

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

MÉTROLINX – PLANIFICATION DE LA CONSTRUCTION ET DE L'INFRASTRUCTURE DE TLR

(RAPPORT ANNUEL 2018 DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE
L'ONTARIO, SECTION 3.07)

1^{re} session, 42^e législature
69 Elizabeth II

ISBN 978-1-4868-4273-5 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-4275-9 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-4277-3 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-4274-2 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-4276-6 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Ted Arnott
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

La présidente du comité,

A handwritten signature in blue ink that reads "Catherine Fife".

Catherine Fife

Queen's Park
Février 2020

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LISTE DES MEMBRES

1^{re} session, 42^e législature

CATHERINE FIFE
Présidente

FRANCE GÉLINAS
Vice-présidente

JILL ANDREW

GOLDIE GHAMARI

TOBY BARRETT

NORMAN MILLER
Parry Sound–Muskoka

STAN CHO
Willowdale

MICHAEL PARSA

STEPHEN CRAWFORD

NINA TANGRI

*JOHN FRASER

* MICHAEL GRAVELLE a été remplacé par JOHN FRASER le 31 octobre 2019.

JESSICA BELL a régulièrement été membre suppléante du comité.

CHRISTOPHER TYRELL
Greffier du comité

DMITRY GRANOVSKY
Rechercheur

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	1
REMERCIEMENTS	1
CONTEXTE	1
Les cinq projets de train léger de Metrolinx	2
OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT	3
FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT	3
PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'AUDIT ET AUPRÈS DU COMITÉ	4
Transparence	4
Planification du transport régional	4
Recours à la sous-traitance	7
TLR Eglinton Crosstown	8
Projet d'électrification de Metrolinx	10
Développement du transport en commun	11
Processus de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)	11
FINANCEMENT DE METROLINX	12
LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	14

PRÉSENTATION

Le 1^{er} mai 2019, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur l'audit de Metrolinx – Planification de la construction et de l'infrastructure de TLR (section 3.07 du *Rapport annuel 2018* de la vérificatrice générale).

Le Comité avalise les observations et les recommandations de la vérificatrice générale et présente ici ses propres constats, points de vue et recommandations. Le Ministère est prié de donner suite à ces recommandations par écrit au greffier du Comité dans les 120 jours civils suivant le dépôt du rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire.

REMERCIEMENTS

Le Comité remercie les représentants et représentantes du ministère des Transports, d'Infrastructure Ontario et de Metrolinx. Il remercie également le Bureau de la vérificatrice générale, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherche de l'Assemblée législative pour leur contribution aux audiences et à la rédaction du présent rapport.

CONTEXTE

Metrolinx est un organisme du gouvernement de l'Ontario créé en vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx* (la Loi). Infrastructure Ontario est un organisme de la Couronne relevant du gouvernement provincial qui a pour but de « moderniser l'infrastructure et les biens immobiliers publics et d'en maximiser la valeur ». Infrastructure Ontario travaille de concert avec Metrolinx pour mener à bien plusieurs projets de transport dans la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH).

Le conseil d'administration de Metrolinx se compose d'un maximum de 15 personnes, toutes nommées par décret. Le président du conseil doit rendre des comptes au ministre des Transports, conformément au protocole d'entente intervenu entre Metrolinx et le ministre. L'organisme a servi plus de 72 millions de passagers en 2017-2018, et ses coûts de fonctionnement pour cette année s'élevaient à 995 millions de dollars.

Selon la Loi, les principaux rôles de Metrolinx sont les suivants :

- Faire preuve de leadership dans la coordination, la planification, le financement, l'aménagement et la mise en œuvre d'un réseau de transport en commun intégré.
- Agir comme agence centrale d'approvisionnement en véhicules, matériel, technologies et installations, ainsi qu'en fournitures et services connexes, destinés aux réseaux locaux de transport en commun.

- Être responsable de l'exploitation du réseau régional de transport en commun et de la prestation d'autres services de transport en commun.

En 2009, Metrolinx a fusionné avec le Réseau GO, qui exploitait le réseau de transport en commun de la RGTH depuis 1967.

La RGTH se compose des municipalités de Toronto et Hamilton, des municipalités régionales de Durham, Halton, Peel et York ainsi que de 24 municipalités locales. Dans cette région, Metrolinx travaille avec neuf organismes de transport en commun locaux, dont le plus grand est la **Commission de transport de Toronto (CTT)**. Metrolinx continue d'exploiter les trains et les autobus du Réseau GO ainsi que les **trains Union-Pearson (UP) Express**, et s'occupe également du système de cartes tarifaires **PRESTO**, utilisées dans la RGTH et à Ottawa.

En 2018, Metrolinx a publié le *Plan de transport régional 2041*, qui vise l'intégration des réseaux de transport en commun locaux de toute la RGTH et traite de manières de réduire la congestion et les temps de déplacement et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Selon ce plan, une importante augmentation de la demande de transport en commun est à prévoir au cours des prochaines décennies.

Les cinq projets de train léger de Metrolinx

Le train léger est idéal dans les régions trop peuplées pour l'autobus ou le tramway, mais pas assez pour que la construction d'un métro soit avantageuse.

Metrolinx prévoit la construction de cinq lignes de **transport léger sur rail (TLR)** dans la RGTH :

- Le **TLR Eglinton Crosstown** s'étendra de la station Kennedy de la CTT à Weston Road. Ce corridor de 19 kilomètres en comptera 10 sous terre. C'est le plus complexe et le plus coûteux des projets de TLR de Metrolinx.
- Le **TLR Finch Ouest** reliera la station Finch Ouest de la CTT au Collège Humber. Les travaux de construction sont en cours et devraient être terminés en 2023. Contrairement au TLR Eglinton Crosstown, celui-ci sera presque entièrement en surface.
- Le **TLR Sheppard Est** s'étendra de la station Don Mills de la CTT à l'avenue Morningside. Le projet est en suspens jusqu'à la fin des travaux du TLR Finch Ouest.
- Le **TLR Hurontario** reliera Brampton à Mississauga. Les travaux de construction sont en cours et devraient être terminés en 2023. En 2015, la Cité de Brampton a pris la décision de ne pas prolonger la ligne jusqu'à la station du Réseau GO de Brampton. Après avoir voté unanimement, en décembre 2018, en faveur d'une réévaluation de cette décision, le conseil municipal a reçu un rapport présentant les possibilités de prolongement du trajet le 3 avril 2019.

- Le **TLR Hamilton** s'étendra de l'Université McMaster à Eastgate Square. Les travaux devraient commencer en 2019 et se terminer en 2025.

En 2009, le gouvernement provincial a demandé à Metrolinx de collaborer avec Infrastructure Ontario pour réaliser ces projets en misant sur la **diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)**. Cette approche, dans laquelle le gouvernement s'associe avec le secteur privé pour mener à bien de grands projets d'immobilisations, passe généralement par un **partenariat public-privé (PPP)**. En 2012, Metrolinx a annoncé que les lignes et les véhicules de TLR lui appartiendraient une fois les travaux terminés, tandis que les organismes de transport en commun locaux s'occuperaient de l'exploitation des nouvelles lignes. Dans le contexte torontois, par exemple, il reviendrait donc à la CTT d'intégrer trois lignes de TLR à son réseau.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT

L'audit de 2018 portait principalement sur les points suivants :

- Les responsabilités et les travaux de Metrolinx en matière de planification régionale;
- La supervision de projets de TLR, et tout particulièrement du TLR Eglinton Crosstown, par Metrolinx.

FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT

Voici les principales conclusions de l'audit :

- Les dépassements de coûts des projets de TLR de Metrolinx dans la RGTH s'élèvent à plusieurs millions de dollars en raison des retards et des coûts superflus découlant des changements demandés par le gouvernement provincial et les administrations municipales ainsi que des problèmes de fonctionnement;
- Aux termes du contrat de DMFA régissant la construction du TLR Eglinton Crosstown, Metrolinx a des recours qui lui permettent d'imputer la responsabilité des retards au consortium DMFA. Cependant, Metrolinx a versé à ce consortium (composé d'Actividades de Construcción y Servicios, S.A., d'AECON, d'EllisDon et de SNC-Lavalin) la somme de 237 millions de dollars pour qu'il respecte la date d'achèvement initiale, prévue pour septembre 2021;
- Metrolinx a engagé une société d'experts-conseils qui devait l'éclairer au sujet des projets de TLR et du Réseau GO, mais n'a pas remédié au rendement insatisfaisant de ladite société en temps opportun. De plus, la société d'experts-conseils a elle-même versé 59 millions de dollars à d'autres sous-traitants, majorant par conséquent sa facture de 2,5 %;
- Metrolinx a procédé à l'achat de véhicules légers sur rail trop tôt, ce qui a fait augmenter de 49 millions de dollars le coût total de ses

projets de TLR. Mentionnons également que Metrolinx a fait l'achat de deux types de véhicules différents pour les lignes de TLR de Toronto, ce qui pourrait accroître les coûts de fonctionnement futurs de la CTT.

PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'AUDIT ET AUPRÈS DU COMITÉ

Plusieurs problèmes majeurs ont été soulevés dans l'audit et durant les audiences du Comité. Ce dernier estime que ce qui suit est particulièrement digne de mention.

Transparence

Le Comité a émis des doutes quant aux pratiques de transparence de Metrolinx et a formulé des recommandations à cet égard. Il s'est intéressé à la diffusion publique des documents de planification de Metrolinx, de même qu'à la communication sur l'avancement des travaux entre Metrolinx et les parties intéressées.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

1. Metrolinx doit :

- a) 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;**
- b) faire état de l'avancement des travaux au ministère des Transports et à la population de façon périodique;**
- c) rendre public le cadre d'établissement des priorités qui oriente le processus de sélection de son projet d'infrastructure.**

Planification du transport régional

La vérificatrice a constaté que Metrolinx n'avait pas rempli son mandat de mener la planification du transport avec efficacité. L'annulation du projet de transport rapide de Scarborough et les retards dans celui du TLR Sheppard ont été cités comme exemples des lacunes de l'organisme en gestion de projets. La vérificatrice a en outre établi que Metrolinx n'avait pas adéquatement évalué si le TLR était la meilleure option de transport rapide, et que son *Plan de transport régional 2041* était dépourvu de plans d'action.

Le Comité a cherché à savoir si Metrolinx avait consulté les organismes de transport en commun de la région de Peel et de Hamilton pour déterminer les coûts des dérangements attribuables à la construction prochaine du TLR. Metrolinx a confirmé que les projets sont maintenant pilotés par des équipes mixtes dont les municipalités font partie. Ces équipes ont des bureaux sur place,

dans la région, et elles tiennent des séances d'information pour tenir la population au courant de la situation et de l'avancement des travaux.

Les membres du Comité se sont également intéressés à la transparence des projets de Metrolinx. Infrastructure Ontario et Metrolinx ont confirmé qu'ils utilisent un modèle d'analyse de rentabilité en quatre volets (analyse initiale, analyse de la conception préliminaire, analyse complète et analyse postérieure à la mise en œuvre). Metrolinx prévoit publier les quatre volets. En date de mai 2019, les trois premières analyses de rentabilité pour l'expansion du Réseau GO avaient été publiées; la publication d'une quatrième (postérieure à la mise en œuvre) se préparait. Pour ce qui est des études d'impact sur l'achalandage, Metrolinx a affirmé qu'elles étaient intégrées à l'analyse de rentabilité complète. En réponse aux questions du Comité sur le manque de transparence entourant le processus de sélection des stations de TLR, Metrolinx a souligné que le processus d'analyse de rentabilité avait été entièrement revu, et que tous les documents avaient été rendus publics.

Quant aux coûts de dérangement, Infrastructure Ontario a donné l'exemple de la location de voies : des frais s'appliquent à la fermeture d'une voie de circulation pour une période déterminée. Lorsqu'un soumissionnaire fait une proposition qui demande la fermeture de voies, le coût du dérangement doit être inclus dans la soumission. Ce modèle encourage les soumissionnaires à limiter la fermeture de voies à la plus courte période possible.

Le Comité a demandé à Metrolinx d'expliquer les dépassements de coûts et les retards associés aux changements de plans pour la ligne d'allègement Ontario (une expansion proposée à la ligne de métro à l'extrémité est de Toronto dans le but de réduire l'engorgement). Metrolinx a expliqué que ces modifications sont minimales et que très peu du travail déjà effectué dans ce projet sera perdu si elles sont acceptées.

Le Comité a demandé à connaître le cadre d'établissement des priorités servant à la sélection des projets. Metrolinx a indiqué que ses choix se fondent sur les analyses de rentabilité, qui détaillent les avantages économiques et les coûts. Les deux éléments les plus favorables à une analyse de rentabilité sont la hausse de l'achalandage et la diminution du temps de déplacement. Dans les projets qui permettent le transport d'un grand nombre de passagers, les avantages l'emportent généralement sur les inconvénients.

En réponse au rapport de la vérificatrice, Metrolinx s'est engagé à mettre en place un cadre d'établissement des priorités. Au printemps dernier, il a présenté un cadre à une table ronde régionale où étaient représentées les grandes villes et municipalités touchées par les projets de transport en commun de grande envergure.

Après discussion des 75 projets de transport en commun contenus dans le *Plan de transport régional 2041*, Metrolinx s'est engagé à préciser combien de projets proposés sont financés et combien ne le sont pas.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

2. Metrolinx doit :

- a) répondre aux 61 questions présentées par la Cité de Toronto au sujet du *Plan de transport régional 2041* et transmettre ses réponses au Comité;**
- b) dresser un plan d'action pour cerner les besoins croissants en matière de connectivité du réseau de transport régional de la RGTH dans son ensemble 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;**
- c) mettre à jour son cadre d'établissement des priorités pour orienter l'exécution des projets définis dans le *Plan de transport régional 2041*;**
- d) élaborer et proposer une stratégie de financement pour approbation par la province et les administrations municipales;**
- e) élaborer un plan d'action assorti de calendriers d'exécution liés à la stratégie de financement;**
- f) faire rapport publiquement de son degré de conformité à ce plan d'action.**

Recours à la sous-traitance

Metrolinx a attribué trois contrats de services de gestion à une même société. Le montant de ces contrats s'élève à 272 millions de dollars et se répartit comme suit :

- 127 millions pour les TLR Eglinton, Finch et Sheppard, le transport rapide de Scarborough et la ligne d'autobus rapide de York;
- 40 millions pour les TLR Hurontario et Hamilton et pour le service d'autobus du Réseau GO;
- 105 millions pour l'électrification des trains du Réseau GO.

La vérificatrice a constaté que Metrolinx, lorsqu'il a engagé la société d'experts-conseils qui lui fournirait ces services, a agi « sans documents suffisamment explicatifs pour démontrer qu'il avait évalué l'ampleur des services nécessaires en regard du niveau et du type de ressources nécessaires pour exécuter les projets ».

La vérificatrice a également soulevé un problème relatif à la facturation : le plan de travail que Metrolinx a fourni à la société d'experts-conseils ne comprenait pas le détail des heures prévues et des coûts par personne, ni de date de début ou de fin. De plus, au moment de l'audit, Metrolinx n'avait jamais exercé son droit de regard sur les documents de la société sous-traitante.

Des 145 millions de dollars dépensés pour les deux derniers contrats, la société d'experts-conseils en a versé 59 millions à d'autres sous-traitants. Comme la société d'experts-conseils peut majorer sa facture de 2,5 % pour l'administration de contrats de sous-traitance, on estimait le montant de cette majoration à 1,4 million de dollars en juin 2018. La vérificatrice soutient que Metrolinx aurait pu se procurer ces services à un moindre coût s'il avait eu recours à un processus d'appel d'offres au lieu de permettre cette sous-traitance à deux niveaux.

Enfin, la vérificatrice a remarqué que Metrolinx n'avait pas remédié au rendement insatisfaisant de la société d'experts-conseils en temps opportun. Pour résoudre les problèmes qui perduraient, Metrolinx a mis en place, au milieu de 2015, de nouvelles dispositions sur l'examen du rendement des fournisseurs, qui ont pris effet au milieu de 2018. L'examen a révélé que la société d'experts-conseils manquait du leadership nécessaire dans de nombreux secteurs.

Le Comité a observé que le recours à la sous-traitance est chose courante dans les grands projets d'immobilisations du gouvernement. Par exemple, le gouvernement puise dans le bassin de main-d'œuvre spécialisée du secteur privé et se sert de consultants et de consultantes en génie et dans les domaines techniques. Infrastructure Ontario a indiqué qu'elle n'avait jamais vu de projet d'immobilisations de cette envergure mené exclusivement par la fonction publique.

En réponse aux questions du Comité sur le rendement de la société d'experts-conseils qui s'était vu attribuer trois contrats, Metrolinx a indiqué que la société affichait maintenant de bons résultats dans le système d'examen du rendement

établi. Metrolinx a en outre expliqué que, contrairement aux contrats octroyés pour un nombre d'heures fixe ou un rendement déterminé, ceux-ci ont pour traits particuliers leur dynamisme et leur souplesse : ils ont été établis avec un « plafond contractuel » et sont ajustés au fur et à mesure que leur portée évolue. On entend par « plafond contractuel » le montant maximal que la facture de la partie sous-traitante ne peut excéder, sans égard à la quantité de travail effectuée. À l'audience du Comité, Metrolinx a indiqué avoir mis en place des processus améliorant l'efficacité de la gestion des approbations pour les ajustements de la portée. L'organisme a également confirmé que les trois contrats octroyés à la société d'experts-conseils l'avaient été par appel d'offres.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

3. Metrolinx doit :

- a) **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;**
 - b) **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;**
 - c) **mener un processus de demande de propositions en vue de l'approvisionnement en services de gestion de programmes définis;**
 - d) **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;**
 - e) **vérifier les documents des entreprises sous-traitantes et évaluer leur travail de façon périodique;**
 - f) **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.**
- 4. Le ministère des Transports doit demander à Metrolinx de cesser de renouveler ses contrats avec les entreprises qui obtiennent de mauvais résultats à l'examen du rendement des fournisseurs.**

TLR Eglinton Crosstown

Le budget du TLR Eglinton Crosstown s'élève à 11,3 milliards de dollars; s'y ajoute un fonds de prévoyance de 672 millions de dollars. Le budget comprend les coûts du contrat de DMFA pour les travaux construction, le financement du projet et l'entretien du TLR pendant 30 ans, contrat octroyé en juillet 2015 à un

consortium composé des entreprises ACS (Actividades de Construcción y Servicios, S.A.), AECON, EllisDon et SNC-Lavalin (le « consortium DMFA »).

La vérificatrice a conclu que Metrolinx ne gère pas efficacement les retards. Aux termes du contrat de DMFA, Metrolinx disposait de recours limités pour tenir le consortium DMFA responsable des retards de projet, car ce dernier avait attesté par écrit de sa capacité à terminer le projet entier à temps.

La vérificatrice a noté que le consortium avait commencé à prendre du retard en 2016 et que le personnel en avait informé la haute direction de Metrolinx en décembre de la même année. L'organisme a officiellement exprimé son insatisfaction au consortium en décembre 2017, et celui-ci, en réponse, a intenté une poursuite contre Metrolinx en février 2018, demandant un report de la date d'achèvement du projet ainsi qu'un dédommagement. Les deux parties en sont venues à une entente en août 2018 : Metrolinx verserait 237 millions de dollars au consortium. Le rapport de la vérificatrice fait état d'irrégularités dans ce règlement : Metrolinx ne disposait pas d'assez de preuves documentées rapprochant le montant du règlement aux réclamations du consortium DFMA justifiées par la responsabilité partielle de Metrolinx dans les retards du projet.

Lorsque Metrolinx a dû indiquer s'il avait envisagé la construction d'un métro plutôt que d'un réseau de TLR, il a répondu que le TLR, bien qu'il soit moins rapide et que sa capacité soit inférieure à celle du métro, permet plus d'arrêts intermédiaires et est mieux adapté aux déplacements sur de courtes distances.

Le Comité a pris acte que l'entente avec le consortium, bien qu'elle n'ait modifié ni la portée des travaux ni l'échéance du projet, avait résolu plusieurs points de désaccord entre les parties (il s'agit d'un règlement unique sur la portée).

Le Comité s'est également intéressé au montant du règlement et à la méthode pour le calculer. Infrastructure Ontario a confirmé que c'était la plus importante somme versée pour un règlement dans le cadre d'un PPP dans l'histoire de l'Ontario. Metrolinx a précisé que pour le calcul, la part de responsabilité qui risquait de lui être attribuée a d'abord été évaluée (en pourcentage), puis ce pourcentage a été appliqué au total réclamé.

La vérificatrice a également souligné que 100 des 237 millions de dollars avaient été prévus en guise d'incitatif et d'encouragement à accélérer, et pourraient être récupérés si la majeure partie des travaux n'était pas terminée le 29 septembre 2021.

Sommé d'expliquer pourquoi il n'avait pas imposé d'amendes au consortium lorsque les retards avaient commencé à s'accumuler, Metrolinx a répondu que le modèle de responsabilité était structuré de telle façon qu'il ne pouvait lui-même décider du calendrier de travail. Infrastructure Ontario est chargée de verser des paiements mensuels au consortium, en plus d'une somme considérable lors de l'achèvement substantiel des travaux. Les travaux achevés et les paiements versés au consortium seront vérifiés et leur conformité sera certifiée par un certificateur indépendant en sous-traitance.

Les retards qui pourraient survenir plus tard dans le projet du TLR Eglinton Crosstown sont également un motif de préoccupation. Infrastructure Ontario a assuré au Comité que le projet était suivi de près; si un retard était détecté, le

processus serait aussitôt ralenti afin qu'aucune ressource ne reste inutilisée. Infrastructure Ontario a également indiqué que sa gestion de projets se fonde sur le principe de la « valeur acquise » : on crée des indicateurs de rendement pour le respect des coûts et du calendrier, qui permettent à Infrastructure Ontario d'avoir une vision claire de l'état d'un projet à tout moment. Metrolinx et Infrastructure Ontario rencontrent également chaque mois des membres de haute direction du consortium et leur personnel pour rester au fait de l'avancement du projet.

Recommandations du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

5. Metrolinx doit collaborer avec le consortium DMFA pour :

- a) résoudre rapidement les problèmes relevés par les conseillers techniques de Metrolinx et la CTT concernant les plans de conception qui ne répondent pas aux exigences et aux spécifications du projet;**
- b) réduire au minimum le nombre de conceptions partielles soumises à l'examen et l'approbation des conseillers techniques de Metrolinx et de la CTT;**
- c) inclure dans les prochains contrats des dispositions qui éviteront de lourdes pénalités.**

6. Metrolinx doit :

- a) 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;**
- b) fournir une justification valable du montant de 237 millions de dollars versé en règlement au consortium;**
- c) expliquer les mesures mises en place pour éviter d'autres dépassements de coûts et retards, et rendre ces renseignements accessibles au public.**

7. 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.

Projets d'électrification de Metrolinx

Le Comité s'est intéressé à l'électrification des trains du Réseau GO. Metrolinx soutient que les trains électriques roulent plus vite et représentent par conséquent une valeur économique accrue et un avantage pour la rapidité d'exploitation. Toutefois, l'organisme n'a pas précisé comment il comptait s'y prendre pour l'électrification : une caténaire, des trains à hydrogène ou encore

des trains bimodes, qui se rechargent en parcourant les segments électrifiés, utilisent l'énergie emmagasinée dans leurs batteries pour une partie des segments non électrifiés, puis passent au diesel pour le reste. L'option des trains au diesel n'était pas exclue, mais Metrolinx a donné à entendre qu'une analyse de rentabilité portant sur ce carburant aurait peu de chances de s'avérer concluante.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

8. Metrolinx doit :

- a) donner les détails de son engagement à électrifier la portion ferroviaire du Réseau GO;**
- b) établir un calendrier clair indiquant à quel moment chaque ligne de train du Réseau GO sera électrifiée.**

Développement du transport en commun

Le Comité a demandé à Metrolinx combien il s'attendait à recevoir en revenus découlant d'accords avec des entreprises et des promoteurs privés qui profitent des projets de transport en commun dans leur région. L'organisme a conclu deux partenariats d'envergure avec des entreprises privées. Dans l'un d'eux, Metrolinx a vendu les droits de superposition au-dessus de la gare de Mimico pour 20 millions de dollars, une somme qui servira à rénover la gare. Grâce à l'autre partenariat, une nouvelle gare, celle de Woodbine, remplacera l'ancienne Etobicoke Nord sans l'utilisation de deniers publics : une entreprise privée finance ce projet dont les coûts devraient être de l'ordre de 90 à 136 millions de dollars.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 9. Metrolinx doit préciser au Comité comment il structure ses accords avec les promoteurs privés et rendre ces renseignements accessibles au public.**

Processus de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA)

Metrolinx a dû présenter le détail de certains volets du mécanisme de PPP, notamment le modèle conception-construction-financement-entretien (CCFE), le transfert du risque au secteur privé et les dispositions prévues aux contrats pour gérer les retards qui pourraient survenir dans d'autres projets de TLR.

Suivant le modèle CCFE, Metrolinx reçoit, pour un projet particulier, des propositions de conception de la part de soumissionnaires. Les différentes conceptions sont ensuite évaluées sur deux plans : l'aspect systémique (bon agencement avec l'infrastructure existante) et l'aspect pratique, plus en profondeur (méthodes de construction, permis et autorisations requises). Enfin,

le certificateur indépendant atteste que les travaux et la portée respectent ce qui figurait initialement dans la proposition et dans le contrat de service.

Metrolinx a fait observer qu'il avait amélioré certains éléments du processus de transfert de risque, à savoir qu'il a séparé l'approvisionnement en matériel roulant et en biens bâtis. Dans le cadre du projet du TLR Eglinton Crosstown, par exemple, le matériel roulant provenait de Bombardier, et Metrolinx a signé un contrat avec un consortium pour la construction des stations dans la ville.

Bombardier a commencé à prendre du retard dans ses livraisons de matériel roulant, mais les pénalités que lui imposait Metrolinx étaient bien inférieures à celles que Metrolinx devait lui-même payer au consortium pour ces retards. Metrolinx a indiqué qu'il avait renégocié son entente avec Bombardier, réduisant la valeur du contrat et le nombre de véhicules et ajustant les frais de retard imposés à ce fournisseur pour qu'ils correspondent à ceux du consortium. Il a également mentionné que les leçons tirées du projet du TLR Eglinton avaient été mises en pratique dans les négociations contractuelles en cours pour le programme de transport rapide sur rail régional.

Infrastructure Ontario a répondu aux questions du Comité sur les protections qui pourraient être ajoutées aux contrats de DMFA des prochains PPP pour éviter le genre de retards dont a souffert le TLR Eglinton Crosstown. Elle a en outre rappelé les indicateurs de rendement qui ont fait l'objet de discussions durant le projet du TLR Eglinton Crosstown en soulignant qu'en plus, Metrolinx avait accentué sa surveillance des calendriers et était prêt à aider le consortium à surmonter ses difficultés, notamment quant aux autorisations municipales.

Recommandations du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

10. 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.

11. Infrastructure Ontario et Metrolinx doivent :

- a) 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;**
- b) 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).**

FINANCEMENT DE METROLINX

Le Comité a demandé à connaître les sources de financement de Metrolinx. Ce dernier a expliqué que les coûts en immobilisations étaient couverts par différentes sources qui varient d'un projet à l'autre, mais que les fonds venaient principalement des gouvernements provincial et fédéral. Pour ce qui est des

coûts de fonctionnement, environ 60 % sont financés par les recettes de l'organisme, et le reste, par une subvention du gouvernement de l'Ontario. En 2018, la subvention a couvert entre 38 % et 40 % des coûts de fonctionnement.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 12. 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.**

LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

1. Metrolinx doit :

- a) 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;**
- b) faire état de l'avancement des travaux au ministère des Transports et à la population de façon périodique;**
- c) rendre public le cadre d'établissement des priorités qui oriente le processus de sélection de son projet d'infrastructure.**

2. Metrolinx doit :

- a) répondre aux 61 questions présentées par la Cité de Toronto au sujet du *Plan de transport régional 2041* et transmettre ses réponses au Comité;**
- b) dresser un plan d'action pour cerner les besoins croissants en matière de connectivité du réseau de transport régional de la RGTH dans son ensemble 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;**
- c) mettre à jour son cadre d'établissement des priorités pour orienter l'exécution des projets définis dans le *Plan de transport régional 2041*;**
- d) élaborer et proposer une stratégie de financement pour approbation par la province et les administrations municipales;**
- e) élaborer un plan d'action assorti de calendriers d'exécution liés à la stratégie de financement;**
- f) faire rapport publiquement de son degré de conformité à ce plan d'action.**

3. Metrolinx doit :

- a) 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;**
- b) 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;

- c) mener un processus de demande de propositions en vue de l'approvisionnement en services de gestion de programmes définis;**
 - d) 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;**
 - e) vérifier les documents des entreprises sous-traitantes et évaluer leur travail de façon périodique;**
 - f) 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.**
- 4. Le ministère des Transports doit demander à Metrolinx de cesser de renouveler ses contrats avec les entreprises qui obtiennent de mauvais résultats à l'examen du rendement des fournisseurs.**
- 5. Metrolinx doit collaborer avec le consortium DMFA pour :**
- a) résoudre rapidement les problèmes relevés par les conseillers techniques de Metrolinx et la CTT concernant les plans de conception qui ne répondent pas aux exigences et aux spécifications du projet;**
 - b) réduire au minimum le nombre de conceptions partielles soumises à l'examen et l'approbation des conseillers techniques de Metrolinx et de la CTT;**
 - c) inclure dans les prochains contrats des dispositions qui éviteront de lourdes pénalités.**
- 6. Metrolinx doit :**
- a) 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;**
 - b) fournir une justification valable du montant de 237 millions de dollars versé en règlement au consortium;**
 - c) expliquer les mesures mises en place pour éviter d'autres dépassements de coûts et retards, et rendre ces renseignements accessibles au public.**

- 7. 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.**
- 8. Metrolinx doit :**
 - a) donner les détails de son engagement à électrifier la portion ferroviaire du Réseau GO;**
 - b) établir un calendrier clair indiquant à quel moment chaque ligne de train du Réseau GO sera électrifiée.**
- 9. Metrolinx doit préciser au Comité comment il structure ses accords avec les promoteurs privés et rendre ces renseignements accessibles au public.**
- 10. 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.**
- 11. Infrastructure Ontario et Metrolinx doivent :**
 - a) 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;**
 - b) 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).**
- 12. 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.**