

Vérificateur général de la Ville de Québec

RAPPORT 2020, février 2021

Présentation du contenu
du rapport



Présentation

Le rapport 2020 du vérificateur général, février 2021, comprend 3 chapitres

- Observations du vérificateur général (chapitre 1)
 - Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité
- Vigie exercée en 2020 sur le projet de Réseau structurant de transport en commun (chapitre 2)
- Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales (chapitre 3)



Chapitre 1

**Observations du
vérificateur général**

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Objectif des travaux

- La mise en service du système de gestion des stationnements à ExpoCité a connu des retards importants.
- Nous avons voulu évaluer si le projet se réalisera comme prévu ou de quelle façon la Ville pourrait optimiser son investissement.

Mise en contexte

- Le site d'ExpoCité comprend plusieurs installations et 15 parcs de stationnement qui comptent au total environ 4 500 cases.

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Acquisition d'un nouveau système

- En 2014, la Ville a revu le mode de gestion des stationnements du site.
- Elle recherchait un système qui lui permettrait d'offrir une tarification variable lors d'évènements tenus simultanément.
- En novembre 2014, à la suite d'un appel d'offres public, la Ville a octroyé un contrat de près de 2,05 M\$, avant les taxes, pour la fourniture, l'installation et l'entretien des équipements de contrôle et de perception des parcs de stationnement d'ExpoCité.
- Depuis ce temps, cinq avis de modification ont été autorisés, entre autres, pour des ajouts, d'une valeur totale de près de 500 000 \$ avant les taxes.

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Report de la mise en service du nouveau système

- Dès septembre 2015, le Centre Vidéotron a éprouvé des difficultés à faire sortir rapidement les automobilistes après quelques évènements.
- La Ville a estimé qu'il valait mieux contrôler la circulation sur son réseau routier avant de procéder à la mise en service des équipements.
- Elle voulait élaborer un plan de mise en service progressif afin de faciliter la transition entre le paiement à l'entrée et le paiement à l'intérieur de l'immeuble visité.
- Le STMI a réévalué la situation en juin 2019. Il a alors pensé à une mise en service du système amélioré en cinq phases, dont l'échéancier était à déterminer.

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Résultats de nos travaux

- En octobre 2020, la Ville n'en était qu'à la première phase de la mise en service du nouveau système. De plus, elle n'avait pas établi d'échéancier précis pour le déploiement des phases subséquentes.
- Elle ne prévoyait pas utiliser à son plein potentiel l'équipement conçu pour faciliter la gestion du stationnement lors de la tenue simultanée d'évènements avec des tarifs différents.
- Au 6 octobre 2020, environ la moitié des appareils acquis étaient encore installés. D'autre part, ils ne sont que peu utilisés. Seules les barrières sont employées, en mode manuel, par un préposé.

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Résultats de nos travaux (suite)

- Statut des appareils au 6 octobre 2020 par type

Type d'appareils	Nombre d'appareils*			
	Installés	Stockés	Non retracés	Total
Barrières électroniques	20	6	3	29
Modules d'entrée et de sortie	14	26	0	40
Feux d'utilisation des voies	16	4	0	20
Bornes de paiement	15	26	1	42
Terminaux de paiement mobile	0	7	0	7
Total	65	69	4	138

* Les nombres indiqués dans le tableau ont été établis à partir de factures et peuvent donc différer des quantités originellement prévues dans le contrat.

Chapitre 1

Travaux particuliers sur le système de gestion des stationnements du site d'ExpoCité

Conclusion

- Environ 2,5 M\$ ont été dépensés pour des équipements qui ont été fortement sous-utilisés.
- Il n'y avait pas d'échéancier pour la mise en service du système selon les différentes phases prévues.
- Le plan de la Ville ne permettait pas d'utiliser les équipements à leur plein potentiel.
- Le 26 novembre 2020, après sa réflexion qui s'était poursuivie pendant l'année, la Ville a annoncé qu'elle mettait fin à l'utilisation du système.
- Elle prévoit se départir du matériel non utilisé et conserver une dizaine de barrières pour la gestion de l'accès au site.

Chapitre 2

**Vigie exercée en 2020
sur le projet
de Réseau structurant
de transport en commun**

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Mise en contexte

- Au cours du premier semestre de 2020, la Ville a annoncé plusieurs modifications au projet de RSTC, dont certaines sont majeures, dans le but de respecter le budget de 3,3 milliards de dollars.
- En juin 2020, les composantes du projet étaient les suivantes :
 - une ligne de tramway de 22 kilomètres, dont 2 kilomètres en tunnel;
 - une ligne est-ouest de 12,6 kilomètres de voies réservées;
 - des lignes nord et est totalisant 22,3 kilomètres de voies réservées;
 - quatre pôles d'échanges;
 - deux terminus et six Parc-O-Bus régionaux.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Enjeux

- La Ville doit relever de multiples défis pour concevoir le réseau structurant et préparer avec rigueur et précision les documents de l'appel de propositions en raison des facteurs suivants :
 - l'ampleur du projet qui faisait l'objet de discussions entre la Ville et le gouvernement lorsque nous avons terminé nos travaux;
 - un budget actuellement fixé à 3,3 milliards de dollars;
 - un enjeu au niveau de l'échéancier dû au report du lancement de l'appel de propositions qui était en attente d'une autorisation gouvernementale;
 - les enjeux techniques dus à un territoire dense et à caractère patrimonial;
 - un contexte de travail plus difficile en raison de la pandémie;
 - la primeur de la gestion d'un projet de transport en commun et de l'octroi d'un contrat en mode CCFE dans le cadre de la *Loi sur les cités et villes*.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Objectif et portée de la mission d'examen

- La vigie 2020 visait à s'assurer qu'au stade d'avancement du projet de RSTC à la fin de l'année, les conditions de succès sont réunies.
- Les volets couverts par cette vigie sont :
 - les appels de qualification et de propositions;
 - l'acquisition de biens immobiliers;
 - la gestion des risques;
 - le processus de révision et d'approbation des livrables;
 - la continuité des services;
 - l'intégration urbaine;
 - les communications.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Conclusion générale

À l'exception des éléments décrits ci-dessous, nous n'avons rien relevé qui nous porte à croire qu'au stade d'avancement du projet à la fin de 2020, la Ville n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions de succès nécessaires.

- La réserve pour risques n'a pas été révisée à la fin de 2020 selon des méthodes statistiques reconnues compte tenu des discussions en cours avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet.
- Nous n'avons pas pu obtenir l'assurance que le consortium retenu élaborera les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives concernées.
- Le Service des communications n'a pas intégré la mesure des effets de ses actions de communication dans ses pratiques d'évaluation.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Appels de qualification et de propositions

- Le processus d'appel de qualification respectait les lois et règlements en vigueur ainsi que les bonnes pratiques dans le domaine. Au terme du processus d'appel de qualification au début d'août 2020, la Ville a sélectionné des consortiums pour participer à l'appel de propositions.
- Le Bureau de projet du RSTC a mis en place un processus de gestion et de contrôle de la qualité rigoureux pour la rédaction de l'appel de propositions.
- Le 15 décembre 2020, le Bureau de projet évaluait avoir complété la rédaction des documents constitutifs de l'appel de propositions à près de 95 %. Il était en attente d'une autorisation gouvernementale pour le lancement de l'appel de propositions.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Acquisition de biens immobiliers

- Le Service du développement économique et des grands projets (SDEGP) a été mandaté pour acquérir, au nom de la Ville, les propriétés nécessaires pour la réalisation du RSTC.
- En février 2020, le processus d'acquisition accusait un retard de 5 à 12 mois par rapport au calendrier initial. Cette situation s'explique par les modifications apportées au tracé du projet et par la nécessité de faire appel à divers spécialistes pour la confection des plans.
- En décembre 2020, la Ville a déclaré que des discussions accélérées seront menées en priorité avec les propriétaires de terrains et bâtiments situés sur certaines portions du tracé.
- Ces portions sont jugées comme celles qui sont les plus susceptibles d'être aménagées durant les premières phases des travaux et peu à risque de modifications majeures.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Acquisition de biens immobiliers (suite)

- Le SDEGP a mis en place des mesures pour s'assurer que les négociations se font dans un climat éthique et sans conflit d'intérêts. Mentionnons notamment :
 - On suggère au propriétaire d'embaucher un évaluateur agréé indépendant qui lui permettra de négocier avec l'équipe du SDEGP. Les honoraires sont assumés par la Ville sous certaines conditions.
 - Lorsque nécessaire, la Ville peut assumer les coûts pour la modification de son aménagement à la suite de la vente d'une portion de terrain.
- À notre avis, les mesures prévues favorisent les comportements éthiques.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Gestion des risques

- Le Bureau de projet a recruté une personne responsable des risques et à l'automne 2020, tous les postes de l'équipe de gestion des risques étaient pourvus.
- En septembre et en octobre 2020, l'équipe a organisé des ateliers qui ont permis d'établir des plans d'action et d'attribuer des responsabilités du suivi des plans et des risques.
- Elle a consigné tout ce travail dans le registre des risques.
- Compte tenu des discussions en cours avec le gouvernement, notamment sur le tracé du projet, le gestionnaire des risques n'a pas été en mesure de réévaluer la réserve pour risques à la fin de 2020 avec des méthodes statistiques reconnues.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Processus de révision et d'approbation des livrables

- La réalisation d'un projet implique principalement des paramètres de temps, de budget et de résultat (produit livrable).
- La direction du Bureau de projet a rappelé à plusieurs reprises que sa responsabilité est de trouver l'équilibre entre ces trois contraintes.
- Avec un budget ferme de 3,3 milliards de dollars, la marge de manœuvre se situe dans le produit livrable et le calendrier. Or, le Bureau de projet a évalué qu'une année de retard sur le calendrier engendrerait des coûts supplémentaires de 100 millions de dollars.
- Le 22 décembre 2020, le Bureau de projet n'avait pas revu ses estimations budgétaires par rapport à celles rendues publiques le 29 juillet 2020, compte tenu des discussions avec le gouvernement sur la révision du projet.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Processus de révision et d'approbation des livrables (suite)

- Nos travaux se sont limités à valider si le processus qui a mené à la révision de certaines composantes du projet a reçu les approbations nécessaires au bon niveau hiérarchique.
- D'après notre analyse, ce processus a bien fonctionné en répondant à la nécessité de respecter les instances de gouvernance.
- Pour les modifications les plus importantes qui ont été apportées au projet, nous avons trouvé des traces de présentation au Comité de réalisation du RSTC et au Comité directeur du RSTC, ainsi qu'aux différents représentants du gouvernement.
- Le Bureau de projet a donc respecté le processus décisionnel établi.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Continuité des services

- Le Bureau de projet a confié l'élaboration des mesures d'atténuation des impacts sur la circulation à une équipe spécialisée.
- La participation des spécialistes des différents services de la Ville au processus d'élaboration est garante d'une bonne évaluation des solutions possibles aux impacts évalués.
- Cependant, les modifications apportées au tracé du tramway en 2020 n'ont pas été reportées dans les mémoires techniques. Ces mémoires constituent uniquement une base de réflexion pour le consortium et non des obligations fermes.
- Le Bureau de projet doit s'assurer que le consortium élabore les plans d'atténuation pour les phases de construction et d'exploitation du tramway en collaboration avec les unités administratives dont les services à la population sont touchés par le projet.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Intégration urbaine

- La construction de la ligne de tramway nécessitera le déplacement d'importants équipements d'utilité publique, ce qui va permettre de repenser l'aménagement de ses rues de façade à façade.
- Les parties prenantes essentielles ont été mises à contribution pour élaborer les lignes directrices de design du projet.
- Lorsqu'il n'y avait pas consensus sur certains éléments de ces lignes, ils ont été soumis aux instances de gouvernance, soit au Comité directeur du RSTC et au Comité de réalisation du RSTC, qui ont alors joué un rôle d'arbitres.

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Communications

- Depuis mars 2020, la pandémie s'est imposée dans l'espace médiatique et les restrictions sanitaires ont complexifié les activités sur le terrain. C'est dans ces conditions que cette division a dû relever les défis entourant la gestion des communications associées à un projet d'envergure.
- Une analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces a bien été menée en février 2020 selon les bonnes pratiques en la matière. Cependant, cette analyse ne tient pas compte des options de modifications au projet.
- Le plan de communication du RSTC fixe bien des objectifs principaux et secondaires. Cependant, la division pourrait relier chaque objectif à un indicateur pour connaître les effets utiles des actions de communication dans une perspective d'amélioration.



VILLE DE
QUÉBEC

l'accent
d'Amérique

Chapitre 2

Vigie exercée en 2020 sur le projet de RSTC

Communications (suite)

- Elle a évalué la retombée de certaines de ses activités, soit les effets immédiats de l'action de communication.
- Elle aurait tout à gagner à améliorer ses indicateurs en ajoutant une mesure de l'évaluation des effets de ses actions de communication en addition des mesures de portée et de retombées qu'elle fait déjà.

Chapitre 3

**Subventions annuelles de
100 000 \$ ou plus versées
à des personnes morales**

Chapitre 3

Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales

- En tout, 99 personnes morales ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2019.
- En juin 2020, dans le chapitre 6 du Rapport annuel 2019, nous avons alors pris connaissance des états financiers de 68 de ces personnes morales.
- En date du 15 janvier 2021, nous avons reçu les états financiers des 31 autres personnes morales.
- Cinq de ces personnes morales nous avaient remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit. Le non-respect de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* leur a été mentionné.