



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Juin 2018

Audit de performance

Commission de la capitale nationale du Québec: gouvernance et gestion des activités

CHAPITRE

1

Faits saillants

Objectifs des travaux

En 2016-2017, la Commission a géré des revenus annuels de 21,2 millions de dollars provenant presque en totalité de subventions du gouvernement du Québec (19,5 millions). Récemment, le gouvernement lui a confié la gestion de projets d'envergure estimés à plus de 190 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les mécanismes en place favorisent une bonne gouvernance des activités de la Commission et l'atteinte de sa mission ;
- la Commission gère les volets particuliers liés à ses ressources matérielles et financières (contrats, projets, événements et maintien d'actifs) de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la Commission de la capitale nationale du Québec.

Le fonctionnement du conseil d'administration de la Commission ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de gouvernance, ce qui affecte les activités de la Commission.

La Commission n'a pas de vision à long terme pour le développement et l'aménagement de la capitale nationale. Sa planification stratégique demeure embryonnaire. Elle reporte régulièrement des projets prévus sans justification adéquate.

La Commission manque de rigueur dans la gestion des projets examinés. Les analyses des besoins sont inadéquates, les budgets régulièrement modifiés et les ententes officielles généralement signées après le début des projets.

Concernant la gestion contractuelle, la Commission contrevient souvent à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques. Elle n'obtient pas l'assurance du meilleur prix, signe ses contrats en retard (pendant ou après les travaux) et sous-utilise le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

La Commission n'a pas de bilan exhaustif de l'état de son patrimoine. Son plan de maintien d'actifs est aléatoire. Il met à risque l'état et l'usage de ses sites, dont certains sont patrimoniaux, et en augmente les coûts de préservation.

Certaines pratiques de gestion de la Commission sont déficientes, notamment la gestion événementielle du domaine Cataract.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Commission de la capitale nationale du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

La Commission de la capitale nationale du Québec a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au conseil d'administration de la Commission

- 1** Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, en conformité avec les saines pratiques de gestion.
- 2** Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.

Recommandations à la Commission

- 3** S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante en temps opportun pour qu'il puisse exercer adéquatement son rôle.
- 4** Se doter d'une vision à long terme de ce que devrait être la capitale nationale du Québec en collaboration avec ses principaux partenaires.
- 5** Veiller à ce que sa planification stratégique et les plans d'action qui en découlent soient en lien avec sa vision et incluent des objectifs mesurables, des indicateurs ainsi que des cibles, et à ce que les résultats fassent l'objet d'une reddition de comptes.
- 6** Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une gestion rigoureuse, notamment pour l'obtention des autorisations préalables, la définition des besoins et l'évaluation des risques.
- 7** Respecter la réglementation en vigueur et les saines pratiques de gestion lors de l'attribution des contrats et s'assurer que les rôles et les responsabilités des directions liés au processus de gestion contractuelle sont bien compris et respectés.
- 8** Dresser un portrait global périodique de l'état des infrastructures et des bâtiments dont elle est responsable afin d'être en mesure de prioriser les interventions à réaliser, de justifier adéquatement, le cas échéant, le report ou l'abandon des interventions prévues, et d'en rendre compte au conseil d'administration.
- 9** S'assurer d'utiliser de bonnes pratiques de gestion dans le cadre de l'exploitation de ses sites lors d'événements et de l'administration de ses activités.

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	9
2.1 Gouvernance effectuée par le conseil d'administration	9
Recommandations	
2.2 Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec	11
Recommandations	
2.3 Gestion des projets	14
Recommandation	
2.4 Gestion des contrats	18
Respect des règles et des saines pratiques relatives aux contrats	
Répartition des rôles et des responsabilités	
Recommandation	
2.5 Maintien d'actifs	23
Recommandation	
2.6 Gestion des événements et autres pratiques	26
Gestion du domaine Cataract	
Autres pratiques de gestion	
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	30
Annexes	33

Équipe

Alain Fortin
Directeur principal d'audit
Carole Bédard
Directrice d'audit
Lucie Bédard
Nadia Croteau
Roxanne Després
Laurence Harvey

Les Nouvelles-Casernes ont été construites de 1749 à 1752 et sont considérées comme le plus long édifice érigé en Nouvelle-France. Le bâtiment a d'abord été occupé par les troupes françaises, puis par les militaires britanniques. Il a ensuite été converti en usine de munitions jusqu'en 1964.

1 Mise en contexte

- 1 Créée en 1995 en vertu de la *Loi sur la Commission de la capitale nationale*, la Commission de la capitale nationale du Québec a pour mission d'aménager et d'embellir la capitale nationale, d'en faire la promotion et de conseiller le gouvernement du Québec en ce qui a trait à sa mise en valeur.
- 2 La Commission relève du ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale. Le territoire qu'elle doit principalement desservir est celui de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), qui regroupe 28 municipalités, dont Lévis et Québec, et les municipalités régionales de comté de L'Île-d'Orléans, de La Côte-de-Beaupré et de La Jacques-Cartier.
- 3 Depuis sa création, elle a effectué, entre autres, la conception et l'aménagement de la promenade Samuel-De Champlain (phases 1 et 2), le réaménagement de la colline Parlementaire, la revitalisation du domaine Cataract, l'édification de monuments commémoratifs, la mise en valeur du site archéologique Cartier-Roberval et l'élaboration de mises en lumière, pour des investissements totalisant plus de 225 millions de dollars. Récemment, le gouvernement lui a confié la gestion de projets d'envergure estimés à plus de 190 millions de dollars, soit la phase 3 de l'aménagement de la promenade Samuel-De Champlain et la mise en valeur des **Nouvelles-Casernes**.
- 4 La Commission possède 14 propriétés qui représentent 174,72 hectares de parcs et d'espaces verts. Au 31 mars 2017, la valeur nette de ses propriétés était de 86,5 millions de dollars.
- 5 En 2016-2017, elle a géré des revenus annuels de 21,2 millions de dollars provenant presque en totalité de subventions du gouvernement du Québec (19,5 millions), l'autre partie découlant de locations, de contributions de partenaires ou d'activités. La Commission réalise des projets et les finance au moyen de différentes sources, selon la nature de ceux-ci, comme il est résumé ci-dessous.

Activités	Principales sources de financement
Dépenses courantes (traitements et avantages sociaux, amortissement des immobilisations corporelles, taxes foncières et scolaires, entretien et réparations, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une subvention du gouvernement est obtenue par les crédits budgétaires. ■ Ces dépenses sont prévisibles. ■ Entre 2014-2015 et 2016-2017, la subvention gouvernementale attribuée est passée de 17,5 à 19,5 millions de dollars.
Petits projets (édition, commémorations, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un fonds de mise en valeur est constitué majoritairement de l'excédent cumulé de la Commission. ■ Ces dépenses sont prévisibles. ■ La Commission peut financer ces projets sans autorisation préalable du gouvernement. ■ Au 31 mars 2017, le fonds de mise en valeur était de 2,3 millions de dollars.

Maintien d'actifs

- Un budget récurrent provenant du gouvernement est consacré au maintien d'actifs et doit figurer au plan québécois des infrastructures.
- Ces dépenses sont prévisibles.
- La Commission peut financer ces projets à même ce budget.
- De 2014-2015 à 2016-2017, ce budget a varié entre 2,1 et 3,1 millions de dollars (2,5 millions en 2016-2017).

Projets d'envergure (promenade Samuel- De Champlain et Nouvelles-Casernes)

- Un budget de réalisation est obtenu par une autorisation gouvernementale.
- Ces dépenses sont moins prévisibles.
- Ces projets doivent figurer au plan québécois des infrastructures.
- Entre 2014-2015 à 2016-2017, plus de 190 millions de dollars ont été prévus pour les projets d'envergure de la Commission.

6 Les activités de la Commission sont gérées par un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le gouvernement et qui doit notamment veiller à ce qu'elle dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission et établir son plan triennal de développement.

7 Au 31 mars 2017, la Commission compte 86 employés, dont 45 permanents. En 2016-2017, les traitements et avantages sociaux ont représenté 26 % de ses dépenses, soit 4,5 millions de dollars. Au cours de la même période, la Commission a accusé un surplus d'environ 3,9 millions de dollars, dont 1,3 million pour les dépenses de fonctionnement.

8 Outre sa loi constitutive, la Commission est notamment assujettie à la *Loi sur l'administration financière* ainsi qu'à la *Loi sur les contrats des organismes publics* et à ses règlements. Elle n'est assujettie ni à la *Loi sur la fonction publique* ni à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

Rôles et responsabilités

9 Voici, tels qu'ils sont définis dans sa loi constitutive et son règlement de régie interne, les rôles et responsabilités du conseil d'administration de la Commission de la capitale nationale du Québec et ceux de cette dernière. Les principaux rôles et responsabilités des directions sont présentés à l'annexe 2.

Conseil d'administration	<p>Les rôles et responsabilités du conseil sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ veiller à ce que la Commission dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;■ déterminer les politiques et les orientations générales de la Commission ;■ établir le plan de développement de la Commission, divisé en phases annuelles, qu'elle entend réaliser au cours des trois exercices financiers subséquents ;■ adopter le budget, les états financiers et le rapport annuel d'activités de la Commission ;■ adopter tout règlement prévu par la loi ;■ former, parmi ses membres, s'il le désire, un groupe de travail chargé d'examiner des questions spécifiques.
Commission de la capitale nationale du Québec	<p>Les rôles et responsabilités de la Commission sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ veiller à ce que la capitale soit aménagée et développée en mettant en valeur ses attributs de lieu central d'exercice du pouvoir politique et administratif et de symbole national de rassemblement de tous les citoyens du Québec et en assurer la promotion ; à cette fin, la Commission peut notamment, sur le territoire de la CMQ :<ul style="list-style-type: none">– contribuer à l'aménagement et à l'amélioration des édifices et équipements majeurs qui caractérisent une capitale,– établir des places, des parcs et jardins, des promenades, ainsi que des monuments et œuvres d'art,– contribuer à l'amélioration de la qualité de l'architecture et du paysage,– contribuer à la conservation, à la mise en valeur et à l'accessibilité de places, de parcs et de jardins, de promenades et de voies publiques de même que de sites, d'ouvrages, de monuments et de biens historiques qui assurent l'embellissement ou le rayonnement de la capitale,– contribuer à la réalisation de travaux destinés à améliorer l'accès à la capitale ;■ veiller à l'entretien et à la mise en valeur des lieux de sépulture des premiers ministres du Québec, que ces lieux soient ou non situés sur le territoire de la CMQ ;■ aménager exceptionnellement, avec l'autorisation du gouvernement et lorsque des circonstances particulières le justifient, des sites, monuments et biens historiques qui contribuent au rayonnement de la capitale à l'extérieur du territoire de la CMQ ;■ contribuer à l'organisation et à la promotion d'activités et de manifestations à caractère historique, culturel et social destinées à mettre en valeur la capitale ;■ conseiller le gouvernement sur :<ul style="list-style-type: none">– la localisation des bureaux et des effectifs du gouvernement, de ses ministères et de tout organisme gouvernemental,– la construction, la conservation, l'aménagement et le développement, sur le territoire de la CMQ, des immeubles où logent le gouvernement, ses ministères et tout organisme gouvernemental,– l'aménagement, sur le territoire de la CMQ, des infrastructures de transport et de communication qui donnent accès à la capitale, la désignation des parcours cérémoniels, la localisation des missions diplomatiques et des organisations internationales, et les conditions d'une présence internationale,– l'aménagement et le développement du territoire de la CMQ ainsi que de celui des municipalités locales et des municipalités régionales de comté qui en font partie ;■ conseiller l'Assemblée nationale sur la construction, la conservation et l'aménagement de ses immeubles.

Portée du mandat

10 Le présent audit porte sur la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission et la gestion des activités de celle-ci. Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

11 Les travaux d'audit ont soulevé des lacunes à l'égard de la gouvernance et de la gestion des activités de la Commission qui nuisent à l'efficience et à l'efficacité de ses interventions.

12 Ces travaux se sont articulés autour de six axes : la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission, la vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec, la gestion des projets, la gestion des contrats, le maintien d'actifs ainsi que les pratiques de gestion concernant notamment les événements.

2.1 Gouvernance effectuée par le conseil d'administration

13 Conformément à sa loi constitutive, les affaires de la Commission sont gérées par son conseil d'administration. Celui-ci est responsable des décisions de la Commission auprès du gouvernement et son président est chargé d'en répondre auprès du ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale. Selon sa loi, 13 membres sont nommés par le gouvernement, dont un président, qui est aussi le directeur général de l'organisation.

14 Le fonctionnement du conseil d'administration ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle de gouvernance.

15 Nous avons vérifié la composition du conseil ainsi que son fonctionnement. Plusieurs facteurs contribuent à affaiblir sa gouvernance, comme il est démontré ci-dessous.

Cumul de fonctions : président du conseil et directeur général de la Commission	■ Le cumul des fonctions de président du conseil et de directeur général de la Commission diminue le pouvoir de surveillance des membres du conseil et leur capacité à prendre des décisions impartiales à l'égard des activités de la Commission et à l'abri de toute influence indue de la direction.
Présence systématique des membres de la direction au conseil : absence de huis clos	■ La présence systématique et continue des membres de la direction au conseil ne favorise pas la discussion entre les membres de celui-ci, qui doivent porter un jugement sur la performance générale de la Commission et, donc, sur les actions de la haute direction.
Consultation du conseil : information inadéquate, tardive ou incomplète	■ Le conseil reçoit beaucoup d'information sur les activités et les projets de la Commission, à un point tel que l'information nécessaire pour assurer une bonne gouvernance peut s'en trouver occultée. De plus, de l'information est transmise tardivement aux membres du conseil, ce qui l'empêche de bien jouer son rôle. Enfin, de l'information est tout simplement absente. Par exemple, le conseil ne reçoit pas d'information se rapportant à la gestion des risques effectuée par la Commission. D'ailleurs, cette dernière n'a pas de processus officiel ni de registre portant sur les risques de l'organisation.

Près de la moitié des postes du conseil vacants depuis mai 2017

- Le nombre de postes vacants au conseil affecte la capacité de celui-ci à exercer les fonctions prévues par la loi et met en péril l'atteinte du quorum à chacune de ses rencontres. Cette difficulté a une incidence sur la compétence collective du conseil.
- Au cours de la période examinée, aucune rencontre n'a été tenue avec les 13 membres prévus par la loi, puisque plusieurs postes étaient vacants au 31 mars de chaque année.

	2015	2016	2017	2018
Postes pourvus	9	8	9	7
Postes vacants	4	5	4	6

- Depuis mai 2017, toutes les rencontres du conseil ont eu lieu à titre d'information étant donné l'absence de quorum (soit sept membres présents). En effet, tous les points nécessitant une décision devaient faire l'objet, après une réunion du conseil, d'une résolution écrite transmise à l'ensemble des membres habilités à voter. Cette procédure ne permet pas la tenue des échanges nécessaires entre les membres et n'est pas conforme puisqu'elle n'a pas été prévue dans la réglementation interne.
- En 2016, de la mi-septembre à la mi-octobre, le conseil ne comptait pas suffisamment de membres pour atteindre le quorum. Ainsi, la Commission n'était gouvernée par aucune instance légitimement prévue par le gouvernement. En septembre 2016, devant le risque d'absence de quorum lors de ses prochaines rencontres, le conseil a délégué à la présidente-directrice générale le pouvoir de procéder à tout engagement supérieur à 500 000 dollars. Bien que la délégation des pouvoirs ait été de courte durée, elle ne respectait pas la réglementation en vigueur. Il est à noter que, depuis mai 2018, le nombre de membres au conseil est de nouveau insuffisant pour l'atteinte du quorum. La Commission n'est ainsi plus gouvernée par aucune instance légitimement prévue par le gouvernement.
- Selon la documentation fournie par la Commission, aucun membre du conseil n'a été nommé sur la recommandation de la Ville de Québec de même que de la nation huronne-wendat. De plus, actuellement, aucun membre ne réside sur le territoire de la ville de Lévis, ce que prévoit pourtant sa loi.

Structure lacunaire pour ce qui est du fonctionnement du conseil et de ses comités

- Le conseil n'a pas mis sur pied de comité exécutif comme le suggère la loi constitutive de la Commission, auquel certains pouvoirs auraient pu être délégués.
- Quant au comité de vérification, il ne s'assure pas que des mécanismes de contrôle interne sont mis en place et qu'ils sont adéquats et efficaces, bien qu'il effectue le suivi de contrats. Il ne s'assure pas non plus de la mise en place d'un processus de **gestion des risques**.
- Entre avril 2014 et mars 2017, la présidente-directrice générale a dirigé le comité de vérification, bien que cette responsabilité soit assignée à un autre membre.
- De plus, le conseil ne s'est pas doté de comités pouvant l'aider dans sa gouvernance, tels qu'un comité de gouvernance ou de ressources humaines. Bien qu'un comité d'éthique existe, celui-ci ne compte aucun membre présentement.

La Commission de la capitale nationale canadienne se sert d'un cadre intégré de gestion des risques pour cibler, gérer et atténuer les risques. Elle l'applique à la prise de décisions, à la gestion de projets et à la planification. La capacité, la réputation et l'influence ainsi que la sécurité ont été ses principaux risques d'entreprise en 2016-2017.

16 Des lacunes observées dans le fonctionnement du conseil affectent la Commission et ont des conséquences notamment sur la vision ainsi que la gestion des activités de l'organisation, comme nous le verrons dans les prochaines sections.

Recommandations

17 Les recommandations suivantes s'adressent au conseil d'administration de la Commission.

- 1** Revoir ses politiques en matière de gouvernance afin de jouer davantage le rôle qui lui incombe, en conformité avec les saines pratiques de gestion.
- 2** Statuer sur l'information de gestion qu'il doit obtenir, notamment en précisant le type d'information voulue, la fréquence de réception souhaitée et l'échéancier.

18 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 3** S'assurer que le conseil d'administration reçoit une information suffisante en temps opportun pour qu'il puisse exercer adéquatement son rôle.

2.2 Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec

19 La Commission a été créée en reconnaissance du statut exclusif de la capitale nationale, caractérisée par ses institutions, ses sites et ses monuments patrimoniaux. L'objectif est qu'elle y contribue par son aménagement et son embellissement, avec l'aide de partenaires. Pour y parvenir, elle doit posséder une vision claire de sa contribution au développement de la capitale nationale pour les prochaines décennies.

20 La planification stratégique constitue un des outils de gouverne que se donne une organisation pour réaliser sa vision sur une période de trois à cinq années. Elle repose sur une définition d'objectifs clairs et précis accompagnés de cibles. Les plans d'action qui en découlent permettent à la fois d'orienter les actions ainsi que de faciliter le suivi de leur mise en œuvre et la reddition de comptes. Il s'agit également d'un engagement public et d'un levier important de mobilisation pour un organisme.

21 La Commission n'a pas de vision à long terme de sa contribution au développement de la capitale nationale. De plus, les éléments de sa planification stratégique demeurent embryonnaires et les plans d'action qui en découlent ne sont pas respectés. Ainsi, la Commission peut difficilement influencer le gouvernement et ses partenaires, de qui elle dépend fortement sur le plan du financement et de la réalisation des projets.

L'indicateur de performance est une information permettant de juger des progrès accomplis et de mesurer le succès en matière d'efficacité, d'efficience ou de qualité.

22 Bien qu'elle travaille à l'élaboration d'une politique d'aménagement depuis 2014, la Commission ne s'est pas donné de vision claire sur plusieurs décennies. Pourtant, à la lumière de sa mission, une telle vision serait nécessaire.

23 De plus, la planification stratégique 2016-2021 de la Commission ne contient pas d'objectifs mesurables, ni d'**indicateurs de performance**, ni de cibles. Elle a investi de nombreux efforts dans la démarche d'élaboration sans toutefois suivre les lignes directrices gouvernementales, qui demandent que de tels éléments y figurent. Pourtant, la planification stratégique antérieure contenait des indicateurs. En raison de l'absence de ces éléments, il est plus difficile de juger des progrès accomplis et de mesurer l'atteinte des objectifs en matière d'efficacité, d'efficience ou de qualité des services.

24 Par ailleurs, les plans d'action découlant de la planification stratégique sont incomplets. En effet, avant 2017-2018, les plans d'action annuels de la Commission étaient davantage une longue liste d'activités possibles. De plus, ils ne précisaient pas les responsabilités, ni les moyens nécessaires, ni les modalités liées à la mise en œuvre de ces activités.

25 L'absence d'une vision claire influence la pertinence des choix d'orientations, d'activités et de projets, comme il est démontré ci-dessous.

Janvier 2014	La Commission a entrepris la recherche de vocations pour la réhabilitation des Nouvelles-Casernes. Selon la planification initiale, cette recherche devait aboutir, en décembre 2014, à des recommandations destinées au gouvernement quant aux vocations à retenir. Bien que la Commission ait tenu des consultations, notamment auprès de partenaires, ainsi qu'un appel de propositions, aucune vocation n'a été trouvée plus de quatre ans plus tard.
Avril 2014	La Commission prônait l'abandon des activités qui ne rapportaient pas d'argent pour pallier les mesures de contrôle des dépenses demandées par le Conseil du trésor pour l'exercice 2014-2015, et ce, sans en évaluer les effets sur sa mission ou sur les services offerts.
Mars 2015	Afin de donner suite à la demande de compressions supplémentaires du Conseil du trésor, la Commission a élaboré une liste de projets à abandonner ou à reporter, parmi ceux dont le financement provenait du fonds de mise en valeur. Elle n'a toutefois pas établi, pour ses choix de restrictions, de critères qui tiendraient compte notamment des services qu'elle doit offrir ou des territoires qu'elle doit desservir selon sa mission.
Novembre 2016	Le conseil de la Commission a voté pour le report ou l'annulation de plus de la moitié des actions énumérées au plan d'action annuel qu'il avait adopté précédemment, en mars, et ce, sans justification écrite.
Novembre 2017	Le conseil de la Commission a approuvé des modifications au fonds de mise en valeur puisque plusieurs projets planifiés n'avaient pas été réalisés et que certains projets n'ayant pas été planifiés avaient été réalisés quand même, et ce, sans justification écrite.

26 La Commission a reporté de nombreux projets au cours des années. Une partie des budgets des projets demeurent liés à ceux-ci l'année suivante, mais la majorité des sommes sont reportées pour le développement d'autres projets. Le tableau 1 présente un portrait financier de ces reports pour le fonds de mise en valeur.

Tableau 1 Reports annuels de sommes budgétées au fonds de mise en valeur pour les projets d'aménagement

	Sommes budgétées		Sommes reportées	
	\$		\$	%
2014-2015	2 572 079		1 929 085	75
2015-2016	1 759 237		1 315 896	75
2016-2017	1 951 450		1 167 425	60

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

27 En l'absence d'une vision claire, articulée et connue publiquement, la Commission peut difficilement exercer une influence réelle sur le gouvernement et les nombreux partenaires qui partagent avec elle la responsabilité de l'aménagement du territoire.

28 Enfin, pour réaliser ses projets, la Commission est appuyée par deux comités consultatifs : l'un axé sur la commémoration et la mise en valeur du patrimoine et l'autre, sur l'aménagement, le design et l'architecture. Ces comités, composés de deux représentants du conseil et de membres externes recrutés pour leur compétence en lien avec la mission à remplir, doivent notamment conseiller la Commission sur ses orientations pour la réalisation de projets dans leur domaine respectif. Selon la réglementation interne de l'organisation, ces comités doivent se rencontrer au moins trois fois par année. Or, au cours de la période examinée, la Commission n'a pas tenu le nombre de rencontres requis (d'une à deux par année, selon le comité). Elle n'a donc pas bénéficié des expertises censées la soutenir dans ses fonctions aussi fréquemment que ce qui était prévu, ni les membres du conseil, qui doivent obtenir les comptes rendus de ces rencontres.

Recommandations

29 Les recommandations suivantes s'adressent à la Commission.

- 4** Se doter d'une vision à long terme de ce que devrait être la capitale nationale du Québec en collaboration avec ses principaux partenaires.
- 5** Veiller à ce que sa planification stratégique et les plans d'action qui en découlent soient en lien avec sa vision et incluent des objectifs mesurables, des indicateurs ainsi que des cibles, et à ce que les résultats fassent l'objet d'une reddition de comptes.

2.3 Gestion des projets

30 Une gestion rigoureuse d'un projet implique la réalisation adéquate des étapes suivantes :

- définir les besoins que vient combler le projet ;
- déterminer et évaluer des options possibles pour répondre à ces besoins, et justifier la solution retenue ;
- recenser et apprécier les risques ;
- évaluer rigoureusement les coûts du projet, sa rentabilité de même que la structure de financement, et établir l'échéancier ;
- définir clairement les rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes et obtenir en temps opportun toutes les autorisations nécessaires ;
- effectuer un suivi régulier du projet et en rendre compte aux instances appropriées.

31 La Commission n'effectue pas de manière rigoureuse les diverses étapes de gestion des projets examinés, ce qui augmente les risques que les fonds publics soient moins bien utilisés.

32 Nous avons examiné six projets en cours de réalisation entre 2014 et 2017 (annexe 3). Lors de nos analyses, nous avons tenu compte de la taille, du niveau de risque et de la complexité de chacun des projets. Plusieurs étapes de ces projets n'ont pas été réalisées adéquatement. Voici les principales lacunes que nous avons observées.

Nouvelles-Casernes (budget : 21 millions de dollars)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	
Faits saillants	<p>Depuis mars 2013, la Commission est mandatée pour effectuer les travaux de stabilisation du bâtiment et trouver une vocation au site. Les Nouvelles-Casernes sont la propriété du Centre hospitalier universitaire de Québec et une partie du terrain fait l'objet d'un bail emphytéotique d'une durée de 42 ans avec Parcs Canada. Une entente de principe a été conclue entre le Centre hospitalier et la Commission le 25 mars 2013 afin que les Nouvelles-Casernes deviennent la propriété de la Commission, mais le transfert reste à venir. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ À l'été 2017, la Commission n'a pas obtenu les autorisations des partenaires préalablement au lancement de l'appel d'offres sur la gérance des travaux, soit du ministère de la Culture et des Communications (pour l'autorisation de travaux sur un immeuble patrimonial) et de Parcs Canada (pour la permission d'entreprendre des travaux sur une partie du terrain lui appartenant). ■ Depuis janvier 2014, quatre appels d'offres ont été annulés pour : <ul style="list-style-type: none"> – la gérance des travaux : un appel d'offres annulé notamment en raison d'une importante sous-estimation des coûts, l'estimation étant passée de 75 000 à 673 000 dollars entre octobre 2016 et avril 2017, et le montant de la seule soumission acceptable étant de 1 million de dollars ; – la recherche d'une vocation pour le site : trois appels d'offres annulés (dont un non publié), notamment en raison de montants de soumission trop élevés par rapport au montant estimé. <p>Les processus contractuels auront pris près d'un an (gérance) et près d'un an et demi (vocation) à la Commission, sans que celle-ci attribue de contrat.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La vocation du site n'est toujours pas trouvée quatre ans après le début des réflexions (janvier 2014). ■ Le protocole d'entente par lequel le Centre hospitalier a confié à la Commission la réalisation de l'étude de faisabilité et des travaux de consolidation du site mentionnait déjà, en septembre 2013, que ces travaux étaient urgents. Or, la Commission a reporté leur échéance à décembre 2017, et ceux-ci ne sont toujours pas terminés. ■ Au 31 mars 2018, la Commission avait dépensé 1,2 million de dollars et engagé 8,3 millions de dollars pour le site, alors qu'elle ne détient toujours pas le titre de propriété. 					
Promenade Samuel-De Champlain, phase 3 – Volet planification (budget : 171,1 millions de dollars, y compris 11,5 millions de dollars pour le dossier d'affaires)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	
Faits saillants	<p>Depuis 2010-2011, la Commission élabore le dossier d'affaires du projet, y compris les plans et devis. Cependant, le projet a été arrêté parce qu'il a été retiré temporairement du plan québécois des infrastructures de 2014 à 2016. À ce moment, la Commission avait déjà dépensé près de 6 millions de dollars en honoraires. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ À l'égard de la gérance des travaux, un écart important est observé entre l'estimation de la Commission (4 millions de dollars) et le montant du contrat (8 millions de dollars). ■ Il existe un risque de dépassement de coûts pour les services professionnels (volet de l'ingénierie), en raison d'une réclamation d'honoraires supplémentaires de la firme. ■ Pour le contrat attribué dans le cadre du dossier d'affaires, la Commission a précisé son besoin durant l'accomplissement des travaux et a réalisé que les efforts requis pour l'obtention d'un livrable répondant aux normes étaient beaucoup plus importants que ce qui avait été prévu. Ainsi, selon la Commission, plus de 300 heures additionnelles ont été effectuées par celle-ci. ■ Un désaccord sur la propriété d'une portion de terrain a été un enjeu jusqu'à tout récemment (avril 2018). Bien que la Commission considère maintenant cet enjeu comme réglé et qu'une entente soit en cours d'élaboration, cette situation a mis en péril l'approbation du dossier d'affaires, alors qu'il avait déjà coûté près de 9 millions de dollars au 28 février 2018. 					

Place des Canotiers – Concession alimentaire

	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	n/a ¹	n/a ¹	√	√	√	√
Faits saillants	<p>La Commission n'est pas gestionnaire du projet, mais elle sera éventuellement la propriétaire du site. Un budget de 39 millions de dollars a été octroyé à la Société québécoise des infrastructures pour la réalisation du projet. Toutefois, nous avons constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune entente n'a été conclue avec la Société québécoise des infrastructures pour formaliser les rôles et responsabilités des parties, alors qu'à l'origine, la Commission devait être chargée de l'exploitation de la concession alimentaire prévue pour le site. ■ La Commission a autorisé le fournisseur à commencer des travaux visant l'exploitation de la concession alimentaire, bien que la demande de modification de zonage à la Ville n'eût pas encore été acceptée. ■ La Ville ayant refusé le changement de zonage pour la concession, la Commission a dû annuler le contrat du fournisseur. À la suite d'une réclamation de ce dernier, la Commission a dû payer un montant significatif en dédommagement. 					

Observatoire de la Capitale – Réaménagement (coût : 459 000 dollars)

	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	√	√	√	√	√
Faits saillants	<p>En 2014-2015, la Commission a entrepris le renouvellement de son exposition offerte à l'Observatoire de la capitale. Depuis sa planification initiale, les coûts du projet ont presque doublé (de 230 000 à 459 000 dollars). Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Commission a entrepris le projet avant d'obtenir la confirmation du partenaire concerné (dont la contribution au coût total du projet est de près de 40 %). À la suite du désistement de ce partenaire, la Commission a dû rapidement trouver une autre source de financement. ■ La Commission n'a pas attendu le rapport final du concepteur ni les autorisations nécessaires avant de procéder à des travaux sur le site de l'Observatoire, ce qui a entraîné les conséquences suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – un premier avenant de 30 % au contrat de l'installateur pour qu'il s'ajuste à la version finale du concepteur ; – un deuxième avenant au même contrat, portant le total des dépassements à 65 % du coût initial, pour assurer la mise aux normes requise par le propriétaire du site après l'inauguration de l'exposition. ■ L'absence de suivi systématique des besoins occasionne le paiement de travaux non prévus au contrat de conception, alors que des travaux prévus ne sont pas effectués. Au total, sur trois ans, la Commission a attribué trois contrats ainsi qu'un avenant au concepteur de l'exposition (fractionnement de contrats, abordé au paragraphe 43). 					

Sentier des Grèves – Escalier 8 (coût : 4,5 millions de dollars, y compris 330 000 dollars pour l’escalier 8)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes	√	n/a ¹	√		n/a ¹	n/a ¹
Faits saillants	<p>Notre analyse a porté sur la réalisation de l’escalier 8, qui s’est échelonnée de 2015 à 2016. Nous avons notamment constaté les lacunes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ L’estimation inclut une contingence de 30% sans justification. ■ Le coût réel est inférieur à l’estimation de 35 %. ■ Bien que le contrat d’ingénierie soit échu depuis deux ans, des travaux ont été entrepris par la firme d’ingénieurs avant que la Commission n’officialise la reprise des opérations par la réouverture du contrat ou l’établissement d’un nouveau contrat. 					

Buste de Lapalme (coût : 62 000 dollars)						
	Besoins	Options et solution	Risques	Coûts et échéancier	Rôles et autorisations	Suivi
Lacunes			√		√	
Faits saillants	<p>En 2016-2017, la Commission a reçu une demande de commémoration du ministère de la Culture et des Communications, dont la contribution au projet est de 50 000 dollars. Nous avons notamment constaté la lacune suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Des contrats ont été conclus avec l’artiste concepteur ainsi qu’en ingénierie avant la signature des ententes avec les partenaires du projet et avant l’obtention du permis de la Ville pour l’installation du monument. 					

1. Pour deux projets, l’ensemble des étapes de gestion de projet n’a pu être analysé en raison de la portion du projet couverte par nos travaux (concession alimentaire de la place des Canotiers et escalier 8 du sentier des Grèves).

33 Ainsi, notre analyse a fait ressortir des lacunes dans la réalisation des diverses étapes de gestion de projet, plus particulièrement de celles de l’obtention des autorisations nécessaires avant le début des travaux et de la définition claire des besoins pour l’allocation d’un budget en conséquence.

34 La Commission réalise la presque totalité de ses projets en collaboration avec des partenaires, principalement des ministères et des organismes du gouvernement ainsi que des municipalités. Toutefois, elle ne s’assure pas, dès le départ, de la conclusion d’ententes officielles qui prévoient notamment le partage des risques et formalisent les rôles et responsabilités des parties. Ainsi, pour cinq des six projets analysés, elle a commencé les travaux et engagé des dépenses sans avoir l’adhésion écrite du partenaire, ce qui a entraîné des retards dans la réalisation du projet, des modifications à celui-ci et des coûts supplémentaires. Par exemple, dans un des projets, la Commission a dû assumer seule le règlement d’un litige, alors qu’elle n’en était pas le maître d’œuvre, qu’elle n’avait reçu aucun budget d’accompagnement ni de fonctionnement pour ce projet et qu’aucune entente officielle n’avait été signée avec le gestionnaire du projet. Selon un avis juridique demandé par la Commission, elle n’avait aucun recours contre ce dernier.

35 Les budgets des projets sont régulièrement modifiés notamment faute d’une analyse adéquate des besoins. Ainsi, dans plusieurs cas, en raison de l’absence de justification, il est impossible de déterminer si les dépassements de coûts étaient motivés. Cette situation, qui s’observe également dans le processus contractuel, sera traitée de façon plus détaillée dans la section suivante.

Recommandation

36 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

6 Veiller à ce que chaque projet fasse l'objet d'une gestion rigoureuse, notamment pour l'obtention des autorisations préalables, la définition des besoins et l'évaluation des risques.

2.4 Gestion des contrats

37 La *Loi sur les contrats des organismes publics* établit certains principes fondamentaux, comme la transparence du processus de gestion contractuelle, un traitement intègre et équitable des concurrents ainsi qu'une reddition de comptes fondée sur la responsabilité des dirigeants d'organismes publics et sur une bonne utilisation des fonds publics.

38 Les contrats conclus par la Commission peuvent être regroupés en trois grandes catégories : l'approvisionnement en biens, la construction et les services (professionnels et techniques). Leur importance relative dépend essentiellement des projets entrepris par la Commission.

39 Du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2017, la Commission a conclu 809 contrats de plus de 1 000 dollars. Nous avons analysé 28 contrats attribués dans le cadre de la réalisation des 6 projets examinés. Nous avons ajouté 52 contrats principalement sur une base aléatoire, en fonction de leur mode d'attribution. Certains ont toutefois été ajoutés parce qu'ils présentaient des situations à risque (annexe 1). Au total, notre échantillon représente 10 % de tous les contrats de 1 000 dollars et plus attribués par la Commission de 2014 à 2017. La valeur des 80 contrats analysés est de 13,81 millions de dollars (tableau 2), soit 61 % de la valeur totale des contrats de plus de 1 000 dollars conclus par la Commission de 2014 à 2017. De plus, certaines analyses ont porté sur l'ensemble des 809 contrats.

Tableau 2 Nombre et valeur des contrats analysés

Mode d'octroi	Nombre	%	Valeur (M\$)	%
Gré à gré	44	55,0	2,97	21,5
Appel d'offres sur invitation	16	20,0	0,21	1,5
Appel d'offres public	20	25,0	10,63	77,0
Total	80	100,0	13,81	100,0

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

40 Compte tenu du nombre important de contrats octroyés à des montants inférieurs aux seuils gouvernementaux d'appel d'offres, la Commission s'est dotée d'une directive interne pour encadrer leur attribution. En 2016-2017, elle a revu cette directive afin d'augmenter les seuils d'attribution des contrats qu'elle conclut de gré à gré ainsi que par des appels d'offres sur invitation. Les seuils adoptés par la Commission demeurent toutefois plus restrictifs que les seuils gouvernementaux d'appel d'offres, comme il est démontré ci-dessous.

Mode d'octroi	Approvisionnements	Services et construction
Gré à gré		
Seuil de la Commission	De 0 à 9 999 dollars ¹	De 0 à 14 999 dollars ²
Seuil gouvernemental	De 0 à 24 999 dollars	De 0 à 99 999 dollars
Appel d'offres sur invitation		
Seuil de la Commission	De 10 000 à 24 999 dollars ³	De 15 000 à 24 999 dollars ⁴
Seuil gouvernemental	-	-
Appel d'offres public		
Seuil de la Commission	25 000 dollars et plus	25 000 dollars et plus
Seuil gouvernemental	25 000 dollars et plus	100 000 dollars et plus

1. Le seuil était de 0 à 4 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

2. Le seuil était de 0 à 9 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

3. Le seuil était de 5 000 à 24 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

4. Le seuil était de 10 000 à 24 999 dollars avant son rehaussement en décembre 2016.

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

Respect des règles et des saines pratiques relatives aux contrats

41 Dans le cadre de nos travaux, nous avons vérifié si la Commission respectait non seulement les règles, mais également les bonnes pratiques de gestion contractuelle.

42 La Commission contrevient souvent à la réglementation en vigueur et s'éloigne des saines pratiques en matière de gestion contractuelle.

Non-respect de la réglementation

43 En premier lieu, nous avons vérifié si les contrats attribués par la Commission respectaient les éléments de la réglementation que nous avons sélectionnés. Voici les principales lacunes observées.

Signature de contrats après le début des travaux ou à la fin de ceux-ci

- Près du tiers des contrats de gré à gré (201 sur 704) attribués entre 2014 et 2017 ont été signés après le début des travaux prévus, dont près de la moitié (89 sur 201) seulement à la fin des travaux prévus. Pour les appels d'offres, 14 des 102 contrats ont été signés après la date de début.
- L'analyse des contrats de notre échantillon démontre que ces situations auraient pu être évitées car elles ne représentent pas des situations d'urgence (21 contrats avec retard de signature sur 76 contrats conclus). Au contraire, il s'agit même parfois de besoins récurrents, donc prévisibles (10 des 21 cas de retard) (ex. : services de déneigement, d'entretien ménager ou d'entretien préventif).
- En cas de litige, les travaux effectués avant la signature du contrat peuvent entraîner des risques pour la Commission.

Fractionnement de contrats dans un des projets analysés

- Trois contrats de gré à gré consécutifs ont été attribués au même prestataire entre avril 2015 et mars 2017 pour un total de 202 000 dollars.
- Des travaux similaires sont inscrits dans deux de ces contrats.
- Chacun de ces trois contrats déroge au seuil interne fixé par la Commission (14 999 dollars, ou 9 999 dollars avant son rehaussement en 2016) et l'ensemble des sommes engagées envers ce même prestataire ne respecte pas le seuil gouvernemental (100 000 dollars).

Peu de publications conformes dans le **SEAO** : manque de transparence

- Pour plus de la moitié des contrats de gré à gré de 25 000 dollars et plus analysés (7 sur 12), la publication une fois le contrat signé n'a pas été faite dans le SEAO dans les délais prescrits.
- Entre 2014 et 2017, un seul de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 dollars et plus a fait l'objet, à son échéance, d'une reddition de comptes au SEAO, ainsi que le prescrit la loi. Or, selon l'information fournie par la Commission au moment de l'audit, plus de 50 contrats auraient dû faire l'objet d'une telle reddition de comptes.

Non-respect de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* : aucune preuve du caractère inévitable des contrats

- Cette loi a pour objet de renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle des effectifs des organismes publics, notamment pour suivre et encadrer leur évolution.
- La Commission n'a transmis aucune autorisation préalable du dirigeant au Secrétariat du Conseil du trésor en vertu de cette loi lorsque cela était requis (36 contrats de service auraient dû faire l'objet d'une telle autorisation préalable).

Le SEAO (Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec) est une application accessible par Internet qui regroupe les différents avis de marchés publics et qui contient des renseignements relatifs aux contrats attribués par le gouvernement du Québec. La réglementation à cet égard précise que l'information relative aux contrats des organismes publics qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars doit être publiée dans le SEAO.

Non-respect de la réglementation interne

- La Commission déroge fréquemment aux seuils relatifs au mode d'attribution qu'elle a elle-même établis dans sa directive interne.
 - Sur 44 contrats de gré à gré analysés, 4 ne respectent ni le seuil interne ni le seuil gouvernemental. Une dérogation a toutefois été autorisée pour 3 d'entre eux, selon la procédure prévue par la réglementation.
 - Par ailleurs, 18 contrats (sur 44) n'ont, quant à eux, dérogé qu'au seuil interne, mais 5 de ces dérogations n'ont pas été autorisées par la présidente-directrice générale ainsi que l'exige la réglementation interne.
 - Plus de la moitié des dérogations à la directive interne (10 sur 18) sont justifiées d'une manière inappropriée ou insuffisante.
-

Non-respect des saines pratiques de gestion contractuelle

44 En second lieu, nous avons vérifié si les contrats attribués respectaient les saines pratiques de gestion retenues aux fins de l'audit. À cet effet, bien que la Commission ait adopté une directive interne pour encadrer l'attribution des contrats, elle n'a pas produit, pour le 1^{er} février 2016, ainsi que l'exigeait le Secrétariat du Conseil du trésor, de lignes internes de conduite en matière de gestion contractuelle. L'objectif de l'adoption de celles-ci était d'amener les organismes à se doter de mécanismes permettant d'assurer le recours à de saines pratiques de gestion contractuelle, dont la rotation des fournisseurs et l'ouverture à la concurrence.

45 Voici les principales lacunes observées.

Délai de réception

des soumissions trop court et un appel d'offres restrictif : limitation de la concurrence

- Entre 2014 et 2017, environ le quart de tous les appels d'offres sur invitation (16 sur 62) n'ont reçu qu'une seule soumission.
 - Or, la majorité des délais accordés aux soumissionnaires pour les appels d'offres sur invitation analysés (10 sur 16) ont été de sept jours ou moins. Un délai trop court pour la réception des soumissions peut contribuer à limiter la concurrence.
 - Dans un dossier analysé, des plaignants ont avisé la Commission que l'appel d'offres public était trop restrictif. La Commission a dû annuler cet appel d'offres, car seulement une soumission reçue (sur deux) était acceptable et le prix soumis dépassait le coût estimé de 53 %.
-

Tout appel d'offres public diffusé dans le SEAO doit prévoir un délai de réception des soumissions d'au moins 15 jours à compter de sa date de diffusion. Bien qu'un allègement soit possible pour les contrats dont la dépense est inférieure au seuil établi pour les appels d'offres publics, le délai de réception devrait tenir compte notamment de la nature, de la complexité et de l'envergure du contrat ainsi que de l'échéancier de réalisation prévu.

Rotation des fournisseurs et obtention du meilleur prix : peu d'assurance du meilleur prix obtenu

- La majorité des contrats de gré à gré analysés (36 sur 44) ne contiennent aucune démonstration que la Commission a préalablement obtenu des prix auprès de différents fournisseurs pour s'assurer qu'elle avait le meilleur prix possible.

Comités de sélection et évaluation des soumissions : des lacunes pour la majorité des cas et un conflit d'intérêts

- En ce qui a trait aux neuf appels d'offres analysés et pour lesquels la Commission a eu recours à un comité de sélection, l'ensemble des pratiques recommandées pour la formation des comités, telles que l'établissement de leur constitution avant le lancement de l'appel d'offres ainsi que la validation de leur composition par le dirigeant ou son représentant désigné, n'a été respecté que pour un seul appel d'offres.
- Un directeur de la Commission qui était au courant d'un conflit d'intérêts entre la chargée de projet et le concepteur désigné de l'une des firmes soumissionnaires a laissé le processus d'appel d'offres suivre son cours. Le directeur a même siégé au comité de sélection. Cette firme a remporté l'appel d'offres, ce qui a occasionné, d'une part, pour la Commission, des frais juridiques pour l'établissement de la démarche à suivre en raison du conflit d'intérêt et, d'autre part, le remplacement du concepteur désigné par la firme.

Un organisme public peut modifier ses documents d'appel d'offres ou répondre aux questions soulevées par les soumissionnaires au moyen d'un addenda publié au SEAO ou transmis aux soumissionnaires invités lorsqu'il s'agit d'un appel d'offres sur invitation.

Analyse des besoins lacunaire : importance des addendas

- L'analyse des besoins est lacunaire pour près de la moitié des appels d'offres analysés (15 sur 33). Cela s'observe notamment par l'importance des **addendas** produits après le lancement d'appels d'offres. Parmi les appels d'offres analysés contenant des addendas (24), près du tiers (7) comportaient chacun 3 ou 4 addendas portant sur des modifications au contenu, principalement aux plans et devis ou découlant de nombreuses questions adressées par les soumissionnaires.

Répartition des rôles et des responsabilités

46 L'ensemble des directions de la Commission prennent part au processus de gestion contractuelle. La Direction des affaires administratives gère ce processus, mais les directions faisant une demande de contrat doivent lui fournir toute l'information requise en vue de l'élaboration du contrat, telle que la fiche d'engagement spécifiant le type d'attribution et le budget prévu ou les plans et devis.

47 Les rôles et responsabilités des directions dans le processus de gestion contractuelle ne sont pas toujours bien compris ni respectés, ce qui a un effet sur la tenue des activités et entraîne de longs délais évitables.

48 Notre analyse révèle que le temps nécessaire pour produire l'ensemble de l'information requise pour l'élaboration d'un contrat de gré à gré est souvent long. Par exemple, le délai moyen d'obtention de cette information est de 49 jours et varie de 1 à 260 jours.

49 Selon des représentants de la Commission, les délais sont causés par une incompréhension des rôles et des responsabilités des parties et un non-respect de ceux-ci. D'ailleurs, certains dossiers analysés montrent des va-et-vient entre les directions opérationnelles et la Direction des affaires administratives. Par exemple, des erreurs ont été notées dans les plans et devis appuyant la demande de contrat. Normalement, la révision de ceux-ci devrait être effectuée par la direction opérationnelle, puisque les chargés de projet et le directeur possèdent les compétences nécessaires. Or, les erreurs, dans les plans et devis notamment, sont constatées lors de la production des documents contractuels par la Direction des affaires administratives, qui doit alors retourner les documents à la direction opérationnelle chargée d'apporter les corrections nécessaires, ce qui retarde d'autant l'ensemble du processus contractuel.

Recommandation

50 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

7 Respecter la réglementation en vigueur et les saines pratiques de gestion lors de l'attribution des contrats et s'assurer que les rôles et les responsabilités des directions liés au processus de gestion contractuelle sont bien compris et respectés.

2.5 Maintien d'actifs

51 Le **maintien d'actifs** consiste à effectuer des travaux afin de maintenir ou de rétablir l'état physique d'un actif pour assurer la santé et la sécurité des personnes, poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, réduire la probabilité de défaillance ou contrer sa vétusté physique. Il s'agit souvent d'une réparation majeure, y compris les travaux de mise aux normes. Des travaux de maintien d'actifs non effectués entraînent un déficit de maintien d'actifs qui nécessitera des investissements additionnels. Les sommes allouées au maintien d'actifs sont généralement considérées comme un investissement (immobilisation).

52 Le maintien d'actifs diffère de l'**entretien**, qui consiste en des travaux de faible envergure, planifiés et récurrents, visant la poursuite de l'exploitation d'un actif. L'entretien permet de prévenir, de retarder ou d'empêcher l'usure ou la détérioration de l'actif (entretien préventif) ou encore de corriger une défaillance ou une altération de son fonctionnement (entretien correctif). La dépense d'entretien est une dépense courante normalement financée par le budget de fonctionnement de l'organisme. Elle n'est pas considérée comme un investissement.

Des travaux de maintien d'actifs sont, par exemple, le remplacement des fenêtres d'un édifice, d'un mur de brique devenu instable et dangereux ou du tablier d'un pont.

Des travaux d'entretien sont, par exemple, le remplacement du scellant des fenêtres ou la réparation de mortier de briques.

53 Ainsi, la gestion efficace d'un parc d'infrastructures implique notamment une connaissance appropriée de l'état des bâtiments et des infrastructures ainsi que la capacité d'évaluer les interventions nécessaires et leur priorité, car le niveau de vétusté d'une infrastructure permet de déterminer si elle présente ou non un déficit de maintien d'actifs.

54 La Commission ne possède pas de portrait complet de la vétusté de ses propriétés et les actions prévues à son plan de maintien d'actifs font régulièrement l'objet de reports. Cette situation augmente les risques de coûts supplémentaires et de détérioration dans la préservation et l'usage de ses sites.

55 La Commission ne s'est pas dotée d'une politique et de procédures pour l'évaluation de ses actifs. Bien que l'entretien régulier de ses actifs soit planifié et réalisé, elle ne dispose pas d'un portrait global de l'état de vétusté de ses propriétés ni de système lui permettant de prioriser les interventions et d'en effectuer le suivi.

56 Annuellement, la Commission établit un plan de maintien d'actifs sur trois ans qui répertorie les principaux projets qu'elle entend réaliser. Toutefois, il n'est pas complet, car il ne fait pas mention de certains travaux que la Commission prévoit pourtant effectuer au cours de la même période. Par exemple, des travaux majeurs sur des infrastructures routières et s'échelonnant entre 2017 et 2021 ont un budget de près de 2 millions de dollars (dont 1,2 million de 2017 à 2020) selon un document interne, mais ne sont estimés qu'à 82 000 dollars dans le plan triennal. Le même constat s'observe sur un autre site, avec des travaux de plus de 3 millions de dollars prévus, mais pour lesquels l'estimation des coûts figurant au plan triennal n'est que de 50 000 dollars.

57 De plus, des changements majeurs sont apportés au plan triennal annuellement, et ce, sans justification. Certains portent même sur des actifs pourtant considérés comme prioritaires.

58 Par ailleurs, annuellement, la Commission reporte plus de la moitié du budget prévu au plan de maintien d'actifs. En 2016-2017, le budget prévu par la Commission relativement au maintien d'actifs était de 2,5 millions de dollars, soit 3% de la valeur des actifs. Il doit servir à assurer le maintien, l'intégrité et la sécurité de 26 bâtiments et de 53 infrastructures situés dans 10 parcs, espaces verts publics ou sites, plus de la moitié des bâtiments étant situés au parc du Bois-de-Coulonge et au domaine Cataraqui.

59 Ainsi, depuis 2015, les interventions réalisées n'ont représenté qu'un peu plus du tiers des sommes que la Commission avait pourtant prévues dans sa planification annuelle. De plus, le niveau de réalisation est à la baisse, comme l'illustre le tableau 3.

Tableau 3 Montant consacré au maintien d'actifs

	Planifié	Dépensé	
	M\$	M\$	%
2014-2015	2,08	0,97	46,63
2015-2016	3,09	1,05	33,98
2016-2017	2,46	0,78	31,71

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

60 La gestion du maintien d'actifs concernant le **parc du Bois-de-Coulonge** illustre l'enjeu lié au maintien. Pour 2016-2017, ce parc accaparait la majorité de l'enveloppe budgétaire consacrée au maintien d'actifs, soit 1,7 sur 2,5 millions de dollars. On observe dans ce dossier une variation des travaux prévus, des écarts entre les travaux prévus et ceux réalisés ainsi qu'un manque de justification des décisions prises. Voici nos observations concernant les principales activités de maintien.

Selon le rapport annuel de la Commission, le parc du Bois-de-Coulonge, d'une superficie de près de 24 hectares, est la seule châtelainie concédée en Nouvelle-France et dont les origines remontent à 1657, et constitue le joyau des parcs gérés par la Commission de la capitale nationale du Québec.

Consolidation de la maçonnerie et réfection des serres

- En 2013-2014, des travaux de consolidation de la maçonnerie des serres étaient prévus pour 2015-2016 au coût estimé de 107 000 dollars.
Ces travaux n'ont pas été effectués et n'ont plus figuré au plan pendant deux ans, pour s'y trouver de nouveau en 2016-2017. Prévus pour 2017-2018 au coût estimé de 70 000 dollars, ils n'ont toujours pas été réalisés à ce jour.
- Des travaux de réfection des serres ont été ajoutés à la planification pour 2019-2020 au coût estimé de 405 000 dollars.

Mise aux normes des écuries

- En 2014-2015, des travaux étaient prévus pour 2015-2016 au coût estimé de 763 000 dollars.
Peu de travaux ont été effectués par la suite (126 000 dollars de 2015-2016 à 2016-2017).
- Les travaux ont été reportés deux ans de suite et les coûts estimés ont augmenté :
 - en 2016-2017, les coûts estimés atteignaient déjà 1,4 millions de dollars et les travaux étaient prévus pour 2017-2018 et 2018-2019 ;
 - au 31 mars 2018, près de 1,5 million de dollars étaient engagés, mais les travaux n'étaient pas terminés.

Réparation du parement de bois extérieur de la maison du fermier et de la grange attenante

- En 2014-2015, des travaux étaient prévus pour 2016-2017 au coût estimé de 35 000 dollars.
- En 2015-2016, les travaux ont été reportés à 2017-2018 et leur coût était estimé à 55 000 dollars.
- En 2016-2017, les travaux ont été retirés de la planification même s'ils n'avaient pas été réalisés.

Centrale électrique

- Différents travaux étaient prévus en 2014-2015 au coût estimé de 105 000 dollars.
Une partie des travaux a été effectuée (14 000 dollars), le reste ne figurant plus à la planification.

61 Bien que les travaux prévus puis reportés à une année subséquente puissent évoluer, nous avons constaté, pour le parc du Bois-de-Coulonge, une augmentation de près de 700 000 dollars des coûts de certains travaux reportés (mise aux normes des écuries). Nous avons également observé certaines situations pour lesquelles une augmentation des coûts risque de se produire, puisque des travaux ont été retirés de la planification sans avoir été réalisés (maison du fermier et centrale électrique).

62 Enfin, notons que la Direction des parcs et espaces verts est responsable du maintien d'actifs à la Commission. Toutefois, malgré le recrutement d'une personne à l'automne 2017, elle ne possède pas l'ensemble des ressources professionnelles lui permettant de réaliser les projets planifiés. Celles-ci relèvent de la Direction de l'aménagement et de l'architecture. Or, les intérêts de cette dernière portent davantage sur le développement de projets d'aménagement que sur le maintien. Selon certains intervenants, l'absence de lien hiérarchique entre la directrice responsable du maintien d'actifs et les ressources professionnelles permettant de le réaliser contribue à la remise systématique des activités de maintien d'actifs.

63 Les nombreux reports peuvent à long terme être trop importants pour qu'un actif puisse être remis en état. Ultimement, cela augmente les risques de coûts supplémentaires et de détérioration dans la préservation et l'usage des sites historiques et patrimoniaux.

Recommandation

64 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

8 Dresser un portrait global périodique de l'état des infrastructures et des bâtiments dont elle est responsable afin d'être en mesure de prioriser les interventions à réaliser, de justifier adéquatement, le cas échéant, le report ou l'abandon des interventions prévues, et d'en rendre compte au conseil d'administration.

2.6 Gestion des événements et autres pratiques

65 Nous nous sommes intéressés à la gestion d'événements effectuée par la Commission ainsi qu'à certaines pratiques de gestion de la haute direction.

66 Certaines pratiques de gestion à la Commission ne favorisent pas une bonne utilisation des fonds publics.

Gestion du domaine Catarauqui

67 Dans le cadre de sa mission de mise en valeur de l'histoire de la capitale nationale, la Commission exploite le site du **domaine Catarauqui**. Depuis sa réfection en 2010, elle y a tenu, selon son rapport annuel 2016-2017, près de 2 500 événements, y compris la location du site pour des événements privés, tels que des mariages, et des événements publics de découvertes, tels que des repas gastronomiques, des concerts classiques avec dégustation ou des portes ouvertes.

Le domaine Catarauqui est un des vestiges de la présence des grands domaines anglais au 19^e siècle. Il comprend une villa et neuf dépendances.

68 Dans un contexte de développement des affaires, la Commission choisit parfois d'accorder un rabais pour la location du site, notamment si un événement lui permet de faire connaître le lieu à une nouvelle clientèle ou lui procure de la visibilité. Par ailleurs, elle offre des tarifs préférentiels aux organismes de bienfaisance ainsi qu'aux ministères et aux organismes de la fonction publique. Finalement, elle a conclu deux ententes avec des partenaires ayant contribué à l'aménagement du site. Au total, elle a offert plus de 270 000 dollars de rabais entre 2014 et 2018.

69 Or, l'analyse des rabais accordés sur cette période démontre que la décision d'allouer ou non un rabais n'est parfois pas balisée, mais est plutôt laissée à la discrétion de la direction responsable (ex. : rabais offerts à des clients récurrents, gratuités non expliquées).

70 Qui plus est, pour un rabais accordé en échange de visibilité, il n'existe pas toujours d'entente officielle qui confirme la visibilité dont doit bénéficier la Commission et, lorsqu'il y en a une, elle est signée après la date de location. À ce moment, il est difficile de déterminer si la Commission a effectivement bénéficié d'une visibilité en échange du rabais offert.

71 Ces rabais non balisés, qui représentent un montant de près de 26 000 dollars, soulèvent des questions quant à la saine gestion des fonds publics, particulièrement dans le contexte d'une exploitation déficitaire. En effet, au cours des trois dernières années, l'exploitation du domaine Catarauqui par la Commission a été déficitaire de plus de 270 000 dollars.

72 Le tableau 4 présente le déficit annuel de ce site pour les trois dernières années.

Tableau 4 Exploitation du domaine Cataract (en dollars)

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Revenus (locations de salles, activités, etc.)	392 450	434 903	399 033	1 226 386
Charges (traitements et avantages sociaux, nourriture, entretien et réparations, services professionnels, etc.)	444 893	570 727	482 546	1 498 166
(Déficit)	(52 443)	(135 824)	(83 513)	(271 780)

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

Autres pratiques de gestion

73 Des pratiques de gestion contestables ont été recensées, dont certaines impliquent des avantages consentis au personnel de la Commission. Ces pratiques sont les suivantes.

- | | |
|---|--|
| <p>Deux jours non payés à l'ensemble du personnel, à l'exception des cadres</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ En juillet 2015, la Commission a décidé de retirer deux journées de travail à l'ensemble de son personnel, à l'exception des cadres, pour pallier l'augmentation des salaires de 1 % demandée par le Secrétariat du Conseil du trésor cette année-là, puisqu'elle n'avait pas libéré les sommes nécessaires à même son budget. ■ La Commission n'a pas informé le conseil d'administration que les cadres n'étaient pas visés par cette mesure. |
|---|--|

Subvention offerte pour une activité organisée par un proche de la présidente-directrice générale

- La Commission peut, selon sa loi, contribuer à l'organisation et à la promotion d'activités et de manifestations à caractère historique. Elle ne possède toutefois pas de programme de subventions ou de directives claires concernant l'octroi de subventions à des organismes.
Or, en 2014, la Commission a offert une subvention de 10 000 dollars pour l'organisation, dans la région de la Capitale-Nationale, d'un événement dont un membre de la famille de l'ancienne présidente-directrice générale était l'un des responsables.
L'analyse de l'attribution de cette subvention a été demandée par la présidente-directrice générale et effectuée par la direction responsable de la promotion.
- En ce qui concerne cet événement, l'entente confirmant le paiement en échange de visibilité pour la Commission a été signée par un directeur presque neuf mois après le début des festivités.
- Le conseil d'administration n'en a pas été informé ni le comité de direction selon les procès-verbaux des rencontres.

Remboursement de frais de repas qui ne respectent pas la réglementation interne

- La directive interne de la Commission précise que les frais de repas peuvent être remboursés au personnel dans la mesure où le coût de chaque repas respecte la réglementation en vigueur. Or :
 - entre avril 2014 et mars 2017, seulement 1 remboursement de frais de repas sur 29 a respecté le montant maximum établi pour un dîner (14,30 dollars);
 - les remboursements ont parfois été de plus de deux fois le montant autorisé par personne, soit de 34,38 dollars.

Journées payées non prévues dans la fonction publique québécoise

- Annuellement, deux journées payées étaient offertes à l'ensemble du personnel entre le 25 décembre et le 1^{er} janvier sans qu'elles soient prévues dans la fonction publique québécoise ni dans la réglementation interne de la Commission.
- Le conseil d'administration n'en a pas été informé.
- Il est à noter que la Commission a mis fin à cette pratique en décembre 2017.

Recommandation

74 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 9 **S'assurer d'utiliser de bonnes pratiques de gestion dans le cadre de l'exploitation de ses sites lors d'événements et de l'administration de ses activités.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Commission de la capitale nationale du Québec

«La Commission de la capitale nationale du Québec prend acte de l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Elle y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques de gestion, dont quelques-unes d'entre elles font déjà l'objet de travaux. Les autres pratiques évoquées feront l'objet de décisions et d'orientations claires dans le cadre d'un plan d'action qui sera déposé dans les délais impartis et qui permettra de donner suite à l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général. À titre de nouvelle présidente-directrice générale, j'ai d'ailleurs été à même de constater, dès le début de mon mandat, les changements qui s'imposent sur le plan de la gestion de l'organisme.

«À cette étape, la Commission de la capitale nationale du Québec aimerait toutefois apporter quelques commentaires et mises en contexte en lien avec les recommandations du Vérificateur général.

«**Gouvernance effectuée par le conseil d'administration.** La loi constitutive de la Commission fait en sorte que la présidente du conseil d'administration de la Commission est également directrice générale de la Commission. Pour mettre fin à ce cumul de fonctions, il faudrait changer la loi constitutive de l'organisme, ce que ne recommande pas nommément le Vérificateur général.

«Une nouvelle présidente-directrice générale a été nommée à l'automne 2017. Elle a aboli la pratique faisant en sorte que les membres de la direction soient présents de manière systématique aux réunions du conseil.

«Le gouvernement du Québec est à compléter une démarche qui fera en sorte que de nouveaux membres seront nommés au conseil. Ces nominations permettront dorénavant au nouveau conseil d'exercer pleinement les fonctions attendues des membres.

«Par ailleurs, ce conseil complet permettra de donner suite à nombre de recommandations du Vérificateur général, notamment sur le plan de la représentativité, mais aussi sur la mise sur pied de comités en marge du conseil. Ces aspects seront développés dans le plan d'action suivant le dépôt de ce rapport, tout comme les mécanismes permettant une meilleure circulation de l'information.

« Vision de la Commission à l'égard de la capitale nationale du Québec.

La Commission est sensible aux recommandations portant sur la vision et la planification stratégique en découlant. À ce chapitre, la Commission a apporté, dès novembre 2017 à la demande de la nouvelle présidente-directrice générale, des précisions quant aux objectifs mesurables, aux indicateurs et aux cibles qui sont désormais intégrés dans le plan d'action découlant de la planification stratégique. Cette dernière sera appelée à évoluer grandement à la faveur de la vision qui fera l'objet d'une politique spécifique dans le cadre du dépôt de sa politique d'aménagement au cours des prochains mois. Le plan d'action à venir sera explicite à cet égard.

« Gestion des projets et des contrats. Bien qu'embryonnaire, la Commission est à poser les premiers jalons d'une démarche qui fera en sorte que la gestion de projets et la gestion de contrats feront désormais l'objet d'un processus rigoureux mieux défini.

« Dans l'attente de ce processus, la Commission a déjà modifié ses règles de fonctionnement à l'interne en lien avec l'attribution de contrats ou la gestion de projets. La Commission est d'avis que cela doit aller toutefois au-delà de ces gestes et s'incarner à partir des meilleures pratiques reconnues en ce domaine.

« Maintien d'actifs. La Commission entend dresser un portrait global de ses infrastructures et de ses bâtiments. Elle précisera les modalités de cet exercice dans le plan d'action à venir.

« Gestion des événements et autres pratiques. La Commission accorde une attention particulière à la recommandation ayant trait aux événements et autres pratiques en lien avec ses activités.

« À la demande de la nouvelle présidente-directrice générale, elle a déjà resserré les règles en matière d'adjudication de contrats en lien avec ses activités et restreint nombre de dépenses quant à son fonctionnement.

« Des politiques précises en lien avec ses façons de gérer des événements sont à venir. Elles seront clairement identifiées dans le plan d'action.

« Quant aux autres pratiques de gestion, si plusieurs font actuellement l'objet d'un examen minutieux, d'autres ont déjà été modifiées dans la foulée de l'arrivée de la nouvelle présidente-directrice générale. C'est le cas des deux journées offertes gracieusement au personnel durant la période des fêtes. Le Vérificateur général a d'ailleurs souligné la fin de cette pratique.

« La Commission de la capitale nationale du Québec considère le rapport du Vérificateur général comme étant une opportunité pour revoir sa structure de fonctionnement et ses façons de faire dans le but de remplir pleinement son mandat, qui est de contribuer à l'aménagement et à l'embellissement de la capitale nationale, d'en faire la promotion par un programme varié d'activités de découverte et de commémoration et de conseiller le gouvernement du Québec sur la mise en valeur de son statut. Elle y voit une occasion d'améliorer grandement son efficacité, son efficacité et ses performances, en lien avec les valeurs de l'organisation. La Commission en prend l'engagement. »

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principaux rôles et responsabilités des directions
- Annexe 3** Principaux projets de la Commission de 2014 à 2017

Sigles

CMQ Communauté métropolitaine de Québec

SEAO Système électronique d'appel d'offres
du gouvernement du Québec

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les mécanismes en place favorisent une bonne gouvernance des activités de la Commission et l'atteinte de sa mission.	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Commission s'est donnée une vision claire et elle a élaboré un plan stratégique basé sur une approche de gestion des risques, lequel comprend des objectifs, des indicateurs et des cibles mesurables. ■ La Commission a mis en place des mécanismes de collaboration avec ses principaux partenaires. ■ Les rôles et les responsabilités des acteurs sont bien définis et correctement communiqués. ■ Le conseil d'administration est composé de membres qui possèdent individuellement et collectivement les caractéristiques et l'indépendance nécessaires pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance. ■ Les membres du conseil d'administration appliquent de saines pratiques de gestion dans l'exercice de leurs fonctions. ■ Une information complète, fiable et utile à la prise de décisions est communiquée en temps opportun au conseil d'administration, ce qui lui permet d'exercer un contrôle approprié sur les activités de la Commission.
S'assurer que la Commission gère des volets particuliers liés à ses ressources matérielles et financières (contrats, projets, événements et maintien d'actifs) de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le processus de gestion contractuelle s'effectue conformément aux directives internes, aux règles gouvernementales et aux saines pratiques de gestion. ■ De saines pratiques de gestion guident la priorisation, la planification et le suivi des principaux projets. ■ Les mécanismes en place favorisent une bonne gestion des événements et le maintien des principales propriétés.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 29 mai 2018. Il porte sur la gouvernance effectuée par le conseil d'administration de la Commission de la capitale nationale du Québec et la gestion de ses activités.

Nous avons réalisé plus de 50 entrevues auprès des membres du personnel et du conseil d'administration de la Commission et nous avons tenu des échanges avec 5 partenaires ayant collaboré avec la Commission à la réalisation de projets au cours de la période examinée. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information de l'entité, dont le système de gestion d'événements et le système d'informations financières. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2017 à mai 2018. Ils portent surtout sur les exercices 2014-2015 à 2016-2017, mais des analyses et des échantillons peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Dans le cadre de notre audit, nous avons analysé 6 projets, sélectionnés en fonction de leur taille, de leur niveau de risque et de leur complexité. Des projets ont aussi été sélectionnés parce qu'ils étaient représentatifs des activités de la Commission et correspondaient à 70 % des dépenses faites entre 2014-2015 et 2016-2017 (4 millions de dollars sur 5,7). Nous avons vérifié les 28 principaux contrats attribués dans le cadre des 6 projets analysés, ainsi que 52 autres contrats, dont certains ont été sélectionnés aléatoirement selon leur mode d'attribution (25 contrats conclus de gré à gré, 7 par appel d'offres sur invitation et 3 par appel d'offres public) et d'autres parce qu'ils présentaient des situations à risque relevées à la suite des entrevues avec le personnel de la Commission. Nous avons notamment examiné des contrats pouvant s'apparenter à des situations de fractionnement ou en lien avec la tenue de comités de sélection.

Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des directions

Direction générale, y compris le Service des communications et des relations publiques

Le président de la Commission, qui préside les réunions du conseil d'administration, est d'office directeur général. À ce titre, il est responsable de la gestion de la Commission dans le cadre de ses règlements et politiques. Le Service des communications et des relations publiques relève du président et directeur général. Ses principaux rôles et responsabilités sont les suivants :

- fournir des conseils et une expertise au regard des stratégies de relations publiques et de l'organisation d'événements spéciaux ;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies de communication pour les grands chantiers de la Commission ;
- participer au traitement des plaintes ;
- coordonner la production des fiches d'information destinées au ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale ;
- coordonner la préparation du rapport annuel ;
- élaborer des plans de communication et de gestion de crise ;
- assister les autres directions de la Commission dans la planification et la réalisation de mandats d'édition, de communication ou de publicité et d'événements ;
- identifier, élaborer et assurer la diffusion et l'implantation d'outils en matière de communications et de relations publiques.

Direction des affaires administratives

Les principaux rôles et responsabilités de la Direction des affaires administratives sont les suivants :

- planifier, organiser, diriger et contrôler les activités de gestion des ressources humaines, financières, matérielles, juridiques et informationnelles, et fournir aux administrateurs et à l'équipe de direction l'expertise et l'assistance nécessaires en ces matières ;
- assurer la gestion comptable et financière de la Commission ;
- diriger la préparation et l'administration des appels d'offres de même que des contrats conformément aux règles du secteur public, et assurer la négociation et le suivi de protocoles d'entente ;
- produire et rendre disponibles des informations de gestion et assurer la reddition de comptes ;
- définir les orientations en matière de technologies de l'information, voir à l'entretien des systèmes d'information et assurer la gestion documentaire et les opérations du centre de documentation ;
- veiller à l'application des différentes lois en vigueur, gérer le cadre de gestion de la Commission et voir à l'application des politiques gouvernementales ;
- mettre en place les politiques requises pour une gestion efficace des ressources et voir à l'efficacité des processus de travail, à l'optimisation de l'utilisation des ressources ainsi qu'à la mise en place et à l'application de procédures de contrôle interne.

Direction de l'aménagement et de l'architecture	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction de l'aménagement et de l'architecture sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ assurer l'encadrement, la définition et la gestion de tous les projets d'aménagement de la Commission, y compris l'élaboration de concepts, la préparation des plans et devis d'exécution et la réalisation des travaux ;■ assurer l'élaboration des politiques, des plans et des programmes d'intervention en matière d'aménagement et d'architecture ;■ assurer la mise en place d'un système d'information sur la gestion des projets à l'intention des autorités de la Commission ;■ assurer la négociation des ententes avec les partenaires nécessaires à la réalisation de projets communs d'aménagement, de voirie ou de parcs ;■ assurer la conduite d'activités de concertation dans les domaines de l'aménagement et de l'architecture avec des municipalités, des ministères et des organismes gouvernementaux ainsi que d'activités de consultation auprès de groupes de citoyens.
Direction des parcs et espaces verts	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction des parcs et espaces verts sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ planifier et diriger les activités d'exploitation et d'entretien des parcs et espaces verts de la Commission dans le respect des échéanciers et des budgets établis ;■ planifier et diriger les activités d'entretien des infrastructures et des immeubles situés sur les sites qui sont sous la responsabilité de la Commission ;■ planifier les activités reliées au maintien d'actifs en collaboration avec la Direction de l'aménagement et de l'architecture, et s'assurer du suivi des projets dans le respect des orientations relatives à l'utilisation des parcs et espaces verts ;■ s'assurer que les demandes d'occupation des parcs et espaces verts s'inscrivent dans la politique d'utilisation des parcs, et offrir un soutien approprié à cet égard ;■ mettre en place les systèmes de gestion nécessaires au suivi des activités d'entretien et à la sécurité des lieux ;■ produire différents rapports de gestion et participer aux processus de reddition de comptes de l'organisme.
Direction du développement et de la promotion	<p>Les principaux rôles et responsabilités de la Direction du développement et de la promotion sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">■ identifier et développer des stratégies d'action en matière de promotion de la capitale nationale ;■ conseiller et informer les autorités de la Commission des nouvelles tendances et des démarches pouvant contribuer à promouvoir le caractère distinctif de la capitale nationale ;■ assurer la réalisation d'études, la publication de documents, la préparation d'expositions et l'organisation de circuits de visites guidées destinés à différentes clientèles ;■ diriger la réalisation d'événements, de manifestations ou d'activités à caractère culturel et social.

Bureau de projet de la promenade
Samuel-De Champlain, phase 3

Les principaux rôles et responsabilités du Bureau de projet de la promenade Samuel-De Champlain, phase 3 sont les suivants :

- planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des activités visant la réalisation du projet de la promenade Samuel-De Champlain en fonction des orientations organisationnelles et gouvernementales ;
 - négocier les différentes ententes requises en coordonnant l'implication de l'ensemble des parties prenantes du projet ;
 - coordonner le travail des firmes professionnelles prenant part au dossier tant dans la réalisation des plans et devis que dans la surveillance des travaux du chantier ;
 - fournir toutes les informations requises à la Direction des affaires administratives en vue de l'élaboration des appels d'offres et des contrats ;
 - préparer des rapports d'étapes complets à l'intention des comités de suivi du projet, du comité de direction et du conseil d'administration de la Commission ;
 - coordonner la mise en place d'outils de gestion de projet adaptés aux besoins du projet ;
 - effectuer les suivis budgétaires appropriés ;
 - coordonner la mise en service progressive des installations à la fin des travaux ;
 - faciliter le règlement de tout litige au cours de la réalisation du projet, à la satisfaction de la Commission.
-

Annexe 3 Principaux projets de la Commission de 2014 à 2017

Projets	Dépenses (en milliers de dollars)			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Total
Promenade Samuel-De Champlain, phase 3 ¹	824,9	–	639,7	1 464,6
Sentier des Grèves ¹	118,7	539,4	276,0	934,1
Nouvelles-Casernes ¹	97,4	118,4	714,1	929,9
Observatoire de la Capitale	20,0	154,5	284,1	458,6
Ensembles urbains, places publiques, parcs	37,9	57,5	314,2	409,6
Conférences-spectacles	113,4	107,4	107,3	328,1
Littoral Est	136,8	21,4	125,0	283,2
Programme d'entretien et de mise en valeur des lieux de sépulture des premiers ministres	21,4	157,4	48,4	227,2
Programme de commémoration (dont le buste de Lapalme)	54,9	91,0	72,4	218,3
Parachèvement de la colline Parlementaire	118,7	3,3	–	122,0
Centre d'interprétation des grands domaines de Sillery	4,9	13,1	74,1	92,1
Programme d'édition	27,1	50,6	7,5	85,2
Augmentation de l'offre de services dans les parcs	61,8	–	0,7	62,5
Programme <i>Découvrir la capitale nationale</i>	–	28,0	33,8	61,8
Mises en lumière	29,7	–	–	29,7
Place des Canotiers ²	–	9,0	–	9,0
Interprétation et signalisation	–	8,1	–	8,1
Programme de réalisation de fresques	–	0,4	6,9	7,3
Communications numériques	4,6	–	–	4,6
Total	1 672,2	1 359,5	2 704,2	5 735,9

1. Le total diffère de la dépense mentionnée au paragraphe 32, car il n'inclut pas les coûts des années antérieures à 2014-2015 ni ceux de 2017-2018.

2. Les dépenses excluent le montant payé en dédommagement pour annuler le contrat avec le fournisseur.

Source : Commission de la capitale nationale du Québec.

