

CHAPITRE

4

Agence métropolitaine de transport : gouvernance et gestion des grands projets d'infrastructure

Entités vérifiées :

Agence métropolitaine de transport
Ministère des Transports du Québec

Mise en contexte

- L'Agence métropolitaine de transport (AMT) doit planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif sur son territoire.
- L'AMT évolue dans un environnement complexe où se côtoient plusieurs partenaires.

Tableau 1 Transport collectif dans les régions métropolitaines

Territoire	Montréal	Toronto	Vancouver
Nombre de municipalités	83 ¹	26	21 ¹
Population (en millions d'habitants)	3,6	6,0	2,1
Superficie (en kilomètres carrés)	4 000	8 700	1 800
Organisme métropolitain ayant compétence dans le domaine du transport collectif	CMM	n.a. ²	Mayors' Council Translink Commission
Agence gouvernementale	AMT	Metrolinx	Translink
Nombre d'organismes de transport	15	17	1

1. Il faut ajouter une réserve indienne au total.

2. Aucun organisme autre que Metrolinx ne possède une compétence en transport collectif métropolitain.

Source : AMT.

CMM Communauté métropolitaine de Montréal

Mise en contexte (suite)

Afin de maintenir et de développer les infrastructures de transport collectif, l'AMT dispose de 2 sources principales pour rembourser son service de la dette.

- Subventions du ministère des Transports du Québec (MTQ) accordées en vertu du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes
 - 75 % ou 100 % des dépenses admissibles
 - 113 M\$ en 2012
- Contributions municipales
 - un cent (1¢) par 100 dollars de la richesse foncière uniformisée
 - 39 M\$ en 2012

Notre vérification

- Objectifs de nos travaux de vérification
 - Évaluer si la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent globalement la bonne gouvernance des grands projets d'infrastructure de transport collectif de l'AMT
 - Évaluer si la planification à long terme à l'égard de ces projets est effectuée en fonction des besoins recensés sur son territoire, de ses objectifs stratégiques, des orientations gouvernementales et du cadre financier prévu
 - S'assurer que des mesures correctives ont été appliquées pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et le processus d'approbation des autres grands projets d'infrastructure

Résultats de la vérification

BP Bonne pratique

D Déficience

P Preuve

C Conséquence

Gouvernance métropolitaine

D

La structure de gouvernance du transport collectif est caractérisée par la présence de nombreux acteurs, en plus de l'AMT, mais aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous.

- Des acteurs du transport composent une partie de la structure de gouvernance.
 - MTQ
 - 3 sociétés de transport
 - 9 conseils intermunicipaux de transport
 - 12 services de transport adapté, etc.
- Des partenaires municipaux composent l'autre partie.
 - Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)
 - 2 conseils d'agglomération
 - 12 municipalités régionales de comté
 - 83 municipalités
 - 1 réserve indienne

Gouvernance métropolitaine (suite)

- D** ■ Les responsabilités de l'Agence et de ses partenaires se chevauchent.

 - Cadre juridique ambigu au sujet des responsabilités de l'AMT et de la CMM puisque les lois leur confient des compétences en matière de planification des systèmes de transport collectif
 - Sur un même territoire, planification du réseau métropolitain par l'AMT et du réseau local par les autres organismes de transport et les municipalités
 - Responsabilité élargie du MTQ relativement à l'intégration des différents systèmes de transport, incluant le transport collectif
- C** ■ L'AMT et ses partenaires procèdent parfois en parallèle à des travaux portant sur la planification sans nécessairement s'assurer de la cohérence des actions.

 - Au cours des derniers mois, l'AMT et la CMM ont toutes deux étudié la mise en priorité des projets de transport en commun.

Gouvernance métropolitaine (suite)

D

- Les plans stratégiques de l'AMT et de ses partenaires ne sont pas intégrés dans un seul plan global de développement du transport collectif à l'échelle métropolitaine qui
 - dégagerait un consensus sur les priorités
 - clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun
 - et favoriserait une meilleure synergie.
- La plupart des partenaires partagent des objectifs communs, mais les différends surviennent au moment du choix des moyens pour atteindre les objectifs.

C

- En l'absence d'un consensus sur un seul plan global de développement, les différents plans sont plus fragiles et résistent difficilement aux influences d'intérêts divergents.

Planification stratégique de l'Agence

- Le plan stratégique de l'Agence fait mention de 8 grands projets, dont la moitié vise à développer de nouveaux services de transport collectif.
- D** ▪ L'AMT n'a pas mis à jour l'évaluation de la contribution potentielle de chaque projet à l'atteinte des principales cibles du plan stratégique. Par exemple, pour le projet du métro, ces évaluations dataient de 2001.
- BP** ▪ L'AMT a entrepris une refonte de son programme triennal d'immobilisations (PTI) afin qu'il soit un outil de planification plus utile pour permettre de concrétiser la vision présentée dans le plan stratégique.
- Malgré cette refonte, le PTI
 - D** – ne distingue pas clairement les projets qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles
 - et présente des projets qui ne sont pas justifiés sur la base d'une méthode de priorisation adéquate.

Projet du Train de l'Est

- D**

 - La gestion assumée par l'AMT ainsi que les contrôles et l'encadrement exercés par les intervenants gouvernementaux concernés n'ont pas permis d'assurer la maîtrise du projet du Train de l'Est jusqu'au déploiement des mesures de redressement à compter du début de 2012.
 - Coût : de 300 M\$ à plus de 700 M\$
 - Échéancier : de 2009 à 2014
- P**

 - À huit ans d'intervalle, les lacunes de gestion et les mesures de redressement imposées sont les mêmes que dans le cas du projet de prolongement du métro vers Laval en 2004. L'AMT devait:
 - mettre en place une structure organisationnelle lui permettant de demeurer en contrôle du projet
 - retenir les services d'une personne assumant les fonctions de directeur de la planification, de l'estimation et du contrôle des coûts
 - soumettre à l'approbation du ministre des Transports un échéancier détaillé et produire un rapport mensuel fiable et de qualité.

Projet du Train de l'Est (suite)

- D** ■ De 2007 à 2011, dans le cadre du Programme d'aide au transport collectif des personnes, le MTQ a reçu 19 demandes de subventions, dont certaines comportaient des indices des problèmes existants.

 - En mai 2009, la construction d'aucune gare n'avait débuté, alors qu'elle devait débuter dès le printemps 2009 pour respecter l'échéancier.
- P** – En avril 2010, le coût révisé à 478,5 M\$ représentait une hausse de 23% par rapport au budget initial. Il n'y a pas eu de questionnement à l'égard de cette hausse.

– En janvier 2011, une autre révision du coût à 663 M\$ constituait une hausse de 120% par rapport au budget initial. Le statu quo a été maintenu quant à l'envergure et à la date de mise en service.
- C** ■ Les autorisations ont été délivrées à la pièce, sans vision d'ensemble et sans exigences adaptées à la réalité d'un grand projet.

Projet du Train de l'Est (suite)

D

- En 2011, l'engagement de sommes importantes a été autorisé avant que les analyses minimales requises n'aient été menées par le MTQ.

P

- Attribution de contrats d'une valeur de 133 M\$ afin de respecter un échéancier irréaliste, selon des experts

BP

- Des mesures de redressement ont été appliquées à compter de janvier 2012.
- En août 2013, le comité de gérance conclut que la plupart des conditions demandées par le Conseil des ministres pour redresser la situation avaient été remplies de façon satisfaisante (22 sur 24).
- Des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Gestion des projets futurs

BP

- L'AMT a défini un nouveau cadre de gestion de projet qui s'inspire des meilleures pratiques de l'industrie.
- L'intégration des nouveaux processus est trop récente pour généraliser des conclusions, mais certaines améliorations sont nécessaires pour favoriser le succès de cette démarche, soit
 - respecter des standards de qualité élevés dans la préparation de tous les dossiers ainsi que dans tous les suivis des budgets et des échéanciers
 - établir les contingences en considérant la nature ou le niveau de complexité du projet et les justifier en fonction de l'incertitude associée aux différents lots de travail plutôt que d'appliquer un pourcentage fixe du coût
 - inclure des réserves pour les risques dans les coûts estimés des projets sur la base d'analyses détaillées
 - et prévoir dans quelle situation il sera opportun d'avoir recours à un comité d'experts indépendants ainsi qu'à un responsable du contrôle des coûts affecté exclusivement à un projet.

Conseil d'administration

- D** ■ L'AMT est la seule entité visée par l'énoncé de politique de 2006 sur la révision des règles de gouvernance des sociétés d'État qui n'a pas vu sa loi modifiée en conséquence.
- D** ■ La composition du conseil d'administration ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans la gouvernance des grands projets d'infrastructure.
 - Le conseil d'administration est constitué d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants.
 - Les fonctions de président-directeur général et de président du conseil ne sont toujours pas distinctes.
- P**
- C** ■ Dans ce contexte, les grands projets en cours tardent à être soumis au regard d'administrateurs indépendants.

Commentaires des entités vérifiées

L'AMT et le MTQ ont adhéré
à toutes nos recommandations.