

Vérificateur général de la Ville de Québec

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de Réseau structurant de transport en commun (RSTC)

Présentation du contenu du rapport

Décembre 2019



Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Mise en contexte

- Le 16 mars 2018, la Ville de Québec et le gouvernement du Québec ont signé une entente de gestion dans laquelle ce dernier confirmait son engagement pour la mise en place du Réseau structurant de transport en commun.
- En décembre 2019, le coût total du projet était établi à environ 3,3 milliards de dollars, dont le financement s'établit comme suit :
 - 1,8 milliard du gouvernement provincial;
 - 1,2 milliard du gouvernement fédéral;
 - 300 millions de la Ville de Québec.
- La mise en service du tramway est prévue en 2026 et celle du trambus en 2027.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Mise en contexte *(suite)*

- La *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* donne à la Ville la compétence pour réaliser son réseau structurant.
- La gouvernance du projet est assurée non seulement par le conseil municipal, mais également par le gouvernement du Québec et le Réseau de transport de la Capitale (RTC).
- La gestion du projet relève de la responsabilité du Bureau de projet du RSTC et de son directeur, désigné comme chef de projet.
- Depuis la signature de l'entente en mars 2018, le projet est officiellement passé à l'étape de la planification et le Bureau de projet travaille à l'élaboration du dossier d'affaires.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Objectif et portée de la mission d'examen

- En décembre 2018, le conseil municipal a mandaté le vérificateur général de la Ville de Québec pour effectuer une vigie annuelle du déroulement du projet de RSTC.
- Pour cette première vigie, nous voulions nous assurer que la Ville a mis en place les conditions nécessaires au succès du projet de RSTC à son stade d'avancement actuel.
- Les volets couverts par cette vigie sont :
 - la gouvernance et la gestion du projet;
 - la gestion des risques;
 - l'estimation des coûts;
 - les communications avec les parties prenantes du projet.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Conclusion générale

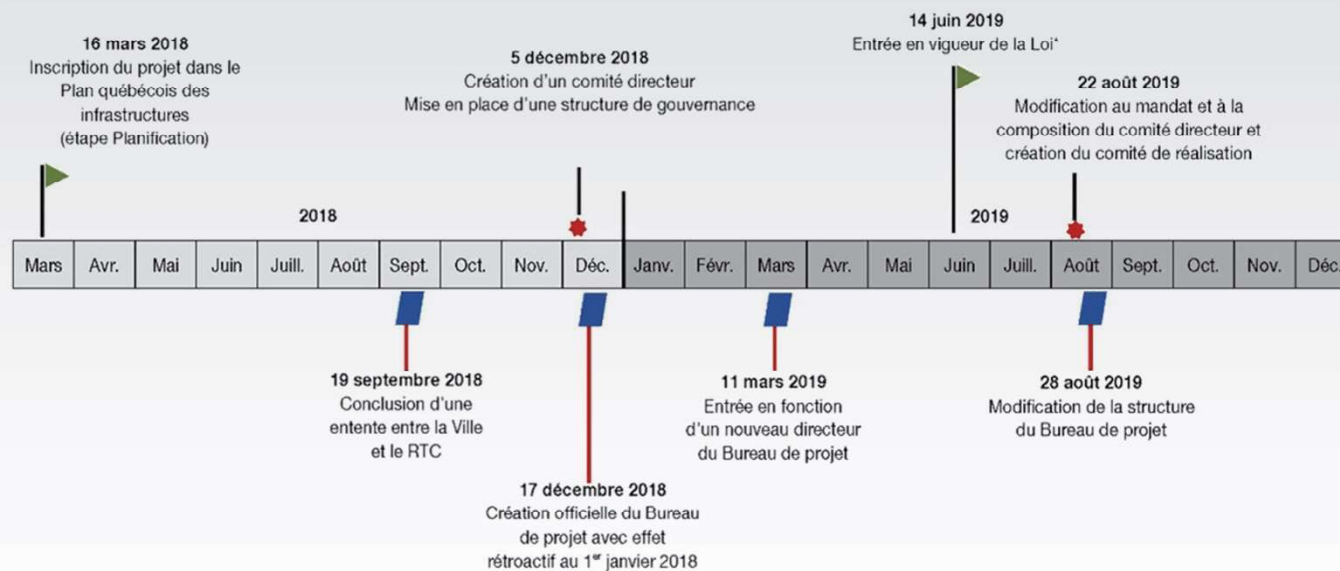
À l'exception des éléments décrits ci-dessous, nous n'avons rien relevé qui nous porte à croire qu'au stade d'avancement actuel du projet, la Ville n'a pas réuni, dans tous ses aspects importants, les conditions de succès nécessaires.

- Nous jugeons que malgré l'établissement des provisions requises pour risques et contingences, les montants qui y sont prévus apparaissent comme minimaux à ce stade-ci.
- Les risques liés au projet ont été évalués. Il reste à mettre en place les processus de prise en charge et de surveillance et, en premier lieu, à nommer des responsables du suivi pour chaque risque.
- Plusieurs actions de communication ont été réalisées, mais leur efficacité n'a pas été mesurée, ce qui aurait permis d'ajuster le message, s'il y a lieu.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Gouvernance et gestion du projet

- Depuis la signature de l'entente entre le gouvernement du Québec et la Ville en mars 2018, d'importantes décisions affectant la gouvernance et la gestion du projet ont été prises.



Légende

Drapeau vert : décisions du gouvernement du Québec

Losange bleu : décisions du conseil municipal de Québec touchant la gestion du projet

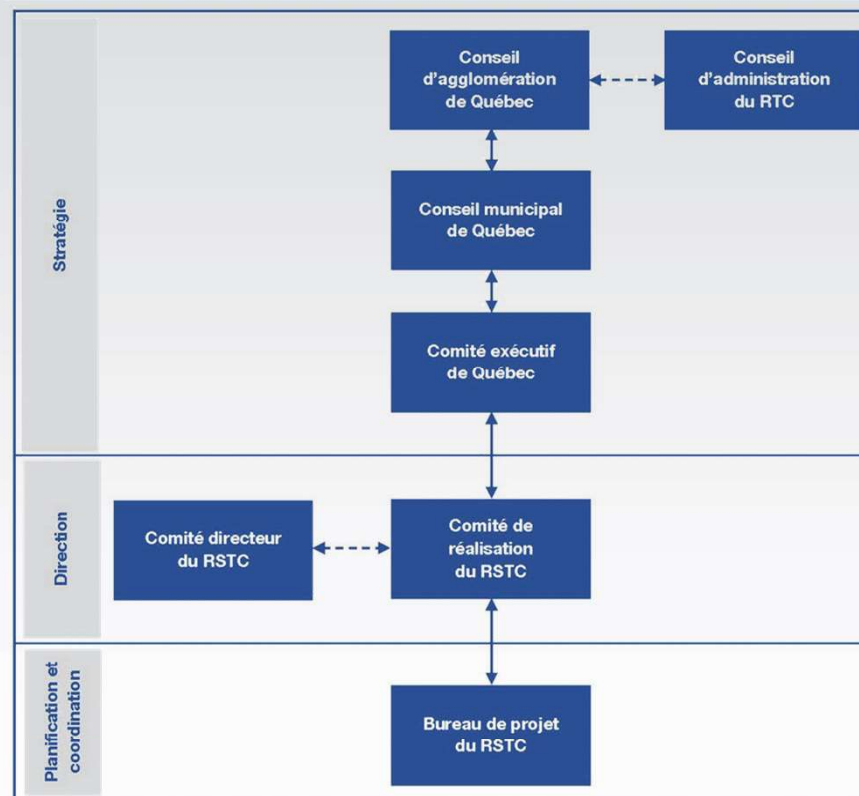
Étoile rouge : décisions du conseil municipal de Québec touchant la gouvernance

* Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Gouvernance et gestion du projet *(suite)*

- Une nouvelle structure de gouvernance a été mise en place en août 2019.



Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Gouvernance et gestion du projet *(suite)*

- Les décisions d'exécution importantes sont prises au sein du Comité de réalisation.
- Les principaux éléments pouvant influencer les coûts du projet, sa portée ou son échéancier sont discutés lors des rencontres du Comité de réalisation et du Comité directeur.

Il est essentiel que cette pratique soit maintenue pour toute la durée du projet.

- **Pour la gouvernance du projet, la Ville s'est dotée d'instances dirigeantes qui assument les responsabilités qui leur incombent.**

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Estimation des coûts

	Mars 2018	Mars 2019	Décembre 2019
Budget total	2,991 G\$	3,287 G\$	3,300 G\$
Provision pour risques	Incluse dans la provision pour contingences	260,4 M\$, soit 10 %* du budget applicable	262 M\$, soit 10 %* du budget applicable
Provision pour contingences	372,8 M\$, soit 15 %* du budget applicable	366,4 M\$, soit 14 %* du budget applicable	219 M\$, soit 9 %* du budget applicable
Provision pour inflation	158,0 M\$	290,2 M\$	231,1 M\$

* Les pourcentages sont calculés à partir d'un montant qui n'inclut pas certains postes, notamment les provisions.

- Il s'agit de coûts provisionnels qui devraient être de plus en plus précis puisque le Bureau de projet travaille à obtenir des données de conception plus détaillées.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Estimation des coûts *(suite)*

- Entre mars 2018 et mars 2019, le budget total du projet est passé d'environ 3 milliards de dollars à 3,3 milliards à la suite de la réévaluation de certains postes de dépenses et des provisions pour risques et contingences. Le budget est financé notamment par une contribution de 300 millions de la Ville.
- En mars 2019, une provision pour risques distincte de la provision pour contingences a été ajoutée, ce qui est conforme aux bonnes pratiques.
- La proportion du budget consacré aux provisions pour risques et contingences est passée de 15 % à 24 % (372,8 M\$ à 626,8 M\$). Cette augmentation était une correction nécessaire compte tenu du niveau de fiabilité des données.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Estimation des coûts *(suite)*

- À l'été 2019, le Bureau de projet a complété l'analyse financière du projet et cette analyse a été intégrée au dossier d'affaires de décembre 2019.
- Les provisions pour risques, contingences et inflation totalisaient alors 712,1 M\$.
- Les provisions pour risques et contingences ont diminué pour atteindre 19 % du budget applicable, soit 481 M\$.
- À ce stade-ci, les estimations n'ont pas gagné en fiabilité au point de justifier une telle diminution de la provision pour contingences entre mars 2019 et décembre 2019.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Estimation des coûts *(suite)*

- **Nous jugeons qu'il y a un risque qui nécessite une surveillance étroite des provisions pour risques et contingences.**
- **Les montants qui y sont prévus nous apparaissent comme minimaux compte tenu du degré de fiabilité des données.**
- Comme c'est généralement le cas à cette phase du projet, des travaux plus poussés doivent permettre d'augmenter la fiabilité des données.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Gestion des risques

- Pour gérer les risques, le Bureau de projet s'est appuyé sur l'expertise d'une firme externe et la méthode utilisée respecte en grande partie les exigences du dossier d'affaires et les bonnes pratiques d'analyse des risques.
- Nos analyses démontrent que le processus suivi a permis d'identifier uniquement des risques (possibilité de conséquences négatives sur le projet), alors qu'un tel exercice devrait aussi permettre de cibler des opportunités.
- La mise à jour du registre des risques et l'adéquation des mesures de contrôle constituent un défi d'appropriation pour les employés du Bureau de projet, car ils doivent en assurer le suivi lors des prochaines phases du projet.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Gestion des risques *(suite)*

- Il convient de mettre en place le processus de maîtrise et de surveillance des risques qui doit être suivi.

Il est important que les responsabilités du suivi et de la surveillance des risques soient attribuées et que le poste de responsable des risques soit pourvu.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Communications avec les parties prenantes du projet

- Différentes activités de communication ont eu lieu depuis 2018 et elles ont contribué à informer les citoyens :
 - annonce officielle en mars 2018 du lancement du projet;
 - séances d'information et de consultation en avril 2018 pour permettre aux citoyens d'obtenir de l'information sur le RSTC;
 - tournée à l'été et à l'automne 2019 d'un kiosque mobile d'information dans la ville pour permettre à la population d'en apprendre davantage sur le projet de RSTC;
 - tenue de rencontres publiques d'information à l'été 2019 pour renseigner les citoyens et les commerçants sur l'avancée des travaux, pour mettre en lumière les retombées positives et les enjeux soulevés par le projet;
 - diffusion d'information sur les sites Internet de la Ville de Québec et du RTC, création d'un site Internet consacré au projet et diffusion de capsules vidéo;
 - réalisation de points de presse mensuels pour informer les médias de l'avancée du projet.

Résultats de la vigie exercée en 2019 sur le projet de RSTC

Communications avec les parties prenantes du projet (*suite*)

- Notre analyse de la situation nous amène à poser les deux constats suivants :
 - Les besoins de communication ont été sous-estimés en 2018 et ont tardé à être définis. Les communications liées au projet ont finalement été confiées au Service des communications en août 2019.
 - L'efficacité des différentes actions de communication n'a pas été mesurée, ce qui aurait permis d'ajuster le message, s'il y a lieu.
- **La Ville doit s'assurer que ses efforts en matière de communication lui permettent de mobiliser le plus possible la communauté autour de l'intérêt public du projet et de capitaliser sur l'acceptabilité sociale du projet.**