

Chapitre 3

Section 3.06

Métrolinx – Sélection des gares GO

1.0 Résumé

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a adopté la motion suivante : [traduction] « Que la vérificatrice générale effectue un audit de l'optimisation des ressources des gares GO proposées par Metrolinx à Kirby et Lawrence East. » La vérificatrice générale a déclaré au cours du débat sur la motion que son Bureau examinerait l'analyse de rentabilisation, la prise de décisions et le processus menant à la sélection de ces deux gares et qu'il déterminerait si l'analyse de rentabilisation appuie le processus décisionnel connexe.

Nous avons constaté que le ministre des Transports et la Ville de Toronto ont influencé le processus décisionnel de Metrolinx en vue de la sélection des deux gares. Par conséquent, Metrolinx a modifié de façon inappropriée ses recommandations sur les gares de Kirby et de Lawrence East. Les analyses de rentabilisation initiales de Metrolinx ont conclu que les coûts et les inconvénients des gares l'emportaient considérablement sur leurs avantages. Metrolinx a rejeté cette conclusion et a recommandé à son conseil de les approuver parce que le ministre des Transports et la Ville de Toronto avaient clairement indiqué qu'ils voulaient ces gares.

Les gares étaient 2 des 12 nouvelles gares GO que Metrolinx a recommandé de construire en juin 2016. La construction de nouvelles gares GO fait partie d'une initiative que la province a déjà entreprise pour améliorer le réseau ferroviaire régional de la région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH). La motion du Comité découle de la controverse entourant les gares de Kirby et de Lawrence East mise en évidence par les médias entre mars et août 2017. La séquence des événements menant aux recommandations modifiées de Metrolinx est présentée à la **figure 1**.

Dans l'analyse mise à jour de février 2018 de Metrolinx, les avantages attendus de toutes les gares ont augmenté en raison de l'inclusion de nouvelles hypothèses. L'analyse a également évalué les gares à l'aide d'hypothèses qui ne sont pas conformes aux pratiques actuelles de Metrolinx en matière de planification du transport en commun.

Lorsque nous avons achevé notre audit, Metrolinx avait lancé un appel d'offres pour la construction des 12 nouvelles gares GO. Notre audit a porté sur le processus qui a mené à la décision de Metrolinx de recommander la construction de ces gares.

Voici quelques-unes de nos constatations :

- **Le ministre n'a pas utilisé les canaux prévus par la loi pour diriger les travaux de planification des transports régionaux de Metrolinx; au lieu de cela, la Ville de Toronto et lui ont incité Metrolinx à passer outre à sa propre procédure de**

Figure 1 : Séquence des événements concernant les gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

Date	Événement
Janvier 2016	Metrolinx présélectionne 17 gares à évaluer au moyen d'une analyse de rentabilisation après avoir réalisé les 6 étapes de planification décrites à la figure 4.
21 janvier 2016	Metrolinx finalise les attributions de 3 sociétés de consultants externes chargées d'entreprendre des analyses de rentabilisation sur les 17 gares présélectionnées.
Mai 2016	Les sociétés de consultants externes soumettent à Metrolinx des analyses de rentabilisation préliminaires pour chacune des 17 succursales.
1 ^{er} juin 2016	Dans un courriel adressé au ministère des Transports, le président-directeur général de Metrolinx présente une liste préliminaire de 10 gares qu'il prévoit inclure dans le programme régional de train rapide. Il précise que Kirby est l'une des gares qui n'iront pas de l'avant pour l'instant. Il ajoute que la Ville de Toronto aimerait inclure Lawrence East, tandis que Metrolinx croit qu'il n'y a pas de bons arguments en faveur de son inclusion.
2 juin 2016	La société de consultants coordonnatrice présente la première ébauche du rapport sommaire des 17 résultats initiaux de l'analyse de rentabilisation. Elle ne recommande pas Kirby ni Lawrence East pour le moment (ce sont deux des sept gares incluses dans la catégorie « non recommandé »).
9 juin 2016	Le PDG de Metrolinx informe en personne le ministre des Transports (le ministre) de l'état du processus de sélection des gares. Dans un courriel au président du conseil d'administration de Metrolinx, le président-directeur général de Metrolinx signale que la séance d'information avec le ministre s'est déroulée plus ou moins bien et que celui-ci semble déçu que Kirby et l'autoroute 7-Concord ne soient pas inclus.
14 juin 2016	Le personnel de Metrolinx réexamine Kirby et l'autoroute 7-Concord pour voir si l'ajout du service de transport rapide améliorerait suffisamment les résultats de l'analyse de rentabilisation pour appuyer l'inclusion d'au moins une de ces gares. Les résultats ne modifient pas les recommandations du personnel contre l'inclusion de ces deux gares.
15 juin 2016	Lors d'une réunion à huis clos du conseil d'administration, le conseil d'administration de Metrolinx décide d'appuyer les 10 gares recommandées par Metrolinx dans un projet de rapport du personnel au conseil (les gares de Kirby et de Lawrence East et l'autoroute 7-Concord ne sont pas recommandées pour le moment).
16 juin 2016	Metrolinx reçoit des communiqués de presse provisoires du Ministère annonçant la création de 14 nouvelles gares (y compris Kirby, Lawrence East, l'autoroute 7-Concord et Park Lawn).
20 juin 2016	Au cours d'une téléconférence spéciale du conseil d'administration, le président du conseil d'administration de Metrolinx indique que la gare de Lawrence East a été ajoutée et que le ministre des Transports estime qu'il faut une autre gare à Kirby. Aucune approbation n'est demandée lors de cette réunion; l'objet de la réunion est de faire le point avec le conseil.
22 juin 2016	Le ministère des Transports publie un communiqué annonçant la construction de la gare GO de Lawrence East.
24 juin 2016	Le ministère des Transports publie un communiqué annonçant la construction de la gare GO de Kirby.
28 juin 2016	Lors d'une réunion publique du conseil d'administration, le personnel de Metrolinx présente un rapport au conseil recommandant l'ajout de 12 gares, dont celles de Lawrence East et de Kirby; le conseil approuve la liste.
27 mars 2017 – en cours	Le 27 mars 2017, un article du <i>Toronto Star</i> soulève des questions au sujet de l'influence possible du ministre des Transports sur la recommandation de la gare Kirby. Au cours des mois qui suivent, le processus de sélection des gares de Metrolinx, et en particulier la recommandation et l'approbation des gares de Kirby et de Lawrence East, fait l'objet de plusieurs articles.
29 août 2017	Le ministre des Transports envoie une lettre au président du conseil d'administration de Metrolinx pour lui indiquer que Metrolinx ne devrait pas aller de l'avant avec les gares de Kirby et de Lawrence East tant que le personnel de Metrolinx et le conseil n'auront pas été convaincus qu'elles sont justifiées.

Date	Événement
20 septembre 2017	Le Comité permanent des comptes publics reçoit un projet de motion proposant que la vérificatrice générale procède à un audit spécial de la sélection des gares de Kirby et de Lawrence East.
27 septembre 2017	Le Comité permanent des comptes publics adopte la motion demandant que la vérificatrice générale procède à un audit spécial de la sélection des gares de Kirby et de Lawrence East.
29 septembre 2017	Metrolinx publie un rapport sommaire rajusté sur les évaluations des deux gares, qui adoucit considérablement le langage entourant les piètres résultats de l'évaluation des gares effectuée en juin 2016.
26 février 2018	Metrolinx publie une analyse mise à jour qui améliore considérablement les évaluations initiales négatives des gares. La nouvelle analyse repose sur trois hypothèses selon lesquelles le service GO, dans son ensemble, sera plus rapide, plus accessible et plus attrayant pour les usagers. Il n'est pas certain que ces améliorations seront en place lorsque les gares seront construites.
1 ^{er} mars 2018	Lors d'une réunion publique et après avoir reçu un rapport du personnel et une analyse de rentabilisation à jour pour les gares présélectionnées, le conseil d'administration de Metrolinx approuve la poursuite de la livraison des 12 gares précédemment approuvées en juin 2016.
29 mars 2018	Metrolinx et Infrastructure Ontario publient une demande de qualification pour les nouvelles gares, qui seront construites en vertu d'un contrat de conception-construction-financement (DMFA). Les demandes de propositions pour les soumissionnaires qualifiés devraient être publiées au cours de l'hiver 2018-2019.

planification des gares GO. En vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, le ministre des Transports peut donner des directives écrites à Metrolinx sur toute question visée par la Loi. Une directive écrite de Metrolinx au ministre sur l'ajout des gares Kirby et Lawrence East aurait démontré davantage de transparence et de responsabilisation en ce sens qu'elle aurait indiqué clairement la responsabilité de la décision. Il aurait été profitable à la population de savoir qu'une politique gouvernementale ou une décision prévalait sur les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Au lieu de cela, le ministère des Transports est allé jusqu'à publier des communiqués annonçant les gares de Kirby et de Lawrence East avant même que le conseil ne se soit réuni pour formuler ses recommandations finales.

- **La réaction de Metrolinx à cette influence a été de faire en sorte que les résultats des évaluations pour les gares de Kirby et de Lawrence East paraissent meilleurs qu'ils ne l'étaient.** Les analyses de rentabilisation originales de 2016 de Metrolinx pour les gares de Kirby et de Lawrence East ont

indiqué que les deux gares devaient entraîner une perte nette de l'achalandage du réseau GO, une augmentation nette de l'utilisation des véhicules (conduite) dans la région et une diminution globale des recettes tirées des tarifs. Les analyses de rentabilisation ont fait ressortir de façon positive que les gares étaient alignées sur la politique municipale d'utilisation des terres, ce qui a légèrement amélioré leurs résultats d'évaluation, mais elles ont quand même conclu, dans l'ensemble, que ces gares étaient « peu performantes » et qu'elles « ne devraient pas faire l'objet d'autres considérations dans les dix prochaines années ». Cependant, le président et chef de la direction du conseil d'administration de Metrolinx a orienté le processus par lequel le conseil d'administration de Metrolinx a finalement appuyé la décision d'ajouter ces deux gares.

- **L'absence de processus rigoureux de planification du transport en commun de Metrolinx, qui tient compte de tous les coûts et avantages par rapport aux critères établis, a permis à Metrolinx de s'écarter des recommandations des analyses de**

rentabilisation initiales et de trouver une façon de justifier la construction des gares de Kirby et de Lawrence East.

Metrolinx a retiré les gares de Kirby et de Lawrence East de la liste originale des gares « non recommandées » et les a classées dans une nouvelle catégorie qu'il a créée, celle des gares « à faible rendement ». Il a placé les autres gares « non recommandées » dans une nouvelle catégorie qu'il a créée, celle des gares « très peu performantes ». Ces nouvelles catégories ont été utilisées dans le rapport que Metrolinx a présenté au conseil le 28 juin 2016, qui recommandait la construction de toutes les gares, sauf les gares à très faible rendement. En d'autres termes, Metrolinx a fait en sorte que les gares de Kirby et de Lawrence East semblent avoir de meilleurs résultats d'évaluation que les gares « très peu performantes » afin d'obtenir l'approbation du conseil.

Le présent rapport renferme cinq recommandations assorties de neuf mesures de suivi pour répondre aux constatations de l'audit.

Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que le ministre des Transports et la Ville de Toronto ont nettement influencé le choix ultime par Metrolinx des gares GO proposées à Kirby et Lawrence East. Leur choix ne reposait pas complètement sur une analyse approfondie de données fiables et pertinentes comparativement aux critères établis. L'analyse de 2016 sur laquelle le choix se fondait ne précisait pas de quelle façon les facteurs pertinents, en particulier les facteurs économiques et stratégiques, devraient être soupesés l'un par rapport à l'autre. Les critères économiques ont également été rajustés de façon à mieux concorder avec la décision finale qui a été prise.

L'information fournie dans le rapport public de juin 2016, présenté au conseil d'administration pour justifier l'approbation, ne mettait pas en

relief des détails importants, notamment que les employés chargés de la planification chez Metrolinx croyaient que les gares GO à Kirby et Lawrence East ne devraient pas être envisagées au cours des 10 prochaines années en raison des retards importants et des pertes d'usagers qu'elles pourraient occasionner. L'analyse actualisée faite par Metrolinx des nouvelles gares, publiée en février 2018, présentait un scénario favorable qui présumait des changements futurs à GO Transit qui ne seront peut-être pas complètement mis en oeuvre comme prévu une fois les gares achevées. La nouvelle analyse a également évalué les gares au moyen d'hypothèses (p. ex. des économies de coûts liées au fonctionnement automatique; la croissance de la valeur du temps) qui ne concordent pas avec les pratiques actuelles de Metrolinx en matière d'évaluations de ce genre.

RÉPONSE GLOBALE DE LA DIRECTION DE METROLINX

Depuis la sélection préliminaire de 12 gares GO en 2016, Metrolinx a apporté plusieurs améliorations importantes à sa méthodologie d'analyse de rentabilisation. En mars 2018, Metrolinx a publié un document d'orientation amélioré sur l'analyse de rentabilisation qui établit les critères, les méthodes d'analyse et les paramètres qui constituent les facteurs économiques de toute analyse de rentabilisation. Metrolinx a aussi établi un processus décisionnel formel et transparent comportant des approbations en plusieurs étapes où des analyses de rentabilisation sont présentées au conseil d'administration de Metrolinx. D'autres travaux de conception et d'analyse sont en cours pour les projets des gares GO. Il existe aussi un autre point de décision fondé sur une analyse de rentabilisation mise à jour préalable à l'approbation du financement total des coûts d'acquisition et de construction des gares.

En 2019, Metrolinx apportera d'autres améliorations, notamment :

- en avril 2019, en publiant l'orientation complète sur l'analyse de rentabilisation (v1), en fournissant une orientation normative sur les critères de détermination des facteurs stratégiques à examiner dans toute analyse de rentabilisation, en augmentant la cohérence avec laquelle l'analyse de sensibilité est effectuée et élaborer une procédure pour approuver les changements de critères et en intégrant des hypothèses à jour dans l'analyse financière et économique;
- en réunissant chaque année un comité consultatif d'évaluation des projets, composé d'experts du milieu universitaire, du secteur de la politique publique et du gouvernement, afin de s'assurer que le document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation est à jour et fondé sur les recherches les plus récentes;
- en publiant des analyses de rentabilisation avant les réunions du conseil, en ajoutant un avis de décision qui présente clairement les recommandations et la justification découlant de l'analyse de rentabilisation, l'analyse de sensibilité et d'autres facteurs à considérer externes explicites qui n'ont pas été pris en compte dans l'analyse de rentabilisation.

Enfin, Metrolinx accueille favorablement les recommandations de la vérificatrice générale concernant la clarification de ses relations avec le ministère et les municipalités dans la planification du réseau de transport régional.

2.0 Contexte

Metrolinx (qui s'appelait auparavant la Régie des transports du grand Toronto) a été constituée par la province en 2006. En vertu de la *Loi de 2006 sur Metrolinx*, Metrolinx est tenue de diriger la coordination, la planification et la mise en oeuvre

d'un réseau régional de transport. La région du grand Toronto et de Hamilton (RGTH) que Metrolinx dessert englobe les villes de Hamilton et de Toronto et les régions de Durham, Halton, Peel et York. Lieu de résidence de 7,2 millions de personnes, la RGTH devrait voir sa population s'accroître d'environ 110 000 personnes annuellement, pour atteindre 10 millions de résidents d'ici 2041. Outre le nombre de résidents, plus de 3 millions d'Ontariens et d'Ontariennes utilisent le transport en commun pour travailler dans la RGTH.

2.1 Rôles et responsabilités de Metrolinx

La **figure 2** illustre les rôles et responsabilités de Metrolinx.

En plus d'assumer son rôle de leadership dans la planification du transport régional, Metrolinx exploite GO Transit, qui dessert toute la RGTH, ainsi que le service express Union-Pearson, qui relie la gare Union et l'aéroport Pearson.

Les municipalités de l'ensemble de la région se livrent également à la planification du transport local et possèdent et exploitent des services locaux de transport indépendants, comme la Commission de transport de Toronto et la commission de transport régionale de Durham. Pour s'acquitter de son rôle, Metrolinx s'en remet donc à la coordination et à la collaboration avec et entre des intervenants indépendants, dont les villes et les fournisseurs locaux de transport en commun.

Metrolinx est dirigée par un conseil d'administration. Les membres du conseil sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports.

Environ le tiers des revenus d'exploitation de Metrolinx proviennent de subventions provinciales (341 millions de dollars en 2017-2018); le reste provient des revenus de la vente de billets (de GO Transit et du service express Union-Pearson), de revenus autres (comme la location et la publicité) et des frais de service qui découlent de l'exploitation de PRESTO, le système régional

Figure 2 : Rôles et responsabilités de Metrolinx

Source des données : Metrolinx

Rôle de base	Responsabilités
Planification	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer et coordonner la mise en oeuvre d'un plan de transport à long terme (de 25 à 30 ans) pour la RGTH, qui doit être revu tous les 10 ans Prévoir également les besoins en transport régional à court et à moyen terme Consulter les municipalités et les autres intervenants pour veiller à ce que les priorités locales en transport en commun se reflètent dans le plan de transport régional et dans les plans à court terme Effectuer des analyses de rentabilisation pour évaluer les coûts et les avantages de projets potentiels
Construction	<ul style="list-style-type: none"> Collaborer avec Infrastructure Ontario pour mener à bien des projets financés au moyen de la diversification des modes de financement et d'approvisionnement Superviser et diriger la construction de projets de transport en commun dans la RGTH Organiser et gérer l'approvisionnement de véhicules de transport local, d'équipement, d'installations et de services pour le compte des municipalités
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> Exploiter des trains et des autobus du Réseau GO, le service rapide Union-Pearson et des programmes comme Smart Commute Gérer et administrer le système régional intégré de paiement des tarifs PRESTO

de paiement des billets. Metrolinx s'en remet presque exclusivement au fonds d'immobilisations de la province (3,4 milliards de dollars en 2017-2018) pour payer la construction et l'entretien des actifs et de l'infrastructure.

2.2 Aperçu de la planification du transport régional

L'une des principales responsabilités de Metrolinx en vertu de la Loi consiste à créer un réseau intégré de transport régional pour la RGTH. Il s'agit de relier l'infrastructure de la RGTH constituée d'autoroutes et de routes, de métros, d'autobus, de systèmes de transport léger sur rail et d'autres formes de transport. L'objectif consiste à permettre aux 7,2 millions de résidents – et aux plus de 3 millions d'Ontariens qui travaillent dans la région et aux biens qui doivent voyager dans le cadre de ce travail – de se déplacer rapidement et en toute fiabilité dans la RGTH.

2.2.1 La composante de transport en commun de la planification du transport régional

Le premier plan de transport régional de Metrolinx, intitulé *Le Grand Projet*, a été un plan échelonné sur un horizon de 25 ans adopté par le conseil de Metrolinx en novembre 2008.

Le plan indiquait que l'existence de services de transport non intégrés et variés était l'un des principaux défis du transport en commun dans la région en ces termes :

Le système de transport de la RGTH englobe actuellement neuf organismes publics de transport en commun locaux administrés séparément et un seul fournisseur de services de transport en commun à l'échelle régionale. Cette mosaïque de systèmes est mal intégrée, rendant peu pratiques et frustrants les déplacements par transport en commun au-delà des limites des municipalités, ce qui en fait une option non attrayante et coûteuse pour de nombreux voyageurs. Étant donné qu'un déplacement sur quatre dans la RGTH traverse une limite raisonnable, ces ententes doivent changer si l'on veut que le transport en commun attire une plus grande part des déplacements.

En vertu de la Loi, le plan de transport régional doit être revu au moins tous les 10 ans. En mars 2018, à la suite d'un processus d'examen triennal, le conseil d'administration a approuvé la mise à jour du plan régional de transport, qui s'étend jusqu'en 2041.

2.2.2 Plan régional de transport 2041

Le plan 2041 concrétise la vision originale du Grand Projet, qui consiste à « mettre en place pour la RGTH un système de transport efficace, intégré et multimodal » (en tenant compte de toutes les formes de transport dans la région). Le plan 2041 mis à jour affinaît davantage cette vision en cinq stratégies de base:

1. Achever les projets actuels de transport en commun régional (y compris les projets de train rapide régional GO, de train léger sur rail et de transport en commun rapide par autobus);
2. Relier davantage la région au transport en commun rapide fréquent;
3. Optimiser le système de transport;
4. Intégrer le transport et l'utilisation des terres;
5. Se préparer à un avenir incertain.

2.2.3 Les intervenants et les principaux acteurs dans la planification du transport régional

Les trois principaux intervenants avec lesquels Metrolinx doit collaborer en matière de planification du transport régional sont le ministère des Transports, les administrations municipales et régionales dans la RGTH, et les fournisseurs de transport en commun à l'échelle municipale. La **figure 3** résume les diverses entités avec lesquelles Metrolinx interagit dans la planification du transport régional.

2.3 Aperçu des plans du réseau ferroviaire GO Transit

Grâce à deux initiatives annoncées en 2014, Metrolinx s'apprête à choisir des emplacements pour de nouvelles gares pour son réseau ferroviaire GO Transit. La première a été présentée par la province (le programme de transport rapide sur rail régional, à la **section 2.3.1**) et l'autre par la Ville de Toronto (SmartTrack, à la **section 2.3.2**). Metrolinx a intégré ces deux initiatives dans son plan de transport régional 2041 mis à jour.

2.3.1 Initiative de transport rapide sur rail régional

En avril 2014, la province a annoncé que 13,5 milliards de dollars seraient investis dans initiative de transport rapide sur rail régional. Il s'agit d'une initiative visant à transformer le réseau ferroviaire GO, qui était principalement un service aux heures de pointe, en un service de transport en commun régional plus fréquent toute la journée.

Metrolinx a été chargé de mettre en œuvre cette initiative sur une période de 10 ans (c.-à-d. à achever d'ici 2024). Pour commencer, il a entrepris un examen du réseau GO existant en 2014 et 2015 afin de déterminer comment celui-ci pourrait être amélioré. Au même moment, la Division du Réseau GO de Metrolinx examinait séparément les emplacements éventuels pour établir de nouvelles gares GO. Ce travail de planification des nouvelles gares a fini par entrer dans la portée de l'initiative de transport rapide sur rail régional.

2.3.2 Le plan SmartTrack

Lors de l'élection municipale de 2014 pour la ville de Toronto, le candidat retenu a fait campagne sur un plan de transport en commun appelé SmartTrack. Ce plan proposait la construction de nouvelles gares GO le long des corridors ferroviaires GO existants qui traversent Toronto.

Figure 3 : Entités avec lesquelles Métrolinx interagit dans la planification du transport en commun régional

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Entité	Rôle dans le transport en commun régional	Interaction avec Métrolinx
Ministère des Transports (province)	<ul style="list-style-type: none"> Établir des priorités et un cadre stratégiques pour le transport dans la province et la région Financer les investissements en capital dans les domaines du transport en commun et des transports Au moyen de lettres d'instructions du ministre, peut modifier le plan de transport régional ou indiquer les étapes à franchir pour la mise en oeuvre du plan Présenter des initiatives (comme l'initiative du service ferroviaire rapide régional) 	<ul style="list-style-type: none"> Le ministre des Transports délivre des lettres de mandat à Métrolinx et peut délivrer des lettres d'instructions Le ministre des Transports recommande des nominations au conseil d'administration de Métrolinx Le Ministère reçoit des demandes de financement de Métrolinx pour des projets de transport en commun, et revoit les analyses de rentabilisation justificatives de Métrolinx et une autre analyse pour décider s'il convient d'approuver les demandes Le Ministère donne des instructions et de la rétroaction sur les hypothèses et les intrants employés dans les analyses de Métrolinx Le Ministère fournit du financement par subventions pour environ le tiers des coûts d'exploitation annuels de Métrolinx et pratiquement tous les coûts en capital¹ La province peut engager des fonds pour des initiatives à grande échelle
Administrations municipales et régionales dans la RGTH ²	<ul style="list-style-type: none"> Avoir la responsabilité des organismes municipaux de transport en commun Responsable de l'aménagement du territoire et des approbations budgétaires au sein de la municipalité (y compris les itinéraires de transport en commun et les gares proposées par des agences municipales de transport en commun et Métrolinx) 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx et les administrations de la RGTH collaborent afin que les objectifs locaux se reflètent dans le plan de transport régional (les administrations de la RGTH mettent en commun leurs plans et priorités en transport local, ainsi que leurs prévisions en matière d'emploi et de population, avec des planificateurs de Métrolinx) Métrolinx coordonne ses activités avec les administrations de la RGTH pour intégrer le transport en commun régional à la municipalité (dont l'infrastructure, les itinéraires, les tarifs et les horaires) Les administrations de la RGTH approuvent ou rejettent les projets de transport en commun planifiés de Métrolinx dans leur municipalité
Organismes municipaux de transport en commun ³	<ul style="list-style-type: none"> Proposer des plans municipaux de transport en commun à leur administration municipale pour approbation Développer et exploiter le transport en commun dans la municipalité 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx coordonne ses activités avec les organismes pour intégrer le transport en commun régional au transport en commun local
Consultants	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer des analyses de rentabilisation, qui évaluent des investissements éventuels en transport en commun des points de vue stratégiques, financiers, économiques et de l'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> Métrolinx établit le mandat des travaux de consultation et collabore avec les consultants pour achever les analyses de rentabilisation

1. Pour les cinq exercices allant de 2013-2014 à 2017-2018, la province a versé en moyenne 238 millions de dollars par année pour les coûts d'exploitation de Métrolinx et 2,6 milliards de dollars par année pour les coûts en capital de Métrolinx. 2. Il y a 30 administrations municipales dans la RGTH : deux administrations à palier unique (la cité de Toronto et la ville de Hamilton); et quatre administrations municipales régionales à palier supérieur (régions de Halton, de Peel, de York et de Durham), qui comportent 24 municipalités constituées à palier inférieur.

3. Il existe neuf organismes municipaux de transport en commun dans la RGTH : la Commission de transport de Toronto (Toronto); la Hamilton Street Railway (Hamilton); Oakville Transit, Burlington Transit et Milton Transit (région de Halton); Brampton Transit et Mississauga Transit (région de Peel); York Region Transit/VIVA (région de York; et Durham Region Transit (région de Durham). Il y a également huit services spécialisés de transport adaptés dans la RGTH qui servent les personnes handicapées : Burlington Handi-Van, Durham Region Transit Specialized Services, York Region Transit Mobility Plus, Hamilton Accessible Transportation Services (ATS), Milton access+, Oakville care-A-van, Peel TransHelp, et WheelTrans de la TTC.

Au premier Forum régional des représentants qui a eu lieu le 29 mai 2015, le PDG de Metrolinx a souligné aux intervenants que le projet SmartTrack crée des dédoublements et est conforme à l'initiative de transport rapide sur rail régional. En 2015 et 2016, Metrolinx a collaboré avec la Ville de Toronto en vue d'intégrer SmartTrack à l'initiative de transport rapide sur rail régional. Cela comprenait l'évaluation et le choix de nouvelles gares sur les corridors ferroviaires GO existants.

2.3.3 Nouveau processus d'évaluation et de sélection des gares

Metrolinx a procédé à une évaluation en plusieurs étapes pour choisir les nouvelles gares GO qui devraient être construites. Cinq principaux critères ont été utilisés pour évaluer si les gares entraîneraient des avantages pour le réseau GO. Pour être recommandées, les nouvelles gares doivent :

- améliorer le service et ajouter des passagers;

- atténuer les répercussions sur la durée du trajet pour les passagers existants;
- être bien situées par rapport aux gares adjacentes;
- appuyer les plans régionaux et municipaux;
- être bien adaptées à leur contexte local (urbain et suburbain).

Il y avait six étapes de planification, comme le montre la **figure 4**.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Le 27 septembre 2017, le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité) a adopté la motion suivante : *[traduction]* « Que la vérificatrice générale effectue un audit de l'optimisation des ressources portant sur les gares GO proposées par Metrolinx à Kirby et Lawrence

Figure 4 : Les six étapes de planification du choix de la nouvelle gare

Source des données : Metrolinx

Étapes	Échéance
1. Dresser une liste initiale	• Décembre 2014 : Metrolinx reçoit le rapport final de l'expert-conseil indiquant et évaluant plus de 120 emplacements potentiels de nouvelles gares (les sites comprenaient ceux qui avaient été désignés précédemment par des municipalités, et ceux qui présentaient un potentiel stratégique pour le réseau de transport en commun)
2. Cibler l'analyse	• Mars 2015 : Metrolinx ramène les quelque 120 sites initiaux à 56 options d'emplacements (les sites sont notés d'après les plans et l'aménagement du territoire, la connectivité du transport et la faisabilité technique)
3. Évaluer les gares	• De septembre 2015 à janvier 2016 : Metrolinx se sert de 40 mesures pour évaluer chacun des 56 emplacements (les mesures se rangent dans 4 catégories : stratégique, économique, technique/opérationnelle et revenus)
4. Mobiliser des intervenants	• Février-mars 2016 : Metrolinx tient des journées d'accueil régionales avec les membres du public et met en place un site Web pour recevoir la rétroaction sur les nouvelles gares (Metrolinx utilise la rétroaction municipale et publique pour éclairer l'étape 5, Peaufiner la liste)
5. Peaufiner la liste	• Janvier 2016 : Metrolinx utilise 9 mesures (voir l' annexe 2) pour ramener les 56 options à 17 emplacements de gare (24 sites individuels de gare, dont certains sont analysés dans le cadre d'un groupe); une liste peaufinée constituée de sites surtout compatibles avec la planification du service de réseau de transport rapide, et les emplacements qui montrent des promesses actuelles ou futures de lien avec le transport en commun rapide et de potentiel de développement
6. Élaborer des analyses de rentabilisation initiales	<ul style="list-style-type: none"> • Janvier 2016 : Metrolinx recrute 3 cabinets de consultants pour établir des analyses de rentabilisation pour chacune des 24 gares à 17 emplacements • Mai 2016 : Versions provisoires d'analyses de rentabilisation reçues par Metrolinx et diffusées pour examen à l'interne • Début juin 2016 : Metrolinx s'emploie à parachever les nouvelles gares qu'elle prévoit recommander à son conseil

East. » La motion a été présentée dans le contexte de la controverse ayant entouré la recommandation formulée en juin 2016 par Metrolinx à son conseil de construire ces 2 gares.

Nous avons accepté cette tâche en vertu de l'article 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Comité peut demander au vérificateur général d'accomplir des tâches spéciales. Le Comité a convenu que cet audit serait inclus dans le Rapport annuel du Bureau de la vérificatrice générale de l'an prochain.

Notre objectif consistait à évaluer si le choix fait par Metrolinx des gares GO proposées à Kirby et Lawrence East était fondé sur une analyse minutieuse de données fiables et pertinentes pour appuyer le réseau régional de transport en commun.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit (voir l'**annexe 1**). Ces critères ont été établis par suite d'un examen des lois, du Journal des débats, des directives, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires.

La haute direction de Metrolinx a examiné les objectifs de notre audit et les critères s'y rapportant et a convenu qu'ils étaient pertinents.

Nous nous sommes concentrés sur les activités de Metrolinx au cours de la période de trois ans se terminant en mars 2018.

Nous avons effectué l'audit entre le 5 décembre 2017 et le 20 juin 2018, et obtenu des observations écrites de Metrolinx selon lesquelles, au 9 novembre 2018, il nous a fourni toute l'information dont il dispose et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Notre travail d'audit a surtout été mené au bureau principal de Metrolinx, à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné :

- la loi applicable et les documents exécutoires dont la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et le *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe* (2017);

- les plans de transport régional de 2008 et de 2018 de Metrolinx;
- les plans officiels et secondaires des villes et des régions au sein de la RGTH;
- le document de Metrolinx intitulé *2018 Draft Business Case Guidance*;
- la recherche sur la planification du transport en commun, y compris les approches de la planification du transport régional au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie;
- les meilleures pratiques en matière de gouvernance et d'évaluation du transport en commun dans la région métropolitaine de Vancouver, en Colombie-Britannique, ainsi qu'au Minnesota, aux États-Unis;
- divers autres documents et correspondances.

En outre, nous avons revu en détail les analyses de rentabilisation effectuées par Metrolinx pour étayer la planification et le développement des projets du réseau de transport régional. En ce qui concerne les nouvelles gares, ces analyses comprenaient les 17 analyses de rentabilisation effectuées en 2016 pour choisir les nouvelles gares, de même que l'analyse de rentabilisation mise à jour en 2018 et portant sur les 12 gares déjà approuvées. Nous avons également interviewé les membres du personnel concernés pour :

- mieux comprendre les outils de modélisation utilisés pour prévoir l'achalandage futur, ainsi que les modèles économiques et financiers utilisés pour évaluer l'incidence des investissements en transport en commun sur la région;
- confirmer les sources et la dérivation des valeurs utilisées dans la modélisation économique;
- comprendre de quelle façon diverses équipes contribuent au processus de planification chez Metrolinx, dont :
 - le groupe de la planification du service (qui planifie par exemple les itinéraires et l'horaire des trains),

- le groupe des projets d'immobilisations (qui s'occupe de l'approvisionnement et de la construction),
- le groupe de la planification et de l'analyse (chargé de la modélisation et de l'analyse économique);
- comprendre les relations avec les provinces, les municipalités et les intervenants, dans la mesure où elles affectent la façon dont les projets de transport en commun sont planifiés, financés, approuvés et mis en oeuvre.

Outre le personnel de planification, nous avons rencontré la haute direction de Metrolinx et le chef de la planification de Metrolinx pour mieux comprendre les processus de planification et de prise de décisions d'un point de vue organisationnel. Pour valider nos constatations et pour obtenir d'autres points de vue sur la gouvernance de Metrolinx, nous avons également interviewé trois des membres actuels du conseil de Metrolinx, qui ont commencé à siéger à ces postes avant 2016.

Dans le cadre de notre étude du processus de sélection des gares, nous avons revu la correspondance échangée avec Metrolinx ainsi qu'entre Metrolinx et d'autres intervenants.

Nous avons rencontré les principaux chercheurs en analyse des transports et en modélisation de l'Université de Toronto pour obtenir leurs points de vue sur les meilleures pratiques de planification du transport en commun, d'évaluation de la croissance de l'achalandage et de planification du transport en Ontario.

Nous avons également retenu les services d'un expert-conseil possédant une expertise dans le domaine de la planification du transport pour nous aider à mener notre audit.

Nous avons effectué notre travail et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe applicables publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario se conforme aux Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui a trait à la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie professionnelle des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le cadre décisionnel de Metrolinx permet que les facteurs stratégiques prévalent sur les données de planification

Metrolinx a recueilli des données exhaustives pour choisir les nouvelles gares GO; toutefois, elle ne disposait pas d'un processus rigoureux pour soupeser tous les coûts et les avantages par rapport aux critères établis.

Les renseignements recueillis par Metrolinx relativement aux gares Kirby et Lawrence East de janvier à juin 2016 révélaient que d'un point de vue économique, les coûts prévalaient largement sur les avantages. Malgré cette situation, en juin 2016, Metrolinx a recommandé les gares GO de Kirby et de Lawrence East en fonction de facteurs stratégiques non définis. Comme le processus de sélection des gares est vague, toute décision peut se justifier.

Cette section donne un aperçu des analyses de rentabilisation effectuées sur les nouvelles gares GO proposées en juin 2016 et décrit le processus décisionnel de Metrolinx, qui a été influencé par le ministre des Transports et la Ville de Toronto, ce qui a amené Metrolinx à annuler les résultats de ses analyses de rentabilisation initiales.

4.1.1 L'analyse de rentabilisation des 17 gares figurant sur une courte liste était complète

Metrolinx avait présélectionné 17 gares en janvier 2016, en utilisant les 6 étapes de planification de la **figure 4**.

Kirby était l'une des sept gares envisagées pour la ligne Barrie; la **figure 5** illustre les emplacements de ces sept gares.

Lawrence East était l'une des cinq gares (dont Don Yard) envisagée pour la ligne Stouffville en juin 2016; la **figure 6** illustre les emplacements de ces cinq gares.

Les 5 autres des 17 gares présélectionnées (par ordre alphabétique) étaient Breslau, Liberty Village, Park Lawn, St. Clair West (Kitchener) et Whites Road (ces gares sont situées sur différents corridors du Réseau GO et ne sont pas illustrées dans les figures susmentionnées).

Metrolinx a recruté 3 sociétés de consultants pour effectuer une analyse de rentabilisation de chacune des 17 gares présélectionnées. L'une des trois sociétés de consultants était aussi chargée de préparer un rapport sommaire des résultats de l'analyse de rentabilisation. L'analyse de rentabilisation comportait quatre éléments : stratégique, économique, financier, et capacité d'exécution/opérations. Ces éléments sont décrits à la **figure 7**.

L'analyse de rentabilisation a évalué les nouvelles gares sur une période de 60 ans, soit de 2022 à 2081. L'analyse a tenu compte de la demande annuelle d'achalandage, qui a été estimée à l'aide des taux moyens de croissance de l'achalandage pour chaque ligne, et des prévisions

de 2031 sur la population et l'emploi fournies par les municipalités de la RGTH qui étaient conformes aux objectifs du plan de croissance provincial (en vertu de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*, le ministère des Affaires municipales et du Logement publie des plans de croissance régionaux qui orientent les investissements gouvernementaux et les politiques d'aménagement du territoire).

Les sociétés de consultants ont soumis leurs analyses de rentabilisation initiales et le rapport sommaire à Metrolinx pour examen en mai et au début de juin 2016. Le rapport sommaire recommandait l'ajout de 10 gares; les 7 gares qu'il n'a pas recommandées comprenaient les gares GO de Kirby et de Lawrence East.

4.1.2 L'analyse de rentabilisation a conclu que la gare GO de Kirby ne devrait pas être recommandées

Pour l'année de prévision 2031, la gare GO de Kirby devait composer avec :

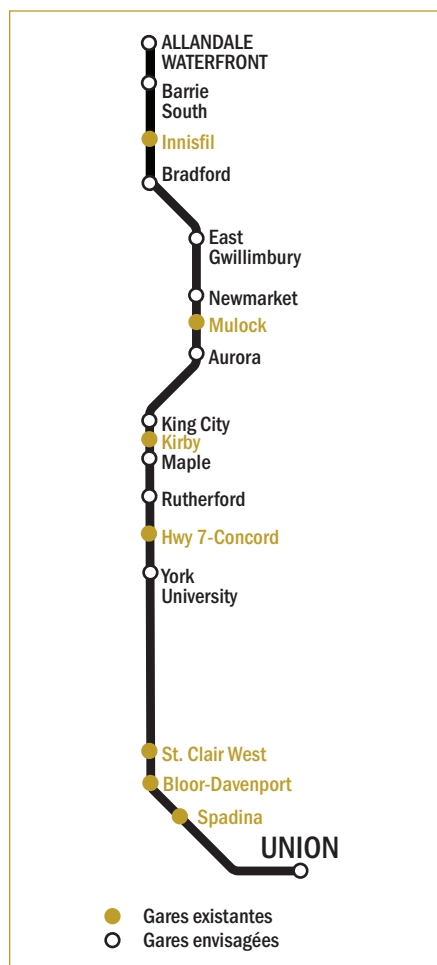
- une perte d'achalandage de plus de 57 000 passages au cours de cette année;
- des déplacements en voiture additionnels de près de 40 000 kilomètres par jour (pour les anciens passagers de GO Transit qui se déplacent en voiture);
- une perte annuelle de plus de 900 000 \$ en revenus de billets.

L'analyse a estimé que ces résultats prévus se traduiraient par un coût économique net de 478 millions de dollars sur 60 ans pour la RGTH.

D'un point de vue stratégique, une gare GO de Kirby était conforme aux grandes politiques provinciales et régionales en matière de croissance et à la vision de la Ville de Vaughan pour le développement de la région. Le seul critère stratégique auquel la gare n'a pas répondu était d'améliorer le service de transport en commun et d'augmenter le nombre d'utilisateurs. Comme l'analyse l'a indiqué, la zone entourant la gare GO de Kirby n'est pas desservie actuellement par un service de transport en commun local fréquent et n'est pas

Figure 5 : Sept emplacements proposés pour la nouvelle gare envisagés en juin 2016 pour la ligne de Barrie

Source des données : Metrolinx

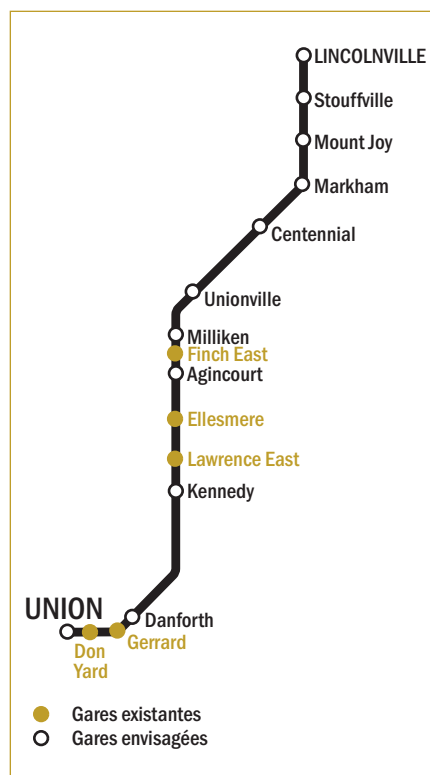


proche des destinations clés, et les retards dans les temps de déplacement se traduiraient par une diminution globale de l'achalandage.

La conclusion générale de l'analyse de rentabilisation était que « les avantages qui pourraient être réalisés par une gare Kirby ne sont pas assez importants pour l'emporter sur les effets négatifs sur GO Transit et l'économie ». Une autre constatation était que pour chaque dollar dépensé pour la nouvelle gare, « les usagers du transport et la société paieraient 3,60 \$ de plus ». Autrement dit, les coûts supplémentaires pour la région en raison de l'augmentation du nombre de déplacements en automobile et des retards de déplacement pour les passagers du réseau GO seraient plus de trois fois et

Figure 6 : Cinq emplacements proposés pour la nouvelle gare envisagés en juin 2016 pour la ligne de Stouffville

Source des données : Metrolinx



demie plus élevés que les coûts de construction et d'exploitation de la gare.

4.1.3 L'analyse de rentabilisation de la gare GO de Lawrence East ne devrait pas être recommandée

Pour l'année de prévision 2031, une gare GO de Lawrence East devrait composer avec :

- une perte d'achalandage de plus de 148 000 passages au cours de cette année;
- des déplacements en voiture additionnels de près de 7 000 kilomètres par jour (pour les anciens passagers de GO Transit qui se déplacent en voiture);
- une perte annuelle de près de 1,3 million de dollars en revenus de billets.

L'analyse a estimé que ces résultats prévus se traduiraient par un coût économique net de 367 millions de dollars sur 60 ans pour la RGTH.

Figure 7 : Facteurs à considérer dans les quatre éléments de l'analyse de rentabilisation

Source des données : Metrolinx

Composante stratégique

- **Concordance avec la politique** – L'emplacement de la gare devrait concorder avec le plan de croissance des politiques de la région (être sensible à la question de savoir s'il s'agit d'un emplacement urbain, aménagé ou rural), et avec les politiques locales d'aménagement du territoire et du transport.
- **Potentiel de développement et intensification** – Les schémas de développement de l'emplacement devraient appuyer le transport en commun (en tenant compte des gens, des emplois et du développement dans les 800 mètres de l'emplacement).
- **Demande du marché immobilier** – La gare devrait être bien située par rapport à la demande actuelle et future du marché immobilier.
- **Système opérationnel** – La gare devrait se trouver à une distance appropriée (au moins 1,5 km) des gares existantes et de nouvelles gares éventuelles.
- **Connectivité et facteurs d'achalandage** – La gare attirera-t-elle plus ou moins de passagers de GO? Dans quelle mesure la gare est-elle bien reliée aux autres transports en commun planifiés ou existants? Quelles destinations et quels lieux d'intérêt clés se trouvent dans un rayon de 800 mètres de la gare?

Composante économique

- **Globalement** – Des passagers du transport en commun s'ajouteront-ils ou seront-ils perdus du fait d'une nouvelle gare? (Les retards peuvent se convertir en perte d'achalandage, ce qui signifie une perte de revenus des billets et une utilisation accrue des voitures et autres véhicules.)
- **Économies de temps de déplacement** – Quels sont les changements dans les temps de déplacement pour les clients actuels de GO? Quelles sont les économies de temps pour les nouveaux clients de GO qui passent d'autres modes de transport au transport en commun?
- **Économies de coûts de fonctionnement d'un véhicule** – Si des temps de déplacement plus longs dans le réseau GO Transit signifient que les voyageurs se déplaceront désormais en voiture ou dans un autre véhicule, combien d'autres kilomètres seront parcourus en véhicule? Combien en coûtera-t-il de plus aux conducteurs pour parcourir cette distance en kilomètres?
- **Décongestion sur le réseau routier** – Dans quelle mesure la nouvelle gare diminue-t-elle ou augmente-t-elle la congestion du réseau routier?
- **Sécurité** – Si la nouvelle gare entraîne une diminution ou une augmentation des kilomètres parcourus par les véhicules, dans quelle mesure le nombre de collisions dans la région sera-t-il touché?
- **Émissions de gaz à effet de serre** – Si la nouvelle gare entraîne une diminution ou une augmentation des kilomètres parcourus par les véhicules, quelle sera la nature des changements dans les émissions de gaz à effet de serre?

Composante financière

- **Abordabilité et coût en capital** – Combien cela coûtera-t-il pour construire la gare? Quel sera le coût d'exploitation et d'entretien de la gare, dont les coûts de main-d'œuvre et de la gare, et de l'exploitation et de l'entretien de la machine distributrice de billets?
- **Revenus de billets supplémentaires** – Au cours des 60 premières années suivant la construction de la gare, combien de revenus additionnels la gare permettra-t-elle de tirer des billets?

Composante d'exécution/des opérations

- À quel point sera-t-il facile de construire et d'exploiter la gare? (Par exemple, les immeubles adjacents, l'infrastructure actuelle, ou les terrains ou les voies navigables protégés par la région posent-ils problème pour construire la gare?)
- Comment les résidents seront-ils touchés par le processus de construction et l'exploitation de la gare?

D'un point de vue stratégique, une gare GO de Lawrence était conforme aux objectifs de croissance et aux plans de transport en commun de la Ville de Toronto. Les deux critères stratégiques auxquels

la gare n'a pas satisfait étaient (i) l'amélioration du transport en commun et l'augmentation de l'achalandage; et (ii) avoir une demande suffisante pour le développement immobilier pour justifier la

gare. Même si la Ville de Toronto prévoyait aménager le secteur, l'analyse prévoyait que les densités d'emploi, les densités de population et la demande sur le marché immobilier demeureraient toutes faibles.

La conclusion générale de l'analyse de rentabilisation était que « la faible densité d'emploi et de population de la région et la demande limitée du marché immobilier pourraient ne pas soutenir le service RER [Regional Express Rail] pour le moment »; et « sa valeur négative découle de la perte nette d'achalandage en raison du temps supplémentaire nécessaire pour que les trains desservent la gare ». Autrement dit, bien que la gare satisfasse aux objectifs de croissance et de transport en commun de la Ville de Toronto, l'analyse a montré qu'elle aurait un effet négatif global sur le réseau de transport en commun régional et ses usagers.

La **figure 8** montre les résultats de l'analyse de rentabilisation pour les 60 premières années si les gares GO de Kirby et de Lawrence East sont construites.

4.1.4 Le ministre des Transports a incité Metrolinx à approuver la gare de Kirby

Le ministre des Transports était le député provincial représentant la circonscription de Vaughan, où serait située une gare de Kirby. Le 9 juin 2016, le PDG de Metrolinx l'a informé en personne du statut de sélection des gares. Le président-directeur général de Metrolinx informe le ministre que ni Kirby ni l'autoroute 7–Concord (une autre gare de

la ville de Vaughan) n'ont été incluses comme gares recommandées. Le PDG de Metrolinx a déclaré dans un courriel envoyé plus tard ce jour-là au président du conseil d'administration de Metrolinx qu'il avait interprété le ministre comme étant « déçu » par la nouvelle. Le chef de la direction de Metrolinx informe en outre le président du conseil qu'il discute d'une « analyse de rechange » avec le directeur de la planification de Metrolinx.

Le 14 juin 2016, le chef de la direction de Metrolinx a informé le président du conseil par courriel que le personnel de planification avait examiné de nouveau les gares de Kirby et de Concord afin d'évaluer le rendement des gares en supposant la mise en œuvre future du service de train express. L'idée était que l'ajout du service de train express réduirait le temps de déplacement des usagers qui ne descendent pas aux gares de Kirby et de Concord, puisque les trains rapides ne s'arrêteraient pas à ces gares. Avec des temps de déplacement plus courts, les résultats de l'analyse de rentabilisation pour une gare GO de Kirby ne seraient pas aussi négatifs - les temps de déplacement plus courts devraient entraîner une augmentation de l'achalandage, une réduction des déplacements en voiture et des recettes supplémentaires sur les tarifs. Cependant, il a fait remarquer que :

[Traduction]

Malheureusement, bien que le [service de train rapide] ait amélioré l'analyse de rentabilisation, le rendement des deux gares demeurait

Figure 8 : Estimation des répercussions sur 60 ans de l'ajout des gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

	Kirby	Lawrence East	Total
Perte nette de passagers (en millions de déplacements)	3,3	12,8	16,1
Temps additionnel net pour les voyageurs (en millions de personnes-heures)	17,7	37,6	55,3
Déplacements additionnels nets en voiture (en millions de kilomètres en véhicule)	688,1	181,7	869,8
Perte nette des revenus de billets (en millions de dollars)	17,4	32,7	50,1
Coûts en capital (en millions de dollars)	98,4	22,7	121,1
Perte économique nette (en millions de dollars)	(477,8)	(367,4)	(845,2)

relativement mauvais. Au vu de cette situation, le personnel proposerait que les deux gares soient placées dans la catégorie « envisagée dans l'avenir ». J'ai l'impression que cette position ne sera pas envisagée favorablement à ce stade. Je vais réfléchir afin de déterminer si j'ai d'autres idées. Si nous ne pouvons établir de justification technique, nous aimerions recevoir des directives sur l'une de ces gares ou sur les deux.

4.1.5 La Ville de Toronto a incité Metrolinx à approuver la gare de Lawrence East

La ville de Toronto visait la croissance du secteur de Lawrence East. Étant donné qu'une gare GO dans ce secteur appuierait une telle croissance, la Ville de Toronto a fait sa propre évaluation de la région de Lawrence East comme emplacement potentiel pour une gare GO. La Ville a envoyé son évaluation à Metrolinx au printemps 2016.

Le 1^{er} juin 2016, le PDG de Metrolinx a indiqué dans un courriel au ministère des Transports que la Ville de Toronto voulait la gare Lawrence East, mais que les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx n'appuyaient pas cette gare.

Le 11 juin 2016, le chef de la direction de Metrolinx a signalé par courriel au président du conseil d'administration de Metrolinx que l'évaluation de l'emplacement de Lawrence East par la Ville n'était pas tellement différente des résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Il a mis la Ville au défi d'aider Metrolinx à démontrer que le rendement de Lawrence East sera meilleur que ce qui est prévu dans les analyses de Metrolinx et de la Ville.

Le 13 juin 2016, des représentants de la Ville de Toronto et du personnel de Metrolinx se sont rencontrés pour discuter de la gare de Lawrence East. En donnant de l'information au président du conseil de Metrolinx au sujet de cette réunion dans un courriel daté du 14 juin, le PDG de Metrolinx a fait observer : *[traduction]* « Aucun renseignement particulier n'a été fourni. Nous sommes placés devant les résultats de notre évaluation technique et de celle de la Ville selon lesquels le rendement du

site est relativement mauvais. Je propose d'écrire au [directeur adjoint de la Ville de Toronto] pour demander que la cité présente un dossier qui défend l'inclusion de la gare des points de vue stratégique et technique. »

Le 15 juin 2016, le conseil de Metrolinx a tenu une réunion extraordinaire avant une réunion du conseil publique qui avait été prévue le 28 juin. Le président du conseil d'administration de Metrolinx a expliqué dans un courriel aux autres membres du conseil que la réunion avait pour objet ce qui suit :

[Traduction]

Avant notre réunion du conseil tenue publiquement le 28 juin, le ministre et le maire Tory désirent faire une annonce concernant les gares Smart Track que le maire Tory recommandera au conseil. Ils veulent que ce soit une annonce positive qui reflète la collaboration entre la cité, la province et Metrolinx. Nous ne voulions pas que le ministre agisse ainsi sans avoir reçu au préalable la contribution du conseil. Afin de permettre l'annonce conjointe et de préserver la confidentialité, nous avons convenu de cette assemblée extraordinaire. Nous examinerons alors les mêmes questions en séance publique le 28 juin, mais il sera alors trop tard pour faire autre chose que d'approuver le rapport du personnel. La véritable réunion de fond est celle prévue pour mercredi [15 juin].

Le conseil d'administration de Metrolinx a été avisé à cette assemblée du conseil que 10 nouvelles gares seraient recommandées, mais non Lawrence East (ou Kirby). Le président du conseil d'administration de Metrolinx a aussi informé les membres du conseil que la cité de Toronto aimerait disposer d'une gare à Lawrence East.

Le 16 juin 2016, le ministère des Transports a demandé à Metrolinx d'examiner les projets de communiqués annonçant de nouvelles gares. Quatre des communiqués annonçaient des gares que Metrolinx avait l'intention de ne pas recommander, soit Kirby et Lawrence East, ainsi que l'autoroute 7–Concord et Park Lawn.

4.1.6 Le personnel de planification de Metrolinx essaie de justifier la recommandation des gares Kirby et Lawrence East

En réponse aux tentatives du ministre et de la Ville de Toronto d'influencer le choix des gares, le personnel de planification de Metrolinx a tenté de justifier l'inclusion des gares de Kirby et de Lawrence East en modifiant le critère utilisé dans l'analyse de rentabilisation pour recommander quelles gares devraient être construites.

Une ébauche non publiée du rapport sommaire de juin 2016 (initialement préparée par le consultant chargé de la coordination et mise à jour par la suite en consultation avec Metrolinx) classait les 17 gares proposées en trois groupes distincts : « recommandé » (cinq des 17 gares); « contingent » (cinq autres des 17 gares); et « non recommandé » (les sept autres des 17 gares, y compris Kirby et Lawrence East).

En juin 2016, Metrolinx prévoyait recommander à son conseil les 5 gares recommandées et les 5 gares éventuelles (un total de 10 gares). Autrement dit, les gares éventuelles ont été retenues tandis que les gares non recommandées ne l'ont pas été.

Le 20 juin 2016, le personnel de planification de Metrolinx a envoyé un courriel à la haute direction pour lui dire qu'il avait changé la ligne de démarcation entre le groupe éventuel et les groupes non recommandés. À l'origine, les gares dont le coût économique net était de 250 millions de dollars ou plus faisaient partie du groupe non recommandé; le montant a été porté à 300 millions de dollars. Cela a permis à Don Yard, avec un coût économique net de 281 millions de dollars, de passer du groupe non recommandé au groupe éventuel.

Le courriel ajoute que « si nous [augmentons le montant] encore plus pour inclure Lawrence, alors cela inclurait Ellesmere et Whites, mais Kirby [ne serait pas inclus] » (le coût économique net de Lawrence East était de 367 millions de dollars tandis que celui de Kirby était de 478 millions de dollars).

En d'autres termes, l'augmentation du montant pour inclure Kirby ferait en sorte que d'autres gares indésirables seraient incluses dans le groupe éventuel.

Ainsi, les tentatives du personnel de planification de Metrolinx de justifier ainsi les gares Kirby et Lawrence East n'ont finalement pas fonctionné. Nous avons noté à cet égard que le 7 juillet 2016 (après que le conseil d'administration de Metrolinx eut approuvé les gares recommandées Kirby et Lawrence East), le personnel de planification de Metrolinx avait encore des préoccupations au sujet de la façon dont les gares avaient été regroupées. Un document d'examen interne des analyses de rentabilisation indiquait que le seuil pour la sélection des gares semblait « être fixé arbitrairement » et qu'il fallait fournir un « fondement valide » pour leur inclusion.

4.1.7 Metrolinx crée un nouveau groupe pour justifier la recommandation des gares Kirby et Lawrence East

Metrolinx a divisé le groupe « non recommandé » en deux sous-groupes, en nommant un « faible » (qui serait recommandé pour la construction) et l'autre « très faible » (qui ne serait pas recommandé pour la construction). Kirby et Lawrence East étaient les deux seules gares du groupe « en bas de l'échelle ». Metrolinx a défini les gares de faible rang comme étant des « sites ayant une faible performance économique, mais avantagés par des facteurs ou des éléments stratégiques ».

Comme l'expliquent les **sections 4.1.2 et 4.1.3**, les analyses de rentabilisation avaient déjà tenu compte des considérations « stratégiques ». Mais dans ces analyses, les avantages stratégiques – qui correspondent aux objectifs de croissance et aux plans de transport en commun de Vaughan et de Toronto – n'étaient pas assez importants pour l'emporter sur les coûts économiques nets élevés.

Metrolinx a rejeté ces résultats d'analyse de rentabilisation dans son rapport au conseil. Le rapport indiquait que [traduction] « Metrolinx

devrait [...] ajouter les facteurs stratégiques aux résultats des analyses de rentabilisation initiales et à l'analyse de concordance avec le réseau pour étayer les facteurs stratégiques de manière à englober des facteurs comme les priorités générales des divers ordres de gouvernement. »

En mars 2018, Metrolinx a publié son document d'orientation provisoire sur l'analyse de rentabilisation, qui indique que les analyses de rentabilisation ne sont qu'un des cinq éléments dont Metrolinx tient compte dans la prise de décisions. Comme le montre la **figure 9**, Metrolinx tient compte de l'engagement du public, des politiques et d'autres investissements, des tendances et des conditions émergentes, ainsi que de la capacité d'exécution en plus des analyses de rentabilisation. Selon notre examen du processus qui a mené à l'approbation des gares de Kirby et de Lawrence East, une sixième contribution – l'influence des intervenants – a également été une contribution importante à la prise de décision de Metrolinx.

L'ajout répété de « considérations stratégiques » au processus décisionnel permet de justifier toute décision. De même, le fait d'accorder autant d'importance à ces vagues considérations stratégiques – et moins d'importance aux coûts économiques nets – donne l'impression que le processus décisionnel est arbitraire. Cette situation est particulièrement préoccupante parce qu'elle a amené Metrolinx à choisir seulement les deux gares que le ministre et la Ville de Toronto ont influencées.

Le président du conseil d'administration de Metrolinx l'a reconnu dans un courriel envoyé le 13 juin 2016 aux autres membres du conseil. À ce stade, Metrolinx s'attendait à ne recommander que les 10 gares et non Kirby ou Lawrence East. Le président a écrit :

[Traduction]

Des communautés locales de Toronto et de l'ensemble de la RGTH seront très déçues de ne pas avoir obtenu de gare. Le ministre vivra avec le fardeau politique d'expliquer ces

Figure 9 : Intrants pour le processus décisionnel de Metrolinx

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Note : Les cinq intrants en doré sont mentionnés dans l'ébauche de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. Notre audit a révélé qu'il y avait un sixième intrant (l'influence des intervenants) que nous avons ajouté aux cinq intrants cernés par Metrolinx dans cette figure.

résultats et d'expliquer pourquoi le personnel s'est efforcé de se conformer aux principes et de s'appuyer sur des preuves pour tirer ses conclusions. Outre cela, nos conclusions pourraient être considérées comme arbitraires et essentiellement politiques, ce qui pourrait ouvrir une boîte de pandore des nouvelles demandes dans la région.

Une partie de ce qui était perçu comme un moyen de remédier à la perception publique potentielle des décisions arbitraires consistait à essayer de changer les variables prises en compte dans la prise de décisions.

Tout au long de juin 2016, le président-directeur général et le président du conseil d'administration de Metrolinx ont correspondu fréquemment sur la question de l'appui du ministre à la gare GO de Kirby et sur le désir de la Ville de Toronto d'avoir une gare GO de Lawrence East, qui n'ont

pas été appuyés par les résultats de l'analyse de rentabilisation de Metrolinx. En fin de compte, le besoin apparent d'harmonisation et de coopération entre la Ville, la Province et Metrolinx pourrait être perçu comme ayant compromis la responsabilité fiduciaire du conseil d'administration de Metrolinx.

Dans d'autres administrations, d'autres pratiques assurent une plus grande responsabilisation à l'égard du moment où une décision est prise d'aller de l'avant – pour des raisons politiques – avec des investissements dans le transport en commun qui ont un impact économique net important. En mai 2016, le secrétaire permanent du ministère des Transports a écrit au secrétaire d'État des Transports pour demander une orientation ministérielle portant sur une demande d'augmentation du financement préalable à la construction d'un pont piétonnier proposé. Il craignait l'existence de plusieurs risques pour l'exécution réussie du projet, qui a fini par être annulé en août 2017.

Depuis 2003, le ministère des Transports du Minnesota est régi par une politique sur la rentabilité lorsqu'il entreprend une analyse coûts-avantages. Selon la politique, si les coûts économiques nets d'un projet sont jugés trop élevés, une justification supplémentaire doit être établie. Il faut obtenir et documenter les divers niveaux d'approbation de gestion à chaque stade lorsqu'il est décidé de faire progresser ces projets vers leur développement.

RECOMMANDATION 1

Pour appuyer un processus décisionnel coordonné, responsable et transparent en matière d'investissements en transports en commun dans la région du grand Toronto et de Hamilton, nous recommandons que Metrolinx établisse un cadre clair sur :

- l'établissement et la modification des critères utilisés dans les analyses de rentabilisation;
- la façon dont les éléments extérieurs aux analyses de rentabilisation (comme la mobilisation du public, les politiques

et autres investissements, les tendances et conditions émergentes, et la capacité d'exécuter) se distinguent des facteurs inclus dans les analyses de rentabilisation;

- la façon de soupeser dans le processus décisionnel les éléments extérieurs aux analyses de rentabilisation et les critères utilisés dans celles-ci.
- Metrolinx devrait demander une orientation ministérielle officielle lorsque les objectifs de la province ne concordent pas avec les analyses de rentabilisation, les plans et les décisions de Metrolinx;
- Metrolinx devrait demander des recommandations officielles de la Ville ou de la municipalité lorsque les objectifs des intervenants municipaux ne concordent pas avec les analyses de rentabilisation, les plans et les décisions de Metrolinx.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Metrolinx a déjà pris plusieurs mesures pour consolider sa méthodologie d'appui aux décisions, comme l'ébauche du document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation publié en mars 2018.

Metrolinx publiera l'analyse de rentabilisation complète (v1) en avril 2019. Le document d'orientation fournira une orientation normative pour les critères de l'analyse de rentabilisation. Ces critères feront l'objet d'un suivi au moyen d'analyses de rentabilisation successives; s'ils doivent être ajustés, les ajustements doivent être documentés et justifiés explicitement. Metrolinx élaborera également un document de procédure à l'appui pour clarifier la façon dont les processus décisionnels sont éclairés par les analyses de rentabilisation tout au long du cycle de vie du projet.

Les analyses de rentabilisation de Metrolinx sont axées sur les avantages et les coûts du transport. La prise de décision en matière

d'investissement devrait également tenir compte des tendances et des conditions émergentes, de l'engagement du public, des politiques non liées à la commercialisation et de la capacité du marché à fournir des résultats. La direction de Metrolinx présentera au Conseil des options pour les intégrer sous une forme plus transparente.

Metrolinx demandera une orientation officielle au ministre des Transports et des recommandations claires des municipalités, lorsque des changements importants aux analyses de rentabilisation, aux plans et aux décisions sont proposés, afin d'accroître la transparence et la rapidité de la pré-gare.

RECOMMANDATION 2

Pour confirmer si les gares GO de Kirby et de Lawrence East devraient être construites, nous recommandons que le ministère des Transports évalue de façon indépendante si elles devraient être construites à ce moment-ci et si ces gares entraîneront des retombées positives pour le réseau de transport régional.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte cette recommandation et appuiera le ministère des Transports dans ce travail, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports (MTO) accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Le gouvernement est en train d'examiner toutes les dépenses, et le MTO travaillera avec Metrolinx pour élaborer des propositions à l'intention du gouvernement sur les investissements à effectuer, y compris les gares.

4.1.8 La nouvelle analyse de 2018 des 12 gares de Metrolinx augmente leurs avantages

En août 2017, le ministre des Transports a donné instruction au président du conseil de Metrolinx de ne pas aller de l'avant avec les gares Kirby et Lawrence East tant que le personnel de Metrolinx et le conseil ne seront pas convaincus qu'elles sont justifiées. En février 2018, Metrolinx a publié une analyse mise à jour des 17 gares qui figurent sur la courte liste et a conclu que les 12 gares ayant été recommandées en juin 2016 (dont Kirby et Lawrence East) étaient justifiées.

La nouvelle analyse a introduit trois nouvelles hypothèses dans trois initiatives nouvellement planifiées qui ne figuraient pas dans l'analyse de 2016, à savoir l'intégration des tarifs, le service express et les plates-formes des gares qui sont de niveau avec les portes des trains (« embarquement de niveau »). La **figure 10** explique ces initiatives et montre comment elles ont accru les retombées économiques des 12 gares de 5,3 milliards de dollars au cours des 60 premières années suivant la construction des gares.

Les retombées économiques des 12 gares ont été surestimées d'environ 2,9 milliards de dollars en raison de deux hypothèses désuètes utilisées dans les calculs de Metrolinx. Depuis, Metrolinx a publié une mise à jour des valeurs économiques dans son ébauche de document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation de mars 2018. Les hypothèses portaient sur les économies pour les usagers du réseau GO résultant de la réduction de l'utilisation des voitures et du temps de déplacement associé aux 12 nouvelles gares. La **figure 11** explique le problème que posent les calculs de Metrolinx sur la réduction de l'utilisation des wagons et les économies surévaluées de 393 millions de dollars qui en résultent. La **figure 12** explique le problème que posent les calculs de Metrolinx sur la réduction du temps de déplacement et les économies surévaluées de 2,9 milliards de dollars qui en résultent.

Figure 10 : Hypothèses de la nouvelle analyse de 2018 et leurs impacts sur plus de 60 ans

Source des données : Metrolinx

Hypothèse	Description	Impacts ¹ (en millions de dollars)			
		sur Kirby	sur Lawrence East	sur 10 autres gares	Total
Intégration des tarifs ²	Les tarifs du Réseau GO et du service municipal de transport en commun seront identiques	s. o.	145	2,285	2,430
Service rapide ³	Les trains desservant certaines gares extérieures passeront sans interruption au-delà de certaines gares intérieures	425	296	1,239	1,960
Embarquement de plain-pied ⁴	Les portes des trains seront à niveau avec les plates-formes, ce qui accélérera l'entrée et la sortie	39	47	859	945
Total		464	488	4,383	5,335

1. Les impacts ont augmenté les avantages économiques des gares par les montants indiqués.
2. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx appliquait l'intégration tarifaire uniquement aux gares de Toronto (ce qui exclut Kirby, Innisfil, Mulock et Breslau). Elle présumait que le coût d'un voyage à Toronto serait le même dans GO Transit qu'avec la CTT et que les correspondances seraient gratuites entre les deux.
3. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx présumait que les trains rapides contourneraient les nouvelles gares sur les lignes Lakeshore West, Barrie et Stouffville, ce qui permettrait d'éviter les temps d'arrêt supplémentaires pour les passagers venant des gares de l'extérieur.
4. La nouvelle analyse faite en 2018 par Metrolinx présumait que toutes les nouvelles gares seraient construites pour permettre l'embarquement de plain-pied. Cela réduit le temps d'arrêt de 2 minutes à environ 1,5 minute pour les passagers qui se déplacent entre les gares.

Figure 11 : Problème lié à l'hypothèse de Metrolinx concernant les économies découlant de la réduction de la consommation de voitures sur plus de 60 ans

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Question : Est-ce que les nouveaux usagers qui passent au réseau GO :

- renoncent complètement à leur voiture? ou
- économisent sur les coûts de conduite, mais conservent leur voiture?

Estimation des économies réalisées	Estimation des économies réalisées	Surévaluation des économies découlant de l'utilisation de la valeur de 0,66 \$/km par Metrolinx (en millions de dollars)			
		Gare Kirby	Gare Lawrence East	10 autres gares	Total
Abandon de la voiture : 0,66 \$/km	Réduction des coûts de conduite : 0,18 \$/km				
Le montant comprend tous les coûts d'une voiture : assurance, permis et immatriculation, amortissement du véhicule, financement, carburant, entretien et pneus.	Le montant comprend seulement les coûts d'utilisation d'une voiture (carburant, entretien et pneus).	79,0	1,5	312,8	393,3

Une autre préoccupation concernant l'intégration par Metrolinx des trois nouvelles initiatives prévues dans sa nouvelle analyse, et les retombées économiques de 5,3 milliards de dollars qui en résultent, est la probabilité que les initiatives ne soient pas en place au moment de la construction des gares. Par exemple :

- L'intégration n'en est qu'aux premières étapes de la planification.

- Il n'y a pas de service de transport rapide actuellement sur les lignes de Barrie et de Stouffville. Lorsque Metrolinx a envisagé de le mettre en œuvre sur la ligne de Stouffville en 2016, il a conclu que des coûts d'infrastructure importants, des exigences majeures en matière d'acquisition de propriétés et des répercussions communautaires inacceptables constituaient

Figure 12 : Problème lié à l'hypothèse de Metrolinx concernant les économies découlant de la réduction du temps de déplacement sur plus de 60 ans

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Question : Est-ce que la valeur du temps que les usagers du Réseau GO gagne :

- augmente chaque année? ou
- reste la même?

Hypothèse de Metrolinx	Directive de Metrolinx au ministère des Transports*	Surévaluation des économies réalisées parce que Metrolinx utilise une valeur de 1,6 % par année (en millions de dollars)			
		Gare Kirby	Gare Lawrence East	10 autres gares	Total
La valeur du temps augmente de 1,6 % chaque année jusqu'en 2044 (et demeure la même par la suite).	Aucune augmentation (0 %) de la valeur du temps.	126	27	2 332	2 485

* Dans une note de service de décembre 2014, le ministère des Transports a partagé les résultats de recherche avec Metrolinx selon lesquels il n'y avait pas eu de croissance réelle des salaires du marché dans la RGTH depuis 35 ans, et Metrolinx devrait donc utiliser une valeur de 0 % du taux de croissance du temps dans les analyses de rentabilisation.

des « lacunes fatales » de sa mise en œuvre. Metrolinx nous a dit qu'il s'est concentré depuis sur la façon de réduire les coûts d'infrastructure importants du service de transport rapide pour les lignes de Barrie et de Stouffville, bien que son analyse de la gare mise à jour en février 2018 ne contienne pas d'information sur ce travail de planification. Metrolinx nous a informés qu'il prévoit d'exiger de l'entrepreneur qu'il retient pour les travaux de la gare qu'il assure le service de transport rapide, et il explore des options comme la construction de courtes « voies de dépassement » pour permettre aux trains rapides de contourner les trains non rapides. Néanmoins, une solution de service de transport rapide réalisable et suffisamment rentable n'a pas encore été arrêtée.

- L'analyse de rentabilisation de 2018 de Metrolinx pour l'embarquement de plain-pied a révélé que cette solution pose de nombreux défis, comme la modification de trains et de gares existants, et qu'elle prendra de nombreuses années.

Voici d'autres problèmes liés à l'hypothèse de Metrolinx concernant les retombées économiques

de 2,9 milliards de dollars présentées dans les figures 11 et 12 :

- Selon l'ébauche du document d'orientation de l'analyse de rentabilisation de mars 2018 de Metrolinx, le tarif de 0,66 \$/km n'est plus considéré comme approprié lorsqu'il n'y a aucune preuve que les nouveaux usagers du réseau GO abandonneront complètement leurs véhicules. Bien que Metrolinx entreprenne d'autres recherches dans ce domaine, la mesure dans laquelle les usagers du transport en commun renoncent à leur voiture en raison d'un nouvel investissement dans le transport en commun n'est pas claire.
- Une société de consultants embauché par Metrolinx en mars 2018 pour déterminer comment d'autres administrations calculent les économies réalisées par les usagers du transport en commun a indiqué que Metrolinx devrait réduire considérablement le taux de 0,66 \$/km.
- La même note de service de décembre 2014 du ministère des Transports citée à la figure 12 indiquait que Metrolinx devrait utiliser un taux de croissance de 0 % du temps parce qu'un taux de croissance de

1,6 % pourrait avoir « un effet important sur la [valeur économique] de chaque projet et un effet potentiellement important sur le classement ou la priorisation d'un groupe de projets ». La note de service mentionnait également que les organisations d'autres administrations, y compris Transports Canada et le Transportation Research Board des États-Unis, ne tiennent pas pour acquis que le temps augmente lorsqu'elles évaluent les aspects économiques des projets de transport.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer l'exactitude des analyses sur lesquelles Metrolinx fonde ses décisions futures de planification du transport en commun, nous recommandons que Metrolinx :

- établisse un intervalle régulier d'examen de la pertinence et de la fiabilité des intrants et des hypothèses utilisés dans les analyses de rentabilisation;
- utilise les intrants et les hypothèses les plus à jour dans ses futures analyses de rentabilisation.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte la recommandation de la vérificatrice générale. Grâce au processus d'approbation en plusieurs étapes de Metrolinx, la portée et les coûts les plus récents d'un projet sont évalués à chaque étape du cycle de vie d'un projet afin d'assurer une compréhension précise des coûts et des avantages.

Metrolinx examinera régulièrement le document d'orientation sur l'analyse de rentabilisation afin d'y intégrer des données et des hypothèses à jour dans l'analyse financière et économique (p. ex., la valeur du temps, les coûts d'utilisation de l'automobile, l'inflation, etc.). Metrolinx évaluera les répercussions possibles de ces intrants changeants sur les analyses de rentabilisation en cours à ce moment-là.

Metrolinx mettra sur pied un comité consultatif pour l'évaluation des projets afin de s'assurer que les pratiques de Metrolinx en matière d'analyse de rentabilisation sont à jour et fondées sur les recherches les plus récentes. Le Comité consultatif sera composé d'experts du milieu universitaire, des politiques publiques et du gouvernement.

4.2 Metrolinx a limité la clarté et la transparence des renseignements qu'elle fournissait au public à l'appui des décisions

Tout au long du processus d'évaluation de la gare, Metrolinx a révisé l'analyse publiée et la documentation à l'appui. Cela a obscurci les coûts économiques nets estimés dans les analyses de rentabilisation originales, rendant les résultats de l'analyse de rentabilisation, tant sur le site Web de Metrolinx que dans le rapport publié soumis au conseil, beaucoup moins clairs et transparents.

4.2.1 La terminologie de l'analyse de rentabilisation initiale a évolué de manière à rendre Kirby et Lawrence East acceptables

Tel qu'il est décrit à la **section 4.1.6**, une version non publiée du rapport sommaire de juin 2016 (des analyses de rentabilisation initiales préparées par 3 sociétés de consultants externes) a classé les 17 gares en 3 groupes distincts : recommandé, éventuel et non recommandé. Cela est conforme aux objectifs de l'analyse de rentabilisation, tels qu'ils sont énoncés dans le mandat, où la société de consultants chargée de la coordination devait « rédiger un résumé factuel des gares recommandées pour la construction dans un horizon de 10 ans ». On a demandé aux sociétés de consultants de proposer la « ligne de conduite recommandée » pour Metrolinx concernant les 17 gares.

La **figure 13** résume la justification de ces classifications et le plan d'action recommandé pour chaque type de gare.

Metrolinx n'a pas publié le rapport sommaire sur son site Web avant septembre 2017. Ce faisant, il a publié une version révisée du rapport sommaire fourni par les consultants. Ces modifications comprenaient les changements de nom de groupe de « Recommandé » à « Meilleur rendement » et de « Non recommandé » à « Faible rendement ».

Le changement de nom des groupes par Metrolinx et la suppression du mot « recommandé » ont rendu les résultats de l'analyse des consultants moins clairs pour le lecteur et ont occulté les conclusions négatives concernant les gares de Kirby et de Lawrence East à laquelle les consultants étaient parvenus.

Le rapport au conseil a utilisé les mêmes noms de groupes révisés et, après avoir été révisé deux fois par rapport à sa version originale du 10 juin 2016, il est allé encore plus loin en occultant les conclusions négatives de l'analyse concernant

les gares de Kirby et de Lawrence. Cette situation est résumée à la **figure 14**.

4.2.2 Analyses de sensibilité non incluses dans le rapport de la nouvelle analyse de 2018

Comme il est mentionné à la **section 4.1.8**, Metrolinx a publié une analyse à jour des 17 nouvelles gares présélectionnées en février 2018. Ce rapport public de la nouvelle analyse de 2018 est disponible sur le site Web de Metrolinx sous le titre Technical Report : GO Expansion RER New Gares Business Case Analysis. Le rapport d'accompagnement du personnel présenté au conseil d'administration de Metrolinx recommandait que « le personnel procède avec la livraison » des 12 gares recommandées précédemment. Cependant, nous avons noté que le rapport de la nouvelle analyse ne présentait qu'un scénario « optimal » qui supposait que trois initiatives qui augmentaient considérablement les

Figure 13 : Groupement initial des 17 gares dans le rapport sommaire préliminaire

Source des données : Metrolinx

État	Gare	Justification	Mesure recommandée
Recommandée	Gerrard	Répond aux objectifs municipaux, régionaux et provinciaux	Peut être mise en oeuvre à court terme et procurer des avantages locaux et régionaux importants dans l'ensemble
	Liberty Village		
	Innisfil		
	Breslau		
	Spadina		
Éventuelle	Mulock	Avantage général négligeable	Ne devrait pas être exécutée en l'absence d'une étude plus détaillée
	Finch		
	St. Clair West (Kitchener)		
	Don Yard		
	Bloor-Davenport		
Non recommandée	Lawrence East	Mauvais rendement économique prévu, absence de correspondance au niveau de la région ou du réseau, ou impact combiné élevé sur le temps de fonctionnement dans le corridor	Ne devrait pas être envisagée au cours des 10 prochaines années
	Ellesmere		
	Whites Road		
	Kirby		
	St. Clair West (Barrie)		
	Highway 7 - Concord		
	Park Lawn		

Figure 14 : Révisions au rapport du conseil concernant les gares de Kirby et de Lawrence East

Source des données : Metrolinx

Gare	10 juin 2016 (version provisoire)	19 juin 2016 (version provisoire)	28 juin 2016 (version finale)
Kirby	<p>Non recommandée à des fins d'inclusion dans le programme de SRE :</p> <p>De nouveaux développements au sujet de l'emplacement attireraient de nouveaux passagers, mais ceux-ci seraient en nombre insuffisant pour compenser les retards pour un grand nombre de passagers en amont, ce qui pourrait dissuader des gens d'utiliser le réseau GO.</p>	<p>Concorde avec les politiques de planification municipales et procure l'occasion d'attirer des contributions clés des propriétaires fonciers voisins</p> <p>Nécessite du travail supplémentaire avec la municipalité locale et la communauté du développement afin de maximiser le développement axé sur le transport en commun, et diriger l'emplacement en améliorant l'accès au premier et au dernier mille au moyen de modes autres que l'automobile</p> <p>Nécessité d'élaborer des stratégies pour compenser les répercussions du temps de déplacement sur les clients dont le point d'origine ou de destination est situé au nord de la gare proposée</p>	<p>Située dans une région sujette à de nouveaux développements</p> <p>Faible achalandage prévu</p> <p>Pourrait faire l'objet de travaux additionnels en collaboration avec la municipalité et les propriétaires fonciers</p> <p>Fait l'objet d'une planification du service dans le corridor et d'une analyse complémentaire des répercussions sur le service</p>
Lawrence East	<p>Non recommandée à des fins d'inclusion dans le programme de SRE :</p> <p>Se trouve dans une zone industrielle à faible densité comportant un potentiel limité de nouvel achalandage; le retard pour les passagers actuels est plus grand que le temps économisé par les nouveaux passagers qui passent désormais par cette gare, ce qui donnerait lieu à une perte nette potentielle d'achalandage dans le corridor</p>	<p>De concert avec la municipalité et les propriétaires fonciers locaux, il serait possible de bénéficier d'un réaménagement des zones industrielles et commerciales existantes</p> <p>La connectivité avec les principaux itinéraires d'autobus pourrait procurer un achalandage accru et l'intégration tarifaire</p> <p>Nécessité de planifier la gare dans le contexte des plans de la municipalité sur le réseau de transport en commun de Scarborough</p> <p>Nécessité d'élaborer des stratégies pour compenser les répercussions du temps de déplacement sur les clients dont le point d'origine ou de destination est situé au nord de la gare proposée</p>	<p>Se trouve dans une zone industrielle et résidentielle à faible densité; faible achalandage prévu; pourrait faire l'objet de travaux additionnels de concert avec la municipalité et les propriétaires fonciers; la connectivité avec les principaux itinéraires d'autobus pourrait procurer un achalandage accru et l'intégration tarifaire</p> <p>Fait l'objet d'une planification du service dans le corridor et d'une analyse complémentaire des répercussions sur le service</p>

retombées économiques des gares (intégration des tarifs, service de transport rapide et embarquement de plain-pied) seraient en place lorsque les succursales devraient commencer à fonctionner en 2024. Ce qui manquait dans le rapport, c'était des « analyses de sensibilité », qui auraient présenté un éventail d'estimations des retombées économiques des gares si, par exemple, l'une ou l'autre des initiatives n'était pas mise en œuvre ou était mise en œuvre différemment de ce qui était prévu dans le meilleur scénario. Metrolinx a effectué de

telles analyses de sensibilité à l'interne, évaluant comment les avantages estimés de chaque gare ont changé avec l'ajout ou la suppression de chaque initiative. Toutefois, le rapport publié à l'intention des intervenants et du public ne faisait pas état d'un éventail de retombées possibles.

De même, le rapport de la nouvelle analyse de 2018 ne comprenait pas d'analyses de sensibilité pour différentes hypothèses au sujet des coûts d'exploitation des véhicules et de la valeur du temps, ne présentant qu'un seul scénario, qui

maximisait les retombées économiques des gares. Nous avons noté que dans une analyse de rentabilisation distincte réalisée en 2015, Metrolinx avait en réalité préparé des analyses de sensibilité montrant les différents résultats d'analyse en utilisant un coût d'exploitation de 0,20 \$/km et un taux de croissance de 0 % pour la valeur du temps. Metrolinx aurait pu fournir des analyses de sensibilité semblables dans le rapport public de 2018, mais elle ne l'a pas fait.

RECOMMANDATION 4

Pour aider les décideurs et les intervenants à comprendre les retombées attendues des investissements proposés, nous recommandons que Metrolinx :

- utilise un langage clair et compréhensible dans ses rapports à l'Office et ceux qu'elle affiche sur son site Web pour le public;
- inclue et divulgue clairement les analyses de sensibilité dans les résultats de l'analyse de rentabilisation publiée.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte les recommandations de la vérificatrice générale. Metrolinx inclura une note de couverture dans les analyses de rentabilisation présentées au conseil d'administration de Metrolinx. Cette note précisera la recommandation et indiquera comment d'autres facteurs en dehors de l'analyse de rentabilisation, comme l'état du financement, les questions d'approvisionnement et commerciales, les commentaires des intervenants et du public et les risques du projet, ont été pris en compte.

Metrolinx inclura les résultats de l'analyse de sensibilité dans ses résultats d'analyse de rentabilisation publiés à l'avenir.

Metrolinx fournira une orientation plus normative sur l'analyse de sensibilité dans le document complet de l'orientation sur l'analyse de rentabilisation (v1), qui sera publié d'ici

avril 2019. Cela comprendra un ensemble uniforme d'analyses de sensibilité à appliquer à l'ensemble des projets, ainsi qu'une orientation pour l'élaboration d'une analyse de sensibilité propre aux projets.

4.3 En vertu de la Loi, Metrolinx doit concilier le leadership en planification et la collaboration avec les intervenants

4.3.1 La planification du transport en commun doit garder à l'esprit les intérêts de la région

De nombreuses parties ont des intérêts acquis dans l'état futur de la RGTH, et plus précisément dans la planification du transport dans la RGTH. Ces intérêts diffèrent selon les divergences dans l'achalandage du transport en commun et les besoins en transport en commun dans la région. En 2017, par exemple, jusqu'à 530 millions de personnes ont eu recours aux services de la CTT à Toronto, comparativement à seulement 3 millions de personnes qui ont utilisé les transports en commun d'Oakville à cet endroit. Entre ces groupes se situent les passagers des services régionaux de GO Transit, au nombre de 69 millions en 2017.

La planification du transport régional se préoccupe de la croissance et du développement et de la façon d'intégrer la circulation des gens et des biens dans l'ensemble de la région. À titre de société planificatrice du transport régional pour la RGTH, Metrolinx doit élaborer une vision sur 30 ans d'un réseau de transport qui sert les intérêts de la région.

Les villes et les municipalités planifient également la croissance et le développement futurs en déterminant à quoi servira le terrain qui se trouve dans leurs limites territoriales. Cela comprend l'examen du système local de transport en commun et de la façon dont il peut appuyer les plans officiels de répartition de la population et de l'emploi dans la municipalité.

Le président du conseil de Metrolinx a décrit cette différence d'un point de vue local et régional dans un courriel daté du 13 juin 2016 aux membres du conseil concernant la gare GO de Lawrence East : [traduction] « La cité valorise le service local en particulier tandis que le personnel de [Metrolinx] se concentre sur les compromis et a pour but d'établir le meilleur équilibre général pour le réseau. »

La collaboration est au cœur de la tâche de Metrolinx. Metrolinx et les municipalités tentent de conclure une entente sur des projets de transport en commun construits sur des propriétés municipales et reliés au transport en commun local. Metrolinx et les décideurs du gouvernement provincial communiquent entre eux à répétition, et le gouvernement informe Metrolinx des priorités provinciales. En outre, Metrolinx assure le leadership, effectue une analyse et donne des conseils sur les projets qui réaliseront le mieux le plan de 30 ans.

Il importe de noter que Metrolinx a le pouvoir de planifier et de proposer des projets, mais elle doit dépendre de la collaboration avec les municipalités pour les mettre en vigueur. Autrement dit, Metrolinx s'en remet aux municipalités pour les permis, les approbations et l'utilisation des terrains pour le transport en commun pour réaliser des projets. Sans le soutien de la municipalité locale, la mise en œuvre de projets de transport en commun régional dans la RGTH est extrêmement difficile.

Un exemple servant à illustrer cette situation est l'une des priorités de projet prévues du Grand Projet : le transport en commun rapide Hurontario de Port Credit au centre-ville de Brampton. Metrolinx a proposé l'itinéraire de ce projet, et la province y a engagé 1,6 milliard de dollars en avril 2015. Toutefois, en octobre 2015, le conseil municipal de Brampton a voté contre le volet de Brampton de l'itinéraire parce que certains conseillers estimaient que l'itinéraire proposé qui aurait passé par le centre-ville n'aurait pas eu un achalandage suffisant et ne présentait pas assez de potentiel de croissance future. Par conséquent, le service de transport en commun léger sur rail,

dont l'ouverture est prévue en 2022, se terminera au terminal de Brampton, avenue Steeles, plutôt qu'à la gare GO de Brampton, au centre-ville de Brampton.

4.3.2 Les intérêts des intervenants peuvent prévaloir de façon inappropriée sur les intérêts régionaux

Dans son rôle de leadership de la planification du transport régional, Metrolinx a pour mandat de planifier et de réaliser ce qu'il y a de mieux pour la région, ce qui ne concorde peut-être pas toujours avec ce que souhaitent certains intervenants.

Il est arrivé dans le passé que la position de Metrolinx s'oppose clairement à celle des intervenants. Par exemple, quand le conseil municipal de Brampton a voté contre l'itinéraire approuvé par Metrolinx du service de transport en commun rapide Hurontario, Metrolinx a produit la meilleure analyse et a donné les meilleurs conseils quant aux intérêts de la région, mais la ville – invoquant son pouvoir décisionnel – a passé outre à cette analyse et à ces conseils.

Dans le cas qui précède, Metrolinx a informé les responsables d'un projet de transport en commun dont une municipalité ne souhaitait pas la construction, et la municipalité l'a bloqué. Dans le cas des gares GO de Kirby et de Lawrence East, c'est le contraire; les intervenants municipaux (un député, la Ville de Toronto) voulaient que des projets de transport en commun aillent de l'avant alors que Metrolinx avait conclu qu'ils n'étaient pas dans l'intérêt de la région. Cependant, Metrolinx a succombé à l'influence du député/ministre des Transports et de la Ville de Toronto et a passé outre à son analyse initiale et objective.

Le ministre aurait dû utiliser les canaux prévus par la loi pour diriger Metrolinx. La *Loi de 2006 sur Metrolinx* prévoit que le ministre des Transports donne des directives écrites à Metrolinx, y compris des directives pour modifier le plan régional de transport et prendre des mesures précises en vue de sa mise en œuvre. Ces directives peuvent être

rendues publiques, comme la lettre de mandat du ministre pour l'exercice 2017-2018 (affichée sur le site Web de Metrolinx), ou elles peuvent être envoyées directement à Metrolinx, comme cela s'est produit en avril 2012, lorsque le ministre a demandé à Metrolinx d'élaborer un plan de mise en œuvre pour les projets de train léger de Toronto et les critères connexes.

Les directives écrites assurent une plus grande responsabilisation en ce sens qu'elles garantissent une prise en charge claire des décisions qui ont une incidence importante sur le réseau de transport régional. Dans les cas où l'orientation ministérielle s'aligne sur les recommandations de Metrolinx, Metrolinx obtient un soutien explicite de la province pour faire progresser les projets de transport en commun. Toutefois, dans les cas où une directive est mal alignée avec la position de Metrolinx en tant que planificateur régional du transport en commun, la population profite de la pleine connaissance qu'une décision de politique gouvernementale l'emporte sur la recommandation de planification de Metrolinx.

Metrolinx aurait pu adopter la position selon laquelle ses meilleures analyses et conseils n'appuient pas les gares GO de Kirby et de Lawrence East. Si la province et le ministre s'étaient engagés à construire les gares pour d'autres raisons, une directive ministérielle aurait pu être émise, la province et le ministre « détenant » le pouvoir décisionnel de façon transparente.

Comme il est indiqué à la **section 4.1.7**, la planification des transports au Royaume-Uni fait un usage efficace de cette mesure de sauvegarde : le fonctionnaire le plus haut placé de chaque ministère a le devoir de solliciter une orientation ministérielle s'il estime qu'une proposition de dépenses ne promet pas une bonne optimisation des ressources.

RECOMMANDATION 5

Pour aider Metrolinx à s'acquitter effectivement de ses fonctions de planificateur du transport régional, nous recommandons que le gouvernement au pouvoir examine la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et détermine si une plus grande clarté des rôles et des responsabilités de Metrolinx dans la planification du réseau de transport régional profiterait aux Ontariens et Ontariennes.

RÉPONSE DE METROLINX

Metrolinx accepte cette recommandation et appuiera la province dans ce travail, au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Le ministère des Transports examine actuellement la *Loi de 2006 sur Metrolinx* et élaborera des propositions qui clarifieraient les rôles et les responsabilités en matière de planification et de prise de décisions.

Annexe 1 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les rôles des intervenants clés qui prennent part au processus de planification des nouvelles gares sont clairement définis, et des protocoles de communication efficaces sont établis pour obtenir une contribution opportune au processus de planification.
2. Des analyses de rentabilisation exhaustives énoncent clairement l'analyse des avantages réalisables, des coûts et des répercussions d'investissements potentiels pour étayer la prise de décisions fondées sur des données. Toutes les hypothèses clés et les changements importants aux projections et à l'analyse coûts-avantages doivent être clairement documentés et bien étayés.
3. Les gares proposées sont bien évaluées par des personnes compétentes au moyen d'un cadre clair et adéquat favorisant la concordance avec le réseau de transport en commun régional.
4. Toutes les décisions de donner suite aux nouvelles gares sont étayées par une analyse complète de données fiables et pertinentes.
5. Une quantité suffisante de renseignements tirés de l'analyse justificative et des données est affichée sur le site Web de Metrolinx pour justifier les décisions concernant les gares proposées.

Annexe 2 : Critères clés utilisés pour peaufiner la liste de gares potentielles

Source des données : Metrolinx

Catégorie	Objectif	Mesure/paramètre
Planification stratégique/économique	Connectivité et facteurs d'achalandage	Nombre de trajets concernant la nouvelle gare (passagers qui embarquent ou qui débarquent).
		Connexions avec d'autres modes de transport en commun meilleurs, et possibilité d'améliorer le réseau et/ou le service dans le corridor.
		Connexions avec les destinations clés.
	Économies de temps de déplacement	Économies de temps liées à la nouvelle gare.
	Potentiel du marché	Proximité de la nouvelle gare à la future demande du marché.
	Potentiel de développement	Proximité de la nouvelle gare avec la zone qui présente un potentiel de développement et d'intensification. Mesure dans laquelle la gare pourrait appuyer ce développement.
Financier/technique	Harmonisation des politiques	Harmonisation de la nouvelle gare avec la politique sur le plan de croissance.
	Abordabilité	Coûts prévus de construction de la gare.
	Facilité de construction	Faisabilité et contraintes liées à la nouvelle gare.