

# Vérificateur général de la Ville de Québec

## RAPPORT 2021, mai 2022

Présentation du contenu  
du rapport



# Présentation

**Le rapport 2021 du vérificateur général, mai 2022, comprend 2 chapitres**

- Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec (chapitre 1)
- Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales (chapitre 2)

# **Chapitre 1**

**Vigie exercée en 2021  
sur le projet de tramway  
de Québec**

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### En quoi consiste cet examen?

- En 2018, le projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC) a été annoncé à la population. Depuis ce temps, plusieurs événements ont contribué à façonner le projet tel qu'on le connaît aujourd'hui.
- En mars 2021, le tracé de la ligne de tramway a été modifié. Les tronçons compris entre le pôle d'échanges de Saint-Roch et le terminus de Charlesbourg ont été retirés et les tronçons entre les pôles d'échanges de Saint-Roch et D'Estimauville ont été ajoutés.
- En juin 2021, l'appel de propositions a été annulé car un seul des partenaires qualifiés a confirmé son engagement de participation. La stratégie d'approvisionnement a été revue.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### En quoi consiste cet examen? (*suite*)

- En janvier 2022, deux entreprises ont déposé leur candidature pour le contrat du matériel roulant et le Bureau de projet a lancé l'appel de propositions en avril 2022.
- En février 2022, deux consortiums ont déposé leur candidature pour le contrat des infrastructures et l'appel de propositions a été lancé en avril 2022.
- À l'heure actuelle, le projet de tramway comprend :
  - une ligne de tramway de 19,3 kilomètres, dont 1,8 kilomètre en tunnel;
  - cinq pôles d'échanges;
  - un Parc-O-Bus régional.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### En quoi consiste cet examen? (*suite*)

- Le financement actuel du projet s'élève à 3,365 milliards de dollars.
- En décembre 2021, l'estimation des coûts a été revue par le Bureau de projet et elle se chiffre à 3,965 milliards de dollars, en hausse de 600 millions par rapport au financement présentement autorisé.
- Le Bureau de projet indique que plus de 50 % des écarts sont causés par des éléments comme la volatilité du marché de l'immobilier, l'inflation et l'année de report liée à l'annulation de l'appel de propositions en juin 2021.
- Des discussions sont en cours avec le gouvernement provincial afin d'ajuster le financement du projet.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Enjeu

- Dans le cadre du projet de tramway, la Ville doit gérer de multiples défis :
  - la réalisation de travaux préparatoires sur les infrastructures municipales;
  - la coupe d'arbres;
  - les impacts sur le patrimoine bâti;
  - le bouleversement des habitudes de mobilité de la population de Québec.
- Le Bureau de projet doit s'assurer de maintenir l'équilibre entre le délai, la qualité et le budget : le projet de tramway se doit d'être le meilleur possible en fonction des limites de temps pour le construire, des exigences imposées par les instances de gouvernance et des ressources financières fixées.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Objectif de l'examen

- La vigie 2021 visait à s'assurer qu'au stade d'avancement du projet de tramway en décembre 2021, les conditions de succès sont réunies.
- Les volets couverts par cette vigie sont :
  - la gestion contractuelle;
  - les provisions liées aux estimations budgétaires;
  - la gestion des risques et des échéances;
  - le processus de transactions immobilières (acquisitions de terrains et ententes de servitude).

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Conclusions de l'examen

À l'exception notamment 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 2021, la Ville n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions de succès nécessaires.

- L'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées au contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin, met en lumière un problème de gestion contractuelle.
- Le Comité de réalisation du RSTC n'a pas été suffisamment informé de l'avancement des travaux en matière de gestion de risques.
- Certains plans parcellaires des réseaux techniques urbains étaient erronés et ont été remis au Service du développement économique et des grands projets (SDEGP). Ce dernier a dû contacter le Bureau de projet afin qu'il régularise la situation, ce qui occasionne des pertes d'efficacité.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 1 – Dépenses supplémentaires aux contrats

La gestion par la Ville des dépenses supplémentaires aux contrats d'Équipe Tram-Innov et de Systra Canada est adéquate. Toutefois, pour le contrat de Norton Rose Fulbright Canada – désormais exécuté par Fasken Martineau DuMoulin, l'ampleur des dépenses supplémentaires autorisées met en évidence un problème de gestion contractuelle.

- En novembre 2018, le conseil d'administration du Réseau de transport de la Capitale (RTC) a autorisé une dépense n'excédant pas 375 000 \$ dans le cadre de l'attribution d'un contrat de services juridiques pour la mise en place du réseau structurant.
- Ce contrat, basé sur un taux horaire moyen de 430 \$ de l'heure, est d'une durée de 5 ans et comprend deux options de renouvellement d'un an de 75 000 \$ chacune.
- En juin 2019, suivant l'article 2 de la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, le RTC a cédé le contrat à la Ville.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 1 – Dépenses supplémentaires aux contrats (*suite*)

- En décembre 2019, le comité exécutif de la Ville a autorisé l'octroi d'une somme supplémentaire de 4 M\$ pour combler les besoins en conseils juridiques jusqu'à la fin du contrat.
- La valeur des dépenses supplémentaires de cet avis de modification est telle que nous pouvons difficilement considérer qu'il s'agit d'une modification raisonnable. Cette hausse est de l'ordre de 1 067 %. Cette situation met en lumière un problème de gestion contractuelle.
- Il est clair que le montant de 375 000 \$ était insuffisant pour remplir les besoins de services juridiques dans le cadre de ce projet. D'ailleurs, moins d'un an après le début du contrat, l'entièreté des sommes allouées au titulaire pour toute la durée du contrat étaient engagées.
- Il était donc prévisible que des dépenses supplémentaires seraient nécessaires.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 2 – Établissement des estimations des dépenses

Les estimations effectuées par le personnel de la Ville manquent de fiabilité.

- La Politique d'approvisionnement de la Ville exige que les estimations de la dépense soient réalistes et raisonnables et une justification doit être produite lorsque les deux écarts suivants sont supérieurs à 10 % :
  - écart entre l'estimation et la soumission retenue;
  - écart entre la médiane de toutes les soumissions reçues et l'estimation.
- Pour sept estimations réalisées en sous-traitance, cinq estimations se sont avérées fiables puisque l'écart entre l'estimation et le montant du contrat était inférieur à 10 %.
- Pour six estimations produites par le personnel de la Ville, les preuves à l'appui n'étaient pas toujours suffisantes. Seulement deux estimations sur six se sont avérées fiables, que ce soit sur la base de l'analyse de l'écart entre l'estimation et le prix du contrat ou sur la base de l'analyse de l'écart entre la médiane des soumissions et l'estimation.
- Des travaux sont en cours afin d'aider les services à améliorer leur façon de réaliser les estimations et les justifications associées aux écarts.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 3 – Processus d’adjudication des contrats

La Ville gère adéquatement le processus d’adjudication des contrats.

- Nous avons examiné le processus d’attribution de 13 contrats octroyés à la suite d’un appel d’offres public, qui totalisent 48,2 M\$, et 16 ententes liées à une dérogation qui totalisent 38,5 M\$.
- Pour l’ensemble des dossiers analysés, nous jugeons que les besoins ainsi que les modalités de livraison et d’exécution avant le processus d’acquisition étaient clairement définis.
- Le mode de sollicitation et l’analyse de la conformité respectaient les exigences législatives et les diverses attestations requises se trouvaient dans la totalité des dossiers où elles étaient requises.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 4 – Provisions liées aux estimations des coûts du projet

Le Bureau de projet a établi des provisions pour risques et contingences suffisantes par rapport au stade d'avancement du projet.

- Au fur et à mesure que le projet avance, la marge d'erreur quant aux estimations diminue.
- Dans le cadre du projet de tramway, l'incertitude est contrôlée par la combinaison des éléments suivants :
  - La contingence de conception, incluse dans les estimations de chaque élément du projet, couvre les incertitudes liées aux évaluations et aux hypothèses du projet (ex. les plans d'un trajet peuvent être modifiés à la suite d'analyses plus fines).
  - La provision de contingence de construction sert à faire face à la concrétisation de certains événements qui présentent une très grande probabilité d'occurrence lors de la réalisation du projet et qui sont généralement d'ordre technique.
  - La provision pour risque couvre les incertitudes associées à des événements pouvant affecter le projet (ex. risques liés au marché).

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 4 – Provisions liées aux estimations des coûts du projet (suite)

	Décembre 2019	Décembre 2021
Budget total	3,300 G\$	3,9648 G\$
Provision pour risques	262,0 M\$, soit 10 %* du budget applicable	347,3 M\$, soit 11 %* du budget applicable
Provision pour contingences	219,0 M\$, soit 9 %* du budget applicable	128,4 M\$, soit 4 %* du budget applicable

\* Les pourcentages sont calculés à partir d'un montant qui n'inclut pas certains postes

- Le montant de 128,4 M\$ est la provision pour contingences dites de construction, donc relatives à cette étape du projet.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 4 – Provisions liées aux estimations des coûts du projet (suite)

- La plus récente mise à jour des coûts estimés, estimations de classe C pour la majorité des coûts, fait état de provisions pour risques et contingences de construction de 15 %.
- Dans la mise à jour des coûts de décembre 2021, le Bureau de projet a modifié la façon dont il présente l'information liée aux contingences. La provision pour contingences dites de conception est désormais isolée des autres éléments de calcul et il est maintenant possible de la chiffrer avec plus de facilité.
- Les contingences de conception sont appliquées à chaque élément de la portée du projet. Elles se situent généralement entre 5 % et 20 %, bonifiant ainsi la marge d'erreur relative au projet.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 5 – Gestion des risques

Les risques et leurs mesures de traitement sont revus et mis à jour régulièrement en fonction d'une séquence d'étapes prévue et des événements importants; cependant, la reddition de comptes aux instances de gouvernance devrait être améliorée.

- Pour l'échantillon examiné, les fiches d'évaluation des risques ont été mises à jour et les mesures de traitement des risques sont suivies adéquatement.
- La provision pour risques a été établie afin de présenter une mise à jour des estimations des coûts du projet en janvier 2022. Une méthode statistique reconnue a été utilisée.
- Bien que discutée lors des réunions des comités de validation technique et commerciale du Bureau de projet, la gestion des risques n'a été abordée qu'une seule fois en 2021 lors des rencontres du Comité de réalisation du RSTC.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### **Constat 6 – Gestion des informations pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude**

Le Bureau de projet a établi un processus adéquat en fonction de la complexité de la gestion des informations nécessaires pour effectuer les acquisitions de terrains et établir les ententes de servitude, mais des améliorations sont souhaitables pour le rendre plus efficient.

- Le Bureau de projet mise sur la communication et la coordination. Il a organisé plusieurs types de rencontres pour faciliter la prise de décisions et la transmission de l'information pertinente.
- L'équipe du SDEGP, qui se trouve en fin de processus, ne reçoit pas toujours des renseignements exacts.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 6 – Gestion des informations pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude (*suite*)

- Sur les 232 propriétés pour lesquelles le SDEGP avait en main les plans par lot, 34 contenaient des erreurs dont 23 touchaient les plans parcellaires des réseaux techniques urbains. Les délais de reprise de ce type de plan sont importants car des personnes de l'externe (ex. Hydro-Québec ou Énergir) sont fortement impliqués. Ce type d'erreur cause de l'inefficience dans le processus car il ralentit les démarches de négociation avec le propriétaire.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 7 – Équité dans le processus de transactions immobilières

Le SDEGP agit de manière équitable envers les propriétaires visés par une acquisition de terrain ou une entente de servitude.

- La Ville priorise les acquisitions négociées de gré à gré. Le SDEGP évalue principalement la compensation à être versée au propriétaire en fonction de deux paramètres : l'indemnité principale et l'indemnité accessoire.
- L'utilisation de taux au mètre carré par unité de voisinage dans le calcul de l'indemnité principale favorise l'équité entre les propriétaires. Le SDEGP utilise un taux comparable pour des propriétés semblables d'une même unité de voisinage.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 7 – Équité dans le processus de transactions immobilières (*suite*)

- La Ville rembourse les honoraires des évaluatrices et évaluateurs agréés engagés par les propriétaires qui souhaitent avoir un autre avis sur le montant des indemnités.
- Le processus d'expropriation n'a été utilisé que lorsque c'était nécessaire. Au 28 avril 2022, aucune procédure d'expropriation n'a été menée à terme. Cependant, le conseil d'agglomération de Québec a autorisé l'expropriation pour 17 propriétés sur les 230 prêtes pour le processus de négociation.
- Les procédures d'expropriation effectuées par la Ville jusqu'à présent sont conformes au cadre normatif.

# Chapitre 1

## Vigie exercée en 2021 sur le projet de tramway de Québec

### Constat 8 – Gestion des échéances pour les acquisitions de terrains et les ententes de servitude

Le Bureau de projet et le SDEGP effectuent un suivi rigoureux des échéances pour les transactions immobilières.

- Au fur et à mesure que progressent le projet et la compréhension des enjeux par les membres du Bureau de projet, les échéances prévues pour l'ensemble des transactions sont précisées avec plus de finesse. Il n'est pas nécessaire que toutes les transactions immobilières soient conclues en même temps.
- À certaines occasions, le SDEGP utilise l'expropriation comme moyen de respecter l'échéancier et ainsi éviter les retards.

## **Chapitre 2**

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

# Chapitre 2

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

- En tout, 97 personnes morales ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2020.
- En juillet 2021, dans le chapitre 7 du Rapport 2020, nous avons alors pris connaissance des états financiers de 76 de ces personnes morales.
- En date du 22 avril 2022, nous avons reçu les états financiers pour 19 des 21 autres personnes morales.
- Une personne morale nous avait 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* lui a été mentionné.