisations visant notamment à offrir une assurance supplémentaire à cet égard au conseil d'administration.



Les détails de cette politique sont examinés dans la section qui suit la recommandation 8.

## Gestion des autorisations de modification

### Recommandation 6

*Afin de gérer efficacement le coût des autorisations de modification relatif au système Presto de base et à la prochaine génération de Presto, Metrolinx doit :*

- *mettre en place un processus permettant de faire la distinction entre les autorisations de modification qui visent à modifier le système par rapport aux spécifications d'origine mentionnées dans le marché et celles qui visent à corriger des défauts repérés à l'étape de la mise au point, et permettant de faire en sorte que l'entrepreneur facture uniquement les travaux liés aux autorisations de modification qui ont trait à des changements ou améliorations demandés par rapport aux spécifications d'origine;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

- *préparer à l'interne des estimations des coûts pour chacune des autorisations de modification, de sorte que le caractère raisonnable du montant facturé par l'entrepreneur puisse être évalué en toute connaissance de cause.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avons souligné que depuis l'exécution du marché pour le système de base Presto en 2006, 330 demandes de modification totalisant 146 millions de dollars avaient été présentées. De ce nombre, 281 autorisations de modification s'élevant à 45 millions de dollars portaient sur des corrections ou des améliorations du système Presto de base demandées par Metrolinx ou les organismes de transport en commun participants. Les autres demandes de modification concernaient la PGP. Les représentants des réseaux de transport en commun de la RGTH dans le secteur de l'indicatif régional 905 que nous avons rencontrés nous ont dit que les modifications du

système Presto de base leur apparaissaient souvent trop onéreuses et que les changements demandés n'étaient pas toujours exécutés dans des délais qui leur semblaient raisonnables.

Depuis notre audit de 2012, Metrolinx a pris les mesures suivantes pour changer son processus d'autorisation de modification, afin de faire en sorte que l'entrepreneur ne facture pas les défauts repérés dans la conception initiale du système de base Presto :

- Désormais, les demandes de modification ne peuvent être présentées que par Metrolinx et les organismes de transport en commun participants. L'entrepreneur ne peut plus présenter de demande.
- Seules les demandes de modification visant de nouveaux besoins ou des besoins existants sont présentées au Conseil d'examen de Presto (composé de cadres supérieurs du groupe Presto à Metrolinx, qui examine, priorise et approuve toutes les demandes de modification et évalue leur impact). L'entrepreneur n'est plus représenté au Conseil.
- Toutes les demandes d'autorisation de modification doivent exposer en détail la nature de l'autorisation et doivent être approuvées par le premier vice-président de la filiale Presto de Metrolinx avant la mise en oeuvre. Metrolinx nous a fait savoir que si une autorisation de modification concerne la réparation d'une déféctuosité, celle-ci n'est pas approuvée.

Metrolinx a aussi pris les mesures suivantes pour évaluer le caractère raisonnable du montant facturé par l'entrepreneur pour chaque autorisation de modification :

- l'examen de travaux similaires effectués par l'entrepreneur ou d'un échantillon de services ou de produits semblables disponibles sur le marché;
- le contrôle de vraisemblance de l'ensemble des autorisations de modification de plus de 1 million de dollars, y compris l'examen du nombre et de la complexité des livrables et l'application des taux standard de l'industrie

pour calculer les coûts estimatifs, qui sont ensuite comparés aux prix proposés de l'entrepreneur;

- l'examen du prix proposé par un spécialiste en la matière et, si un organisme de transport en commun assume le coût de l'autorisation de modification, tous les détails sont soumis à l'examen et à l'approbation de cet organisme.

## Autres questions relatives au système Presto

### Recommandation 7

*Pour s'assurer que le système Presto de base et la prochaine génération de Presto continuent d'être utilisés après l'expiration du marché existant, Metrolinx doit mener à terme ses négociations actuelles avec l'entrepreneur en vue d'obtenir la propriété des deux systèmes. Lorsque l'entrepreneur ne satisfait pas aux normes de rendement prévues au marché, Metrolinx doit avoir des motifs valides de ne pas appliquer les mécanismes de redressement et les pénalités stipulées dans le marché.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

En novembre 2012, Metrolinx a conclu une entente avec l'entrepreneur pour clarifier la propriété de composants clés du système Presto de base et de la PGP, et a confirmé son droit d'utiliser ces systèmes à perpétuité. Conformément à l'entente, Metrolinx peut commercialiser le système Presto auprès d'organismes gouvernementaux au Canada, tandis que l'entrepreneur peut commercialiser les droits ailleurs dans le monde et auprès d'organismes non gouvernementaux au pays. En contrepartie de ces droits, l'entrepreneur a convenu de payer 25 millions de dollars à Metrolinx.

Même si Metrolinx peut commercialiser Presto auprès d'entités publiques au Canada, nous avons constaté qu'elle n'a pas répondu à un appel d'offres relatif à un système électronique de gestion tarifaire, qui a été diffusé en 2013 par la société Grand River Transit de la région de Waterloo. D'après un

rapport du conseil de la région de Waterloo, même si Metrolinx avait accepté de négocier avec la région pour développer un système tarifaire pour répondre à ses besoins, elle a décidé qu'il n'était pas approprié pour un organisme provincial de concurrencer le secteur privé.

D'ailleurs, depuis notre audit de 2012, Metrolinx, en collaboration avec l'entrepreneur, a élaboré un processus de déclaration dans lequel l'entrepreneur communique à l'organisme sa conformité aux niveaux de service dans des rapports opérationnels mensuels. Dans notre examen d'un échantillon de rapports, nous avons remarqué qu'aucun manquement par l'entrepreneur aux normes de rendement n'avait été signalé pour lequel l'entrepreneur aurait fait l'objet de sanctions en vertu de l'entente.

## Revitalisation de la gare Union

### Recommandation 8

*Pour s'assurer que les projets dans le Plan régional de transport sont exécutés de façon économique et dans les délais prévus, Metrolinx doit veiller à ce que les marchés soient assortis de prix plafonds fermes, dans la mesure du possible. Il faut surveiller les marchés pour voir au respect du prix plafond original.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

*En ce qui concerne les travaux relatifs au corridor ferroviaire de la gare Union, Metrolinx doit aussi envisager de faire appel à d'autres fournisseurs qualifiés ou d'acquérir une expertise interne.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avons signalé que les coûts de deux importants projets liés à la revitalisation de la gare Union – en l'occurrence la réfection du quai couvert et le remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le couloir ferroviaire de la gare Union – étaient substantiellement supérieurs aux estimations initiales. D'importantes modifications des coûts dans un marché peuvent survenir à cause d'une piètre planification, de

processus inadéquats pour estimer les coûts initiaux prévus, d'une surveillance laxiste du projet ou d'une combinaison de ces problèmes.

En décembre 2013, Metrolinx a adopté une nouvelle politique d'approbation des projets d'immobilisations qui établit différentes conditions d'approbation en fonction du coût estimatif d'un projet. Par exemple, les projets de plus de 50 millions de dollars doivent être approuvés par le conseil d'administration. Conformément à la politique, les documents d'approbation de projet doivent renfermer des détails sur la portée du projet, le calendrier, les coûts estimatifs, les interdépendances et les risques. La politique renferme également des exigences de rapport plus rigoureuses concernant les projets individuels. Par exemple, le conseil doit être informé chaque trimestre de l'état des projets de plus de 50 millions de dollars. Metrolinx nous a fait savoir qu'elle envisage aussi les mesures suivantes :

- l'adoption de paramètres pour évaluer les soumissions, particulièrement dans le cas d'immeubles uniques ou historiques, en tenant compte de la qualité, de l'exactitude et de l'opportunité du travail proposé au lieu du prix le plus bas seulement;
- l'examen des estimations de coûts internes par un tiers indépendant pour en assurer le caractère raisonnable et pour éviter qu'elles soient produites en fonction d'un montant budgétaire préétabli;
- la tenue de visites de chantier adéquates à l'étape de la conception afin de réduire le nombre de conditions de chantier imprévues pendant la construction.

Dans notre rapport de 2012, nous avons exprimé des préoccupations concernant le fait que Metrolinx n'avait pas activement cherché d'autres fournisseurs qualifiés ou examiné la possibilité d'acquérir une expertise interne pour exécuter les travaux dans le couloir de la gare Union. Par conséquent, nous croyions que Metrolinx pourrait être trop dépendante à l'égard de l'entrepreneur unique actuel, soit l'ancien propriétaire du couloir.

Dans sa réponse à notre recommandation, Metrolinx a indiqué qu'elle continuait de prendre des mesures supplémentaires pour réduire sa dépendance envers les fournisseurs existants, y compris la mise en place d'une expertise interne pour effectuer à l'avenir les travaux dans le couloir de la gare Union. Metrolinx compte appliquer un modèle différent en 2016, lorsque viendra à échéance le marché avec l'entrepreneur existant, qui est chargé d'exécuter les travaux dans le couloir de la gare Union.

## Plan régional de transport

### Rôle de Metrolinx

#### Recommandation 9

*Metrolinx doit s'assurer que tous les projets figurant dans le Plan régional de transport font l'objet d'analyses coûts-avantages rigoureuses qui tiennent compte des besoins et des impacts financiers, économiques, environnementaux et sociaux, et que les décisions d'investissement dans l'infrastructure du transport en commun sont fondées sur ces analyses.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

#### Détails

Dans notre *Rapport annuel 2012*, nous avons constaté que dans le récent débat entourant les projets de transport en commun de la Ville de Toronto figurant dans le PRT, Metrolinx n'avait pas défendu avec une vigueur suffisante ce qui, selon ses propres analyses de rentabilisation, devait être la marche à suivre pour ces projets. Les municipalités et organismes de transport en commun de la RGTH à qui nous avons parlé ont dit que le débat constituait un exemple de ce qui les poussait à s'interroger sur la capacité de Metrolinx, en tant qu'organisme central de planification du transport en commun dans la RGTH, d'agir en toute impartialité pour s'assurer de prendre des décisions qui respectent les principes de rentabilité et de valeur ajoutée concernant l'infrastructure de transport en commun.

Au moment de notre suivi, nous avons noté que l'administration locale continuait de passer outre aux évaluations de Metrolinx quant à la bonne marche à suivre pour les projets de transport en commun. Alors que l'analyse de rentabilisation de Metrolinx favorisait la technologie de train léger pour la mise à niveau et l'extension du tronçon de transport en commun rapide de Scarborough – soit de la gare Kennedy à l'avenue Sheppard (projet envisagé dans le PRT) –, le conseil municipal de Toronto a voté en juillet 2013 pour l'extension du métro Bloor-Danforth plutôt que pour ce tronçon. Ce vote a eu pour effet d'annuler la proposition de train léger de Metrolinx, qui à son avis était la solution optimale pour les problèmes de transport dans la région et qui aurait pu être exécutée dans l'enveloppe prévue des contributions provinciales de 1,48 milliard de dollars. Metrolinx reconnaît que les gouvernements sont les décideurs finaux dans ces dossiers et qu'elle doit s'en remettre à leur jugement. Donc, les décisions en matière d'investissement peuvent ne pas toujours être prises sur la base des analyses de rentabilisation. Cependant, dans le budget de 2014, la province s'est engagée à travailler avec Metrolinx et les municipalités à prioriser les investissements dans le réseau de transport en commun en appliquant des analyses de rentabilisation.

Parce que Metrolinx avait engagé la planification de la mise à niveau et de l'extension du tronçon de transport en commun rapide de Scarborough, la décision de le remplacer par une voie de métro a entraîné des coûts irrécupérables de 80 millions de dollars, que la Ville de Toronto doit rembourser à Metrolinx. Metrolinx n'assume plus la responsabilité dans ce projet, et bien que l'option métro soit plus coûteuse, la contribution provinciale demeure à 1,48 milliard de dollars. La Ville de Toronto devra recueillir les fonds supplémentaires requis pour l'option plus onéreuse qu'est le métro.

## Financement et état d'avancement du PRT

### Recommandation 10

*Pour faire en sorte que les intervenants provinciaux, régionaux et municipaux soient tenus informés des besoins financiers et de l'état d'avancement du Plan régional de transport (PRT), Metrolinx doit :*

- *consulter régulièrement les municipalités et les autres intervenants clés de la région du grand Toronto et de Hamilton au fur et à mesure de la formulation des stratégies de financement, plus particulièrement au sujet des options qui touchent les résidents locaux;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

- *établir des cibles clairement définies pour les projets importants du PRT, et faire régulièrement rapport sur les coûts et l'état d'avancement.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Au moment de notre audit de 2012, des fonds avaient été engagés pour plus de la moitié des projets prioritaires de transport en commun prévus au cours des 15 premières années du Plan régional de transport (PRT). Au 1<sup>er</sup> juin 2013, Metrolinx devait faire rapport à la province sur une stratégie d'investissement pour les autres projets prévus dans les 15 premières années du PRT, ainsi que les projets envisagés au cours de la période de la 16<sup>e</sup> à la 25<sup>e</sup> année. Dans nos discussions avec les municipalités de la RGTH, certaines ont indiqué que Metrolinx avait intérêt à fournir plus régulièrement des mises à jour à leurs conseils respectifs sur l'état général du PRT, y compris des initiatives envisagées dans le PRT (mais non encore financées). Ces mises à jour aideraient les municipalités à mieux prioriser les projets locaux.

Après notre audit de 2012, Metrolinx a consulté les municipalités de la RGTH et des résidents locaux pour élaborer la stratégie de financement. Celle-ci a été achevée et présentée au Ministère en mai 2013. Elle renfermait 24 recommandations, notamment utiliser les quatre outils d'investissement suivants

afin de mobiliser des fonds pour l'exécution des projets de transport en commun prévus dans le PRT :

- une augmentation de 1 % de la taxe de vente harmonisée (TVH);
- une taxe de cinq cents le litre sur le carburant de transport et l'essence imposée dans la RGTH;
- la perception de droits de stationnement sur tous les espaces hors rue et non résidentiels;
- une augmentation de 15 % des redevances d'aménagement.

Après le dépôt de la stratégie, le Ministère a convoqué le Comité consultatif sur la stratégie d'investissement dans les transports publics (le Comité), composé de 13 membres, pour le conseiller sur la meilleure façon de donner suite à la stratégie proposée. Après trois mois de consultations publiques avec des intervenants clés et des résidents de la RGTH, le Comité a publié son rapport final le 12 décembre 2013. Le rapport renfermait 20 recommandations à l'appui de la planification des transports, y compris des stratégies de recettes pour financer les projets de transport en commun dans la RGTH. Dans le budget de mai 2014, le gouvernement a proposé de créer deux fonds spéciaux pour appuyer les projets de transport en commun et d'infrastructure de transport. Les sources de recettes proposées pour ces fonds comprennent une restriction imposée aux grandes entreprises pour les empêcher de demander la déduction pour petites entreprises et une augmentation échelonnée de la taxe sur le carburant aviation. La province a aussi proposé d'affecter à ces fonds les recettes provenant du montant de 7,5 cents le litre de la taxe provinciale sur l'essence en vigueur, sans cependant augmenter ce taux, et de réorienter les recettes actuellement tirées de la TVH provinciale sur l'essence et le diesel routier.

Dans le but de mieux surveiller la mise en oeuvre du PRT et d'en rendre compte régulièrement, Metrolinx a diffusé, en septembre 2013, le *Rapport de surveillance de référence sur le Grand Projet* (le Rapport). Le Rapport présente un aperçu du travail actuellement effectué pour réaliser le PRT

de 25 ans et fournit un cadre pour son évaluation à long terme. Plus précisément, le Rapport :

- fait le point sur les mesures prioritaires et les politiques énoncées dans le PRT;
- utilise comme référence les indicateurs de rendement clés de 2008 (année de la diffusion du PRT) pour le suivi des objectifs du PRT.

De plus, l'information recueillie pour le Rapport servira à appuyer l'examen législatif du PRT prévu en 2016, comme exigé par la *Loi de 2006 sur Metrolinx*.

En outre, Metrolinx fait publiquement rapport chaque trimestre de l'état d'avancement des projets de transport en commun de train léger et d'autobus rapide à Toronto et dans la région de York figurant dans le PRT, y compris le projet de train léger Eglinton Crosstown à Toronto et le projet d'autobus rapide vivaNext dans la région de York.

## Autres questions

### Système d'information sur la gestion des projets

#### Recommandation 11

*Metrolinx doit s'assurer que le système d'information sur la gestion des projets est doté des fonctionnalités requises pour favoriser la surveillance efficace des différents projets.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

#### Détails

En 2012, nous avons signalé que pour assurer la surveillance efficace des projets, il arrivait souvent que les gestionnaires de projet complètent l'information fournie dans le système de gestion des projets de Metrolinx par des chiffriers manuels tenus hors du système. Cette approche était nécessaire parce que le système ne comprenait pas de fonctionnalité adéquate pour des fonctions comme la planification et les prévisions.

À la suite de notre audit de 2012, Metrolinx a mis à niveau son système de gestion des projets et y a intégré une fonctionnalité de tableau de bord

qui fournit, entre autres, un aperçu de l'état des projets individuels (p. ex. en indiquant si un projet est à l'étape de la conception ou de la construction) et précise s'ils respectent le calendrier et le budget établis. Au moment de notre suivi, Metrolinx avait

aussi prévu plusieurs autres mises à niveau de son système, y compris des modèles automatisés d'ordonnement des projets, l'amélioration des prévisions de liquidités mensuelles, et un avis électronique des écarts dans les coûts et le calendrier.