

Gestion des grands projets

3

Extrait

Rapport annuel 2016
Vérificateur général de la Ville de Lévis

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.



Ville de Lévis

Le 4 juillet 2017

Monsieur Gilles Lehouillier
Maire de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Lévis (Québec) G6W 7W9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2016 du vérificateur général de la Ville de Lévis, pour dépôt au conseil municipal.

Veillez agréer, monsieur le Maire, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

Yves Denis, CPA auditeur, CA



Table des matières

Objectif et portée.....	1
Conclusion	1
Système corporatif d'information financière.....	2
Complexe aquatique multifonctionnel	3

Objectif et portée

- 1 Le 27 mars dernier, j'ai remis au conseil municipal, tel que demandé par celui-ci le 27 septembre 2016, mon rapport intitulé *Usine de production d'eau potable Desjardins (UPE Desjardins)*. Ce rapport visait à rendre compte sur les pratiques de gestion qui ont été appliquées dans ce projet, et sur la conformité de l'octroi des contrats.
- 2 Par ailleurs, le chapitre 2 du rapport annuel 2015 du vérificateur général présente la stratégie d'audit concernant les acquisitions de biens et services. Un des mandats identifiés concerne l'examen des projets du programme triennal d'immobilisations (item 5), compte tenu des enjeux et des risques sous-jacents.
- 3 Dans ce contexte, j'ai entrepris un examen de deux projets d'envergure en cours à la Ville : les projets « Système corporatif d'information financière (SCIF) » et « Complexe aquatique multifonctionnel (CAM) ».
- 4 La grille d'analyse développée et validée pour le projet UPE Desjardins a servi à effectuer la présente évaluation. Mes travaux, qui se sont déroulés en mai et juin 2017, visaient à procéder à une appréciation objective de l'application des meilleures pratiques dans le but de détecter des risques significatifs en matière d'identification des besoins, de coûts ou de respect de l'échéancier.
- 5 Les travaux effectués comportent la prise de renseignements auprès des gestionnaires concernés, l'obtention de la documentation clé pertinente à l'évaluation des critères et la corroboration de certains éléments critiques, dans la mesure que j'ai jugée appropriée, pour appuyer la conclusion formulée.

Conclusion

- 6 Pour les deux projets examinés, rien ne me porte à croire qu'il existe des risques significatifs liés à l'identification des besoins, aux coûts et aux échéanciers. Notre analyse démontre une bonne prise en charge des pratiques minimales de gouvernance et de gestion de projet. Cette situation devrait être stable tant que les projets bénéficieront de l'appui de la gouvernance de la Ville et du suivi exercé par les comités en place. Dans ce contexte, les dirigeants peuvent réagir avec diligence en cas d'imprévus, grâce à la disponibilité de l'information et à la mise en place d'une structure de gouvernance fiable et l'attribution de responsabilités claires.

Systeme corporatif d'information financière

Tableau 1 : Projet SCIF - Évaluation des pratiques de gestion

Recommandation	Évaluation
V16-1 Les besoins sur chacune des composantes des ouvrages projetés devraient être documentés et évalués, et ce, avant l'élaboration des plans et devis détaillés.	Le projet comporte une évaluation précise des besoins par le <i>Manuel d'avant-projet</i> et le processus d'homologation. Les documents du projet contiennent une estimation précise du coût du progiciel, avant de lancer le processus d'appel d'offres.
V16-2 Les règlements d'emprunt concernant la construction des ouvrages devraient être autorisés après qu'une estimation réaliste des coûts projetés des travaux ait été complétée.	Les règlements d'emprunt ont été autorisés sur la base de l'estimation précise du coût du progiciel.
V16-3 Pour les projets d'envergure ou atypiques, la Ville devrait définir et documenter un mode de gouvernance ainsi que les besoins en ressources humaines et financière, en considérant particulièrement les éléments suivants :	
a) Le maître d'œuvre de la ville devrait être une personne non impliquée dans les opérations courantes liées aux ouvrages.	Le maître d'œuvre de la ville s'est adjoint un gestionnaire dédié complètement au projet et n'est pas impliqué dans les opérations courantes de la Ville.
b) Les attentes à l'égard de la personne mandatée pour agir à titre de maître d'œuvre devraient comporter des objectifs de performance.	Le gestionnaire de projet a l'obligation, de par les fonctions qui lui ont été assignées, de rendre des comptes sur une base régulière au maître d'œuvre en ce qui a trait aux exigences de performance relatives au respect de la portée, des coûts et des délais.
c) Un processus de consultation et de coordination des besoins des partenaires devrait être implanté avant de débiter l'élaboration des plans et devis détaillés.	Un comité directeur de projet regroupe les parties prenantes pertinentes (clients internes). Une interface de coordination est en place afin d'arrimer les efforts internes avec l'intégrateur (fournisseur de services). Le maître d'œuvre du projet rend compte directement au comité des finances et des ressources humaines. Ces mécanismes assurent la bonne coordination des intervenants et une interface efficace entre la gouvernance et le développement détaillé du projet.
d) Les risques liés à la planification et à la réalisation des ouvrages devraient être évalués de façon à ce que des mesures d'atténuation puissent être appliquées.	La gestion des risques est intégrée à la gestion de projet et les risques identifiés font l'objet d'un suivi régulier auprès du comité directeur. Des mesures d'atténuation ont été mises en place lorsqu'un niveau de risque est devenu intolérable pour l'organisation.
e) Lors de l'élaboration des plans et devis détaillés et tout au long de la construction des ouvrages, des rapports périodiques de suivi des éléments de coûts du projet et des échéanciers devraient être transmis aux autorités et au conseil municipal.	La reddition de comptes est faite auprès du comité des finances et des ressources humaines de la ville, par le biais d'un tableau de bord révisé par le comité du plan triennal d'immobilisations, par le comité exécutif (2 fois par mois) et au conseil municipal à la demande de celui-ci.
f) Les liens d'autorité entre la gouvernance du projet et les personnes responsables de la surveillance des travaux devraient être précisés.	Non applicable à ce projet.
g) Un processus d'audit visant l'utilisation de saines pratiques de gestion devrait être intégré aux différentes étapes de réalisation des ouvrages.	Le vérificateur général assure cet aspect de la gestion du risque.

Recommandation	Évaluation
V16-4 Le mode de rémunération des honoraires des firmes d'ingénierie devrait prendre davantage en compte les efforts réels qu'elles doivent déployer.	Deux modes de rémunération sont utilisés. Premièrement, le développement de la solution est rémunéré à forfait. Deuxièmement, une banque d'heures est prévue pour la mise en place des interfaces servant à échanger de l'information avec d'autres systèmes. Le mode de rémunération tient compte des efforts réels que les ressources externes doivent déployer.
V16-5 La Ville devrait déterminer les modalités pour encadrer le remplacement des ressources professionnelles proposées dans les soumissions.	L'appel d'offres de services professionnels contient les clauses permettant à la Ville de contrôler le risque lié au remplacement de personnes ressources.
V16-6 Les modifications à la nature et à la pondération des critères d'évaluation habituellement utilisés pour évaluer les soumissions devraient être justifiées et documentées.	Aucun ajustement à la méthodologie usuelle de la Ville pour la détermination et l'application des critères de sélection.
V16-7 Un mécanisme formel d'autorisation a posteriori des travaux urgents devrait être mis en place.	Non applicable à ce projet. Aucun changement n'est réalisé sans une approbation a priori des autorités.
V16-8 Les documents corroborant les travaux réellement réalisés devraient être conservés et la Ville devrait effectuer une analyse a posteriori des variations de quantités.	Non applicable à ce projet.

Complexe aquatique multifonctionnel

Tableau 2 : Projet CAM - Évaluation des pratiques de gestion

Recommandation	Évaluation
V16-1 Les besoins sur chacune des composantes des ouvrages projetés devraient être documentés et évalués, et ce, avant l'élaboration des plans et devis détaillés.	Le projet comporte une évaluation précise des besoins par le « Programme fonctionnel et technique », bien livrable produit par l'équipe de projet et supervisé par le comité d'orientation stratégique. Des efforts importants ont été dédiés à l'estimation précise du coût de l'ouvrage.
V16-2 Les règlements d'emprunt concernant la construction des ouvrages devraient être autorisés après qu'une estimation réaliste des coûts projetés des travaux ait été complétée.	Les règlements d'emprunt ont été autorisés sur la base de l'estimation précise du coût de l'ouvrage.
V16-3 Pour les projets d'envergure ou atypiques, la Ville devrait définir et documenter un mode de gouvernance ainsi que les besoins en ressources humaines et financières en considérant particulièrement les éléments suivants :	
a) Le maître d'œuvre de la ville devrait être une personne non impliquée dans les opérations courantes liées aux ouvrages.	Le maître d'œuvre de la ville est dédié complètement au projet et n'est pas impliqué dans les opérations de la Ville.
b) Les attentes à l'égard de la personne mandatée pour agir à titre de maître d'œuvre devraient comporter des objectifs de performance.	Les engagements envers le maître d'œuvre et les attentes signifiées envers celui-ci contiennent des exigences de performance claires, notamment en matière d'efficacité du projet.

Recommandation	Évaluation
<p>c) Un processus de consultation et de coordination des besoins des partenaires devrait être implanté avant de débiter l'élaboration des plans et devis détaillés.</p>	<p>Deux comités ont été mis en place : le comité d'orientation et de suivi et le comité de travail. Ces deux comités assurent la bonne coordination des intervenants et une interface efficace entre la gouvernance et le développement détaillé du projet.</p>
<p>d) Les risques liés à la planification et à la réalisation des ouvrages devraient être évalués de façon à ce que des mesures d'atténuation puissent être appliquées.</p>	<p>Le montage financier tient compte des risques concernant l'acquisition de terrains et l'état des sols. Une gestion diligente a été mise en place à l'égard des intervenants externes qui pourraient influencer l'échéancier de réalisation du projet.</p>
<p>e) Lors de l'élaboration des plans et devis détaillés et tout au long de la construction des ouvrages, des rapports périodiques de suivi des éléments de coûts du projet et des échéanciers devraient être transmis aux autorités et au conseil municipal.</p>	<p>Des documents de suivi complets sont soumis régulièrement aux deux comités, selon leurs responsabilités respectives.</p>
<p>f) Les liens d'autorité entre la gouvernance du projet et les personnes responsables de la surveillance des travaux devraient être précisés.</p>	<p>Non applicable au moment de la présente évaluation. Par contre, la Ville prévoit d'assigner du personnel à la surveillance du chantier lorsque celui-ci sera en cours.</p>
<p>g) Un processus d'audit visant l'utilisation de saines pratiques de gestion devrait être intégré aux différentes étapes de réalisation des ouvrages.</p>	<p>Le vérificateur général assure cet aspect de la gestion du risque.</p>
<p>V16-4 Le mode de rémunération des honoraires des firmes d'ingénierie devrait prendre davantage en compte les efforts réels qu'elles doivent déployer.</p>	<p>Afin de limiter les risques liés à la valeur économique du mode de rémunération, la Ville a choisi un mode de rémunération principalement à forfait ou unitaire lorsqu'applicable, en contrôlant les demandes particulières rémunérées à l'heure.</p>
<p>V16-5 La Ville devrait déterminer les modalités pour encadrer le remplacement des ressources professionnelles proposées dans les soumissions.</p>	<p>Ce critère n'est pas applicable pour ce projet en particulier. Par contre, l'appel d'offres de services professionnels (architecture et ingénierie) contient les clauses permettant à la Ville de contrôler le risque lié au remplacement de personnes ressources.</p>
<p>V16-6 Les modifications à la nature et à la pondération des critères d'évaluation habituellement utilisés pour évaluer les soumissions devraient être justifiées et documentées.</p>	<p>Aucun ajustement à la méthodologie usuelle de la Ville pour la détermination des critères de sélection.</p>
<p>V16-7 Un mécanisme formel d'autorisation a posteriori des travaux urgents devrait être mis en place.</p>	<p>Non applicable au moment de la présente évaluation. La Ville prévoit en tenir compte au moment de la conception de l'appel d'offres pour la construction.</p>
<p>V16-8 Les documents corroborant les travaux réellement réalisés devraient être conservés et la Ville devrait effectuer une analyse a posteriori des variations de quantités.</p>	<p>Non applicable au moment de la présente évaluation. La Ville prévoit en tenir compte au moment de la conception de l'appel d'offres pour la construction.</p>