

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

METROLINX – ADJUDICATION ET SURVEILLANCE DES MARCHÉS DE CONSTRUCTION DES TRANSPORTS EN COMMUN

(RAPPORT ANNUEL 2016 DU BUREAU DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DE
L'ONTARIO, SECTION 3.09)

3^e session, 41^e législature
67 Elizabeth II

ISBN 978-1-4868-1787-0 (Imprimé)
ISBN 978-1-4868-1789-4 [Anglais] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1791-7 [Français] (PDF)
ISBN 978-1-4868-1788-7 [Anglais] (HTML)
ISBN 978-1-4868-1790-0 [Français] (HTML)

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Dave Levac
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.

Le président du comité,

Ernie Hardeman

Queen's Park
Mai 2018

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LISTE DES MEMBRES

3^e session, 41^e législature

ERNIE HARDEMAN
Président

LISA MACLEOD
Vice-présidente

BOB DELANEY

PERCY HATFIELD

VIC DHILLON

RANDY HILLIER

HAN DONG

LIZ SANDALS

JOHN FRASER



KATCH KOCH
Greffier du comité

IAN MORRIS
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION	1
REMERCIEMENTS	1
CONTEXTE	1
FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT	2
PROBLÈMES SOULEVÉS DANS LE CADRE DE L'AUDIT ET AUPRÈS DU COMITÉ	3
Consultants en conception	3
Entrepreneurs en construction	5
<i>Rendement des entrepreneurs</i>	5
<i>Dommages-intérêts déterminés</i>	6
<i>Sécurité</i>	6
<i>Défectuosités</i>	8
<i>Sous-traitants</i>	8
Système de comptabilité	9
Canadien National et Chemin de fer Canadien Pacifique	10
Processus des étapes de contrôle	12
LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	13

PRÉSENTATION

Le 21 février 2018, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu des audiences publiques concernant l'audit (section 3.09 du *Rapport annuel 2016* de la vérificatrice générale) sur l'adjudication et la surveillance des marchés de construction des transports en commun par Metrolinx. De hauts fonctionnaires de Metrolinx et du ministère des Transports ont participé à ces audiences. (Pour consulter les travaux du Comité, voir le *Journal des débats* du Comité en date du 21 février 2018.)

Le Comité avalise les observations et les recommandations de la vérificatrice générale, et présente ses propres constats, points de vue et recommandations dans le présent rapport. Metrolinx 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 permanent des comptes publics souhaite remercier les représentants de Metrolinx et du ministère des Transports pour leur présence aux audiences. Le Comité souhaite également souligner la contribution du Bureau de la vérificatrice générale, du greffier du Comité et du personnel du Service de recherche de l'Assemblée législative aux audiences et à la rédaction du présent rapport.

CONTEXTE

Metrolinx est un organisme du ministère des Transports qui est responsable de l'exploitation d'un réseau de parcours de trains et d'autobus sur une superficie de plus de 11 000 kilomètres carrés dans la région du grand Toronto et de Hamilton. Évalué à 11 milliards de dollars, Metrolinx exploite environ 680 km de voies ferrées sur 7 lignes de train, 66 gares et 15 stations d'autobus. Limité au sud par le lac Ontario, ce réseau s'étend entre Hamilton à l'ouest, Barrie au nord et Oshawa à l'est. Au total, environ 69 millions de passagers utilisent les véhicules de Metrolinx tous les ans. De plus, on dénombre quelque 70 000 places de stationnement dans 10 stationnements intérieurs multiniveaux et 139 parcs de stationnement de surface. Sur l'ensemble du réseau se trouvent approximativement 470 passerelles et ponts pour les piétons et les trains. Metrolinx possède présentement 79 % des voies sur lesquelles il réalise ses activités, tandis que le CN en possède environ 10 % et le CP, 11 %.

Metrolinx a été créé en 2006 à titre d'organisme de planification, puis a été fusionné en 2009 avec le réseau de transport en commun GO (le Réseau GO), qui exploitait le réseau régional depuis 1967. À la suite de la fusion, Metrolinx a assumé la responsabilité de l'exploitation, de l'entretien et de l'expansion du réseau de trains et d'autobus du Réseau GO. L'accroissement de la capacité des transports en commun est une grande priorité de Metrolinx. Aux termes du Grand Projet sur 25 ans, annoncé par le gouvernement en 2008, des fonds

d'environ 27 milliards de dollars ont été affectés à la nouvelle infrastructure de transport en commun pour les 10 années suivantes, soit de 2016-2017 à 2025-2026.

Au cours des cinq dernières années, Metrolinx a mené à terme quelque 520 projets de construction totalisant près de 4,1 milliards de dollars; chaque projet a coûté en moyenne tout près de 8 millions de dollars. Ces projets comprenaient la construction de nouveaux parcs de stationnement, ainsi que le prolongement des voies ferrées et la construction de tunnels et de ponts pour les trains du Réseau GO, et la modernisation des gares GO existantes.

Les projets de construction sont réalisés différemment selon l'entrepreneur retenu par Metrolinx. Sur les 4,1 milliards de dollars dépensés par Metrolinx au cours des cinq dernières années, environ 3,4 milliards (82 %) ont été affectés à des projets dont l'intégralité des travaux ont été impartis par Metrolinx, c'est-à-dire que les projets ont été conçus, exécutés et supervisés par des entreprises externes. Pour la majorité des projets, Metrolinx a passé un marché avec une entreprise pour la conception et une autre entreprise pour la réalisation (il s'agit du modèle traditionnel d'exécution des projets de construction).

Le solde de 725 millions (18 %) a été versé à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et à la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique (CP). Au moment de sa création, le Réseau GO utilisait les voies existantes du CN et du CP. Lorsque la demande de service s'est accrue, le Réseau GO a acheté le plus de voies et de terres avoisinantes possible du CN et du CP. Il a payé le CN et le CP pour construire de nouvelles voies sur leurs terres et leur a versé des droits, conformément aux modalités de leur entente, pour les utiliser. Cette situation s'est poursuivie après que Metrolinx a assumé la responsabilité du Réseau GO, et Metrolinx a donc dû retenir les services du CN ou du CP à titre d'entrepreneur exclusif pour réaliser ces projets.

FAITS SAILLANTS DE L'AUDIT

L'audit a révélé que Metrolinx n'avait pas mis en place de procédures adéquates pour s'assurer constamment de l'optimisation des ressources dans l'exécution des projets. En raison des lacunes relevées concernant ses processus de surveillance des marchés de construction, et compte tenu des déficiences que le personnel de l'audit a constatées dans un échantillon de marchés, il se peut que Metrolinx dépense plus que nécessaire, et il existe d'importants risques que cette situation se poursuive.

Metrolinx continue de passer des marchés avec des entrepreneurs peu performants, dont le prix de soumission était le plus bas. Il ne fait pas de suivi du rendement antérieur des entrepreneurs et n'évalue pas leur capacité à achever les travaux à temps, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires pour Metrolinx, qui a eu des années pour mettre en place un système de gestion du rendement des entrepreneurs, mais ne l'a toujours pas fait.

Concernant les marchés avec le CN et le CP, Metrolinx ne vérifie pas s'il obtient les travaux qu'il a payés et si les prix sont raisonnables. Lorsqu'il demande des pièces neuves pour un projet et qu'il paye le prix de pièces neuves (plutôt que des pièces recyclées moins coûteuses), il ne vérifie pas si les pièces sont

véritablement neuves, et sait donc pas s'il obtient ce pour quoi il a payé. Il a aussi payé les marges extrêmement élevées facturées par le CN pour aménager de nouvelles voies à son usage (les marges du CN sont indiquées sur ses factures, alors que celles du CP sont moins évidentes).

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

Des problèmes importants ressortent de l'audit et des séances du Comité. Le Comité estime que les questions suivantes sont particulièrement préoccupantes.

Consultants en conception

Il est ressorti de l'audit que Metrolinx faisait peu pour recouvrer les coûts additionnels causés par les erreurs et les retards imputables aux consultants en conception, et pour prévenir la récurrence de ces coûts. Dans un échantillon de six projets, dont les coûts de construction initiaux totalisaient plus de 178 millions de dollars, 22,5 millions de plus ont été dépensés en raison des erreurs et omissions imputables aux consultants en conception. Toutefois, ces cas n'ont entraîné aucune conséquence, et Metrolinx n'a pas tenu compte de ce rendement médiocre lorsqu'il a retenu ces consultants pour des projets ultérieurs.

Dans sa réponse aux recommandations de la vérificatrice générale, Metrolinx a indiqué qu'il était en train de mettre en œuvre un nouveau programme de réalisation et de gestion des avantages, afin que les projets d'immobilisations remplissent les objectifs prévus dans l'analyse de rentabilisation approuvée. Ce programme favorisera le respect des exigences formulées dans cette analyse, renforcera la gouvernance opérationnelle des projets d'immobilisations, et prévoira des contrôles aux étapes clés, contrôles grâce auxquels les organismes parrains pourront exercer une supervision et un contrôle adéquats de l'envergure et de l'état d'avancement du projet. Metrolinx instaurera aussi un processus fiable de gestion des risques contribuant à optimiser les résultats, processus qui sera soutenu par une série de mesures de rendement pour chaque projet afin de démontrer l'optimisation des ressources.

Metrolinx a signalé qu'il en était aux dernières étapes de la mise en œuvre d'un processus visant à voir à ce que les évaluations du travail des consultants soient effectuées et documentées avec la même rigueur dans tout le Groupe des projets d'immobilisations (GPI). Il disposera ainsi de l'information nécessaire pour gérer le rendement des consultants et prendre des mesures adéquates en cas d'erreurs ou d'omissions dans la conception. À ce jour, le groupe des normes de conception et de construction techniques de Metrolinx a répertorié les rôles et les responsabilités des équipes du GPI dans une nouvelle procédure, laquelle a fait l'objet de séances d'information du personnel, et il y aussi eu un rappel des responsabilités redditionnelles.

Dans le cadre d'une suite de procédures et de processus supportés par un système (Primavera Contract Manager v14 : le système CM14), Metrolinx a perfectionné et introduit une procédure de règlement des réclamations et des différends qui permet au personnel et aux fournisseurs de remédier à des problèmes de conception ou de construction. Grâce à ce processus, le personnel

dispose des instructions décrivant les moyens de recouvrer les coûts associés aux erreurs et aux omissions. Il utilisera l'information recueillie dans le système pour étayer les dossiers de réclamation et établir la documentation nécessaire au recouvrement des coûts engendrés par les erreurs ou les omissions. Le système CM14 a été introduit pour tous les contrats du Groupe des projets d'immobilisations (GPI), de transport en commun rapide et de transport en commun rapide sur rail régional. Les équipes de projet ont reçu une formation axée sur les objectifs, en classe et individuelle, sur les systèmes et les procédures et processus connexes, ainsi que des outils de travail simplifiés.

En juin 2015, dans le cadre de son programme de gestion des relations avec les fournisseurs, Metrolinx a achevé la conception d'un vaste programme de gestion du rendement des fournisseurs (GRF) qui vise à examiner et à quantifier le rendement de ses fournisseurs, pour chaque contrat, et dans toute son organisation lorsque plusieurs marchés ont été passés avec un même fournisseur. Les données sur le rendement feront partie du processus d'évaluation pour la passation d'autres marchés avec les fournisseurs. Depuis janvier 2015, les marchés publics attribués sont chacun assortis d'une fiche de pointage que Metrolinx utilisera pour évaluer le rendement du fournisseur selon des indicateurs précis.

Metrolinx a publié les procédures et les directives relatives au programme de GRF sur son site Web externe. Il y a eu des séances de formation et d'information pour les intervenants internes et externes. Metrolinx soutient ce programme au moyen d'un système informatique, utilisé pour consigner les fiches de pointage, pour effectuer la saisie, l'analyse et le suivi des données du programme de GRF pour chaque contrat et chaque fournisseur, et pour permettre aux fournisseurs d'accéder à leurs données et pointages relatifs au programme. Le système contient actuellement 85 % des métadonnées des projets. Les premières évaluations de fiches de pointage ont été effectuées et les résultats, enregistrés dans le système en septembre 2017.

En décembre 2017, Metrolinx a lancé un appel d'offres constituant un projet pilote intégrant des données sur le rendement des fournisseurs générées par le programme de GRF, dans le cadre du processus d'évaluation pour la passation des marchés. Metrolinx continue d'exercer son droit de ne pas attribuer un marché à un entrepreneur ayant produit un rendement médiocre dans un projet de Metrolinx ou tout autre projet, à la lumière des données recueillies dans le cadre de sa vérification des antécédents.

Neuf procédures de gestion des marchés ont été élaborées pour assurer le suivi des dépassements de coûts et définir les rôles et les responsabilités du personnel chargé de recouvrer ces dépassements.

L'évaluation et la passation du marché résultant du projet pilote de GRF et l'analyse des leçons retenues de ce projet devraient être terminées d'ici la fin de mars 2018. À ce moment-là, les métadonnées des projets correspondant aux marchés auxquels s'applique le programme de GRF seront enregistrées dans le système informatique, et les fiches de pointage seront évaluées régulièrement. À partir d'avril 2018, les nouveaux marchés seront passés avec les fournisseurs selon des critères d'évaluation dont feront partie les données de GRF.

Afin de remédier aux problèmes de retards, Metrolinx a établi des exigences devant servir de balises aux fournisseurs concernant les échéanciers. Metrolinx a répertorié les rôles et responsabilités relatifs à l'examen et à l'approbation des calendriers initiaux (planifiés) de l'entrepreneur, qui serviront à l'évaluation de l'avancement des travaux ainsi qu'aux mises à jour qui seront apportées au calendrier durant la période des travaux. Metrolinx a intégré des clauses contractuelles plus strictes aux nouveaux marchés de construction. Ces clauses exigent que l'entreprise remette rapidement un calendrier complet, et prévoient des sanctions en cas d'infraction, ce qui concourra au respect des exigences. Les clauses renforcées relatives au calendrier et les protocoles d'évaluation favoriseront l'uniformité des soumissions, faciliteront la gestion de l'interface et constitueront un outil de repérage et de résolution rapides des problèmes pouvant nuire au respect de l'échéancier.

Metrolinx a communiqué ces exigences aux fournisseurs, et celles-ci ont récemment été intégrées aux marchés de construction.

Metrolinx a déclaré qu'une équipe chargée de la prestation intégrée des programmes entrera en fonction d'ici la fin de l'exercice 2017-2018, ce qui renforcera la supervision de l'échéancier de chaque projet.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 1. Que Metrolinx communique au Comité ses plus récents résultats, y compris ceux de 2016-2017 et 2017-2018, concernant les coûts additionnels engendrés par les erreurs et les omissions des consultants en conception.**
- 2. Que Metrolinx communique au Comité les résultats de ses évaluations et l'énoncé des leçons retenues du projet pilote de passation de marché avec la gestion du rendement des fournisseurs (GRF), projet censé être achevé en mars 2018.**

Entrepreneurs en construction

Rendement des entrepreneurs

Il est ressorti de l'audit que Metrolinx ne semblait pas s'occuper des problèmes causés par les entrepreneurs en construction ayant fourni un rendement médiocre dans de précédents projets de Metrolinx, à ceci près qu'il l'a fait dans deux cas.

Dans sa réponse, Metrolinx a fait valoir qu'il prévoyait, à partir d'avril 2018, intégrer des données de gestion du rendement du fournisseur aux critères d'évaluation servant à déterminer l'attribution des nouveaux marchés.

Il a ajouté qu'il travaillait activement à assurer un rendement satisfaisant au chapitre de la sécurité en rendant obligatoire le programme de certificats des résultats pour tous les marchés de construction. Ce programme constitue une norme d'avant-garde de l'industrie garantissant que l'entrepreneur se dote d'un système complet de gestion en santé et sécurité. À compter du quatrième

trimestre de 2017-2018, le certificat des résultats sera obligatoire pour les marchés de construction tous montants confondus.

Dommmages-intérêts déterminés

L'audit a établi que Metrolinx imposait rarement des sanctions aux entrepreneurs pour des retards d'exécution. Or les retards d'exécution ont entraîné des coûts additionnels. Pour huit projets dont le budget initial total des services de supervision se chiffrait à 1,35 million de dollars, un montant supplémentaire de plus de 2 millions a été engagé en raison des retards. Même si Metrolinx pouvait imposer aux entrepreneurs des « dommages-intérêts déterminés » (un montant prédéterminé qui est inclus dans les marchés pour couvrir les coûts de supervision additionnels en cas de retard), il ne l'a pas toujours fait. Par ailleurs, selon les renseignements que Metrolinx a fournis à la vérificatrice générale, celui-ci a rarement imposé des sanctions aux entrepreneurs pour recouvrer des coûts additionnels.

Dans sa réponse, Metrolinx a déclaré être en train d'élaborer et de documenter une stratégie normalisée prévoyant l'inclusion de dommages-intérêts déterminés dans ses marchés de construction lorsqu'il est possible d'établir une estimation réaliste des pertes non négligeables. Cette stratégie comprendra des instructions pour les gestionnaires de projet concernant le calcul de dommages-intérêts appropriés. Metrolinx a aussi déclaré que l'inclusion des dommages-intérêts déterminés dans ses modèles de marché était une pratique standard dont l'application au projet était déterminée au cas par cas. Les intérêts déterminés appropriés seront appliqués à tous les marchés pour lesquels Metrolinx est raisonnablement en mesure de faire une estimation anticipée des coûts non négligeables qui pourraient résulter des retards attribuables à l'entrepreneur. Une formation pour 200 à 250 gestionnaires de projet et employés sera intégrée aux initiatives de formation sur la gestion des marchés.

Metrolinx a déclaré qu'une équipe chargée de la prestation intégrée des programmes entrera en fonction d'ici la fin de l'exercice 2017-2018, ce qui renforcera la supervision de l'échéancier de chaque projet. Les équipes auront ainsi la bonne orientation et des ressources adéquates pour permettre à Metrolinx d'améliorer le respect des délais.

Sécurité

Il ressort de l'audit que Metrolinx n'impose pas de sanction aux entrepreneurs qui contreviennent aux règlements de sécurité durant leurs travaux. La vérificatrice générale a observé que *tous* les audits de conformité aux règlements de sécurité sur les chantiers de construction effectués par Metrolinx au cours des trois dernières années avaient révélé que les entrepreneurs avaient contrevenu aux règlements.

Dans sa réponse, Metrolinx a indiqué qu'il renforcerait son processus d'audit en exigeant l'exécution d'un suivi pour tous les audits de sécurité. Il a aussi indiqué qu'il s'était doté d'un programme de gestion de la sécurité des travaux de construction (PGSTC) comprenant une formation en sécurité obligatoire pour tous les travailleurs des projets dirigés par Metrolinx, y compris ceux des sous-traitants qui exécutent des travaux sur les couloirs ferroviaires. Plus de 20 000 travailleurs ont été formés.

Metrolinx a souligné que la sécurité était l'une de ses grandes priorités. Son processus prévoit des sanctions progressives. Le PGSTC prévoit l'application d'un règlement de la troisième faute pouvant aller jusqu'à l'expulsion de travailleurs du site du projet. Lorsque c'est lui qui dirige le projet, Metrolinx est en mesure de vérifier, d'imposer et de confirmer le respect des règlements pour tous les cas de manquement à la sécurité.

Lorsque le marché est attribué à un entrepreneur (donc que ce n'est pas Metrolinx qui réalise le projet), Metrolinx intègre diverses mesures de redressement dans ses marchés, y compris des exigences strictes en vue de remédier aux problèmes lorsqu'il survient des manquements à la sécurité. En tant que promoteur, Metrolinx effectue des observations et des audits pour vérifier la sécurité, et communique les résultats à l'entrepreneur, afin que celui-ci corrige la situation conformément aux conditions contractuelles s'il y a lieu. Lorsque des manquements à la sécurité ou des incidents de sécurité surviennent, les entrepreneurs sont tenus d'élaborer des plans de redressement, et Metrolinx procède à des audits de suivi et documente leurs résultats pour confirmer que les plans ont été mis en œuvre.

Metrolinx continuera la mise en œuvre du programme de gestion de la sécurité des travaux de construction. Outre la mise en œuvre, les audits de la qualité vérifiant la conformité au PGSTC se poursuivront pendant l'exercice 2018. Metrolinx a préparé pour les employés une formation sur la sécurité dont une partie porte sur ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire pour mieux garantir la sécurité sans assumer de responsabilité additionnelle.

En sa qualité de promoteur, Metrolinx instaurera des audits de suivi afin de vérifier le respect des clauses de sécurité pour lesquelles il y a eu un manquement (selon les exigences de Metrolinx et la réglementation). La mise en place de cette mesure se poursuivra durant l'exercice 2018, parallèlement à la formation sur la sécurité. Dans ses nouveaux marchés, Metrolinx exige que les entrepreneurs fournissent des données mensuelles sur la sécurité. Dorénavant, il utilisera ces données pour dégager et évaluer les tendances observées. L'application de cette mesure se poursuivra dès que commenceront les travaux régis par les nouveaux marchés. Metrolinx donnera la formation sur la sécurité aux employés à compter du premier trimestre de l'exercice 2018.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 3. Que Metrolinx remette au Comité un résumé indiquant le nombre de manquements à la sécurité qu'elle a relevés dans ses audits effectués sur les chantiers des entrepreneurs durant l'année dernière.**
- 4. Que Metrolinx communique une mise à jour sur ses initiatives de formation en gestion de marchés, notamment sur l'élaboration de sa stratégie normalisée d'inclusion de dommages-intérêts déterminés dans ses marchés de construction.**

Défectuosités

Il est ressorti de l'audit que Metrolinx ne faisait pas preuve de diligence pour s'assurer que les entrepreneurs corrigent en temps opportun les défectuosités dans leur travail. La vérificatrice générale a constaté qu'en moyenne, les entrepreneurs avaient pris près de huit mois pour corriger les défectuosités en suspens (beaucoup plus que les deux mois qui sont la norme du secteur).

Dans sa réponse, Metrolinx a indiqué qu'il avait perfectionné et instauré la procédure d'exécution et de clôture des marchés, ainsi que la procédure d'achèvement substantiel, pour donner suite aux recommandations de la vérificatrice générale. Ces nouvelles procédures s'inscrivent dans une série de procédures et de processus supportés par des systèmes connexes (CM14).

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

5. Que Metrolinx fournisse au Comité :

- a) une liste des projets achevés au cours de l'an dernier, avec l'indication du temps qu'il a fallu pour corriger les défectuosités dans chaque projet;**
- b) lorsqu'il y a eu manquement à la norme du secteur, soit deux mois, pour la correction de toutes les défectuosités, une explication des raisons de ce manquement.**

6. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour sur sa procédure d'exécution et de clôture des marchés et sur sa procédure d'achèvement substantiel, et explique en quoi ces procédures l'ont aidé à fermer les projets à l'intérieur du délai de deux mois prescrit par les normes industrielles.

Sous-traitants

L'audit a révélé que Metrolinx n'avait pas atténué le risque posé par le piètre rendement des sous-traitants retenus par l'entrepreneur. On peut notamment y lire que Metrolinx autorisait les entrepreneurs à sous-traiter l'intégralité (100 %) des travaux liés à ses projets. Metrolinx a connu d'importants problèmes avec les sous-traitants – à un point tel que son personnel lui a demandé de présélectionner les sous-traitants de manière à éviter que ceux dont les antécédents sont défavorables compromettent l'échéancier des projets.

Dans sa réponse, Metrolinx a indiqué qu'il avait commencé à exiger que tous les consultants et les entrepreneurs lui remettent un plan de gestion de la qualité avant le début des travaux. Metrolinx se sert de ce plan pour effectuer périodiquement des audits à la fin des grandes étapes des travaux. Les exigences du plan ont été intégrées à celles des marchés sur le modèle de la DMFA et des marchés de services de consultation importants. Les audits sont effectués auprès des fournisseurs chargés d'un projet sur le modèle de DMFA ou d'un marché de services de consultation importants.

Metrolinx a mis en œuvre un nouveau système de gestion du rendement des fournisseurs (SGRF), afin de pouvoir attribuer les marchés en tenant compte du rendement antérieur. Le fournisseur sera évalué en tenant compte d'indicateurs de rendement clés indiqués dans la fiche d'évaluation du SGRF. Si un sous-traitant d'un entrepreneur ne fournit pas le rendement attendu, cela aura une incidence sur la cote attribuée à l'entrepreneur dans le SGRF, cote qui servira ensuite à évaluer l'entrepreneur et à déterminer s'il pourra participer à des projets futurs de Metrolinx. L'entrepreneur est ainsi incité à gérer efficacement le rendement de ses sous-traitants.

Metrolinx intégrera ce programme à son système informatique, et la production des fiches d'évaluation à ses processus courants. À compter d'avril 2018, la passation des nouveaux marchés s'effectuera selon des critères d'évaluation qui intégreront les données de gestion du rendement des fournisseurs.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 7. Que Metrolinx communique au Comité les résultats d'analyse de son service d'approvisionnement concernant le type de procédure ou de clause qui sera intégrée aux marchés pour éviter la sous-traitance d'une part trop importante des travaux.**
- 8. Que Metrolinx communique au Comité son évaluation des avantages d'instaurer un processus de présélection des sous-traitants de grande taille.**

Système de comptabilité

L'audit a établi que Metrolinx n'avait pas mis en place, dans son système de gestion des entreprises, une mesure de contrôle pour s'assurer que les paiements excédant les budgets établis et donnant lieu à des dépassements de coûts ont été approuvés. Par conséquent, les chargés de projet doivent faire un suivi manuel des dépenses de projets pour s'assurer qu'elles sont conformes aux budgets.

Dans sa réponse, Metrolinx a déclaré qu'avant l'implantation de son module d'approvisionnement Oracle, tous les bons de commande considérés comme exécutés ont été fermés sans être convertis dans le nouveau module. Au total, 10 367 bons d'achat ont été fermés lors du processus de nettoyage des données.

Dans le cadre d'une série de procédures et de processus supportés par des systèmes connexes (CM14), Metrolinx a perfectionné et instauré la procédure relative aux paiements, la procédure d'émission des commandes, la procédure de modification des marchés et la procédure d'exécution et de clôture des marchés.

Ces processus procurent au personnel les repères et l'information nécessaires dans CM14 pour s'assurer que les paiements sont émis sans dépasser le budget approuvé ni les plafonds des bons de commande. Les améliorations de

l'interface entre CM14 et le module d'approvisionnement Oracle permettront d'automatiser le processus de fermeture des bons de commande des projets achevés, ce qui devrait être chose faite au quatrième trimestre de 2017-2018.

Canadien National et Chemin de fer Canadien Pacifique

L'audit a fait ressortir que Metrolinx payait les factures de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN) et de Chemin de fer Canadien Pacifique (CP) sans vérifier la majorité des coûts. Les coûts des projets que Metrolinx entreprend avec le CN et le CP sont établis de deux façons. Pour certains projets, le CN présente une estimation des coûts globaux, puis cette estimation constitue le montant forfaitaire que Metrolinx paye pour le projet. Pour les autres projets du CN et presque tous ceux du CP, le fournisseur établit sa facture en se basant sur les matériaux et la durée des projets. Dans tous les cas, Metrolinx paye le CN et le CP sans vérifier la majorité des coûts. Le CN a facturé des frais de matériel et de main-d'œuvre sensiblement plus élevés que ceux d'autres sociétés ferroviaires avec lesquelles Metrolinx fait affaire. Les frais de matériel en particulier étaient plus élevés d'environ 60 %, et les frais de main-d'œuvre, supérieurs de 130 %. Les renseignements sur les coûts facturés par le CP n'étaient pas suffisamment détaillés pour que la vérificatrice générale puisse faire la comparaison.

L'audit a également fait ressortir que Metrolinx payait des marges extrêmement élevées au CN et au CP. Tous les marchés passés avec le CN et le CP sont des marchés à fournisseur unique. La marge facturée par le CN sur la main-d'œuvre et les pièces est fixée dans un contrat-cadre à long terme conclu avec Metrolinx. Elle peut être de 74 % supérieure aux normes de l'industrie. Dans le cas du CP, Metrolinx n'a pas négocié de marge, et celle-ci n'est généralement pas transparente. La vérificatrice générale a noté que le CP avait indiqué sa marge pour un seul projet de l'échantillon, et que celle-ci était d'environ 30 % plus élevée que la norme de l'industrie.

Dans sa réponse, Metrolinx a indiqué qu'il avait perfectionné et introduit une série de procédures et de processus supportés par des systèmes connexes (CM14) afin que le personnel puisse gérer tous les aspects des marchés, que l'autre partie soit un fournisseur ou une compagnie de chemin de fer. Les processus l'aideront à valider les entrées de factures, à évaluer le caractère raisonnable des coûts par rapport au budget par comparaison avec les estimations et les prévisions de Metrolinx, et à effectuer des audits de deuxième niveau pour vérifier la gestion de la sécurité et de la qualité.

Metrolinx détient des droits d'audit qui sont obligatoires depuis longtemps sur les marchés avec le CN et le CP, mais ces droits n'ont pas toujours été définis de la même façon. Par ailleurs, Metrolinx inclut des droits d'audit dans tous ses nouveaux marchés avec le CP et le CN. Ces clauses l'autorisent à auditer les factures. Metrolinx (soit le groupe de l'infrastructure des couloirs ferroviaires et le groupe des projets d'immobilisations), pour exercer ce droit, a récemment fait examiner par un tiers les travaux du CN et du CP.

Metrolinx a retenu les services de PricewaterhouseCoopers (PwC) pour une évaluation du respect des marchés, dans le cadre de ses procédures de gouvernance visant la gestion efficace des coûts et des budgets des marchés conclus avec ses fournisseurs. PwC a donc fait une évaluation indépendante

portant sur le contrat-cadre d'exploitation et le contrat-cadre de construction conclus avec le CN, sur le contrat d'exploitation du service de trains de banlieue conclu avec le CP, et sur les principales pièces justificatives. Elle a aussi rencontré en entrevue des responsables de Metrolinx ayant participé à la gestion de ces contrats. Cette évaluation s'est terminée au printemps 2017, et le rapport final de PwC a été remis le 5 juillet 2017. Les conclusions de PwC ont été examinées, et les recommandations sont prises en compte dans les négociations en cours.

Le personnel de Metrolinx a effectué un examen interne des conditions du contrat-cadre de construction. À la lumière du rapport de PwC et de cet examen interne, il prépare actuellement une liste de possibles mises à jour de ce contrat-cadre, laquelle comprend des modifications proposées aux conditions du marché. Vu la complexité des tenants et aboutissants du contrat-cadre et vu les autres négociations en cours avec le CN, il n'est pas possible d'estimer quand la nouvelle version du contrat-cadre sera prête.

Une liste des travaux requis dans les couloirs du CN et du CP pour le transport en commun rapide sur rail régional et pour d'autres projets (notamment ceux du train léger) est en cours d'élaboration. De plus, on n'a indiqué qu'un seul point de contact avec le service juridique pour la supervision des négociations des marchés avec le CN et le CP. Ces mesures permettront de coordonner les négociations et d'assortir de conditions adéquates les marchés avec le CN et le CP.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 9. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour de ses négociations avec le CP pour l'inclusion du droit d'auditer les factures du CP.**
- 10. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour de son examen et de sa renégociation du contrat-cadre de construction avec le CN.**
- 11. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour des résultats des examens par un tiers des projets du CN et du CP.**
- 12. Que Metrolinx remette au Comité, une fois terminées les négociations avec le CN et le CP, son bilan annuel des coûts de fonctionnement résultant des 20 % des lignes qu'il exploite sur les réseaux du CN et du CP.**

Processus des étapes de contrôle

Le Comité a su que Metrolinx avait instauré un processus des étapes de contrôle (ou points de décisions). Ce processus, qui est une pratique exemplaire appliquée ailleurs, assure la bonne orchestration des décisions relatives aux projets, et ce, à chacune des étapes de contrôle. Toutes les parties intéressées du marché connaissent les décisions prises à chaque étape. Ces étapes sont l'étude de faisabilité, puis l'analyse des options (méthode d'évaluation des modèles possibles consistant à analyser les coûts d'immobilisations et de fonctionnement à long terme, afin de dégager les modèles les plus économiques sur tout le cycle de vie), et ensuite la conception préliminaire, la conception et l'acquisition.

LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

- 1. Que Metrolinx communique au Comité ses plus récents résultats, y compris ceux de 2016-2017 et 2017-2018, concernant les coûts additionnels engendrés par les erreurs et les omissions des consultants en conception.**
- 2. Que Metrolinx communique au Comité les résultats de ses évaluations et l'énoncé des leçons retenues du projet pilote de passation de marché avec la gestion du rendement des fournisseurs (GRF), projet censé être achevé en mars 2018.**
- 3. Que Metrolinx remette au Comité un résumé indiquant le nombre de manquements à la sécurité qu'elle a relevés dans ses audits effectués sur les chantiers des entrepreneurs durant l'année dernière.**
- 4. Que Metrolinx communique une mise à jour sur ses initiatives de formation en gestion de marchés, notamment sur l'élaboration de sa stratégie normalisée d'inclusion de dommages-intérêts déterminés dans ses marchés de construction.**
- 5. Que Metrolinx fournisse au Comité :**
 - a) une liste des projets achevés au cours de l'an dernier, avec l'indication du temps qu'il a fallu pour corriger les déficiences dans chaque projet;**
 - b) lorsqu'il y a eu manquement à la norme du secteur, soit deux mois, pour la correction de toutes les déficiences, une explication des raisons de ce manquement.**
- 6. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour sur sa procédure d'exécution et de clôture des marchés et sur sa procédure d'achèvement substantiel, et explique en quoi ces procédures l'ont aidé à fermer les projets à l'intérieur du délai de deux mois prescrit par les normes industrielles.**
- 7. Que Metrolinx communique au Comité les résultats d'analyse de son service d'approvisionnement concernant le type de procédure ou de clause qui sera intégrée aux marchés pour éviter la sous-traitance d'une part trop importante des travaux.**
- 8. Que Metrolinx communique au Comité son évaluation des avantages d'instaurer un processus de présélection des sous-traitants de grande taille.**
- 9. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour de ses négociations avec le CP pour l'inclusion du droit d'auditer les factures du CP.**

- 10. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour de son examen et de sa renégociation du contrat-cadre de construction avec le CN.**
- 11. Que Metrolinx communique au Comité une mise à jour des résultats des examens par un tiers des projets du CN et du CP.**
- 12. Que Metrolinx remette au Comité, une fois terminées les négociations avec le CN et le CP, son bilan annuel des coûts de fonctionnement résultant des 20 % des lignes qu'il exploite sur les réseaux du CN et du CP.**