




SOMMAIRE DU RAPPORT ANNUEL 2010 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



Avertissement : Le présent document constitue un condensé du rapport annuel du Vérificateur général. Vous êtes invité à consulter la version intégrale de ce rapport sur le site Internet de la Ville de Gatineau.

TABLE DES MATIÈRES

1. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3
2. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	8
3. ADJUDICATION DE CONTRATS	10
4. PROCESSUS DE GESTION DES GRANDS PROJETS	12
5. PROCESSUS DE GESTION DU PROJET RAPIBUS PAR LA STO	15

Intégrité Collusion Gouvernance Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits
d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme Éthique Gestionnaires
Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine gestion Expérience
Transparence Équité Intégrité Collusion Gouvernance Malversations Tact
Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité
Surveillance Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme
Éthique Gestionnaires Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine
gestion Expérience Transparence Équité Intégrité Collusion Gouvernance
Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs
Loyauté Efficacité Surveillance Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil
municipal Favoritisme Éthique Gestionnaires Vérificateur Professionnalisme
Deniers publics Saine gestion Expérience Transparence Équité Intégrité
Collusion Gouvernance Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits
d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité Surveillance Efficacité Économie
Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme Éthique Gestionnaires
Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine gestion Expérience
Transparence Équité Intégrité Collusion Gouvernance Malversations Tact
Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité
Surveillance Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme
Éthique Gestionnaires Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine
gestion Expérience Transparence Équité Intégrité Collusion Gouvernance
Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs
Loyauté Efficacité Surveillance Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil
municipal Favoritisme Éthique Gestionnaires Vérificateur Professionnalisme
Deniers publics Saine gestion Expérience Transparence Équité Intégrité
Collusion Gouvernance Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits
d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité Surveillance Efficacité Économie
Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme Éthique Gestionnaires
Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine gestion Expérience
Transparence Équité Intégrité Collusion Gouvernance Malversations Tact
Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs Loyauté Efficacité
Surveillance Efficacité Économie Respect Citoyens Conseil municipal Favoritisme
Éthique Gestionnaires Vérificateur Professionnalisme Deniers publics Saine
gestion Expérience Transparence Intégrité Collusion Gouvernance
Malversations Tact Fraudes Diplomatie Conflits d'intérêts Partialité Erreurs

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

3

La Ville de Gatineau connaît actuellement une forte croissance démographique et devient une grande et importante organisation. Elle doit mettre en place des structures, des services et des infrastructures pour faire face à cette croissance.

Les citoyens exigent des élus municipaux qu'ils s'acquittent de leur responsabilité de gestionnaires de deniers publics et ils sont aussi en droit de s'attendre, en tant que payeurs de taxes, à une reddition de comptes fidèle et digne de foi. J'adresse cet aspect de reddition de comptes à la section vérification financière de mon rapport avec un constat important lié à cette transparence. Les états financiers de la Ville de Gatineau, tels que transmis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), font état d'un excédent de fonctionnement à des fins fiscales de l'ordre de 43 M\$ en 2010, alors que l'annonce publique présente un surplus net de 13,7 M\$. La majorité des grandes villes au Québec s'obligent à divulguer leurs résultats en conformité avec les résultats transmis au MAMROT. La Ville de Gatineau serait la seule à adopter un tel mode de présentation publique de ses résultats financiers.

Le conseil municipal, pour sa part, confie aux gestionnaires municipaux la responsabilité d'appliquer les règlements municipaux et d'offrir des services à la population. À ce chapitre, nous avons réalisé au cours de la dernière année des travaux d'audit portant sur la capacité de la Ville à réaliser des projets d'envergure aux bénéfices des contribuables. Devant ce transfert de responsabilité du conseil municipal vers la direction de l'administration municipale, le Conseil s'attend à une reddition de comptes appropriée de la part des gestionnaires. De plus, le Conseil compte sur la direction pour orienter de façon imaginative, compétente et complète les prises de décisions importantes sur des projets ou des modifications de parcours sur des projets d'infrastructures majeurs.

Mon rôle de vérificateur général vise à faire état au conseil municipal, à travers mes travaux de vérification, de la qualité de cette reddition de comptes et, au besoin, à la compléter.

Le thème de la gestion contractuelle à la Ville de Gatineau aura été dominant au cours de ma seconde année de mandat à titre de vérificateur général. J'y ai couvert les risques organisationnels importants liés à la gestion contractuelle, notamment la gouvernance, la planification des projets, leur réalisation et la reddition de comptes, en plus des contrôles nécessaires à la capacité de mesurer les résultats et d'apprendre de ces mesures. Nous avons couvert les différentes étapes des projets, soit de

l'adjudication des contrats jusqu'à la livraison de grands projets. Les projets en cours de réalisation n'ont pas échappé aux travaux du Vérificateur général.

Le Bureau du vérificateur général s'est penché sur la gestion du projet Rapibus par la STO. Évidemment, l'examen préliminaire s'est déroulé dans le contexte du projet en cours de réalisation. Notre objectif était d'évaluer les processus administratifs et de gestion, ainsi que les contrôles mis en place par la STO pour assurer une gestion efficace et économique d'un projet d'une telle envergure et de formuler au besoin des recommandations qui pourraient contribuer à améliorer la gouvernance du projet au cours de la portion restante de sa réalisation.

Selon les estimations préliminaires, le projet Rapibus devait coûter 150 M\$. Le premier budget approuvé de 195 M\$ a été révisé à 233,6 M\$ une fois l'avant-projet terminé. Il s'agit du plus gros projet jamais entrepris au sein de la Ville par une organisation municipale. Les principaux bailleurs de fonds sont le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Ville de Gatineau.

Selon les informations obtenues, le projet Rapibus pourrait se solder par un dépassement d'échéances et un dépassement du budget global d'investissements de l'ordre de 15 pour cent.

Les rapports d'avancement du projet que prépare le gestionnaire mandaté par la STO n'étaient ni conviviaux ni efficaces en fonction des objectifs poursuivis. Ils faisaient bien état des activités principales pour la période couverte, mais n'offraient pas une vue succincte du projet dans son ensemble et ne traitaient pas de l'échéancier et du budget.

La fonction de vérificateur général constitue en soi une mesure de contrôle pour la Ville de Gatineau; elle peut même représenter une valeur ajoutée. À cet égard, je dois souligner une amélioration certaine à la gestion du projet Rapibus par la STO qui a coïncidé avec le début de notre mandat spécial d'audit. Ainsi, les premières analyses de risque de la gestion de projet n'ont été produites qu'au début de l'année 2011. De plus, à la suite de demandes répétées de la part de la direction de la Ville de Gatineau, les premiers chiffres de budgétisation des frais d'exploitation une fois Rapibus en service n'ont été produits que tard au printemps 2011.

Reconnaissant le caractère autonome du conseil d'administration de la STO, la Ville, à titre de bailleur de fonds important, aurait dû obliger la STO à rendre compte de sa gestion du projet Rapibus dès le début du projet, et ce, sur une base régulière et continue.

Tout financement d'ordre privé ou public doit être sécurisé à la mesure du risque encouru par le pourvoyeur de ressources.

Outre les efforts de surveillance qu'a déployés la Ville de Gatineau en cours de projet, elle aurait dû exiger une forme de garantie de la STO visant à s'adjoindre des ressources chevronnées et expérimentées en ges-

tion de projets, et au dépôt de budgets des coûts d'exploitation une fois Rapibus en service, et à toutes informations additionnelles pertinentes.

À notre avis, la STO n'a pas mis en place des contrôles essentiels à une gestion efficace et économique d'un projet de l'envergure du Rapibus.

Selon l'échéancier prévu, il resterait suffisamment de temps et de travaux à exécuter pour réévaluer le budget du projet, identifier les mesures correctives à y apporter, et, si les dépassements de coûts sont incontournables, sécuriser des sources de financement avant d'autoriser les dépassements budgétaires. L'équipe du Rapibus doit également revoir certaines façons de faire en ce qui a trait à sa gouvernance, sa gestion des risques et sa reddition de comptes.

L'un des mandats d'audit réalisés en cours d'année visait à évaluer le processus de gestion dans la réalisation de grands projets par la Ville de Gatineau.

La Ville de Gatineau peut réaliser des travaux réguliers d'envergure avec innovation. Par exemple, la Ville a réalisé des projets PRECO (Programme de renouvellement des conduites) d'une valeur de quelque 34 millions de dollars en mode « clé en main » en raison du volume important de projets, pour lesquels elle a profité d'importantes subventions. La Ville a ainsi réalisé des travaux visant à améliorer les services aux citoyens à même des subventions disponibles d'une durée limitée des gouvernements supérieurs en faisant appel à la sous-traitance. Cette façon de faire suppose que l'entrepreneur assume beaucoup de responsabilités liées à la planification et à la réalisation des travaux.

Toutefois, la Ville ne dispose pas d'un cadre de gestion et d'un système de mesure du rendement permettant d'évaluer sa gestion de projet.

Nous avons relevé des écarts importants liés aux échéanciers et aux coûts initiaux pour les trois grands projets que nous avons analysés. Les retards sur les échéanciers de mise en service créent des pressions sur les ressources financières et humaines de la Ville et peuvent engendrer de l'insatisfaction de la part des contribuables.

Les écarts de coûts par rapport aux estimations forcent la Ville à changer sa planification initiale et à réaffecter des ressources financières. En vertu de nos analyses, nous remettons en question les méthodes d'estimation basées sur des banques de données historiques qu'utilise la Ville pour établir les estimations initiales des projets. Améliorer ces méthodes d'estimation permettrait de réduire les écarts de prix de soumission réels par rapport aux estimations de la Ville, et d'établir les besoins de financement nécessitant moins d'ajustements subséquents. Cela permettrait à la Ville de pouvoir « challenger », d'être plus critiques à l'égard des soumissions et d'être moins dépendante des entreprises soumissionnaires.

Une enveloppe prévue de 34 millions de dollars pour des projets PRECO a été dépensée sauf que près de 10 millions de travaux prévus initialement n'ont pas été réalisés et ont été reportés à une année ultérieure.

Généralement, les risques organisationnels associés à des projets de grande envergure ne sont pas documentés ce qui rend difficile, voire même impossible, les transferts de connaissance d'un projet à l'autre ou d'un individu à l'autre.

Nous avons pu constater que la gestion des projets majeurs à la Ville de Gatineau présente aussi des risques importants en matière de gouvernance. Des investissements importants sont en cause et les projets revêtent un intérêt marqué pour les citoyens. La Ville se doit donc de développer une politique-cadre de gestion de projets afin d'assurer et bénéficier du transfert des connaissances et des expertises en ressources humaines d'un projet à l'autre, et de couvrir l'ensemble des étapes de réalisation d'un projet, soit de l'identification des besoins jusqu'à la livraison du produit.

Notre audit conclut que, malgré les compétences et l'engagement du personnel de la Ville à l'égard de la réalisation des grands projets, les processus administratifs et les outils de gestion que la Ville a mis en place pour ces projets de grande envergure ne favorisent pas une gestion efficace et économique de ces projets. En effet, nous avons constaté, entre autres, des dépassements de coûts et d'échéance, et des manquements quant aux méthodes d'estimation, au contrôle des coûts de projets, et aux indicateurs de performance.

L'actualité sur le projet de l'aréna Guertin, a fait couler beaucoup d'encre depuis l'année 2005; en près de sept ans, il y a longtemps que Les Olympiques de Gatineau auraient pu jouer au hockey dans un aréna rénové ou nouvellement construit.

L'indécision, l'absence de lignes directrices, la difficulté d'obtenir un consensus, et le prolongement des périodes d'identification des besoins mettent en lumière le manque d'orientations stratégiques, ce qui alimente les débats d'opinion. Cette lacune majeure occasionne à bien des égards des estimés de coûts de projets erronés et des dépassements de coûts par le fait même. À cela s'ajoute le non-respect des échéanciers avec comme résultat une escalade des coûts en raison de l'inflation et une hausse des coûts de main-d'œuvre et des produits liés à des projets complexes.

Nous avons identifié le Plan particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville de Gatineau comme un point tournant dans le processus décisionnel du projet de l'aréna Robert-Guertin. L'approbation du PPU a modifié la séquence chronologique du processus décisionnel puisque les critères de sélection du site et les orientations stratégiques de la Ville ont changé en cours de route. Ces modifications ont causé un revirement important dans le choix du site, entraîné des délais additionnels liés à la prise de décisions, et contribué à augmenter le niveau d'incertitude relié aux sources de financement disponibles, aux coûts du projet et à sa faisabilité.

Le dépôt sur la place publique de cas d'octrois de contrats teintés de situations de favoritisme, de collusion, de malversation, ou de fraude de différentes envergures a marqué la scène municipale en 2009 et 2010. Ces allégations minent la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Il va sans dire que ces allégations ne touchent pas la majorité des administrateurs publics et qu'une simple minorité peut créer des remous dont l'amplitude dépasse les limites de leur propre organisation.

Que ce soit pour rendre la gestion plus efficace, améliorer la performance ou déceler les possibles situations de collusion, de favoritisme et de conflit d'intérêts, il est important d'avoir des mécanismes de surveillance qui, à partir d'analyses rigoureuses, vont permettre d'identifier les besoins relatifs à de saines pratiques d'approvisionnement, et de prévenir ou de déceler les irrégularités et les manquements liés à ces pratiques.

Je suis satisfait en tant que Vérificateur général de la Ville de Gatineau qu'au cours de nos travaux d'audit, nous n'avons identifié aucun cas de fraude, de malversation ou de négligence grave impliquant des fonctionnaires municipaux. Nos travaux concernant l'adjudication de contrats par la Ville de Gatineau ont couvert des contrats accordés au cours des années 2008 et 2009 d'une valeur de près de 125 millions de dollars.

Dans sa politique de gestion contractuelle adoptée en 2010 et dans la foulée des exigences législatives provinciales, la Ville de Gatineau ouvre formellement la porte à la dénonciation d'actes répréhensibles pour lesquels pourrais en être témoin.

La Ville de Gatineau devra cependant porter une attention particulière à la prévention de situations potentielles de conflits d'intérêts. Elle devra ainsi maintenir à jour et communiquer les déclarations individuelles de conflits d'intérêts des élus et des employés municipaux – ces déclarations sont nécessaires en vertu du code d'éthique en ce qui a trait aux employés municipaux et des lois en ce qui a trait aux élus.

En terminant, je dois souligner que j'ai reçu l'entière collaboration des gestionnaires et des employés municipaux à l'occasion des audits réalisés au cours de cette dernière année.



Alain Girard, CA
Vérificateur général de la Ville de Gatineau

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

En vertu du mandat du vérificateur général tel que régi par la *Loi sur les cités et villes*, nous avons vérifié, en collaboration avec diverses firmes de vérificateurs externes, les états financiers de la Ville de Gatineau, de la Société de transport de l'Outaouais et de l'Aéroport exécutif Gatineau-Ottawa pour l'année 2010.

La vérification financière vise à exprimer une opinion professionnelle sur ces états financiers en nous fondant sur notre audit. À cet égard, l'année 2010 marque l'entrée en vigueur des nouvelles normes canadiennes d'audit qui s'adaptent aux normes internationales d'audit.

Il incombe à la direction, sous la surveillance des responsables de la gouvernance, d'établir un environnement de contrôle et de maintenir des politiques et procédures qui contribuent à assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Ville.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATION

La vérification des états financiers consolidés de la Ville de Gatineau et des organismes mentionnés ci-dessus a conduit pour 2010 à l'émission de rapports d'audit positifs et concluants à des situations financières fidèles et en conformité aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. Nous avons fait des constats et formulé une recommandation.

La Ville doit déposer annuellement son rapport financier au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et la direction rend compte au conseil municipal des résultats des états financiers de la Ville de Gatineau.

Pour l'année 2010, les états financiers de la Ville de Gatineau, tels que transmis par la direction de la Ville au MAMROT, font état d'un « excédent de fonctionnement à des fins fiscales » de l'ordre de 43 M\$ (27 M\$ en 2009). Cet excédent de fonctionnement correspond au résultat obtenu conformément aux normes législatives régissant les municipalités du Québec.

La présentation publique des résultats fait état d'un surplus net de 13,7 M\$ pour l'année 2010 (7,7 M\$ en 2009). Cette notion de surplus net représenterait un montant qui tient compte d'affectations votées par le Conseil au début de 2011 et à être votées au moment du dépôt du rapport financier, et d'engagements pris par les divers services à même les budgets disponibles de 2010. Or, la passation aux charges courantes des engagements pris pour les années futures n'est plus permise.

Le concept de surplus net représente un montant qui n'apparaît pas aux états financiers consolidés vérifiés et qui ne constitue pas une notion comptable en vertu des normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La majorité des grandes villes au Québec s'obligent à divulguer leurs résultats financiers en conformité avec les résultats transmis au MAMROT. La Ville de Gatineau serait la seule à adopter un mode de présentation publique de ses résultats financiers.

À mon avis, les résultats financiers annuels de la Ville de Gatineau devraient être publiés avec plus de transparence.

Recommandation :

- Adopter un mode de présentation publique des résultats financiers de la Ville qui soit conforme aux résultats transmis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

ADJUDICATION DE CONTRATS

À la suite d'un exercice de planification, le vérificateur général a identifié l'adjudication de contrats comme étant un élément potentiel de risque organisationnel au sein de la Ville de Gatineau. Partant de ce constat et tenant compte de toute l'actualité entourant le sujet de l'octroi de contrats municipaux à l'échelle provinciale, le vérificateur général a réalisé une étude en profondeur sur l'ensemble du processus d'adjudication de contrats à la Ville de Gatineau.

La Ville de Gatineau octroie des contrats de différentes envergures, pour un montant approximatif de 110 millions de dollars annuellement, représentant près du quart de son budget annuel.

L'examen d'un échantillon de contrats octroyés devait permettre de :

- S'assurer de la conformité des pratiques et de la documentation en regard des politiques, règlements et lois en vigueur; et
- Vérifier l'efficacité des contrôles internes ainsi que l'application de saines pratiques de gestion.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATIONS

Malgré les limites inhérentes à notre mandat d'audit à l'égard de la fraude, de la corruption ou de la collusion dans le contexte de l'adjudication de contrats, nous n'avons identifié aucun cas nous permettant de croire que de telles situations existent au sein de la Ville de Gatineau.

La Ville démontre qu'elle est soucieuse que les contrats soient adjugés à l'intérieur du cadre de sa politique d'approvisionnement et de la réglementation auxquelles (p. ex. lois, codes, règlements) elle est assujettie.

Le rapport d'audit met de l'avant une douzaine de recommandations visant à corriger différentes anomalies qui ont été soulevées au cours de cet exercice. Les principales recommandations, présentées ci-dessous, visent en particulier à améliorer la planification du processus d'appels d'offres et à favoriser un climat de saine concurrence entre les entrepreneurs soumissionnaires.

- Prévoir un mécanisme de suspension du processus d'adjudication lorsque les prix reçus excèdent l'estimation établie par un pourcentage significatif préétabli;
- Initier les appels d'offres à des moments stratégiques dans le but d'augmenter le nombre de soumissionnaires et d'obtenir des prix plus compétitifs;
- Mettre à jour sur une base régulière une liste de déclarations de conflits d'intérêts (pour les employés et les élus) fiable concernant les situations possibles de conflits d'intérêts tels que prévu au code d'éthique des employés municipaux et aux lois pertinentes.

Pendant notre mandat, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur le resserrement des règles d'attribution des contrats dans le milieu municipal* (Loi 76). Même si notre audit ne portait pas sur cette loi en particulier, nous avons noté que la Ville a commencé à mettre en œuvre certaines des nouvelles dispositions de la Loi 76. Entre autres, la Ville est à modifier le cadre de politique et a déjà mis en place certaines pratiques requises par la politique de gestion contractuelle adoptée en novembre 2010.

PROCESSUS DE GESTION DES GRANDS PROJETS

Le Bureau du vérificateur général de la Ville de Gatineau a identifié les processus de gestion des grands projets comme un élément potentiel de risque organisationnel au sein de la Ville et des organismes municipaux.

En 2009 et 2010, en plus de réaliser les projets prévus à son budget annuel, la Ville a profité des programmes de subventions dans le cadre des programmes de relance économique annoncés au début de 2008 par les gouvernements provincial et fédéral. Entre autres, le Programme de renouvellement des conduites (PRECO) a permis à la Ville de devancer la réalisation de plusieurs projets liés aux réseaux souterrains (égouts et aqueducs) estimés à 34 M\$. La Ville a aussi entrepris des grands projets non récurrents, tels que la construction du Centre sportif et l'analyse des besoins pour un Centre multifonctionnel.

Les débats reliés à ces projets complexes et d'envergure ont été fortement médiatisés ces dernières années. Il est important que la Ville fournisse un niveau d'assurance raisonnable que les pratiques en matière de gestion de grands projets sont adéquates pour gérer les risques associés à tous ces types de projet.

Dans ce rapport, nous avons examiné les différentes étapes administratives que doivent franchir les projets de grande envergure, allant de l'analyse des besoins jusqu'à la livraison du produit fini, en passant par l'identification des mécanismes d'approbation, de surveillance et de contrôle.

L'objectif de cet audit consistait à obtenir une assurance raisonnable que les processus administratifs que la Ville a mis en place pour les projets de grande envergure en favorisent une gestion efficace et économique.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATIONS

La Ville possède une grande expérience dans la planification et la réalisation de projets reliés à ses activités courantes, comme les égouts et aqueducs. Toutefois, la Ville fait face à de nombreux défis en matière de gestion de projets. Le vieillissement des infrastructures ainsi que la croissance de la ville à bien des égards, conjugués à un transfert de responsabilités des gouvernements supérieurs créent de nouveaux besoins

et des pressions sur le Service des infrastructures de la Ville qui dispose de ressources relativement limitées. Cette situation offre de nouvelles possibilités de développement auxquelles la Ville doit s'adapter. Ainsi, la Ville a dû gérer de nouveaux types de projet comportant un niveau de complexité et d'envergure plus élevé ces dernières années. Ces grands et nouveaux projets retiennent l'attention des citoyens, car ils contribuent de manière importante à leur bien-être.

La Ville s'est montrée ouverte aux changements en utilisant de nouveaux modes de réalisation de projets et des stratégies pour gérer les volumes de projets excédentaires. De plus, elle dispose de politiques et de directives adéquates en matière de gestion contractuelle.

Notre audit conclut que, malgré les compétences et l'engagement du personnel de la Ville à l'égard de la réalisation des grands projets, les processus administratifs et les outils de gestion que la Ville a mis en place pour les projets de grande envergure ne favorisent pas une gestion efficace et économique de ces projets.

La Ville ne dispose pas d'un cadre de gestion ni d'un système d'évaluation du rendement permettant d'évaluer sa gestion de projet. Nous avons relevé des écarts importants liés aux échéanciers et aux coûts initiaux pour les trois grands projets que nous avons analysés. Les retards sur les échéanciers de mises en service créent des pressions sur les ressources financières et humaines de la Ville et peuvent causer de l'insatisfaction auprès des contribuables. Les écarts de coûts par rapport aux estimations forcent la Ville à changer sa planification initiale et à réaffecter des ressources financières. En vertu des analyses faites, nous remettons en question les méthodes d'estimations basées sur des banques de données historiques que la Ville utilise pour établir les estimations initiales des projets. Améliorer ces méthodes d'estimations permettrait de réduire les écarts de prix de soumissions réels par rapport aux estimations de la Ville, d'établir les besoins de financement nécessitant moins d'ajustements subséquents et placerait la Ville en situation de pouvoir «challenger», et d'être plus critique et moins dépendante des entreprises soumissionnaires.

Déterminer des pistes d'amélioration et établir des objectifs mesurables passe inévitablement par la mesure du rendement basé sur des indicateurs de performance mesurables pour les projets particuliers ainsi que pour l'ensemble des projets. Nos suggestions visent à permettre à la Ville de réduire les risques liés à la gestion des grands projets en améliorant les systèmes d'information, en mesurant son rendement, en structurant davantage la prise de décision et en favorisant le transfert des connaissances et des expériences acquises.

Le présent rapport met de l'avant des recommandations visant à corriger certaines anomalies soulevées dans la conduite de notre mandat. En voici quelques-unes :

- Élaborer une politique-cadre sur la gouvernance de grands projets municipaux;
- Établir et communiquer des dossiers d'affaires rigoureux, documentés et complets pour les projets majeurs supportant la décision du Conseil;
- Améliorer les méthodes d'estimations utilisées par la Ville pour établir les coûts initiaux des travaux projetés;
- Développer un système de contrôle des coûts de projet intégré au système financier central de la Ville;
- Développer des indicateurs de performance en conformité avec les travaux réalisés par rapport aux autorisations initiales.



5 PROCESSUS DE GESTION DU PROJET RAPIBUS PAR LA STO

15

Lors de l'exercice de planification annuelle, le Bureau du vérificateur général a identifié la gestion du projet Rapibus comme un élément potentiel de risque organisationnel pour une organisation comme la STO liée à la Ville de Gatineau.

Le Rapibus est un système rapide par bus à haut niveau de fréquence comme il en existe plusieurs dans le monde. Il consiste en un corridor exclusif aux autobus sur une distance de plus de 15 kilomètres. Du secteur de Gatineau au centre-ville des secteurs de Hull et d'Ottawa, une douzaine de stations offriront une foule de commodités, des autobus à grande capacité, de nouveaux stationnements incitatifs et des voies réservées aux autobus, une mise en marché distincte ainsi qu'une piste cyclable adjacente qui permettra aux usagers du transport en commun de combiner vélo et autobus.

Le Vérificateur général voulait s'assurer que les processus administratifs et de gestion mis en place pour la réalisation du projet Rapibus et exercés par la STO favorisent une gestion efficace et économique d'un projet d'une telle envergure et que de saines pratiques de gestion sont appliquées.

FAITS SAILLANTS ET RECOMMANDATIONS

Selon les estimations préliminaires, le projet Rapibus devait coûter 150 \$. Le premier budget approuvé à 195 M\$ a été révisé à la hausse à 233,6 M\$ une fois l'avant-projet terminé. Il s'agit du plus gros projet jamais entrepris au sein de la Ville par une organisation municipale. Les principaux bailleurs de fonds sont le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Ville de Gatineau, qui y investissent respectivement 75 pour cent et 25 pour cent. La STO a mandaté une firme pour gérer le projet en son nom.

Il est important de noter que la STO a choisi de réaliser le projet en mode accéléré ce qui présente plusieurs défis pour l'équipe de projet en ce qui a trait à la conception des travaux, la prévision et le contrôle budgétaire, l'octroi des contrats et la gestion des risques.

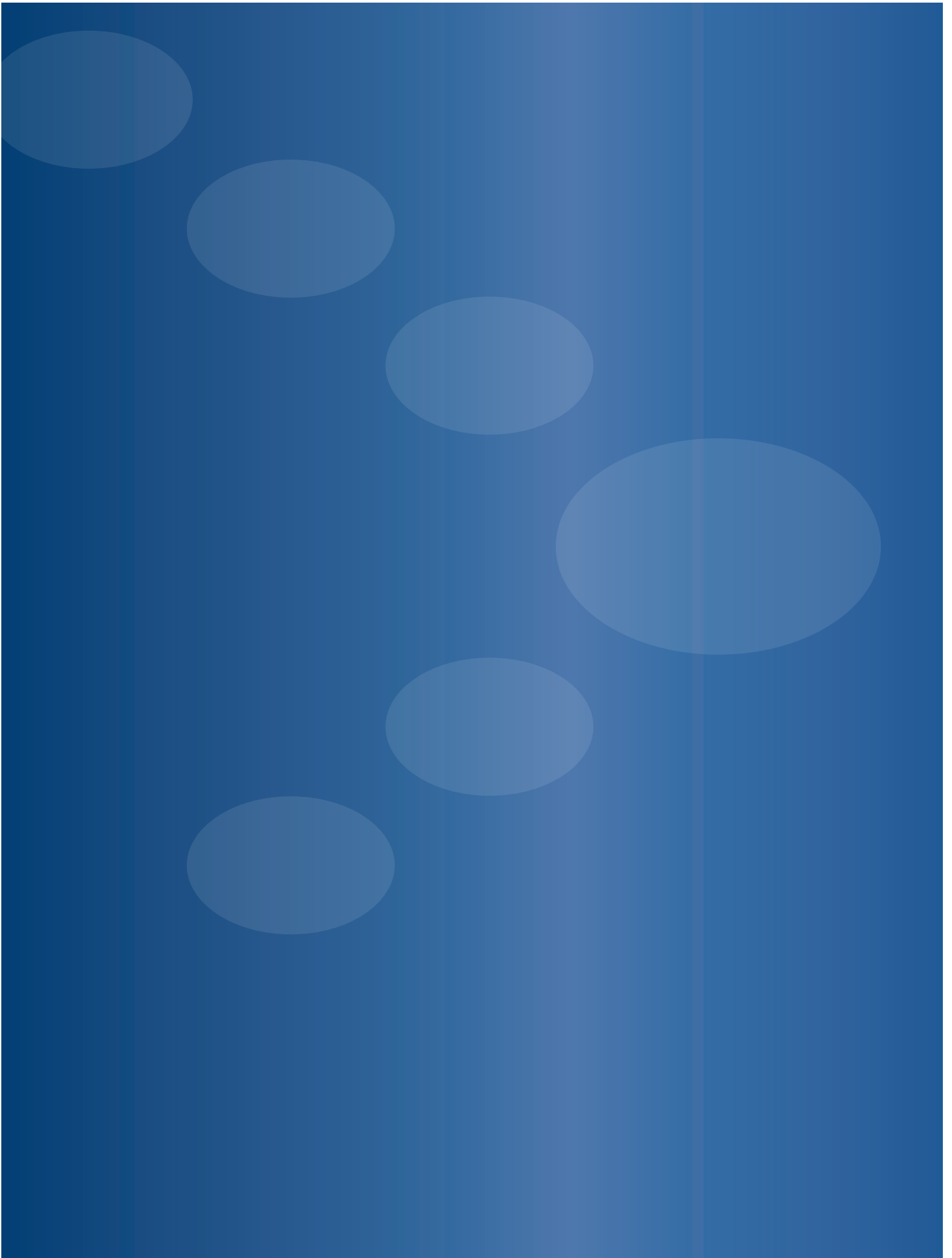
À notre avis, en regard de l'objectif mentionné ci-haut, la STO n'a pas mis en place certains contrôles importants visant à contribuer à une gestion efficace et économique d'un projet de l'envergure du Rapibus.

Le projet Rapibus représente un important défi pour la STO, tant du point de vue de son importance budgétaire que de son échéancier relativement serré et de la réalisation en mode accéléré. Il est donc essentiel que la STO considère certains changements à ses pratiques de gestion de ce projet, notamment les suivantes :

- Une entente formalise le financement du MTQ. Bien que l'échéancier du projet soit déjà à mi-chemin, les deux parties n'ont toujours pas signé l'entente. Il serait important que la STO s'assure d'obtenir la signature du MTQ.
- Le projet semble se diriger vers un dépassement d'échéancier et un important dépassement budgétaire. Il serait opportun pour la STO de prendre un certain recul et de revoir son budget de réalisation, de sécuriser ses besoins de financement, ainsi que de revoir l'étendue des travaux et sa méthode pour contrôler les coûts.
- Le gestionnaire de projet n'a débuté l'identification et l'analyse des risques qu'en janvier 2011, alors que cela aurait dû être fait dès le début du projet et, par la suite, sur une base régulière et continue. Il aurait dû communiquer le résultat de ses analyses aux instances du MTQ, de la Ville de Gatineau et de la STO.
- Les rapports d'avancement produits par le gestionnaire de projet et examinés lors de notre vérification n'ont pas atteint l'objectif de reddition de comptes. Ils ne sont ni conviviaux ni efficaces, même s'ils font bien état des activités principales. Ils n'offrent pas une vue succincte du projet dans son ensemble ni dans l'atteinte de ses objectifs de rendement. Enfin, le gestionnaire de projet remet souvent le rapport le jour même de la rencontre de suivi, ce qui ne donne pas suffisamment de temps aux membres des comités de vigie pour l'analyser et le critiquer.

Il serait important que la STO envisage différents scénarios de réalisation afin de s'assurer qu'elle aura les sommes nécessaires pour acquitter ses obligations financières liées à ce projet. Selon l'échéancier prévu, il reste suffisamment de temps et de travaux à exécuter pour réévaluer les coûts prévus, revoir certains scénarios et obtenir les approbations nécessaires à la suite des décisions.

L'équipe du Rapibus doit également revoir certaines façons de faire en ce qui a trait à sa gouvernance, au contrôle du budget et des coûts, à la reddition de comptes et à la gestion des risques.





Téléphone 819 243-2303 Télécopieur 819 243-2362
Courriel verificateur.general@gatineau.ca
Adresse
25, rue Laurier, 5^e étage
C.P. 1970, succ. B
Gatineau (Québec) J8X 3Y9
Site Web www.gatineau.ca