



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2013

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

Agence métropolitaine de transport
Ministère des Transports du Québec

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) planifie les services de transport collectif sur son territoire. Elle réalise entre autres des grands projets d'infrastructure de transport collectif à caractère métropolitain. Les travaux de vérification visaient les objectifs suivants :

- 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 et si sa 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, conformément aux bonnes pratiques.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gouvernance et la gestion des grands projets d'infrastructure de transport collectif sous la responsabilité de l'AMT.

Les responsabilités des nombreux acteurs du transport collectif se chevauchent et aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous. Leurs plans stratégiques 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 et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun pour favoriser une meilleure synergie.

L'Agence a retenu des grands projets dans son plan stratégique sans mettre à jour l'évaluation de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles. De plus, les projets inscrits au programme triennal d'immobilisations ne sont pas justifiés sur la base d'une méthode de priorisation adéquate et ceux qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles n'y sont pas clairement distingués.

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 en temps opportun. Des mesures ont été déployées pour redresser le projet à compter du début de 2012. Cependant, des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme et qu'ils ont obtenu l'adhésion de tous les intervenants, car ils sont en cours de déploiement.

La composition du conseil d'administration ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructure et d'attribution de contrats. En effet, le conseil d'administration est constitué d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants et il n'y a pas de séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de l'AMT et du ministère des Transports du Québec (MTQ). Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à l'Agence

- 1 Atténuer les incidences du statu quo en matière de gouvernance métropolitaine, notamment en :**
 - poursuivant les efforts afin d'accroître la cohérence des exercices de planification des transports collectifs dans la région métropolitaine dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun ;
 - proposant au gouvernement, de concert avec ses partenaires, les éléments-clés d'une saine gouvernance métropolitaine afin de préciser les rôles et les responsabilités de chacun et de minimiser les chevauchements.
- 2 Élaborer un plan stratégique dans lequel les grands projets sont :**
 - basés sur une analyse rigoureuse et documentée des options possibles ;
 - évalués en fonction de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles ;
 - considérés comme réalistes compte tenu des disponibilités financières.
- 3 Déterminer les projets du programme triennal d'immobilisations qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.**
- 4 Adopter une méthode de priorisation adéquate des projets inclus dans le programme triennal d'immobilisations, particulièrement pour les grands projets.**
- 5 Poursuivre l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet du Train de l'Est, ainsi que de la mise à jour du plan de gestion des risques.**
- 7 Appliquer les nouveaux processus de gestion de projet standardisée pour tous les projets, notamment :**
 - en respectant le processus décisionnel en toute circonstance ;
 - en respectant des standards de qualité élevés dans la préparation des dossiers ainsi que dans l'élaboration et les suivis des budgets et des échéanciers, tout en portant une attention particulière à l'évaluation des contingences et des réserves pour les risques.
- 8 Préparer le dossier de présentation stratégique de chaque projet au moment opportun, comme le prévoit la gestion de projet standardisée, dans le but de soutenir la décision quant à la pertinence de poursuivre ou non les études sur le projet.**
- 9 Établir des critères précis pour s'assurer que la structure de gouvernance de projet permet de conserver la maîtrise de chacun des projets à l'interne.**
- 10 Dans l'attente d'une révision de la composition du conseil d'administration prévue dans l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, mettre en place une stratégie permettant de renforcer le rôle du conseil dans la gouvernance à l'égard des grands projets d'infrastructure et de l'attribution des contrats.**

Recommandation au ministère

- 6 Revoir les processus et les contrôles liés aux modalités de financement des grands projets pour qu'ils permettent de détecter les problèmes potentiels dans la gestion du coût, de l'envergure, de l'échéancier et des risques, et de réagir en temps opportun.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	10
2.1 Gouvernance métropolitaine	10
Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif	
Planification stratégique à l'échelle métropolitaine	
Recommandation	
2.2 Planification stratégique de l'Agence	17
Plan stratégique de développement du transport collectif	
Programme triennal d'immobilisations	
Recommandations	
2.3 Projet du Train de l'Est	27
Gestion du projet	
Moyens de contrôle	
Encadrement relatif à la gouvernance	
Mesures de redressement	
Recommandations	
2.4 Gestion des projets futurs	38
Cadre de gestion de projet	
Conseil d'administration	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	48
Annexes et sigles	53

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification
Andréa Bourget
Michelle Gravel
Ghauthy Jean-Baptiste
Robert L'Ecuyer
Sylvain Roy

1 Mise en contexte

Rôles et responsabilités

- 1 L'Agence métropolitaine de transport (AMT) est une agence gouvernementale à vocation métropolitaine créée en vertu de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport* ; elle a commencé ses activités en janvier 1996. Elle est sous la responsabilité directe du ministre des Transports depuis le 15 novembre 2000 après avoir relevé du ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole.
- 2 L'AMT a pour mission d'accroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal. Elle doit notamment, en collaboration avec ses partenaires, planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion. Pour ce faire, elle procède entre autres à des investissements dans des projets d'immobilisations à caractère métropolitain.
- 3 L'Agence évolue dans un environnement complexe où se côtoient plusieurs partenaires. Le tableau 1 fournit les données relatives à la région métropolitaine de Montréal et aux grandes villes canadiennes de Toronto et de Vancouver. Il permet de voir la multiplicité des acteurs qui interagissent en ce qui a trait au transport collectif.

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

- 4 Certains partenaires sont d'ailleurs représentés au sein du conseil d'administration de l'AMT qui est composé de sept membres. Le conseil de la CMM y désigne en effet trois représentants choisis parmi les élus municipaux. Le gouvernement du Québec, quant à lui, nomme le président, également président-directeur général, ainsi que trois personnes issues des milieux socioéconomiques.

5 L'Agence gère, exploite et finance les services de trains de banlieue, les autobus express métropolitains et les équipements métropolitains. Nous présentons sommairement ci-après le statut, la mission et les responsabilités de l'AMT et de ses principaux partenaires, plus spécifiquement en ce qui a trait à la gouvernance, à la planification et à la gestion des grands projets d'infrastructure.

Agence métropolitaine de transport	<p>L'Agence dessert 83 municipalités (la ville de Saint-Jérôme et les municipalités de la CMM) et la réserve indienne de Kahnawake. Elle accomplit entre autres les actions suivantes en collaboration avec ses partenaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion ; ■ élaborer un plan stratégique de développement du transport métropolitain et le soumettre à l'approbation de la CMM ; ■ élaborer un programme triennal d'immobilisations (PTI) et le soumettre à l'approbation du ministre des Transports ; ■ planifier, réaliser et exécuter les projets d'infrastructure de transport collectif à caractère métropolitain et les projets de prolongement du réseau de métro.
Communauté métropolitaine de Montréal	<p>Cet organisme qui regroupe 82 municipalités a la mission d'exercer des activités de planification, de coordination et de financement. Il intervient dans les domaines de l'aménagement du territoire, du transport en commun et du réseau artériel métropolitain, du développement économique, des équipements, des infrastructures, des services et des activités à caractère métropolitain.</p> <p>Parmi ses responsabilités, il doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ doter la région métropolitaine de Montréal d'un plan de développement économique et d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement cohérents ; ■ approuver le plan stratégique de développement du transport métropolitain de l'AMT et ceux des sociétés de transport en commun de son territoire, ainsi que la partie du programme des immobilisations de la Société de transport de Montréal liée aux immobilisations afférentes au réseau de métro ; ■ désigner trois élus au sein du conseil d'administration de l'AMT.
Ministère des Transports du Québec	<p>Le ministère doit assurer la mobilité des personnes et des marchandises sur tout le territoire, par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec (réseau routier, transport collectif, ferroviaire, maritime et aérien).</p> <p>Pour ce faire, il exerce entre autres les activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux services, aux réseaux et aux systèmes de transport ; ■ élaborer et soumettre à l'approbation du Conseil du trésor un plan quinquennal des investissements en matière de transport collectif ; ■ soutenir les systèmes de transport en commun en milieu urbain, notamment en gérant le <i>Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes</i>.

Secrétariat du Conseil du trésor	<p>Le Secrétariat exerce les fonctions et les pouvoirs qui lui sont conférés par la <i>Loi sur l'administration publique</i>, par d'autres lois et par le gouvernement.</p> <p>Parmi ses principales activités, il apporte son soutien au Conseil du trésor en vue notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ soumettre annuellement au gouvernement un budget d'investissement pluriannuel à l'égard des infrastructures publiques de même qu'un rapport de l'utilisation qui en a été faite pour dépôt à l'Assemblée nationale; ■ faire des recommandations au gouvernement sur les demandes et les projets présentés par les ministères et organismes, en respect de la <i>Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique</i>.
----------------------------------	---

Investissements dans les projets d'infrastructure

⁶ Depuis sa création, l'Agence a contribué au développement des équipements métropolitains, comme l'illustre le tableau 2. De plus, la responsabilité complète de la réalisation des prolongements du réseau de métro lui a été attribuée lors d'une modification apportée à sa loi constitutive entrée en vigueur en janvier 2001. Dans ce cadre, elle a réalisé son plus important projet d'infrastructure : le prolongement du réseau de métro sur le territoire de la ville de Laval.

Tableau 2 Développement des équipements métropolitains

	1996	2012
Trains de banlieue		
Lignes	2	5
Gares	30	51
Départs quotidiens	48	128
Stationnements		
Aires reliées au réseau de transport métropolitain par autobus	5	25
Aires reliées aux gares	21	38
Places	9 587	32 630
Terminus		
Nombre	6	16
Quais	118	225
Voies réservées		
Nombre	9	32
Longueur (en km)	41	87
Achalandage (en milliers)		
Trains de banlieue	6 900	17 450
Régional	398 100	511 500

Source : AMT.

7 Les investissements totaux dans les projets d'infrastructure de l'Agence, incluant les acquisitions de matériel roulant, se sont accrus au cours des dernières années (de 161 millions de dollars en 2008 à 281 millions en 2012), tout comme les charges d'exploitation (de 193 millions en 2008 à 240 millions en 2012).

8 Afin de maintenir et de développer les infrastructures de transport collectif, l'AMT dispose de deux sources principales de financement : les subventions du ministère et les contributions municipales.

9 Le ministre des Transports approuve les projets de l'AMT pour les inscrire à son plan québécois des infrastructures (PQI) en transport en commun (348 millions de dollars autorisés pour l'année 2013 dans le PQI 2013-2018). Par la suite, l'Agence demande l'autorisation de ses projets dans le cadre du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* et elle contracte des emprunts à long terme pour les financer. Le ministère lui verse une subvention annuelle d'un montant correspondant à la partie admissible du remboursement de ces dettes (113 millions de dollars de capital et d'intérêts en 2012). Les taux de subvention diffèrent selon la nature des projets ; ils sont généralement de :

- 100 % des coûts admissibles pour le prolongement du réseau de métro, du réseau de trains de banlieue et de tout autre système de transport terrestre guidé utilisant une emprise exclusive, tel qu'un tramway et un système léger sur rail ;
- 75 % des coûts admissibles pour les autres projets relatifs au transport collectif, tels que le service rapide par bus et les centres d'entretien.

10 Dans les cas d'exception suivants, le financement accordé par le ministère dans le cadre du programme d'aide a été de 75 % des coûts plutôt que de 100 % :

- l'acquisition de 24 nouvelles voitures multiniveaux et de 20 nouvelles locomotives bimodes ;
- le projet du Train de l'Est.

11 Le service de la dette pour la partie non subventionnée des projets et pour les projets non admissibles au programme d'aide est payé à même le fonds d'immobilisations qui est alimenté par les contributions municipales à raison de un cent (1¢) par 100 dollars de la richesse foncière uniformisée (39 millions de dollars en 2012).

12 Le niveau de subventions provenant du ministère fluctue en fonction des dépenses admissibles, alors que les hausses des contributions municipales dépendent principalement des réévaluations des valeurs foncières des dernières années.

13 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

14 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gouvernance métropolitaine, la planification stratégique de l'Agence, le projet du Train de l'Est et la gestion des projets futurs.

2.1 Gouvernance métropolitaine

15 Rappelons que l'AMT a pour mission d'accroître les services de transport collectif afin d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes dans la région métropolitaine de Montréal. Elle doit notamment, en collaboration avec ses partenaires, planifier, coordonner et intégrer les services de transport collectif, et en faire la promotion.

La gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine fait référence à l'exercice formel et informel de l'autorité dans le cadre des lois, des politiques et des règles qui déterminent les droits et les responsabilités des divers acteurs, y compris les règles selon lesquelles ils interagissent.

16 La **gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine** est tributaire du partage des rôles et des responsabilités entre l'AMT et ses nombreux partenaires. Elle donne lieu à plusieurs exercices de planification stratégique à l'échelle métropolitaine.

Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif

17 Pour que les partenaires parviennent à de réels consensus en concentrant leurs efforts sur l'atteinte d'objectifs communs, il est important d'avoir des règles du jeu très claires : des rôles et des responsabilités définis et bien assumés.

18 La structure de gouvernance du transport collectif est complexe. Elle est caractérisée non seulement par la présence de nombreux acteurs dont les responsabilités se chevauchent, mais aussi par le fait qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer un rôle formel de leader reconnu par tous les intervenants.

- 19 L'AMT intervient au sein d'un réseau auquel participent, entre autres :
- plusieurs acteurs du transport, tels que le ministère des Transports du Québec (MTQ), 3 sociétés de transport, 9 conseils intermunicipaux de transport, un conseil régional de transport, une municipalité qui organise seule ses services de transport collectif ainsi que 12 services de transport adapté ;
 - des partenaires municipaux, tels que la CMM, 2 conseils d'agglomération, 12 municipalités régionales de comté, une réserve indienne et 83 municipalités, dont Montréal, Longueuil et Laval.

20 La nature des relations entre les partenaires témoigne de la complexité de la gouvernance du transport collectif métropolitain (annexe 2). En voici des exemples :

Relation	Exemple
Liens organisationnels	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministre des Transports est responsable du MTQ et chargé de l'application de la loi de l'AMT.
Fonctions d'approbation	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le Conseil du trésor approuve les sommes allouées aux projets inscrits dans le PQI en transport en commun du MTQ. ■ Le ministre des Transports approuve le plan stratégique et le PTI de l'AMT sur la base duquel il alloue le financement aux projets inscrits dans le PQI en transport en commun du MTQ. ■ Le ministre des Transports autorise les dépenses admissibles à une subvention du programme d'aide en fonction d'un processus d'analyse réalisé par le MTQ. ■ La CMM approuve le plan stratégique et le budget d'exploitation de l'AMT¹.
Liens administratifs	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MTQ procède à des analyses et à des contrôles administratifs relativement aux demandes de l'AMT dans le cadre : <ul style="list-style-type: none"> – des inscriptions au PQI ; – des demandes de subventions du programme d'aide.
Fonctions de consultation	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'AMT consulte les partenaires concernés pour : <ul style="list-style-type: none"> – l'élaboration de son plan stratégique² ; – l'élaboration de son PTI ; – certains projets spécifiques, par exemple, le développement d'un système de transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du pont Champlain.

1. Le budget de l'Agence entre en vigueur le 1^{er} janvier suivant, même s'il n'a pas été approuvé par le conseil de la CMM.

2. Les consultations font partie des pratiques administratives de l'AMT, mais ne découlent pas d'une obligation légale.

21 En premier lieu, le chevauchement entre les responsabilités de l'AMT et de ses partenaires municipaux est reconnu. En effet, le cadre juridique crée de l'ambiguïté au sujet des responsabilités de l'Agence et de la CMM puisque leurs lois respectives leur confient des compétences en matière de planification des systèmes de transport collectif sur le territoire métropolitain. En conséquence, elles procèdent parfois en parallèle à des travaux portant sur la planification sans nécessairement s'assurer de la cohérence de leurs actions. Ainsi, au cours des derniers mois, elles ont toutes deux étudié la mise en priorité des projets de transport en commun.

22 De plus, les municipalités et les organismes de transport qui les desservent sont responsables de la planification du réseau local et de l'exploitation de certains des services de transport collectif dans les limites de leurs territoires respectifs. Cette situation nécessite une intégration de la planification locale et de celle de l'AMT pour assurer l'efficacité et la cohérence des décisions. Par exemple, des projets similaires peuvent être planifiés soit par l'AMT (service rapide par bus du boulevard PielX), soit par la Société de transport de Montréal (trolleybus du boulevard Saint-Michel), selon qu'ils sont situés sur une artère du réseau métropolitain ou une artère du réseau local.

L'intégration des systèmes de transport implique notamment que le réseau routier et le réseau de transport collectif sont planifiés comme un tout et que les actions posées pour un mode sont cohérentes avec les actions poursuivies par l'autre mode.

23 En second lieu, la capacité de l'AMT de développer et de coordonner le transport collectif de manière cohérente sur son territoire, conformément au rôle prescrit par sa loi constitutive, est notamment tributaire de ses relations avec le MTQ. En effet, le ministère joue un rôle important vis-à-vis de l'Agence parce qu'il a une responsabilité élargie relativement à **l'intégration des systèmes de transport** et parce qu'il finance une grande part des investissements nécessaires au développement du transport collectif à titre de principal commanditaire. Rappelons que, dans le chapitre du rapport du Vérificateur général de 2008-2009 intitulé *Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal*, nous insistions auprès du ministère pour qu'il développe des mécanismes permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble des interventions. Un récent suivi de ces travaux a démontré des progrès insatisfaisants à cet égard.

24 Au cours des dernières années, l'AMT et ses partenaires ont fait des demandes au gouvernement afin que soit revu le partage des compétences à l'égard du transport collectif. Toutefois, les différentes solutions proposées pour une nouvelle structure de gouvernance n'ont pas fait consensus, ce qui peut expliquer que les changements souhaités ne se sont pas matérialisés. En conséquence, les principaux intervenants, dont l'AMT, fonctionnent toujours selon un modèle qui a des limites, en partie parce que les responsabilités se chevauchent et qu'aucun d'entre eux n'est en mesure d'exercer le rôle formel de leader.

25 À ce sujet, le document de consultation préparé par le ministère en mai 2013 et portant sur la future politique québécoise de mobilité durable mentionne notamment ceci : « Ce morcellement des compétences et des responsabilités peut conduire à des problèmes de cohérence dans les choix publics et à une faible convergence, voire à une divergence, des objectifs et des actions retenus pour les diverses composantes du système de transport. [...] Enfin, certains projets importants pour les usagers tardent à être réalisés et cela n'est pas étranger à la gouvernance. »

26 La situation actuelle est peu favorable à une vision métropolitaine plus cohérente en matière de planification et de développement des transports, comme nous le démontrons ci-après.

Planification stratégique à l'échelle métropolitaine

27 La gouvernance du transport collectif s'accompagne de processus de planification complexes. Concrètement, l'AMT et ses partenaires publient chacun des plans stratégiques distincts qui expriment, entre autres, leur vision du transport collectif, les orientations stratégiques à privilégier et l'inventaire des projets importants à réaliser.

28 Des efforts importants sont investis dans la production d'une multitude de plans en fonction des compétences respectives de chacun des acteurs du transport collectif. Ces plans 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 et clarifierait les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs pour favoriser une meilleure synergie.

29 Un tel plan aurait l'avantage de décloisonner les compétences de l'AMT et de ses partenaires et d'intégrer la planification des réseaux de transport collectif municipaux et métropolitain, incluant le réseau routier pour les voies réservées.

30 Le problème actuel est d'ailleurs souligné dans le rapport de la Commission des transports de la CMM publié en août 2012. On y mentionne que les efforts de planification se traduisent par une multiplicité de plans et de projets qui auraient avantage à être mieux arrimés à l'intérieur d'une vision métropolitaine unifiée et que, hormis celui de l'AMT dans les limites de ses compétences, il n'existe aucun véritable plan métropolitain de transport collectif qui fasse l'objet d'un large consensus à l'échelle métropolitaine. Ci-dessous, nous énumérons quelques-uns des documents de planification en vigueur actuellement.

Palier	Document
Provincial	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Plan de gestion des déplacements, région métropolitaine de Montréal</i>, MTQ, 2000■ <i>Plan stratégique 2008-2012</i>, MTQ, 2007
Métropolitain	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Plan métropolitain d'aménagement et de développement, Un grand Montréal attractif et durable</i>, CMM, 2011■ <i>Plan stratégique de développement du transport collectif, Transports collectifs d'avenir pour la région métropolitaine de Montréal, Vision 2020</i>, AMT, 2012
Municipal	<ul style="list-style-type: none">■ <i>Plan stratégique 2003-2013 du Réseau de transport de Longueuil</i>, 2004■ <i>Plan de transport</i>, Ville de Montréal, 2008■ <i>Plan de mobilité durable 2010-2015 – horizon 2020</i>, Conseil intermunicipal de transport Laurentides, 2010■ <i>Plan stratégique 2020</i>, Société de transport de Montréal, 2012■ <i>Plan de mobilité durable des MRC et des municipalités du territoire de la Couronne Sud</i>, 2012■ <i>Plan stratégique 2013-2022 de la Société de transport de Laval</i>, 2013

31 Les plans stratégiques des autorités organisatrices de transport doivent être soumis à la CMM pour approbation. Cette dernière les analyse en fonction de critères qui s'inspirent du *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. En 2012, elle a approuvé les plans de l'AMT et de la Société de transport de Montréal. Celui de la Société de transport de Laval a été approuvé en juin 2013 et celui du Réseau de transport de Longueuil est toujours à venir.

32 Comme chacun des plans est analysé à des périodes différentes et de façon distincte, la démarche ne permet pas de dégager une vision globale et commune pour s'assurer de leur coordination et, en conséquence, de l'arrimage, de l'intégration et de la complémentarité des projets.

33 L'examen des différents plans fait ressortir que la plupart des partenaires partagent des cibles et des objectifs communs. C'est le cas notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'achalandage, l'amélioration de l'accès au réseau et de la rapidité des trajets, l'arrimage entre le développement urbain et le réseau de transport collectif, ainsi que le maintien des actifs et le développement de nouveaux services.

34 Les différends surviennent au moment du choix des moyens pour atteindre les objectifs, c'est-à-dire lors de la détermination de la combinaison des projets les plus appropriés pour répondre aux besoins recensés.

35 Dans les faits, les intervenants locaux ont toute la latitude pour planifier leurs propres réseaux. Néanmoins, ils définissent les projets d'intérêt en l'absence d'une vision d'ensemble, ce qui peut avoir des effets négatifs d'un point de vue plus global. À titre d'exemple, l'implantation de voies réservées sur les axes importants peut rencontrer une certaine résistance au niveau local malgré les retombées positives à l'échelle métropolitaine.

36 Les partenaires locaux proposent à l'AMT des projets d'envergure métropolitaine pour qu'elle les prenne en compte dans son plan stratégique. Toutefois, certaines idées de projets destinés à répondre à des enjeux métropolitains restent inexplorées, faute d'être considérées par les partenaires.

37 En l'absence d'un large consensus sur un seul plan global de développement, les plans sont plus fragiles et résistent difficilement aux influences d'intérêts divergents. Des projets peuvent être mis de côté par certains acteurs en faveur d'ajouts de nouvelles initiatives sans nécessairement qu'elles répondent mieux aux besoins de transport collectif à l'échelle métropolitaine, ce qui retarde le passage à l'action et influe sur le taux de réalisation des projets prévus dans les plans. Voici deux exemples qui illustrent la situation.

Projet	Planification
Tramway	<ul style="list-style-type: none"> ■ Non-inscription <ul style="list-style-type: none"> – <i>Plan de gestion des déplacements, région métropolitaine de Montréal</i>, MTQ, 2000 – <i>Plan stratégique de développement du transport collectif</i>, AMT, 2012 ■ Inscription <ul style="list-style-type: none"> – <i>Plan stratégique de développement du transport collectif</i>, AMT, 2003 – <i>Plan de transport</i>, Ville de Montréal, 2008 – Plans stratégiques de la Société de transport de Montréal, 2008 et 2012
Train de banlieue Iberville/Saint-Jean/Montréal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Études de faisabilité par l'AMT en 1999 et en 2013 ■ Non-inscription <ul style="list-style-type: none"> – <i>Plan de gestion des déplacements, région métropolitaine de Montréal</i>, MTQ, 2000 – Plans stratégiques de développement du transport collectif, AMT, en 2003 et 2012

38 En 2010, la démarche de planification entreprise par l'AMT ne s'est pas arrimée à celle du ministère. L'Agence a produit sa planification stratégique en renonçant à certains bénéfices escomptés en matière d'intégration. Cela est principalement dû au fait que le ministère n'a pas mis à jour le *Plan de gestion des déplacements de la région métropolitaine de Montréal*, qui date de l'année 2000.

39 À ce sujet, dans le chapitre sur la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal mentionné précédemment, nous recommandions au ministère de mettre à jour la planification du transport dans la région métropolitaine et de s'assurer notamment qu'elle :

- permet une adéquation claire et explicite entre les orientations, les objectifs et les cibles ;
- détermine, pour chacune des interventions, les responsabilités et les rôles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre.

40 Le plan de mobilité durable pour la région métropolitaine du ministère était censé être un élément-clé afin de donner suite à notre recommandation. Il n'était pas encore disponible en octobre 2013. L'échéance du dépôt a été repoussée à quelques reprises au cours des dernières années.

41 Le flou généré par l'absence de balises claires pour les partenaires de la région métropolitaine est susceptible d'engendrer des inefficiences dans la réalisation des plans à cause de changements de maîtres d'œuvre ou de désaccords entre les acteurs impliqués. Par exemple, voici la chronologie de projets concernant un même territoire, celui de la desserte de l'ouest de l'île de Montréal sous la responsabilité de l'AMT et celui du lien ferroviaire entre l'aéroport de Montréal et le centre-ville.

Un projet commun	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projet de desserte ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le <i>Plan de gestion des déplacements</i>, région métropolitaine de Montréal (MTQ, 2000) ■ Projet de navette ferroviaire entre l'aéroport de Montréal et le centre-ville (153,7 millions de dollars pour la réalisation du projet) dans le <i>Plan stratégique de développement du transport collectif</i> de l'AMT de 2003 ■ Projet de desserte de l'ouest de l'île de Montréal et de l'aéroport vers le centre-ville (1,28 million de dollars pour la phase d'études) dans le PTI 2010-2011-2012 de l'AMT ■ Projet de desserte de l'ouest de l'île de Montréal et de l'aéroport vers le centre-ville (873,8 millions de dollars pour la réalisation du projet) dans le PTI 2011-2012-2013 de l'AMT
Deux projets distincts	<ul style="list-style-type: none"> ■ Annonce de la réalisation d'un projet de lien ferroviaire express exclusif entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal, financement de 200 millions de dollars accordé par le ministère des Finances et de l'Économie à l'organisme Aéroports de Montréal en 2010 ■ Inscription du projet du Train de l'Ouest pour le transport des passagers de l'ouest de l'île à la gare terminale Lucien-L'Allier et absence d'une mention spécifique concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le <i>Plan stratégique de développement du transport collectif</i> de l'AMT de 2012 ■ Inscription du projet du Train de l'Ouest (22 millions de dollars pour la phase d'avant-projet préliminaire) et absence d'une mention concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville dans le PTI 2012-2013-2014 ■ Annonce de l'abandon du projet de lien ferroviaire express exclusif entre l'aéroport et le centre-ville de Montréal par Aéroports de Montréal en 2012
Un bureau des partenaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inscription du projet de bureau des partenaires pour élaborer un plan de mobilité de l'Ouest afin de retenir la ou les solutions de dessertes optimales pour l'ouest de l'île de Montréal (22,6 millions de dollars dans le PTI 2013-2014-2015 et 23,2 millions dans le PTI 2014-2015-2016) et absence d'une mention concernant le lien ferroviaire entre l'aéroport et le centre-ville

42 Il faut noter que le défi d'atteindre un consensus de tous les partenaires à l'égard d'un plan de développement du transport collectif n'est pas particulier à la région métropolitaine de Montréal. C'est une situation que l'on observe dans les autres métropoles canadiennes. Pour des fins de comparaison, nous avons ressorti les faits suivants à propos des plans de certaines métropoles :

- Dans la région du Grand Toronto-Hamilton, Metrolinx affirme consacrer d'importants efforts afin d'essayer de rattacher le plan métropolitain aux plans sectoriels et aux plans locaux dans le but ultime d'améliorer la fluidité des déplacements dans la région.
- Dans le Grand Vancouver, Translink planifie tous les systèmes de transport pour l'ensemble du territoire. Cependant, même si le plan est global, un comité directeur du ministère des Finances de la province a récemment observé que le choix de certains projets de développement

était parfois basé sur les pressions de la communauté ou du palier local plutôt que sur leurs réels mérites financiers ou techniques et sur leur contribution aux objectifs stratégiques de l'organisme.

43 En somme, l'adhésion réelle des partenaires à un plan global de développement des transports collectifs constitue un défi essentiel à relever en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et la cohérence des actions à venir dans ce domaine.

Recommandation

44 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence.

1 Atténuer les incidences du statu quo en matière de gouvernance métropolitaine, notamment en :

- poursuivant les efforts afin d'accroître la cohérence des exercices de planification des transports collectifs dans la région métropolitaine dans le respect des rôles et des responsabilités de chacun ;
- proposant au gouvernement, de concert avec ses partenaires, les éléments-clés d'une saine gouvernance métropolitaine afin de préciser les rôles et les responsabilités de chacun et de minimiser les chevauchements.

2.2 Planification stratégique de l'Agence

45 Malgré les difficultés liées à la gouvernance métropolitaine actuelle, l'AMT doit remplir le mandat qui est le sien, soit planifier, coordonner et promouvoir les transports collectifs dans la région métropolitaine de Montréal. Les moyens qu'elle envisage pour y parvenir se reflètent dans son plan stratégique de même que dans son PTI.

Plan stratégique de développement du transport collectif

46 En novembre 2011, l'Agence a produit un nouveau plan stratégique de développement du transport collectif appelé *Vision 2020*. Ce document a reçu une recommandation favorable de la CMM en juin 2012 et l'approbation ministérielle en novembre 2012. Selon ce qui y est mentionné, l'AMT vise, en collaboration avec ses partenaires, à rendre les transports collectifs plus rapides et fréquents, simples et conviviaux, accessibles et diversifiés pour les citoyens de la région métropolitaine de Montréal, notamment en fonction des trois axes stratégiques suivants :

- Des déplacements simplifiés pour la clientèle, entre autres par :
 - un accès amélioré au réseau ;
 - une meilleure coordination intermodale.

Les différents modes de transport collectif couvrent un large éventail de possibilités, parmi lesquelles on trouve le train conventionnel, le métro, le système léger sur rail, le tramway, le trolleybus, le service rapide par bus et l'autobus.

- Des transports collectifs pour une meilleure qualité de vie, grâce à :
 - un développement urbain orienté sur le transport collectif ;
 - une électrification du réseau de transport collectif.
- Un réseau métropolitain rapide et multimodal basé sur :
 - de nouveaux services et une augmentation de la capacité du métro ;
 - la consolidation et l'amélioration du service de trains de banlieue ;
 - l'implantation d'un réseau d'autobus à haut niveau de service.

47 Les trois axes du plan se déclinent en de nombreuses initiatives. Parmi celles-ci, il y a huit grands projets (voir l'annexe 3) qui s'inscrivent, selon l'AMT, dans l'optique du déploiement d'un réseau de transport métropolitain structurant. L'Agence explique avoir opté pour une approche multimodale qui lui permet d'implanter des **modes de transport collectif** variés et adaptés aux différents contextes métropolitains.

48 Étant donné la rareté des fonds publics, l'Agence doit démontrer de manière transparente aux décideurs et aux citoyens que les projets stratégiques auxquels des efforts importants seront consacrés constituent les meilleurs choix possibles. Dans cet esprit, nous avons examiné certains des projets présentés dans le plan stratégique sous différents angles :

- le choix du mode de transport à privilégier ;
- la contribution aux cibles établies par l'Agence ;
- l'impact des disponibilités financières sur la capacité de réalisation.

Choix du mode de transport

L'enquête Origine-Destination est réalisée tous les cinq ans auprès des ménages afin d'obtenir un portrait fidèle des déplacements des résidents de la région métropolitaine de Montréal.

Le transfert modal consiste à délaissier l'usage de l'automobile pour favoriser l'utilisation des transports collectifs.

49 Lors de l'élaboration de son plan stratégique en 2011, l'AMT a ciblé les axes routiers les plus pertinents pour des projets de développement du transport collectif. Pour ce faire, elle a extrapolé la demande de déplacements future. Les intrants servant à la modélisation du réseau comprenaient entre autres les résultats de l'**enquête Origine-Destination**. À l'aide de ces données, chacun des axes routiers a été analysé pour déterminer ses niveaux d'achalandage et de **transfert modal** potentiels.

50 L'Agence a présenté certains grands projets de transport collectif dans son plan stratégique sur la base d'analyses sommaires, sans avoir réalisé celles requises pour justifier l'option qu'elle privilégiait entre différents modes possibles.

51 Le plan *Vision 2020* décrit, parmi ses grands projets, ceux qui doivent permettre le développement de nouveaux services sur certains des axes jugés prioritaires :

- création d'un bureau de projet en vue d'étudier les prolongements du réseau de métro, annoncée en septembre 2009 ;

- implantation d'un corridor métropolitain de voies réservées aux autobus dans l'axe du boulevard Pie-IX à Montréal et à Laval, annoncée en décembre 2009 ;
- études d'ingénierie pour la réalisation du Train de l'Ouest, annoncées en février 2011 ;
- création d'un bureau des partenaires pour définir une vision concertée du transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville, annoncée en avril 2011.

52 Ces projets étaient à des phases de planification plus ou moins préliminaires au moment de l'élaboration du plan stratégique. Pour trois d'entre eux, qui avaient été annoncés au préalable par le gouvernement, la justification du choix de l'option pouvant le mieux répondre aux besoins constatés a été omise quand l'Agence a confirmé les modes de transport privilégiés :

- Pour le projet du service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX, elle n'avait pas réalisé les analyses préliminaires portant sur d'autres options, comme celle d'un système électrifié ou toute autre option plausible.
- Pour le projet des prolongements du métro, elle avait reçu une demande du gouvernement pour créer un bureau de projet sans avoir le mandat d'évaluer d'autres options que ce mode de transport lourd.
- Pour le projet du Train de l'Ouest, elle s'est tout de suite engagée dans des études d'ingénierie. Ce n'est que deux ans plus tard que l'AMT et ses partenaires ont décidé d'étudier l'ensemble des besoins pour analyser différentes options et trouver des solutions communes de desserte sur cet axe. Depuis 2012, un plan de mobilité est en cours d'élaboration.

53 Le projet visant à répondre aux besoins en transport collectif dans l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville a fait l'objet d'une approche plus rigoureuse. Ainsi, l'AMT a clairement indiqué les options les plus vraisemblables dans le plan stratégique, soit le système léger sur rail ou la desserte rapide par bus, sans annoncer de façon prématurée laquelle serait privilégiée.

54 Dans les cas où l'Agence n'a pas fait les analyses préalables au choix des options à privilégier, cela peut entraîner des effets pervers. Entre autres :

- L'absence d'analyses portant sur les options peut laisser croire que le choix n'est pas suffisamment objectif et que le taux de subvention de 100 % a pu favoriser un mode lourd comme le métro plutôt qu'un autre mode, comme le service rapide par bus, dont le taux est limité à 75 %.
- Les études subséquentes peuvent être perçues comme servant uniquement à justifier des décisions déjà prises.
- La liste des projets qui figure dans le plan stratégique peut créer des attentes de la part des partenaires qui la considèrent comme une forme d'engagement.

Contribution à l'atteinte des cibles

55 L'Agence s'est donné des cibles quant à la qualité des services (information à la clientèle disponible partout en tout temps), à la mobilité durable (accès aux gares, achalandage annuel, part de marché en pointe matinale) et au déploiement du réseau (longueur du réseau de voies réservées, accès au réseau rapide, rapidité des trajets vers le centre-ville).

56 La mesure de la contribution des projets à l'atteinte de certaines cibles comporte des difficultés parce que des facteurs externes à l'AMT peuvent exercer une influence significative sur le comportement des citoyens et, par conséquent, sur les résultats obtenus. C'est le cas notamment pour l'atteinte des cibles de mobilité durable, qui peut être influencée par les fluctuations du prix de l'essence, la situation économique et le taux d'emploi. C'est pourquoi il devient essentiel que l'Agence précise clairement les indicateurs lui permettant d'évaluer la contribution réelle de ses projets à l'atteinte des cibles et qu'elle soit en mesure d'en faire un suivi adéquat et objectif.

57 L'Agence a retenu des grands projets sans mettre à jour l'évaluation de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles du plan stratégique durant la période de 10 ans qu'il couvre.

58 À ce sujet, les analyses qui portaient sur les prévisions d'achalandage et de transfert modal relativement au projet de prolongement du métro dataient de 2001. L'Agence a prévu réaliser les études nécessaires durant les phases de planification plus avancées, quand elle aurait une définition précise des projets (tracé, nombre de stations, etc.) afin de réaliser des évaluations détaillées.

59 Lors de l'élaboration du plan stratégique, l'Agence n'avait pas non plus détaillé les indicateurs de mesure qui lui auraient permis d'évaluer l'atteinte des cibles énoncées dans son plan.

60 Dans ce contexte, il n'est pas possible de savoir quels sont les grands projets du plan stratégique de l'AMT qui contribuent le mieux à l'atteinte de ses cibles et lesquels sont les choix les plus réalistes par rapport aux objectifs poursuivis.

Ces investissements correspondent à des estimations basées sur des études de préféabilité et des comparaisons avec des projets similaires. Leur niveau d'imprécision est très élevé. Ils représentent uniquement les coûts d'immobilisations pour la période 2011-2020, au-delà de laquelle des coûts additionnels seront engendrés par certains projets.

Disponibilités financières

61 L'Agence a estimé que l'ensemble des grands projets du plan stratégique représente un **investissement de 7,2 milliards de dollars** à réaliser de 2011 à 2020. À cela s'ajoutent de nombreuses autres initiatives de maintien des actifs et de développement pour lesquelles un **investissement de 9,6 milliards** est prévu pour la même période.

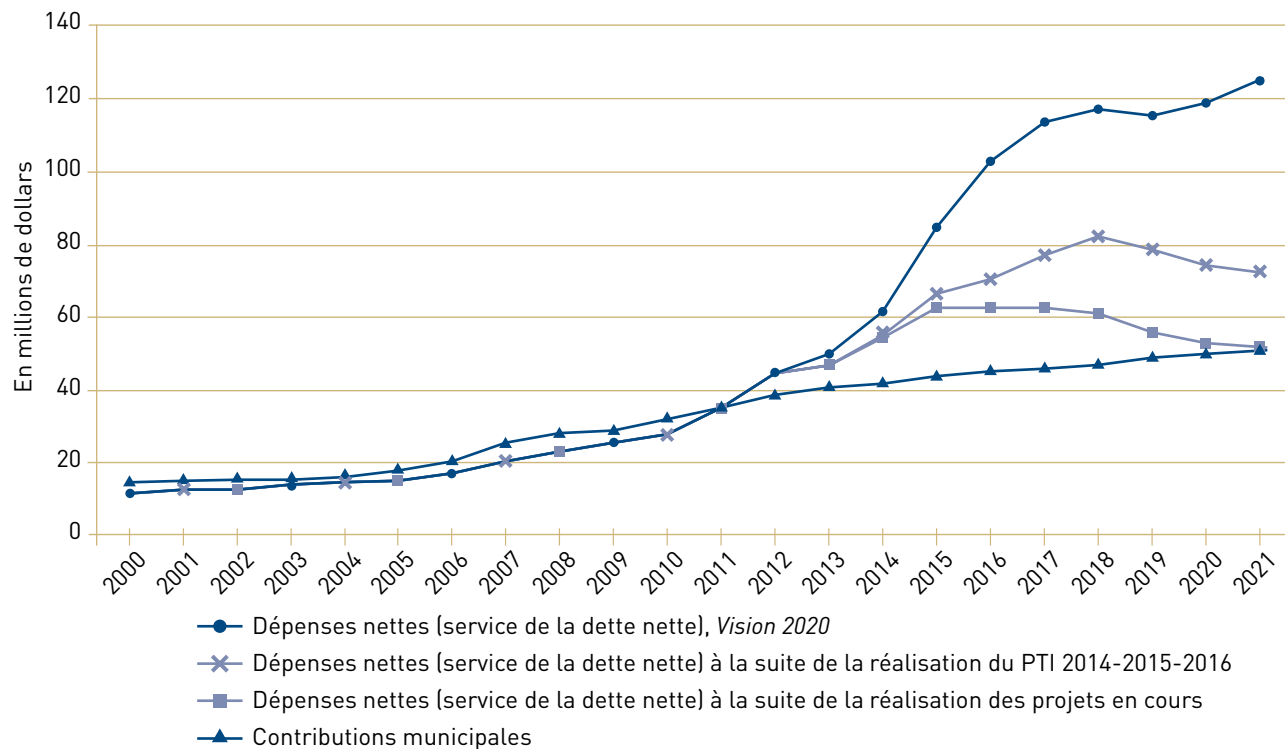
62 Le plan stratégique mentionne plusieurs grands projets sans en déterminer la proportion dont la réalisation est financièrement possible sur un horizon de 10 ans.

63 L'AMT a défini les projets de son plan stratégique en fonction des besoins qu'elle a estimés. Elle y indique qu'elle ne possède pas les ressources financières pour satisfaire les besoins actuels de financement en matière d'infrastructures.

64 Rappelons que l'AMT contracte des emprunts à long terme pour financer ses projets et que, en vertu du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*, le ministère lui verse une subvention annuelle d'un montant correspondant en partie au remboursement de ces dettes (113 millions de dollars de capital et d'intérêts en 2012). La portion du service de la dette qui n'est pas subventionnée par le ministère est payée grâce aux contributions des municipalités (39 millions en 2012).

65 Si le plan stratégique, *Vision 2020*, est réalisé dans son intégralité, l'AMT estime à plus de 120 millions de dollars la part de son service de la dette qui ne sera pas subventionnée par le ministère en 2021. Pour cette même année, elle prévoit que les revenus provenant des contributions municipales seront d'environ 50 millions. La figure 1 illustre l'écart qui se creusera entre les montants disponibles et les besoins financiers estimés selon différents scénarios.

Figure 1 Dépenses nettes du fonds d'immobilisations et prévisions¹



1. Les dépenses nettes excluent le service de la dette pour la portion des projets financés par le gouvernement qui n'ont aucun impact sur les liquidités du fonds d'immobilisations.

Source : AMT.

66 Les besoins globaux de financement qui apparaissent dans le plan stratégique constituent un point de référence utile et valable. L'Agence n'a toutefois pas utilisé cette donnée pour comparer ses besoins estimés avec les ressources financières dont elle prévoit disposer dans l'hypothèse du statu quo. Elle n'a pas non plus évalué le retard qui s'accumule dans le développement des infrastructures de transport collectif ni l'effet de ce retard sur l'atteinte des cibles. Il aurait été intéressant, par exemple, de connaître quel pourcentage des projets peut être effectué afin de déterminer le réalisme du plan stratégique en ce qui concerne le financement dans l'hypothèse du statu quo.

Programme triennal d'immobilisations

67 Le PTI constitue l'outil de planification qui doit permettre à l'AMT de concrétiser la vision de son plan stratégique et d'en atteindre les objectifs. En théorie, il devrait être utilisé notamment pour planifier les investissements compte tenu des priorités de développement et des ressources financières disponibles. Il devrait aussi servir à évaluer les besoins de liquidités pour remplir les obligations liées :

- au service de la dette du fonds d'immobilisations ;
- aux opérations financées par le fonds d'exploitation.

68 Le PTI sert aussi à la détermination des projets qui seront financés par le programme d'aide et qui figureront dans le PQI en transport en commun du ministère.

69 Pour qu'il devienne un outil plus utile, l'AMT a apporté plusieurs changements positifs au processus d'élaboration du PTI au cours des deux dernières années. Toutefois, des améliorations restent à venir en ce qui a trait à l'évaluation de l'incidence des limites financières et à la méthode de priorisation, qui est l'élément essentiel d'une gestion adéquate du portefeuille de projets.

Incidence des limites financières

70 Avant 2012, le programme triennal d'immobilisations n'était pas utilisé comme un réel outil de planification et consistait plutôt en une compilation des projets admissibles proposés par les partenaires. L'AMT n'estimait pas l'impact de chaque nouveau projet sur ses liquidités et sa capacité à assurer le service de la dette du fonds d'immobilisations avant de l'inscrire au PTI. Elle mentionne tout de même, depuis 2004, que les investissements croissants créent une pression importante sur le fonds d'immobilisations.

71 Dans le *Programme triennal d'immobilisations 2013-2014-2015*, l'Agence a entrepris une refonte qui a permis d'en resserrer le contenu pour mieux refléter la réalité que par le passé. Pour ce faire, elle a :

- retiré les projets inactifs ;
- réparti les projets par **catégories** en fonction de leur état d'avancement et de leur importance ;
- relié les différents projets ou études aux axes et aux objectifs de la planification stratégique.

Catégories :

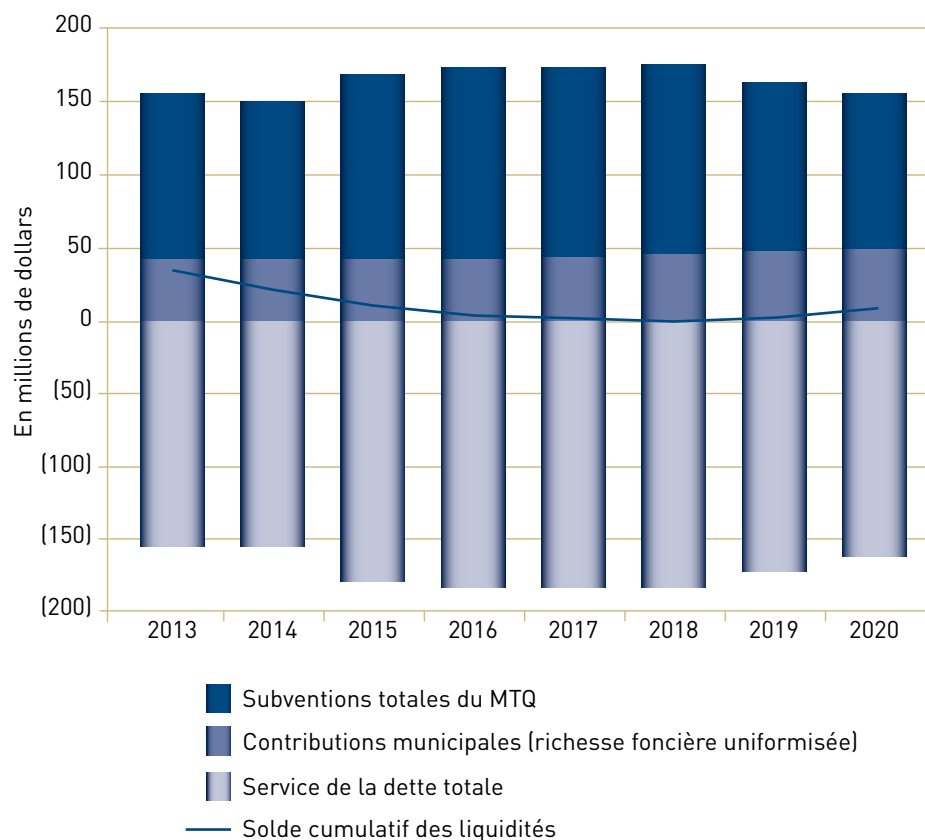
- enveloppe d'études qui regroupe tous les projets qui en sont à la phase conceptuelle ;
- projets en planification et en ingénierie ;
- projets en réalisation ;
- projets majeurs (cette catégorie a été ajoutée dans le PTI 2014-2015-2016).

72 Le PTI regroupe généralement dans une enveloppe d'études les projets qui en sont à la première étape de leur cycle de vie, soit l'étape conceptuelle, et qui n'ont pas encore atteint le point de contrôle qui permet de lancer des études plus approfondies. Les projets ayant franchi la phase conceptuelle sont, quant à eux, inscrits distinctement dans le PTI qui donne uniquement les coûts des études requises pour l'étape d'avant-projet préliminaire. Enfin, de manière générale, des coûts de réalisation sont présentés pour les projets pour lesquels des plans et devis sont en cours d'élaboration. Par conséquent, les budgets qui apparaissent dans le PTI ne reflètent pas les coûts totaux de tous les projets.

73 Malgré la refonte entreprise par l'Agence, le plus récent programme triennal d'immobilisations ne distingue pas clairement les projets qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.

74 Pour l'élaboration de son PTI 2013-2014-2015, l'AMT a utilisé un nouveau modèle financier qui lui a permis de faire des projections de trésorerie plus précises. Elle y a distingué, par projet, la quote-part financée par le ministère de celle qu'elle finance. Comme l'illustre la figure 2, elle a précisé dans cette édition que ses liquidités anticipées suffisaient seulement pour couvrir le financement des projets en cours de réalisation et des projets en cours de planification pour lesquels une autorisation ministérielle avait été reçue. Cela couvre moins de 60 % de la valeur totale des projets présentés dans le PTI et exclut même un projet qui en est pourtant à l'étape de l'avant-projet définitif.

Figure 2 Prévision des mouvements d'encaisse pour le fonds d'immobilisations



Source : AMT.

75 Quelques semaines après l'adoption du PTI 2013-2014-2015, en novembre 2012, l'AMT a rectifié ses estimations pour tenir compte d'éléments d'analyses qui avaient été omis. Contrairement à ce qui était énoncé dans le programme triennal, elle a alors constaté son incapacité à rembourser dès 2015 sa quote-part du service de la dette, quant à la portion non subventionnée par le ministère, pour certains projets en cours de réalisation et à venir pour lesquels elle avait reçu une autorisation ministérielle. Elle a conclu à une crise de liquidités beaucoup plus sérieuse que celle annoncée précédemment, et ce, à brève échéance.

76 L'Agence a alors suspendu plusieurs projets inscrits dans le PTI pour 2013 et s'est limitée à en poursuivre certains seulement, entre autres ceux qui se situaient au point de non-retour et ceux qui étaient requis au point de vue opérationnel.

77 Dans le PTI 2014-2015-2016, l'AMT mentionne que, même si elle « limite ses activités seulement aux projets en cours de réalisation, les revenus actuels du fonds d'immobilisations sont clairement insuffisants et ne combleront pas toutes les dépenses nettes » (figure 1).

78 Pour plus de transparence, le PTI devrait classer clairement les projets, soit :

- les projets qui peuvent être réalisés avec les fonds disponibles ;
- les projets qui ne sont pas inclus dans le premier regroupement, mais que l'AMT considère comme absolument requis pour des raisons opérationnelles ou de sécurité (ainsi que les critères de sélection et le niveau de financement nécessaire pour les réaliser) ;
- les autres projets inclus dans le programme triennal.

79 L'Agence prévoit un besoin de liquidités additionnelles de 200 millions de dollars dans son fonds d'immobilisations en 2021, si tous les projets inscrits dans son PTI 2014-2015-2016 devaient se concrétiser.

80 En plus du fonds d'immobilisations, la mise en exploitation des projets a des incidences sur le fonds d'exploitation. Il faut comprendre que les services de transport collectif sont généralement déficitaires, ce qui implique une contribution de ce dernier pour atteindre l'équilibre budgétaire. Pour le moment, l'Agence ne procède pas à une planification pluriannuelle qui tient compte de l'impact financier des projets en cours sur les dépenses d'exploitation futures.

Méthode de priorisation des projets

81 Dans l'hypothèse du statu quo en matière de financement, le PTI contient de nombreux projets pour lesquels la disponibilité des ressources financières n'est pas garantie. D'une part, comme nous venons de le démontrer, aucun des nouveaux projets à l'étude ne pourra être réalisé s'il est financé à 75 % par le gouvernement, à cause de l'incapacité de l'AMT de payer sa quote-part du service de la dette. D'autre part, le cumul des besoins financiers représentant la quote-part du gouvernement pour concrétiser les projets présentés dans le programme triennal dépasse de façon importante les sommes accordées historiquement à l'Agence pour le développement du transport collectif dans la région métropolitaine.

82 Dans la perspective où la faisabilité des grands projets à l'étude se confirme, des choix devront être faits par l'AMT, ses partenaires en transport collectif et le MTQ. Si tous les projets peuvent être légitimes, tous ne génèrent pas les mêmes bénéfices et n'ont pas le même niveau d'urgence. Dans cet esprit, le PTI 2013-2014-2015 de l'Agence précise la nécessité de déterminer une méthodologie de priorisation.

83 En théorie, cette méthodologie devrait permettre de choisir les nouvelles initiatives à réaliser. Elle devrait mener l'AMT à mieux gérer son portefeuille de projets dans le but :

- d'en maximiser la valeur, c'est-à-dire de faire les meilleurs projets possibles ;
- d'équilibrer le choix des différentes composantes en fonction de plusieurs dimensions, notamment celle des risques stratégiques ;
- d'aligner les décisions sur les objectifs stratégiques ;

- de tenir compte de la capacité organisationnelle de l'AMT et de ses partenaires en matière de ressources financières et humaines ;
- de dégager un consensus entre les partenaires.

84 L'Agence ne justifie pas les projets inscrits dans le programme triennal d'immobilisations sur la base d'une méthode de priorisation adéquate. La mise en application d'une telle méthodologie est prévue dans le PTI 2015-2016-2017.

85 La première tentative de l'Agence pour élaborer une méthodologie de priorisation des projets a eu lieu en 2007. Les résultats ont été présentés au conseil d'administration en novembre 2009 et en février 2010. La méthodologie n'a finalement pas été adoptée ni appliquée.

86 En 2013, l'AMT s'est à nouveau penchée sur la question de la priorisation de projets dans le cadre de l'élaboration d'un processus de gestion de portefeuille de projets. L'initiative est louable, mais la mise en application n'est pas prévue avant l'édition 2015-2016-2017 du PTI.

87 En attendant des résultats concrets, les projets qui apparaissent actuellement dans le PTI ont été analysés au cas par cas. Cette procédure ne garantit pas, dans un contexte de rareté des fonds publics, que les ressources disponibles seront allouées aux projets les plus pertinents par rapport aux cibles du plan stratégique et aux orientations gouvernementales. En corollaire, elle ne permet pas de justifier l'abandon de certains projets présentant une faible contribution aux cibles.

88 Dans le cas des grands projets, les phases d'études nécessitent à elles seules des investissements de plusieurs millions de dollars. Les décisions de priorisation devraient donc arriver assez tôt dans le processus pour optimiser les coûts et éviter de réaliser des études coûteuses pour des projets qui ne seront pas réalisés dans un avenir rapproché, comme cela s'est déjà produit.

89 Par exemple, des études de 19 millions de dollars ont été réalisées avant 2007 pour les projets des prolongements du métro vers Longueuil et Anjou et le système léger sur rail sur l'estacade du pont Champlain. Les deux projets ont été mis de côté pendant plusieurs années. En pratique, ces études seront peu utiles, car elles sont basées sur des données qui risquent d'être désuètes et des options qui ne sont pas nécessairement à la fine pointe de la technologie.

90 D'ailleurs, depuis 2010, des projets similaires ont été relancés à la suite d'annonces du gouvernement et l'AMT a réalisé de nouvelles études pour les prolongements du métro et le système léger sur rail dans l'axe de l'autoroute 10 et du pont Champlain. L'Agence y a investi 24 millions de dollars additionnels jusqu'en 2013 et d'autres études pour un montant de 66 millions sont prévues pour l'élaboration des dossiers d'affaires initiaux.

Recommandations

91 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Agence.

2 Élaborer un plan stratégique dans lequel les grands projets sont :

- basés sur une analyse rigoureuse et documentée des options possibles ;
- évalués en fonction de leur contribution potentielle à l'atteinte des principales cibles ;
- considérés comme réalistes compte tenu des disponibilités financières.

3 Déterminer les projets du programme triennal d'immobilisations qui peuvent être réalisés et exploités avec les fonds disponibles.

4 Adopter une méthode de priorisation adéquate des projets inclus dans le programme triennal d'immobilisations, particulièrement pour les grands projets.

2.3 Projet du Train de l'Est

92 Dès 1999, l'AMT a entrepris des études de marché pour différents tracés qui ont mené au projet d'implantation d'une **nouvelle ligne de train de banlieue** qui desservira l'est de l'île de Montréal et les municipalités de Repentigny, de Terrebonne et de Mascouche. Elle pourra accueillir 5 500 passagers en période de pointe le matin et le même nombre en période de pointe le soir.

93 C'est en 2006 que le gouvernement a donné le coup d'envoi officiel du projet. Le tableau 3 fait la chronologie des principaux événements qui ont marqué son déroulement.

Cette ligne d'une longueur de 52 km desservira 10 nouvelles gares à partir de Mascouche, sur le tronçon nord, jusqu'à la Gare centrale, au centre-ville de Montréal. Elle servira à faire circuler 5 locomotives bimodes et 30 voitures multinationaux. Elle nécessite l'aménagement d'un nouveau lien ferroviaire entre Repentigny et Mascouche et l'ajout de nouvelles voies sur le tronçon de Montréal.

Tableau 3 Principaux événements

	Événement	Coût estimé par l'AMT (M\$)	Échéancier
Mars 2006	Le gouvernement annonce la réalisation du projet.	300,0	Printemps 2009
Novembre 2007	Le projet figure dans le PTI 2008-2009-2010 adopté par le conseil d'administration.	300,0	2010
Décembre 2008	Le projet figure dans le PTI 2009-2010-2011 adopté par le conseil d'administration.	390,0	2011
Février 2010	Après le dépôt du rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs délivre le certificat d'autorisation de réalisation pour le tronçon nord du projet avec 18 conditions et l'AMT annonce la nouvelle estimation des coûts et le nouvel échéancier du projet.	478,5	Été 2012
Janvier 2011	L'AMT présente une nouvelle estimation du coût du projet et deux scénarios de réduction des coûts qui ne sont pas retenus.	663,0	Automne 2012
Juillet et août 2011	Une demande d'augmentation des sommes allouées au projet dans le PQI en transport en commun du MTQ est adressée au Conseil du trésor qui : <ul style="list-style-type: none"> ■ suspend l'attribution de nouveaux contrats ; ■ mandate Infrastructure Québec pour préparer un dossier d'affaires final. 	663,0	Automne 2012
Janvier 2012	Sur recommandation du Conseil du trésor, le Conseil des ministres alloue une somme totale de 761,4 millions de dollars au projet : <ul style="list-style-type: none"> ■ Il autorise l'AMT à poursuivre la réalisation du projet du Train de l'Est sous réserve du respect de 24 conditions et il lui accorde un budget de 671,4 millions. ■ Il autorise le ministère à constituer une réserve de 90 millions en sus du budget alloué à l'AMT pour couvrir les risques susceptibles de se matérialiser dans la poursuite du projet. 	717,8 ¹	Automne 2013
Février 2013	Dans le cadre du <i>Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes</i> , le ministre des Transports autorise l'AMT à procéder à la réalisation du projet. Cette autorisation reconnaît de façon rétroactive les dépenses déjà engagées.	713,1 ¹	Été 2014

1. Le coût estimé par l'AMT inclut une provision (montant de 46,4 millions de dollars en janvier 2012 révisé à 45,3 millions en février 2013) à prélever dans la réserve de risque de 90 millions sous la responsabilité du MTQ.

⁹⁴ Étant donné la complexité du projet, les investissements considérables qu'il nécessitait et l'expérience liée au projet de prolongement du métro, il était essentiel que les intervenants concernés mettent en œuvre avec rigueur des pratiques qui répondent aux plus hauts standards.

⁹⁵ 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, et ce, aux principales étapes clés. Des mesures de redressement ont été déployées à compter du début de 2012.

96 Des problèmes ont été observés aux différents paliers d'intervention gouvernementale, soit dans le cadre de la gestion de projet par l'Agence, de l'application des moyens de contrôle à la disposition du ministère et de l'encadrement assuré par le Secrétariat du Conseil du trésor en matière de gouvernance des grands projets d'infrastructure. Pour illustrer l'évolution de la situation, nous soulignons d'abord les lacunes observées et nous examinons ensuite la mise en place de mesures de redressement.

Gestion du projet

97 En août 2011, le Conseil du trésor a demandé à Infrastructure Québec d'examiner le projet du Train de l'Est. Cette dernière a mandaté des experts indépendants pour procéder à la revue de l'état du projet et soumettre des recommandations en ce qui concerne la gouvernance et la gestion du projet afin de contribuer à l'élaboration d'un dossier d'affaires final. L'objectif de cette démarche était d'avoir l'information nécessaire pour être en mesure de recommander la poursuite du projet sur des bases plus solides.

98 Nous avons comparé les lacunes relevées par les experts en décembre 2011 et les conditions de succès présentées par la suite avec celles qui avaient été notées relativement au projet de prolongement du métro sur le territoire de Laval en 2004.

99 L'Agence n'a pas mis en application, lors du démarrage du projet du Train de l'Est et jusqu'en 2012, les principes de gestion de projet qui lui avaient été recommandés par des experts indépendants et par le Vérificateur général à la suite de la vérification sur le projet de prolongement du métro sur le territoire de Laval.

100 Les constats sur le projet du Train de l'Est rappellent certains de ceux qui avaient été relevés par le Vérificateur général lors de la vérification particulière sur le prolongement du métro sur le territoire de Laval en 2004. Parmi ceux-ci, mentionnons les suivants :

- annonce prématurée du projet sans estimation fiable des coûts ;
- définition incomplète des besoins ou changement de portée à plusieurs reprises au cours de la réalisation ;
- degré de précision insuffisant des études ;
- début des travaux avant l'achèvement des plans et devis ;
- contingences sous-évaluées et provision pour risques omise dans les estimations de coûts véhiculées.

101 En janvier 2012, à la suite des travaux ayant mené au dossier d'affaires final, Infrastructure Québec a recommandé la mise en œuvre de 24 conditions pour redresser le projet. Dans certains cas, ces conditions sont très similaires aux recommandations formulées en octobre 2004 par un comité d'experts

indépendants constitué par le ministre des Transports pour apporter les correctifs nécessaires à la gestion du projet de prolongement du métro. Tout comme 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 ;
- préparer et soumettre à l'approbation du ministre des Transports un échéancier détaillé de tous les travaux à réaliser, destiné entre autres à servir d'outil de suivi et de contrôle ;
- produire au ministre des Transports un rapport mensuel fiable et de qualité sur le développement du projet.

102 À huit ans d'intervalle, les mêmes problèmes se sont manifestés et les mêmes mesures de redressement ont été imposées relativement aux deux plus importants projets sous la responsabilité de l'Agence.

Moyens de contrôle

103 Le MTQ est responsable de la gestion du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*. À ce titre, il analyse les dépenses d'un projet pour déterminer celles qui sont admissibles à une subvention. Au préalable, le projet doit avoir été inscrit dans le PQI en transport en commun du ministère.

104 De 2007 à 2011, le projet du Train de l'Est a fait l'objet, à lui seul, de 19 demandes (**autorisation de principe** ou **autorisation finale**) dans le cadre du programme d'aide. Il y en a eu 12 qui ont donné lieu à une autorisation, les autres ont été retirées ou n'ont pas eu de suite pour diverses raisons d'ordre administratif.

105 Les contrôles appliqués relativement à la gestion du *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes* n'ont pas permis de soulever les lacunes dans la gestion du projet du Train de l'Est, même si les hausses successives des estimations de coûts fournissaient un indice significatif des problèmes existants.

106 Les exigences du programme d'aide sont mal adaptées aux besoins d'un grand projet aussi complexe que celui du Train de l'Est lorsqu'elles sont appliquées sans considération suffisante du niveau de risque. Comme le programme le permet, les autorisations ont souvent été délivrées à la pièce pour que l'Agence puisse attribuer des contrats au fur et à mesure de l'avancement des travaux et sans vision d'ensemble.

Une autorisation de principe vise à approuver le concept du projet ou de l'avant-projet.

Une autorisation finale vise à s'assurer de la conformité de la nature et de l'étendue des travaux par rapport à l'autorisation de principe.

107 Le ministère était la première instance externe qui pouvait appliquer un filet de sécurité. À certaines occasions, il a eu en main les indices nécessaires pour être proactif, car l'analyse des demandes d'autorisation de principe qui lui ont été adressées aurait dû soulever certaines préoccupations quant à la gestion du projet.

108 Par exemple, en août 2008, l'AMT a déposé une demande d'autorisation de principe pour l'ensemble des coûts du projet qui étaient estimés à 390 millions de dollars. Dans sa demande, l'Agence avait déjà souligné le rôle critique de plusieurs activités relativement au respect de l'échéancier qui visait une mise en service à l'automne 2010. Entre autres, la construction de toutes les gares devait débuter dès le printemps 2009, ce qui n'était pas encore fait au moment où la demande a été acceptée, en mai 2009, pour le tronçon situé à Montréal. C'était déjà là un indice significatif que le respect de l'échéancier risquait d'exercer une pression à la hausse sur les coûts du projet.

109 En avril 2010, l'AMT a adressé une demande d'autorisation de principe pour le tronçon nord. Il n'y a pas eu de suite à cette demande. À cette étape, l'avant-projet définitif était terminé et les plans et devis détaillés étaient en cours d'élaboration. Les demandes du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement avaient été intégrées au projet et le coût total avait été révisé à 478,5 millions de dollars, une hausse de 23 % par rapport au budget autorisé précédemment. En général, l'avant-projet définitif constitue une étape clé dans le cycle de vie du projet. Des choix s'offrent alors aux décideurs, notamment ceux de :

- demander que le concept soit revu dans le but de l'adapter aux ressources disponibles ;
- demander qu'une analyse de la valeur soit effectuée par un panel d'experts indépendants quant au ratio coûts-bénéfices de certains éléments de l'ouvrage, afin de raffiner le concept ;
- décider de réduire les besoins dans l'immédiat, quitte à reporter une partie de la réalisation de l'ouvrage à une étape ultérieure.

110 Le ministère n'a pas profité de l'analyse de la demande d'autorisation de principe pour s'assurer que de tels questionnements avaient été soulevés. Pourtant, les écarts importants d'estimation étaient fort révélateurs. Par exemple, dans la demande d'avril 2010, l'estimation du coût des gares était de 100 millions de dollars avec une marge d'erreur de 10 %, alors qu'elle était de 48 millions avec une marge d'erreur de 20 % dans la demande d'août 2008. Cette augmentation de plus de 100 % n'a pourtant pas suscité de révision de concept, d'analyse de la valeur ou d'autre action de la part de l'AMT, ni de questionnement particulier de la part du ministère.

111 Même si ce dernier n'est pas responsable de la gestion du projet, il aurait dû avoir des doutes à la suite de l'information présentée dans cette demande. À titre de principal bailleur de fonds, il était légitime qu'il se soucie de la saine gestion du projet.

112 Une autre occasion de détecter les problèmes de gestion du projet s'est présentée en janvier 2011. À ce moment, une nouvelle révision des estimations du coût s'élevait à 663 millions de dollars, une hausse de plus de 38 % par rapport au budget précédent et de 120 % par rapport au budget initial. L'Agence avait alors souligné certains risques liés au projet, notamment :

- l'insuffisance des sommes allouées au projet ;
- l'incidence des projets connexes sur la date de mise en service, compte tenu de leur interdépendance ;
- les contraintes physiques des lieux pour certaines gares ;
- les contrôles serrés à exercer sur les mandataires et les entrepreneurs ;
- le processus d'expropriation de certains terrains.

113 L'AMT a proposé alors deux scénarios de réduction de l'envergure et du coût du projet. Le statu quo a été maintenu quant à l'envergure et à la date de mise en service en septembre 2012 et aucune exigence particulière en vue de la poursuite du projet n'a été formulée.

114 Pour tenter de respecter l'échéancier de 2012, l'engagement de sommes importantes a été autorisé en 2011 avant que les analyses minimales requises n'aient été menées par le MTQ.

115 Les mois qui ont suivi se sont avérés cruciaux pour l'évolution du projet puisque l'attribution de contrats d'une valeur de 133 millions de dollars (plus du quart du coût du projet excluant le matériel roulant) a été autorisée précipitamment, afin de respecter un échéancier pourtant irréaliste de l'avis d'experts. Voici la chronologie des événements :

- À la suite d'une demande d'autorisation de principe en février 2011, le ministre a donné en avril 2011 une autorisation exceptionnelle pour entreprendre rapidement les travaux de certains lots, compte tenu de la volonté de respecter l'échéancier de septembre 2012. Cette autorisation permettait d'utiliser le montant résiduel des sommes allouées au projet déjà autorisé dans le PQI 2009-2014 du ministère en attendant les analyses du Conseil du trésor concernant la nouvelle estimation de l'augmentation du coût (663 millions de dollars). Le conseil d'administration de l'AMT, détenant cette autorisation, a approuvé entre avril et juillet 2011 l'attribution de contrats d'une valeur de 91 millions de dollars alors considérés comme prioritaires.
- De janvier à juillet 2011, le conseil d'administration a aussi consenti à l'attribution de contrats de 42 millions de dollars qui n'avaient pas fait l'objet d'une analyse et d'une approbation préalable dans le cadre du programme d'aide. L'autorisation ministérielle sera accordée de façon rétroactive en février 2013.

116 Les travaux de construction ont débuté sans que le ministère effectue les analyses requises dans le cadre du programme d'aide. Ces analyses doivent porter entre autres sur les plans et devis définitifs, l'estimation finale du coût, ainsi que les modalités de surveillance et de réalisation des lots. Les engagements pris au cours de cette période ont diminué d'autant la marge de manœuvre disponible pour les redressements à venir, comme nous le démontrons ci-après.

Encadrement relatif à la gouvernance

117 Dès 2008, l'AMT était spécifiquement nommée en tant qu'organisme assujéti à la **Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique**. À cause des dispositions transitoires, la politique-cadre ne s'appliquait pas au projet du Train de l'Est, ce qui a ainsi laissé un vide en matière de gouvernance jusqu'au moment où la préparation d'un dossier d'affaires final a été exigée en août 2011.

118 L'encadrement relatif à la gouvernance du projet du Train de l'Est par le Secrétariat du Conseil du trésor ne lui a pas permis d'obtenir l'information nécessaire à une prise de décision éclairée au moment opportun.

119 En conséquence, les mesures de redressement ont été mises en place tardivement, ce qui a limité leur impact sur la maîtrise des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet.

120 Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas encadré le projet de façon adéquate. Il ne s'est pas appuyé sur la documentation appropriée aux étapes clés, plus spécialement durant la planification, lors des approbations portant sur :

- le concept et l'avant-projet préliminaire qui traitent, entre autres, de la description et de la justification du besoin ainsi que des résultats recherchés ;
- l'avant-projet définitif qui évalue la pertinence de poursuivre le projet et justifie le choix du **mode de réalisation** en fonction, notamment, des résultats des études du préconcept et du coût estimé du projet ;
- les plans et devis ainsi que d'autres études détaillées (validation de la faisabilité technique, plan de gestion du projet, plan de gestion des risques majeurs, analyses avantages-coûts, analyses des incidences budgétaires) afin de justifier l'approbation de la réalisation du projet.

121 Dans les faits, en juillet 2011, le Conseil du trésor a été sollicité par le ministère au sujet d'une augmentation des sommes allouées au projet du Train de l'Est. C'est alors qu'il a confié à Infrastructure Québec un mandat d'examen des coûts du projet. Puis, en août 2011, il a accordé un second mandat pour la production d'un dossier d'affaires final, comme le prescrit la politique-cadre, alors que plus de 400 millions de dollars étaient déjà engagés dans le projet. Il a aussi exigé que l'AMT suspende l'attribution de tout contrat lié au Train de l'Est jusqu'à l'approbation du dossier d'affaires final par le Conseil des ministres, qui a finalement été donnée en janvier 2012.

La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique est sous la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor qui doit veiller à son respect en s'assurant particulièrement que les dossiers soumis au Conseil des ministres par les organismes publics qui souhaitent promouvoir la réalisation d'un grand projet d'infrastructure répondent aux exigences.

Les modes de réalisation permis sont les suivants :

- mode traditionnel;
- mode en gérance;
- mode clés en main;
- mode partenariat public-privé.

Le mode accéléré est exclu à moins de documenter la justification de ce choix.

122 Il s'agit d'un moment décisif. À partir de janvier 2012, l'AMT a arrêté de mettre l'accent sur le respect de l'échéancier pour tenter de redresser la gestion du projet et de maîtriser le coût total. Elle a fait des analyses de la valeur en collaboration avec Infrastructure Québec, le MTQ et des experts indépendants, afin de voir comment générer des économies. L'envergure du projet a alors été remise en question.

123 Le délai de réaction a restreint les possibilités de contenir le coût du projet de manière significative. Une intervention plus rapide, idéalement à l'étape de l'avant-projet définitif ou encore lorsque les autorisations ont été données pour entreprendre les travaux de construction, aurait généré une plus grande marge de manœuvre en matière d'économies potentielles. Par exemple, les lots de construction pour lesquels des contrats d'une valeur totale de 133 millions de dollars ont été attribués au printemps 2011 auraient pu faire l'objet d'analyses de la valeur afin de déterminer comment en modifier l'envergure et en réduire le coût.

124 Malgré les expériences passées et l'outil de gouvernance dont le gouvernement s'était doté, le projet n'a pas fait l'objet de meilleures pratiques de gestion, de contrôle et d'encadrement que celles utilisées pour les grands projets réalisés antérieurement. Il a fallu attendre janvier 2012 pour que des améliorations soient amorcées par la mise en place de mesures de redressement.

Mesures de redressement

125 La poursuite du projet du Train de l'Est a été autorisée sous réserve que plusieurs changements soient apportés afin de favoriser une meilleure maîtrise du projet et d'en augmenter les chances de succès.

126 Des mesures de redressement ont été appliquées afin de rectifier la gestion du projet du Train de l'Est et les moyens de contrôle qui s'y rattachent. Cependant, des risques potentiels persistent quant à la capacité de l'Agence à respecter le budget autorisé, l'envergure et, surtout, l'échéancier du projet.

Le comité de gérance est composé de représentants du ministère des Transports du Québec, d'Infrastructure Québec, de l'Agence, ainsi que de membres externes reconnus pour leur expertise dans le domaine de la gestion des grands projets.

127 En janvier 2012, le Conseil des ministres a confié à un **comité de gérance** la responsabilité de surveiller la mise en application des 24 conditions à respecter pour la poursuite du projet. Au 31 août 2013, ce comité détenant un pouvoir décisionnel à plusieurs égards avait tenu 21 rencontres de travail dans le but, entre autres, de :

- prendre globalement connaissance du budget, de l'échéancier et des risques ;
- faire le suivi des contrats en lien avec le projet ;
- porter une attention particulière au suivi des dépenses imprévues.

128 Selon le comité de gérance, 22 des 24 conditions imposées à l'AMT et au ministère avaient été remplies de façon satisfaisante en août 2013, et les autres étaient en cours de réalisation. Voici un sommaire des principales conditions et de leur degré de réalisation.

Nature	Nombre	Principales conditions	Réalisation
Gouvernance et gestion de projet	8	<ul style="list-style-type: none"> ■ Révision de la structure organisationnelle ■ Affectation de nouvelles ressources au projet ■ Élaboration d'un plan de gestion de projet ■ Mise en place d'un comité de gérance ■ Production d'un rapport mensuel et examen de ce rapport par des experts indépendants 	100 %
Coût et échéancier	6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaboration d'un outil de suivi et de contrôle des activités du projet ■ Achèvement des plans et devis détaillés (échéancier : septembre 2013) ■ Intégration au projet des pistes d'optimisation et de réduction de coûts (en continu) 	67 %
Acquisitions d'immeubles et de terrains	1	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enclenchement des mécanismes d'expropriation 	100 %
Gestion budgétaire	6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrôle du budget de base par la direction du projet (626,8 millions de dollars) ■ Contrôle des contingences par le comité de gérance (44,6 millions de dollars) ■ Contrôle de la réserve de risques prévue dans le PQI du MTQ (90 millions de dollars) 	100 %
Projets connexes	3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabilité transférée aux gestionnaires des projets connexes ■ Mesures de sécurité relatives au tunnel Mont-Royal : préparation d'un dossier d'affaires ■ Réalisation d'un pont d'étagement de la jonction de l'Est : création d'un comité de suivi et préparation de rapports mensuels sur l'avancement du projet 	s.o.

129 Parmi les actions concrètes réalisées pour reprendre la maîtrise du projet, le comité de gérance s'est attaqué au problème du suivi déficient des nombreux changements apportés aux contrats en cours. Un sous-comité créé en avril 2012 a développé et mis en place un système de gestion et des outils de suivi plus adéquats. Des audits ont été menés auprès des mandataires qui chapeautent la réalisation du Train de l'Est pour le compte de l'AMT.

130 À la suite de la révision de l'estimation du coût du projet présenté dans le dossier d'affaires final, l'autorisation de janvier 2012 s'adressait en partie à l'AMT et en partie au ministère, comme le montre le tableau 4.

Tableau 4 Budget autorisé et coût estimé (en millions de dollars)

	Budget Janvier 2012	Coût estimé par l'AMT Août 2013
AMT		
Coût incluant les contingences	715,2	715,2
Pistes d'économies ¹	(43,8)	(43,8)
Sous-total	671,4	671,4
MTQ		
Réserve pour les risques	90,0	46,8
Total	761,4	718,2

1. En janvier 2012, le Conseil des ministres a exigé la détermination des pistes d'économies.
Source : AMT.

131 Les mesures de redressement ont généralement porté fruit ; elles ont permis une meilleure maîtrise du projet et une meilleure reddition de comptes à partir du moment où elles ont été appliquées. Le fait qu'elles sont arrivées tardivement dans le cycle de vie du projet en a limité l'effet observé tant à l'égard du contrôle du coût que de la gestion des risques et de l'échéancier.

Coût et pistes d'économies

132 Le coût du projet inclut principalement les montants prévus pour la conception et la construction. Son estimation, réalisée en vue de l'autorisation budgétaire, a fait l'objet d'une revue par des experts indépendants qui ont conclu à sa raisonnable. Ses autres composantes sont notamment le matériel roulant, les acquisitions immobilières et les frais financiers.

133 Actuellement, l'estimation totale de l'AMT n'inclut pas certains coûts additionnels en lien direct avec le projet qui sont affectés aux budgets d'un projet connexe ou au fonds d'exploitation. Jusqu'à maintenant, le montant de 7,7 millions de dollars en cause n'est pas significatif. Cependant, une telle pratique ne doit pas se répéter si des imprévus surviennent parce que le cumul fausserait le coût final du projet.

134 En janvier 2012, parmi les conditions imposées, le Conseil des ministres a exigé de faire passer le coût du projet de 715,2 millions de dollars à 671,4 millions, ce qui a obligé l'AMT à déterminer des pistes d'économies potentielles totalisant 43,8 millions. Au 31 août 2013, l'Agence a indiqué avoir réalisé des économies s'élevant à 39,6 millions, ce qui représente 90 % de l'objectif. De plus, de nouvelles pistes d'économies se chiffrant à 7 millions sont en cours d'analyse.

135 Certaines des économies considérées comme étant réalisées ou à venir pourraient cependant ne s'avérer qu'un report de coûts dans le temps. Par exemple, la réduction de coût la plus importante provient de la décision de ne pas construire la gare de Charlemagne. L'Agence considère qu'elle a fait une économie de 11,85 millions de dollars.

136 Toutefois, l'AMT a renouvelé jusqu'en février 2015 la réserve foncière pour les terrains environnant le site de la gare de Charlemagne dans le but de «protéger les terrains tant et aussi longtemps que la gare n'est pas réalisée». Comme le rapporte le ministère dans une communication qu'il lui a adressée en janvier 2012, «seul un abandon pur et simple de cette gare constituerait une véritable réduction de coûts».

Réserve pour risques

137 En janvier 2012, un premier exercice structuré d'analyse de risques a été réalisé avant l'autorisation du budget. Étant donné l'historique du projet, la possibilité de prendre des provisions couvrant presque tous les risques envisageables selon un scénario pessimiste a été examinée. Le gouvernement a autorisé la création d'une réserve pour risques de 90 millions de dollars dont la responsabilité incombe au ministère. Ce dernier en a fixé les modalités d'utilisation en mai 2013.

138 Le plan de gestion des risques, mis en place après janvier 2012 dans le cadre des mesures de redressement, a permis à l'AMT de réévaluer la situation sur une base mensuelle. Au 31 août 2013, elle a estimé les **risques inhérents** au projet à 57 millions de dollars et les **risques résiduels**, à 46,8 millions. Près de 91 % des risques résiduels présentent une probabilité élevée de se concrétiser et leurs conséquences financières potentielles sont importantes. Ils sont principalement en lien avec la construction (retard, interférence entre les lots, par exemple) ou l'aspect légal de certaines transactions (réclamation des entrepreneurs, acquisition de terrains, entre autres).

Les risques inhérents représentent tous les risques qui peuvent affecter le déroulement du projet avant la mise en place de mesures d'atténuation.

Les risques résiduels représentent les risques qui demeurent à la suite de la mise en place de mesures d'atténuation.

139 En juillet 2013, l'AMT a demandé au ministère une approbation pour avoir accès à une première tranche de 33,4 millions de dollars de la réserve pour risques de 90 millions en vue de couvrir la part des risques inhérents qui est la plus susceptible de se concrétiser avant la fin du projet.

140 Autant la création de la réserve pour risques par le gouvernement que la demande de l'Agence d'y avoir recours démontrent que la poursuite du projet présente un niveau de risque élevé. En principe, si l'analyse de risque avait été réalisée beaucoup plus tôt dans le cycle de vie du projet, elle aurait servi notamment à :

- justifier le choix du mode de réalisation le plus avantageux pour l'AMT ;
- permettre un meilleur partage de risques entre l'Agence et ses fournisseurs ;
- mettre en œuvre un plan de gestion des risques en temps opportun ;
- appliquer des mesures d'atténuation sur tous les risques, incluant ceux qui ont précédé l'élaboration du dossier d'affaires de janvier 2012.

Échéancier

141 En janvier 2012, il a été décidé de reporter la date de mise en service du Train de l'Est de l'automne 2012 à l'automne 2013. En novembre 2012, l'Agence a dû reconnaître que la mise en service devait de nouveau être retardée, cette fois-ci jusqu'en juin 2014. Malgré les actions posées pour favoriser une meilleure gestion du projet et le suivi du comité de gérance, cet échéancier a été repoussé à cause, entre autres, de l'impossibilité d'achever la construction de cinq des nouvelles gares à la date prévue.

142 En plus des retards dans la production des plans et devis ou dans la réalisation des travaux de certains lots, des contraintes externes ont été à la source de ces reports. Mentionnons entre autres le prolongement des négociations avec un partenaire municipal et les délais dans le processus d'expropriation de terrains.

Recommandations

143 La recommandation suivante s'adresse à l'Agence.

- 5** Poursuivre l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de l'envergure du projet du Train de l'Est, ainsi que de la mise à jour du plan de gestion des risques.

144 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 6** Revoir les processus et les contrôles liés aux modalités de financement des grands projets pour qu'ils permettent de détecter les problèmes potentiels dans la gestion du coût, de l'envergure, de l'échéancier et des risques, et de réagir en temps opportun.

2.4 Gestion des projets futurs

145 Depuis janvier 2012, l'AMT a effectué des démarches pour améliorer la gestion et la gouvernance des autres grands projets dont elle est responsable. Nous en faisons état ci-après, tout en mettant en évidence certains éléments qui peuvent être bonifiés dans le nouveau cadre de gestion de projet ainsi que dans le fonctionnement du conseil d'administration.

Cadre de gestion de projet

146 Devant l'accroissement des exigences en matière de reddition de comptes et l'augmentation du nombre et de l'importance des projets inclus à son PTI, l'Agence a décidé d'améliorer la gestion de projet, incluant les processus menant à une prise de décision mieux éclairée.

Déploiement des nouveaux processus

147 L'AMT a d'abord déterminé trois axes d'intervention : la **gouvernance de projet**, la gestion de portefeuille de projets et la gestion de projet. Elle a analysé le niveau de maturité de ses processus ayant trait notamment à la **gestion de projet**.

148 Les nouveaux processus définis par l'Agence en matière de gestion de projet s'inspirent des meilleures pratiques de l'industrie. Il est cependant trop tôt pour affirmer qu'ils sont devenus la norme et qu'ils ont obtenu l'adhésion de tous les intervenants, car ils sont en cours de déploiement.

149 L'AMT s'est basée sur un modèle reconnu pour procéder à l'évaluation du niveau de maturité des processus. L'exercice a mené à la détermination de plusieurs déficiences en matière de gestion de projet, dont celles-ci :

- absence de standard pour une gestion proactive des risques ;
- budget de contingences non ajusté à la nature du projet ;
- manque de considération des interdépendances entre les projets.

150 À compter de 2012, l'Agence a développé et implanté de nouveaux processus regroupés dans un cadre de gestion de projet appelé Gestion de projet standardisée (GPS). Ce dernier s'inspire des guides de référence usuels, tels que les publications du **Project Management Institute**, et il a pour but d'intégrer l'ensemble des processus associés à la gouvernance et à la gestion de projet. En mai 2013, le conseil d'administration a adopté la *Politique relative à la gestion de projets*.

151 Chaque projet d'infrastructure de plus de 150 000 dollars en cours à l'AMT, à l'exception du projet du Train de l'Est vu son état d'avancement, doit maintenant se conformer à la nouvelle méthodologie de GPS, dont la pierre angulaire est le processus d'approbation illustré à l'annexe 4. Non seulement les projets sont classés selon une des quatre phases de leur cycle de vie et font l'objet de points de contrôle appelés **portes** et **jalons**, mais de plus tout changement à la référence de base (portée, échéancier et budget) doit être autorisé par le comité concerné (tableau 5).

La gouvernance de projet est un ensemble de principes, de structures et de processus pour la réalisation des projets et leur gestion.

La gestion de projet permet de bien planifier et de maîtriser les projets, principalement en gérant le contenu, l'échéancier, le coût et les risques qui y sont liés.

Le Project Management Institute est une référence professionnelle reconnue à l'échelle mondiale pour les praticiens et professionnels de la gestion de projet.

Une porte est un passage obligatoire effectué devant un comité décisionnel.

Un jalon (à l'exception du jalon de démarrage) est une étape de révision des livrables pour s'assurer que le projet demeure conforme à ce qui avait été présenté à la porte ou au jalon précédent.

Tableau 5 Niveaux d'approbation des projets

Phase	Point de contrôle	Comité de gestion de portefeuille	Comité de direction	Conseil d'administration ¹
Planification	Jalon de démarrage et porte 0	Décision Moins de 20 M\$	Décision 20 M\$ et plus	–
Ingénierie	Portes 1 et 2	Décision Moins de 20 M\$	Décision 20 M\$ et plus, mais moins de 40 M\$	Décision 40 M\$ et plus
	Jalon 2.1	–	–	–
Réalisation	Jalon 2.2	Décision Moins de 40 M\$	Recommandation 40 M\$ et plus	Décision 40 M\$ et plus
Mise en service et fermeture	Jalons 3 et 4	Décision Tous les projets	–	–

1. L'entrée en vigueur devait avoir lieu le 1^{er} septembre 2013; elle a été reportée jusqu'à la nomination de nouveaux membres externes indépendants au conseil d'administration, qui a eu lieu le 30 octobre 2013.

152 Des critères de décision ont été établis pour les portes et les jalons afin de déterminer si le projet doit aller de l'avant et passer ou non à la prochaine étape. Au 31 mai 2013, environ 25 % de la centaine de projets en cours à l'AMT ont été présentés au comité de gestion de portefeuille pour le passage d'une des sept étapes décisionnelles. De ceux-là, près de la moitié ont été soumis à l'approbation du comité de direction en fonction de l'importance de leurs budgets.

153 En pratique, un seul grand projet en cours, dont le coût final estimé dépasse les 40 millions de dollars, a franchi une des étapes clés. Le projet de système léger sur rail sur le nouveau pont Champlain a passé la porte 0 après avoir reçu l'approbation du comité de direction en juin 2013.

154 L'AMT visait la fin de l'année 2013 pour que le nouveau cadre de gestion de projet devienne un standard dans l'organisation. Toutefois, cet objectif ne sera pas atteint. Il doit être revu en fonction du rythme d'intégration du changement de culture de l'Agence, lequel est plus lent que prévu. L'AMT est sur la bonne voie, mais elle devra continuer d'investir des efforts importants pour faire évoluer la culture d'entreprise en matière de gestion de projet.

155 Bien que l'intégration des nouveaux processus soit trop récente pour généraliser des conclusions, nos observations révèlent que certaines améliorations sont nécessaires pour favoriser le succès de cette démarche, soit :

- reconnaître et respecter le processus décisionnel en toutes circonstances ;
- 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.

Harmonisation avec la politique-cadre

156 En théorie, la GPS tient compte des normes, des politiques et des programmes auxquels sont assujettis plusieurs projets de l'AMT, dont la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Le processus d'approbation, à terme, devrait notamment permettre au conseil d'administration d'entériner les documents requis par la politique-cadre avant qu'ils ne soient transmis à leurs destinataires pour la prise de décision. Les points de contrôle du processus d'approbation ont été prévus, entre autres, pour concorder avec la préparation du dossier de présentation stratégique à soumettre au ministre des Transports ainsi que du dossier d'affaires initial et du dossier d'affaires final à soumettre au Secrétariat du Conseil du trésor.

157 Les dossiers de présentation stratégique exigés par la politique-cadre ont été produits à différentes étapes du cycle de vie des projets en cours sans tenir compte du moment opportun, contrairement à ce qui a été prévu dans le processus de gestion de projet standardisée.

158 Le dossier de présentation stratégique constitue la première étape du dossier d'affaires exigé par la politique-cadre. Il vise surtout à évaluer la pertinence du projet d'investissement, notamment sur la base d'une analyse des besoins et des bénéfices attendus, ainsi que d'une estimation préliminaire du coût et des risques afférents. Cette étape permet de décider d'engager ou non des sommes supplémentaires dans des études d'avant-projet et des plans et devis détaillés.

159 Au cours des derniers mois, l'AMT a élaboré les dossiers de présentation stratégique pour certains projets qui avaient été retenus auparavant. Le cheminement des projets dans le cadre de la GPS n'a pas toujours été harmonisé à celui de la politique-cadre. Le processus d'approbation de la GPS prévoit que les études nécessaires pour franchir la porte 1 sont réalisées pour alimenter le contenu des dossiers de présentation stratégique, mais l'application n'a pas été uniforme à ce jour. La séquence des approbations a été différente de ce qui était attendu, comme le montre le tableau 6.

Tableau 6 Points de contrôle de la gestion de projet standardisée vs étapes de la politique-cadre

	GPS (AMT) Point de contrôle	Politique-cadre Dossier de présentation stratégique ¹
Système léger sur rail sur le nouveau pont Champlain	Porte 0 Approuvé en juin 2013 par le comité de direction	Autorisé en septembre 2013
Prolongements du métro	Porte 1 Non approuvé en octobre 2013	Autorisé en septembre 2013
Service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX	Porte 2 Non approuvé en octobre 2013	Non transmis ² en octobre 2013

1. Il s'agit de la première étape de la réalisation d'un dossier d'affaires selon les exigences de la politique-cadre. Cette étape se termine avec l'approbation du ministre des Transports.

2. Le dossier est considéré comme étant transmis quand le MTQ est en possession d'une version définitive qui est en attente d'une autorisation du ministre. Cela exclut tous les projets qui servent de base de référence pour les échanges préalables.

¹⁶⁰ L'exemple du projet du service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX est le plus flagrant. Celui-ci est en voie d'obtenir l'autorisation de passer la porte 2 du processus de la GPS parce que les études d'avant-projets définitifs ont été réalisées depuis plusieurs mois et ont même fait l'objet de résolutions des comités exécutifs des villes concernées. Pourtant, le dossier de présentation stratégique n'a toujours pas été transmis au ministère dans sa version définitive. L'analyse qui en sera faite ne permettra pas de valider la pertinence du projet, car ce dernier a déjà été annoncé depuis 2009. Elle ne permettra pas non plus de recommander la poursuite des études, puisqu'elles sont déjà réalisées. Bien qu'elle ait l'obligation de présenter un tel dossier, l'AMT ne l'a pas produit en temps opportun, ce qui remet en question son utilité.

¹⁶¹ La politique-cadre a été adoptée dans le but de fournir aux décideurs les informations nécessaires à une prise de décision éclairée au moment opportun dans le cycle de vie d'un projet, c'est-à-dire aux différentes étapes où il est pertinent de se questionner sur le choix de poursuivre ou non le projet dans sa forme initiale. Un meilleur respect de l'harmonisation prévue entre les étapes de la GPS et celles de la politique-cadre contribuerait à l'atteinte de cet objectif.

Intégration des bureaux de projet externes

¹⁶² L'ampleur des investissements à venir a nécessité de la part de l'AMT une réflexion sur la mise en place d'une structure de gouvernance propre à chacun des grands projets. La *Politique relative à la gestion de projets* en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2013 mentionne que « lorsque l'AMT confie la gestion d'un projet à un bureau de projet externe, elle désigne un Gestionnaire de projet parmi ses employés pour accompagner ce Bureau de projet et assurer le respect du projet avec la *Politique relative à la gestion de projets* et le *Cadre de gestion de projets* ».

163 À cause du volume et de la complexité des grands projets en cours, l'AMT a choisi d'avoir recours à de l'expertise externe pour les phases d'études et de réalisation à venir. Toutefois, elle demeure responsable de la mise en place de mécanismes de contrôle des coûts, de l'envergure et de l'échéancier du projet. Elle doit aussi prévoir un processus de transfert de connaissances vers l'interne.

164 Il est trop tôt pour évaluer si l'Agence s'acquitte de sa responsabilité de conserver la maîtrise de ses grands projets, car de nouvelles structures de gouvernance sont en voie d'être implantées pour chacun de ceux qui sont en cours de planification.

165 Jusqu'ici, le projet du prolongement du métro a été chapeauté par un bureau de projet externe piloté par un consortium privé offrant les services professionnels d'assistance en maîtrise d'ouvrage. L'AMT a supervisé ce consortium qui a été mandaté pour assumer la direction du programme d'études. Dans ce cas-ci, le bureau de projet a joué un rôle pivot entre l'Agence, les municipalités et les mandataires qui ont réalisé les nombreuses études. L'AMT a prolongé les activités du bureau de projet jusqu'en octobre 2013. Elle doit confirmer ensuite la structure de gouvernance qui prévaudra pour la poursuite du projet.

166 À l'exception de la désignation d'un gestionnaire de projet à l'interne prévue dans la *Politique relative à la gestion de projets*, il n'existe pas de balises pour établir les circonstances où l'AMT devrait avoir recours à un comité d'experts indépendants et les critères à considérer pour affecter une personne responsable du contrôle des coûts exclusivement à un projet. Ces mesures ont été mises en place lors du redressement du projet du Train de l'Est et du prolongement du métro vers Laval. Il y a lieu de considérer et de documenter dans quels projets il sera opportun de les appliquer à l'avenir.

Conseil d'administration

167 Pour terminer, nous nous sommes intéressés à la situation de l'AMT depuis l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et nous avons examiné comment le conseil d'administration exerce ses responsabilités en matière de gouvernance des grands projets et d'attribution de contrats.

168 En 2006, le gouvernement annonçait la révision des règles de **gouvernance des sociétés d'État**, incluant l'AMT. Cette démarche misait sur une autorité renforcée du conseil d'administration. Il était entre autres prévu que :

- les fonctions de président du conseil d'administration et de président et chef de la direction seraient clairement distinguées ;
- un comité de gouvernance et d'éthique ainsi qu'un comité des ressources humaines seraient créés en plus du comité d'audit ;
- les conseils d'administration seraient dorénavant composés de 9 à 15 membres, dont les deux tiers devraient satisfaire à certaines exigences permettant de les qualifier d'indépendants.

La gouvernance d'une société d'État fait référence aux relations entre la direction de la société d'État et son conseil d'administration. Elle détermine également la structure par laquelle sont définis les objectifs ainsi que les moyens de les atteindre et d'assurer une surveillance des résultats.

169 En 2013, l'Agence est la seule entité visée par l'énoncé de politique qui n'a pas vu sa loi modifiée en conséquence.

170 Le conseil d'administration de l'AMT est présidé par le président-directeur général et est composé d'un nombre insuffisant de membres externes indépendants, ce qui ne favorise pas l'exercice d'un rôle actif dans les différents domaines de la gouvernance, plus particulièrement en matière de grands projets d'infrastructure et d'attribution de contrats.

171 La séparation des fonctions de président-directeur général et de président du conseil est un élément essentiel pour établir un équilibre des pouvoirs et assurer, relativement à la prise de décision, l'indépendance du conseil devant la direction générale. En pratique, elle permet de distinguer clairement leurs responsabilités respectives, ce qui maintient un équilibre entre l'autonomie de l'AMT et l'autorité du gouvernement.

172 Depuis la création de l'AMT, son conseil d'administration est composé de sept membres, dont seulement trois se qualifient à titre d'indépendants. Le renforcement du conseil passe nécessairement par une révision du nombre de membres, plus particulièrement les membres indépendants, pour arriver à constituer les comités jouant un rôle stratégique dans la gouvernance. Outre le comité d'audit qui existe déjà, on devrait trouver d'autres comités tels qu'un comité de gouvernance et d'éthique, un comité des ressources humaines et, pour les besoins de la politique relative à la gestion de projet, un comité pour les projets d'infrastructure.

173 Dans la région de Vancouver, le conseil d'administration de Translink, un organisme similaire à l'AMT, est composé de neuf membres indépendants, dont le président. Il possède trois comités, en plus de son comité d'audit : un comité de gouvernance, un comité des ressources humaines et un comité pour les grands projets d'infrastructure.

174 Une gouvernance basée sur une autorité renforcée du conseil d'administration constitue un enjeu fondamental : le conseil d'administration doit disposer des moyens de s'acquitter de ses responsabilités. La nécessité de réviser le modèle de gouvernance est d'ailleurs la priorité qui ressort de trois rapports d'évaluation externes du fonctionnement et de la performance du conseil d'administration de l'AMT, déposés en février 2011, en mai et en août 2013.

Gouvernance interne des grands projets d'infrastructure

175 À ce jour, le conseil d'administration a joué un rôle plutôt limité dans la gouvernance des grands projets. Ses principales interventions ont consisté à approuver le PTI une fois l'an et à autoriser, sans vue d'ensemble, les contrats de plus de 250 000 dollars rattachés aux projets.

176 Aucun des grands projets en cours n'a fait l'objet d'autorisations formelles du conseil d'administration au moment du démarrage, aux autres étapes clés de son cycle de vie ou lorsque les dossiers d'affaires en lien avec la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure* ont été présentés. Le rôle limité joué par le conseil d'administration de l'AMT n'est pas aligné sur la responsabilité qui lui revient de surveiller la gestion des biens au nom de l'État et de prendre en charge les risques stratégiques.

177 En janvier 2011, préoccupé par la question de la gouvernance des grands projets, le directeur de l'audit interne avait recommandé la création d'un comité d'infrastructure relevant du conseil d'administration qui se pencherait sur la gouvernance des projets d'infrastructure.

178 À partir d'août 2012, les membres du conseil d'administration ont demandé l'élaboration d'un processus formel pour s'impliquer plus à fond dans la gouvernance des grands projets. En février 2013, ils ont autorisé une proposition voulant que :

- le conseil intervienne à trois étapes clés dans la gouvernance des projets assujettis à la politique-cadre, des projets hautement stratégiques et des projets à haut niveau de risque ;
- des mécanismes de reddition de comptes soient mis en place, tels des rapports trimestriels sur l'état de santé des projets ;
- des informations sur le projet soient déposées lors de la sollicitation de l'approbation d'un engagement financier.

179 Cette proposition a donné lieu à la *Politique relative à la gestion de projets* entrée en vigueur à l'AMT le 1^{er} septembre 2013, dont nous avons parlé précédemment. Le respect de la politique est d'autant plus important que, parmi les projets à venir, certains ont des coûts estimés qui dépassent les centaines de millions et même, pour quelques-uns, le milliard de dollars.

180 Le succès de cette mesure dépend entre autres des modifications à apporter à la structure du conseil d'administration, car elle ajoute des responsabilités importantes aux trois membres indépendants. Sa mise en vigueur a été reportée pendant quelques mois à la suite de la démission de tous les membres externes qui siégeaient au conseil en septembre 2013.

181 Malgré le fait que de nouvelles nominations ont eu lieu le 30 octobre 2013, la gouvernance de l'AMT en général est fragilisée, plus particulièrement à l'égard des grands projets en cours qui tardent à être soumis au regard d'administrateurs indépendants.

Gouvernance interne en matière d'attribution des contrats

182 En matière de gestion contractuelle, les membres du conseil d'administration n'ont pas en main tous les éléments qui leur permettraient de cibler les situations à risque et de les traiter comme telles.

183 D'abord, les états de situation qui doivent accompagner les demandes d'autorisation présentées au conseil pour l'attribution des contrats de plus de 250 000 dollars (et des avenants qui y sont liés) ne contiennent pas toujours toute l'information pertinente, à la satisfaction des membres du conseil, se rapportant à :

- la détermination des risques associés à cette autorisation (par exemple, la probabilité que des sommes additionnelles puissent être nécessaires pour parachever les travaux) ;
- l'explication de l'écart entre le montant estimé par l'AMT et celui soumis par l'adjudicataire ;
- la justification précise de l'autorisation d'une réserve pour imprévus afin de ne pas banaliser les dépassements et d'éviter que la réserve soit tenue pour acquise.

184 Les données inscrites dans les états de situation et destinées au conseil d'administration ne correspondent pas toujours à celles enregistrées dans le système de gestion des données de l'Agence. Des corrections apportées aux données ne sont pas toujours reflétées dans le système ou les états de situation, selon le cas.

185 Ensuite, certaines données portant sur l'activité contractuelle ne sont pas portées à l'attention des membres du conseil et l'utilité des rapports qui leur sont déposés périodiquement est limitée :

- Aucun de ces rapports n'indique le nombre de contrats accordés à chaque contractant au cours de l'année civile, comme le prescrit le *Règlement relatif à la délégation d'autorité*.
- Le rapport qui détaille les contrats attribués d'une valeur totale supérieure à 250 000 dollars ou qui se sont vu accorder des sommes supplémentaires durant une période de référence est incomplet.
- Le rapport qui porte sur les contrats attribués par dérogation aux dispositions du *Règlement portant sur les conditions des contrats* n'est pas exhaustif.

186 Enfin, certaines requêtes formulées par les membres du conseil d'administration dans l'optique d'assurer une meilleure gouvernance en matière de gestion contractuelle sont restées lettre morte ou ont tardé à susciter une réponse :

- En février 2009, le conseil demande que le directeur de l'audit interne fasse une vérification portant sur les contrats et les avenants deux fois par année et qu'il en fasse rapport au comité de vérification (maintenant le comité d'audit), ce qui n'a pas eu lieu. Un premier mandat d'audit interne portant sur les processus de gestion contractuelle a été réalisé en 2013.
- En juillet 2012, le conseil demande à la direction de l'Agence de ne pas être mis devant le fait accompli et de ne plus avoir à ratifier des avenants pour lesquels les biens ou les services ont déjà été reçus. La situation s'est toutefois reproduite à quelques reprises après cette date.

Recommandations

187 Les recommandations suivantes s'adressent à l'Agence.

- 7** Appliquer les nouveaux processus de gestion de projet standardisée pour tous les projets, notamment :
 - en respectant le processus décisionnel en toute circonstance ;
 - en respectant des standards de qualité élevés dans la préparation des dossiers ainsi que dans l'élaboration et les suivis des budgets et des échéanciers, tout en portant une attention particulière à l'évaluation des contingences et des réserves pour les risques.
- 8** Préparer le dossier de présentation stratégique de chaque projet au moment opportun, comme le prévoit la gestion de projet standardisée, dans le but de soutenir la décision quant à la pertinence de poursuivre ou non les études sur le projet.
- 9** Établir des critères précis pour s'assurer que la structure de gouvernance de projet permet de conserver la maîtrise de chacun des projets à l'interne.
- 10** Dans l'attente d'une révision de la composition du conseil d'administration prévue dans l'énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État, mettre en place une stratégie permettant de renforcer le rôle du conseil dans la gouvernance à l'égard des grands projets d'infrastructure et de l'attribution des contrats.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de l'Agence métropolitaine de transport

« **Rôles et responsabilités des acteurs du transport collectif.** À travers son rapport, le Vérificateur général reconnaît la complexité de la gouvernance métropolitaine : “[...] le cadre juridique crée de l’ambiguïté au sujet des responsabilités de l’Agence et de la CMM puisque leurs lois respectives leur confient des compétences en matière de planification des systèmes de transport collectif sur le territoire métropolitain” (paragraphe 21). De plus : “[...] les principaux intervenants, dont l’AMT, fonctionnent toujours selon un modèle qui a des limites, en partie parce que les responsabilités se chevauchent et qu’aucun d’entre eux n’est en mesure d’exercer le rôle formel de leader” (paragraphe 24). Et : “Dans les faits, les intervenants locaux ont toute la latitude pour planifier leurs propres réseaux. Néanmoins, ils définissent les projets d’intérêt en l’absence d’une vision d’ensemble, ce qui peut avoir des effets négatifs d’un point de vue plus global” (paragraphe 35).

« À ce sujet, il n’y a toujours pas eu de modifications à la gouvernance par le gouvernement afin de permettre à l’AMT d’assurer une cohérence et un leadership à l’échelle métropolitaine. Le gouvernement, à travers la nouvelle politique québécoise de mobilité durable, dressera les orientations stratégiques concernant la gouvernance métropolitaine. L’AMT a dernièrement déposé un mémoire, dans le cadre des consultations sur cette politique, qui fait part de sa position concernant la gouvernance métropolitaine.

« **Planification stratégique à l’échelle métropolitaine.** Le rapport du Vérificateur général rappelle que la structure de la gouvernance du transport collectif ne favorise pas la production d’un seul plan global à l’échelle métropolitaine faisant consensus auprès de tous les acteurs, en ce qui a trait à la priorisation des projets à réaliser pour atteindre des objectifs pourtant communs. Parmi les nombreux plans de développement qui sont élaborés en fonction des compétences respectives de chacun des acteurs du transport collectif, la *Vision 2020* de l’AMT constitue le seul plan de transport centré sur la planification du réseau métropolitain de transport collectif. L’AMT tient à préciser qu’elle a procédé à plusieurs rencontres avec la clientèle et les partenaires sur l’ensemble de son territoire dans le cadre de la production de son plan stratégique. La vision présentée aux partenaires faisait en général consensus, et il n’existe pas de divergence majeure entre les plans locaux des partenaires ; d’ailleurs, la *Vision 2020* a été approuvée par la CMM en 2012. Cependant, aucun mécanisme de conformité ou d’arrimage n’est prévu aux lois pour assurer la cohérence

entre les plans locaux des partenaires et le plan stratégique métropolitain de l'AMT. C'est dans cet esprit que l'AMT a déposé un mémoire, dans le cadre des consultations sur la politique québécoise de mobilité durable, qui contenait notamment les recommandations suivantes :

- améliorer l'actuelle coexistence d'autorités organisatrices de transport mutuellement indépendantes par une autorité organisatrice métropolitaine chargée de planifier, de coordonner et d'harmoniser les services offerts par les actuels organismes de transport ;
- élargir le mandat de cette autorité organisatrice de transport à celui d'autorité organisatrice de la mobilité afin de bien arrimer l'ensemble des composantes nécessaires à la mobilité des personnes au sein d'un même organisme d'envergure régionale.

« **Plan de développement du transport métropolitain, *Vision 2020*.** Afin d'identifier les projets d'intérêt métropolitain, l'AMT a procédé à de multiples analyses de la demande dans les grands axes. Les études passées qui ont mené à l'identification du réseau de transport métropolitain structurant portent sur le niveau d'achalandage potentiel des axes. Il s'agit de simulations servant à déterminer les déplacements potentiels en fonction des réseaux routiers et de transport collectif présents sur le territoire. À partir de ces données, il est possible d'identifier les axes les plus pertinents du point de vue de la demande en déplacement. Ces axes constituent des corridors dans lesquels émergeront des projets potentiels, mais le niveau de détail des données disponibles sur ces derniers varie en fonction de l'état d'avancement des études.

« Les analyses effectuées sur les axes (corridor de déplacements) dans le cadre de la réalisation du plan stratégique ont également permis de confirmer l'importance de grands projets comme la desserte de l'axe de l'autoroute 10 et du centre-ville, le service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX et le prolongement du métro. L'identification de ces grands projets dans le plan stratégique s'appuyait surtout sur des études qui avaient été réalisées entre 2000 et 2008 par l'AMT et les autres autorités organisatrices de transport. Ils avaient également déjà fait l'objet d'annonces gouvernementales par les ministres responsables des transports avant la production finale du plan stratégique. Dans tous les cas, le gouvernement a mandaté l'AMT afin de valider la faisabilité des projets par phase, tout en respectant les éléments énoncés dans la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets.

« L'AMT a procédé à une évaluation à haut niveau de la contribution de l'ensemble de ses projets aux cibles inscrites au plan stratégique. L'AMT est également allée chercher la validation des partenaires sur ces cibles, qui sont cohérentes avec les autres outils de planification, dont le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* de la CMM et les plans stratégiques des autres autorités organisatrices de transport. Le processus de priorisation à mettre en place par l'AMT pourra également permettre de mesurer plus finement la contribution des projets à l'atteinte des cibles importantes du plan stratégique (achalandage, transfert modal, etc.).

« **Programme triennal d'immobilisations.** Le rapport du Vérificateur général souligne l'incapacité à payer de l'AMT dès 2015 pour la portion non subventionnée de ses projets inscrits au programme triennal d'immobilisations (PTI). Dès l'automne 2012, l'AMT avait clairement signalé dans son PTI 2013-2014-2015 qu'elle serait confrontée à un déficit de 12,295 millions de dollars en 2015 dans l'hypothèse de la matérialisation de tous les investissements présentés dans son PTI selon les échéanciers prévus et en tenant compte des liquidités anticipées du fonds d'immobilisations métropolitain. Au cours des dernières années, l'AMT a implanté plusieurs processus visant à améliorer sa gestion de projets. Le Vérificateur général reconnaît dans son rapport les efforts de l'agence : "[...] l'AMT a apporté plusieurs changements positifs au processus d'élaboration du PTI au cours des deux dernières années" (paragraphe 69).

« L'AMT a débuté, avec la mise en place de la GPS et l'implantation d'un progiciel de gestion intégré (SAP), la planification intégrée des coûts d'exploitation pour l'ensemble des projets d'immobilisations de plus de 150 000 dollars. Des analyses complémentaires sur les coûts d'exploitation et les coûts-bénéfices sont également obligatoires pour les projets assujettis à la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets.

« Certains projets sont présentés au PTI en phase étude, et ce, en ligne avec la politique-cadre. Toutefois, ceux-ci sont modélisés en fonction des données pour la phase en cours :

- La précision des coûts de réalisation varie selon l'état d'avancement du projet.
- Leur définition peut encore changer grandement dans le temps, notamment aux premières phases d'études.
- Leur autorisation par le gouvernement pour les phases subséquentes et la réalisation n'est pas encore définitive.

« Concernant la décision d'investir des sommes importantes dans la réalisation d'études, elle demeure nécessaire afin de formuler des recommandations rigoureuses au gouvernement pour la poursuite d'un projet. Les sommes nécessaires varient grandement, mais peuvent atteindre plusieurs dizaines de millions de dollars dans le cas des projets majeurs. Des changements majeurs concernant la justification ou l'abandon d'un projet font partie intégrante du contexte de gouvernance auquel est confrontée l'Agence.

« **Projet du Train de l'Est.** L'AMT est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général à l'égard du Train de l'Est. Elle poursuivra l'application des mesures de redressement afin de s'assurer du contrôle des coûts, du respect de l'échéancier et de la livraison du projet du Train de l'Est.

« **Gestion des projets futurs.** L'AMT est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général à l'égard de la gestion des projets au sein de l'Agence. Elle est heureuse de constater que le rapport fait état des progrès réalisés à l'interne et des mécanismes en implantation afin de doter l'Agence des meilleures pratiques de gestion de projet.

« **Cadre de gestion de projet.** Concernant la production du dossier de présentation stratégique du projet de service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX, la nécessité ou non de produire un dossier de présentation stratégique ou plutôt un dossier d'affaires initial était questionnée par les intervenants au dossier à cette époque du début de l'application de la politique-cadre, étant donné le consensus obtenu sur l'intérêt du projet. L'étude additionnelle de requalification urbaine de la Ville de Montréal (2011) et des études d'électrification complémentaires avec la Société de transport de Montréal ont retardé le dépôt du dossier de présentation stratégique, car le nouveau positionnement présenté nécessitait de revoir l'avant-projet définitif.

« **Conseil d'administration.** L'AMT a à plusieurs reprises revendiqué auprès des trois derniers ministres des Transports l'ajustement de son conseil d'administration conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, par des lettres transmises au ministre des Transports en 2012 et 2013, présentant les résolutions de son conseil d'administration en faveur de ces modifications (2011 et 2013). C'est dans cet esprit que l'AMT a déposé, dans le cadre des consultations sur la Politique québécoise de mobilité durable, les recommandations suivantes :

- confier la gouvernance de cette autorité organisatrice de la mobilité à un conseil d'administration mixte formé de six élus municipaux (deux nommés par l'agglomération de Montréal, un par l'agglomération de Longueuil, un par la ville de Laval, un par les municipalités de la couronne nord et un par les municipalités de la couronne sud) et d'au moins neuf membres indépendants nommés par le gouvernement, dont le président-directeur général et le président du conseil d'administration ;
- assujettir pleinement cette autorité organisatrice de la mobilité à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

« La direction de l'AMT présente un suivi périodique au conseil d'administration pour certains de ses grands projets. Pour les autres, en règle générale, un état d'avancement de projet est produit au moment où les membres doivent voter des résolutions sur les ententes et les contrats à entériner. Dernièrement, l'AMT s'est dotée d'une politique de gestion de projets visant à définir le cycle de vie et d'approbation des projets. Cette politique a été adoptée par son conseil d'administration et elle prévoit la mise en place d'un nouveau comité d'infrastructure au conseil dont le rôle sera de suivre les grands projets de l'AMT. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« **Projet du Train de l'Est.** Le ministère rappelle que le projet du Train de l'Est n'était pas assujetti à la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, car celle-ci est postérieure au démarrage du projet. Par la suite, ce dernier a été assujetti à cette politique, les mesures de redressement en faisant foi. Le ministère entend resserrer ses contrôles et processus pour les sociétés de transport non assujetties à la politique-cadre et pour les projets de plus de 5 millions de dollars.

« La Direction des projets routiers et de transport collectif a vu le jour en 2012 pour assurer la gestion de l'ensemble des projets routiers stratégiques assujettis à la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Cette direction assure le suivi de la réalisation des projets stratégiques de transport collectif.

« Les nouveaux projets de transport collectif de grande envergure sont coprésidés par l'AMT et le MTQ. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux
- Annexe 2** Structure de gouvernance du transport collectif métropolitain
- Annexe 3** Sommaire des grands projets de *Vision 2020*
- Annexe 4** Cycle de vie d'un projet et processus d'approbation

Sigles

AMT	Agence métropolitaine de transport	MTQ	Ministère des Transports du Québec
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal	PQI	Plan québécois des infrastructures
GPS	Gestion de projet standardisée	PTI	Programme triennal d'immobilisations

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

La vérification regroupe deux objectifs auxquels sont associés des critères d'évaluation pertinents qui s'inspirent, avec les adaptations requises, de différentes sources : *Moderniser la gouvernance des sociétés*, *énoncé de politique* ; *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* ; *The Standard for Portfolio Management* ; *Guide du corpus des connaissances en management de projet : Guide PMBOK* ; *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
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 et si sa 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.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le conseil d'administration a mis en place une structure adéquate et il dispose d'une information suffisante et fiable pour remplir son rôle à l'égard des projets visés. ■ Les rôles et les responsabilités de l'AMT par rapport à ses partenaires (acteurs du transport collectif, partenaires municipaux et gouvernementaux) ont été bien définis et sont correctement assumés, ce qui assure la cohérence du plan d'immobilisations à long terme. ■ L'Agence produit un plan d'immobilisations à long terme et les projets sont classés par ordre de priorité, notamment selon les critères suivants : <ul style="list-style-type: none"> — les besoins de mobilité sur son territoire, déterminés en concertation avec ses partenaires et basés sur des données actualisées ; — ses objectifs stratégiques ; — les orientations gouvernementales ; — le cadre financier. ■ Chaque étape importante de la planification, soit la confirmation du besoin, le choix de la meilleure option et du mode de réalisation, les évaluations concernant l'envergure du projet, les coûts, l'échéancier et les risques ainsi que le financement, est documentée par l'AMT et fait l'objet, en temps opportun, de contrôles suffisants de la part des instances gouvernementales avant que l'étape subséquente ne soit amorcée.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
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, conformément aux bonnes pratiques.	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'AMT a appliqué des mesures correctives qui pallient les lacunes constatées quant à la gestion du projet : <ul style="list-style-type: none"> – Les ressources affectées au contrôle sont adéquates, eu égard à sa responsabilité de maître d'œuvre. – Un plan de gestion des risques a été dressé de manière à pouvoir mettre en place des mesures d'atténuation en temps opportun. – Des outils de suivi budgétaire appropriés sont utilisés. – Les changements par rapport au projet qui a été autorisé sont analysés et approuvés par les instances prévues lorsqu'ils ont un effet sur l'envergure, les coûts ou l'échéancier. ■ L'AMT a élaboré et mis en œuvre des mesures pour améliorer le processus d'approbation des grands projets d'infrastructure sous sa responsabilité : <ul style="list-style-type: none"> – L'évaluation préalable quant à la maturité de l'ensemble des processus de gestion a été effectuée selon une méthode fiable. – Les objectifs poursuivis quant au niveau de maturité sont réalistes et justifiés. – Le processus d'approbation nouvellement instauré est conforme aux pratiques reconnues et il est harmonisé avec les exigences de la <i>Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique</i>.

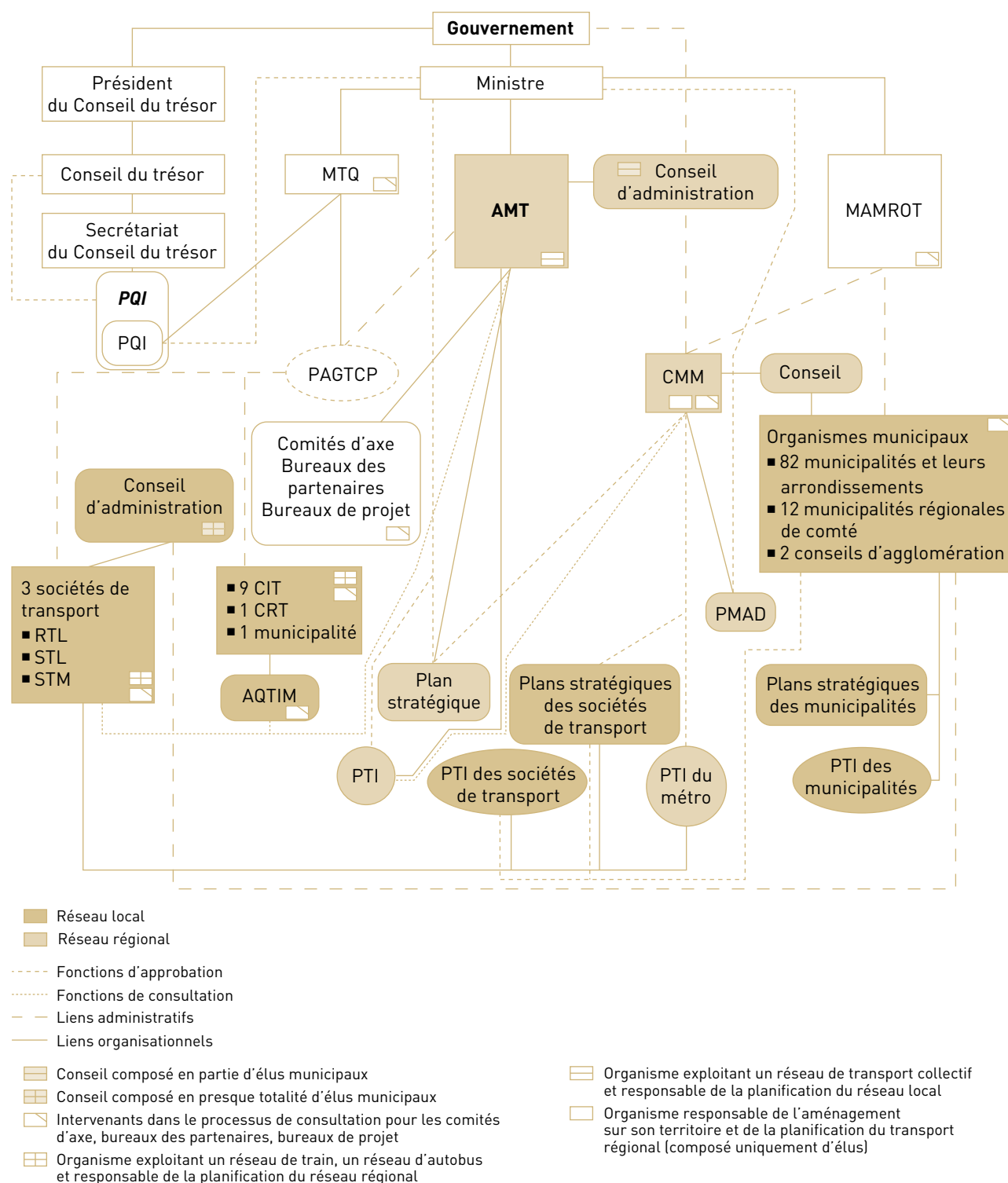
Portée des travaux

La vérification a porté sur la gouvernance et la planification à long terme ainsi que sur la gestion des grands projets d'infrastructure sous la responsabilité de l'Agence métropolitaine de transport. Elle avait pour objet de s'assurer que la structure et le mode de fonctionnement actuels favorisent une bonne gouvernance de ces projets. Elle visait de plus à établir comment l'Agence, en collaboration avec ses partenaires, réalise la planification à long terme de ces projets. Elle nous a aussi permis d'apprécier la mise en place des mesures correctives pour améliorer la gestion du projet du Train de l'Est et d'examiner les changements en cours à l'AMT en matière de gestion de projet, plus spécifiquement le processus d'approbation de projet développé dans le cadre de la GPS.

L'AMT a constitué la principale entité visée par les travaux, tant pour la gouvernance que pour la gestion des projets. Toutefois, le MTQ a aussi été visé pour ce qui est des autorisations de financement des projets admissibles au *Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes*.

Nos travaux se sont déroulés de mai 2012 à juin 2013 et notre vérification a porté principalement sur les années 2008 à 2013. Toutefois, certains commentaires pourraient avoir trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Structure de gouvernance du transport collectif métropolitain



AQTIM	Association québécoise du transport intermunicipal et municipal
CIT	Conseil intermunicipal de transport
CRT	Conseil régional de transport
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
PAGTCP	Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes

PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PQI	Plan québécois des infrastructures
PQI	Plan québécois des infrastructures en transport collectif du ministère des Transports
RTL	Réseau de transport de Longueuil
STL	Société de transport de Laval
STM	Société de transport de Montréal

Annexe 3 Sommaire des grands projets de *Vision 2020*

	Phase Sous-phase	Coût (M\$) ¹	Subvention (M\$) ²
Projets dont le coût total figure dans le PTI ³			
Centres d'entretien et sites de garage			
Ateliers et garages de jour pour l'entretien des trains de banlieue sur le site de Lachine	Réalisation –	118,8	86,8
Ateliers et garages de jour pour l'entretien des trains de banlieue sur le site de Pointe-Saint-Charles	Ingénierie Avant-projet définitif	269,8	194,3
Axe Pie-IX à Montréal et Laval – Voie réservée			
Aménagement permanent de voies réservées pour un service rapide par bus sur le boulevard Pie-IX à Montréal et à Laval	Ingénierie Avant-projet définitif	316,3	228,4
Projets dont seul le coût des études figure dans le PTI ⁴			
Réseau de métro – Programme de prolongement			
Études pour le prolongement des lignes jaune, orange et bleue du métro de Montréal	Planification Études	60,6	60,6
Mesures préparatoires au remplacement du pont Champlain – Bureau des partenaires			
Études pour un nouveau système de transport entre la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal (système léger sur rail)	Planification Études	27,8	27,8
Électrification du réseau métropolitain ⁵			
Études pour étendre l'électrification à d'autres lignes du réseau de trains de banlieue ou à d'autres modes	Planification Concept	4,2	–
Études sur d'autres énergies propres ou des énergies alternatives	Planification Concept		
Terminus d'autobus au centre-ville ⁶			
Études pour le développement d'un nouveau terminus au centre-ville	–	1,0	–
Plan de mobilité de l'Ouest			
Études par un bureau des partenaires pour dresser un portrait des besoins et des enjeux de mobilité pour l'ouest de l'île de Montréal	Planification Concept	23,2	15,8
Études pour l'ajout de nouvelles voies ferrées afin de bonifier l'offre de services sur la ligne Vaudreuil-Hudson pour le projet du Train de l'Ouest	Planification Avant-projet préliminaire		
Augmentation de la capacité du tunnel Mont-Royal – Programme Réno tunnel			
Études sur les mesures à mettre en place pour améliorer la sécurité du tunnel et en augmenter la capacité	Planification Avant-projet préliminaire	25,0	–
Réalisation de mesures de sécurité à court terme	Réalisation –		5,4

1. Le coût figure dans le PTI 2014-2015-2016 de l'AMT.

2. La subvention figure dans le PQI en transport collectif du MTQ pour les années 2013 à 2018. Le taux de subvention varie entre 75 et 100 % selon la nature des projets.

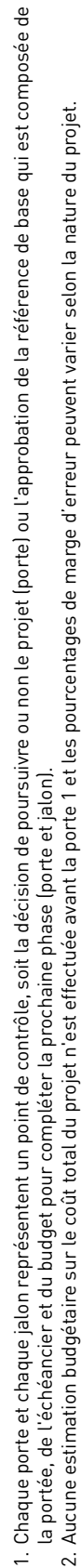
3. Ces projets sont à l'étape des plans et devis ou à l'étape de la réalisation.

4. Ces projets sont à l'étape des études ou de l'avant-projet préliminaire. Il est important de noter que seul le coût des études requises pour l'étape subséquente est inscrit dans le PTI de l'AMT et dans le PQI en transport collectif du MTQ.

5. Le projet d'électrification du réseau métropolitain était inscrit dans le PTI 2012-2013-2014 à un montant de 55,5 millions de dollars pour des études d'avant-projet définitif. Dans le PTI 2014-2015-2016, il a été ramené à une enveloppe de 4,2 millions pour des études de concepts.

6. Le projet du terminus d'autobus au centre-ville a été révisé pour tenir compte de l'arrivée future du système léger sur rail qui diminuera le volume d'autobus au centre-ville. L'AMT n'envisage plus d'implanter un nouveau terminus permanent. Par contre, elle prévoit 13 millions de dollars dans le PTI 2014-2015-2016 pour un terminus temporaire qui figure parmi les mesures d'atténuation du projet de l'échangeur Turcot.

58



IQ Infrastructure Québec