

COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

GESTION DE PROJETS
EN IMMOBILISATIONS –
BÂTIMENTS MUNICIPAUX

AUDIT DE PERFORMANCE

JUIN 2024



Québec, siège social

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Montréal

500, boulevard René-Lévesque Ouest
Bureau 24.200, 24^e étage
Case postale 24
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Saint-Hyacinthe

1200, rue Girouard Ouest
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-97650-9 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-97651-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2024

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en juin 2023, des travaux d'audit dans trois municipalités portant sur la gestion de projets en immobilisations, plus particulièrement sur des projets touchant à la construction, à la rénovation ou à la mise à niveau de bâtiments municipaux. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d'audit, à outiller les municipalités et les organismes municipaux afin de susciter des changements durables et positifs dans leur fonctionnement et leur performance, et ce, au bénéfice des citoyennes et des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, juin 2024

▲ Municipalités auditées



Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur la gestion de projets en immobilisations touchant à la construction, à la rénovation ou à la mise à niveau de bâtiments municipaux est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Ville de Carignan;
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Gaspé;
- ◆ Conseil municipal de la Ville de L'Ancienne-Lorette.

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative et se veulent utiles non seulement pour les municipalités auditées, mais aussi pour l'ensemble du milieu municipal, et ce, dans une perspective d'amélioration continue.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, juin 2024

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Par le biais de leur programme triennal d'immobilisations (PTI), les municipalités s'engagent à réaliser différents projets, dont certains peuvent représenter un investissement de plusieurs millions, voire plusieurs dizaines de millions de dollars. Pourtant, mener à bien un projet d'une telle envergure demeure un défi pour les municipalités compte tenu de leurs contraintes opérationnelles et, pour certaines, de leur manque d'expérience en la matière. De plus, s'engager dans un projet requérant des ressources importantes et s'échelonnant sur quelques années est d'autant plus risqué dans un contexte incertain (ex. : inflation, pénurie). Par conséquent, une gestion de projets en immobilisations inspirée de saines pratiques généralement reconnues constitue un levier majeur de saine gestion des fonds municipaux.

Considérant que les infrastructures municipales sont essentielles à la prestation de services de proximité aux citoyennes et citoyens d'une municipalité, cet audit s'inscrit d'ailleurs dans la continuité d'une série d'audits portant sur la gestion des actifs en immobilisations.

Quel était notre objectif ?

Notre audit visait à évaluer dans quelle mesure les pratiques de gestion de projets des municipalités auditées favorisaient une saine gestion de leurs projets en immobilisations. Pour ce faire, nous avons analysé plus particulièrement leur gestion d'un projet de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal.

Nos travaux d'audit portent sur différentes périodes comprises entre mars 2015 et février 2022 afin de tenir compte du déroulement de chaque projet audité. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à ces périodes.

Comment cet audit est-il utile ?

En plus de fournir une évaluation indépendante et objective du sujet considéré, nos travaux d'audit permettent d'outiller l'ensemble du milieu municipal, notamment en communiquant les saines pratiques de gestion.

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Ville de Carignan
- ◆ Ville de Gaspé
- ◆ Ville de L'Ancienne-Lorette

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit portant sur la gestion de projets en immobilisations, plus particulièrement sur des projets touchant à la construction, à la rénovation ou à la mise à niveau de bâtiments municipaux.

- ◆ Chacun des trois projets ciblés dans le cadre de cet audit a été mené de sorte que le livrable est utilisable et utilisé pour rendre des services aux citoyennes et citoyens : il répond, par le fait même, aux attentes ayant motivé chacun des projets. Toutefois, nous avons observé que la gestion de projets des trois municipalités auditées pourrait être améliorée sur plusieurs plans, au regard des saines pratiques reconnues.
- ◆ D'abord, l'approche de gestion de projets des trois municipalités auditées apparaît vulnérable, puisque des lacunes ont été constatées à différents égards, plus particulièrement en matière de soutien méthodologique et de gestion des connaissances.
- ◆ Ensuite, nos travaux ont mis en évidence des lacunes sur le plan de l'encadrement du processus de gestion de projets. Le suivi et le contrôle des activités menées durant les trois projets visés par l'audit étaient essentiellement informels et tributaires de l'expérience des équipes en place, ce qui a nui à la maîtrise de l'échéancier et des coûts du projet des municipalités auditées, de même qu'à la constitution d'un historique du projet.
- ◆ De plus, la transition de la gestion du projet à la gestion de l'actif qui en découle nous est apparue fragile : le transfert de toute l'information pertinente à l'équipe responsable de l'entretien du livrable représente un défi dans deux des trois municipalités auditées. En effet, nous avons observé que l'équipe responsable de l'entretien ne dispose toujours pas d'une information suffisante pour assurer une saine gestion de cet actif à court, moyen et long terme.
- ◆ Finalement, l'ensemble des municipalités auditées gagnerait à mener une réflexion systématique sur les possibilités en matière de développement durable, et ce, dès le début du projet.

▲ Gestion de projets en immobilisations – bâtiments municipaux



Table des matières

1 / Mise en contexte	10
2 / Résultats de l'audit	15
2.1 Une approche de gestion de projets vulnérable	16
2.2 Des mécanismes de suivi et de contrôle essentiellement informels	20
2.3 De la gestion d'un projet à la gestion d'un actif, une transition fragile	23
Commentaires des municipalités auditées	26
Annexes	27

Sigle

PTI Programme triennal d'immobilisations

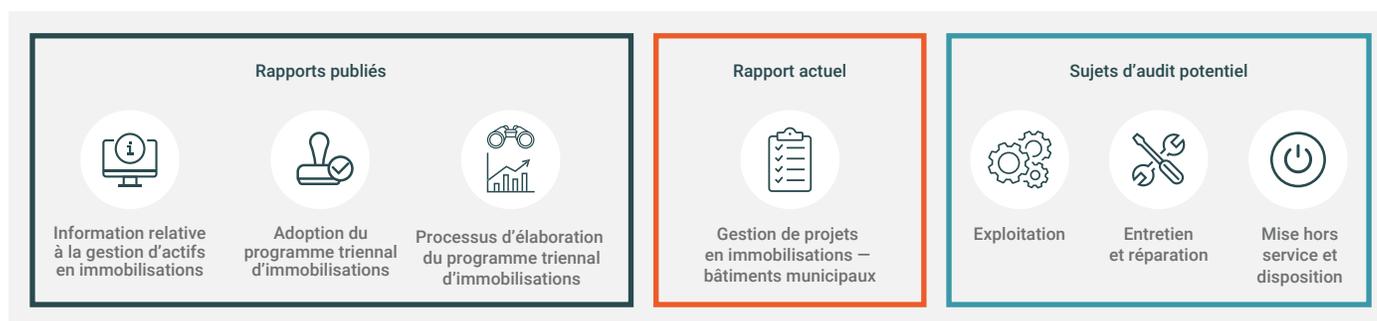
01

Mise en contexte

Avant-propos

1. Cet audit sur la gestion de projets s'inscrit dans le cadre d'une série d'audits portant sur la gestion des actifs en immobilisations menée par la Vice-présidente à la vérification, comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 Audits portant sur les actifs en immobilisations



Les principaux enjeux

2. Les bâtiments municipaux sont essentiels pour permettre aux gouvernements de proximité de réaliser leur mandat. À travers eux, la municipalité offre une multitude de services de premier plan à la population, que ce soit directement, par l'entremise d'un centre communautaire, d'un complexe sportif ou d'une bibliothèque, ou indirectement, par le biais d'un garage de travaux publics, d'un centre administratif ou d'une caserne de pompiers.

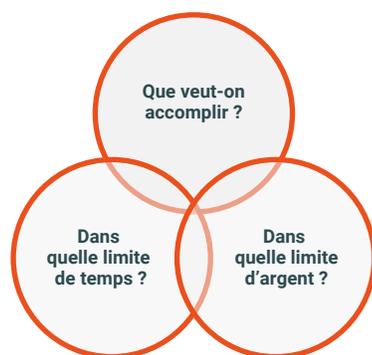
3. Qui plus est, les choix de conception de ces infrastructures influencent l'empreinte environnementale de la municipalité (ex. : efficacité énergétique) ou encore sa capacité à faire face aux problèmes causés actuellement par les changements climatiques (ex. : minimiser les dommages aux infrastructures et assurer la continuité des services lors de situations exceptionnelles). Autrement dit, la construction, la mise à niveau ou la rénovation d'un bâtiment municipal a des répercussions environnementales, sociales et économiques qui peuvent s'avérer positives ou négatives pour la municipalité et pour la population, et ce, pendant de nombreuses années.

4. Dans les faits, les projets touchant aux bâtiments municipaux mobilisent des ressources financières, humaines et matérielles importantes. L'analyse des données des rapports financiers des municipalités de 10 000 à 99 999 habitants indique que leur parc immobilier est composé d'actifs d'une valeur totale de 19,4 milliards de dollars pour l'année 2022; au cours de cette même période, leurs investissements en bâtiments municipaux sont évalués à plus de 281 millions de dollars. De plus, plusieurs études montrent que des dépenses annuelles équivalant à au moins 2 % de la valeur d'un immeuble seront nécessaires pour assurer la maintenance et l'entretien adéquat de ce bâtiment tout au long de son cycle de vie.

5. En parallèle, les municipalités québécoises font face aux variations de la conjoncture économique des dernières années, que ce soit la hausse considérable des coûts des matériaux et des contrats de construction ou le faible nombre de soumissionnaires à leurs appels d'offres, ce qui en incite plusieurs à reporter des projets ou à en revoir l'envergure.

La gestion de projets en immobilisations

6. Par définition, un projet est une démarche temporaire mise en œuvre afin d'aboutir à un résultat unique. Ainsi, les trois paramètres fondamentaux qui servent à la fois à établir les spécificités d'un projet et à rendre compte de la façon dont ce projet a été mené sont la portée, les coûts et l'échéancier.



- ◆ La **portée** décrit le livrable en termes de fonctionnalités et de qualité attendues. Une définition claire et précise de la portée réduit la nécessité d'apporter des modifications durant le projet.
- ◆ Les **coûts** sont encadrés par le budget du projet, c'est-à-dire l'enveloppe financière allouée pour réaliser chacune des activités prévues ainsi qu'un montant pour les imprévus. Une estimation juste des coûts de même qu'un suivi rigoureux des dépenses sont des éléments cruciaux pour éviter les dépassements budgétaires.
- ◆ L'**échéancier** détaille la chronologie du projet. Il prévoit la durée de chaque activité et identifie les jalons importants. Une évaluation réaliste et le respect de l'échéancier sont essentiels pour minimiser les retards.

7. Ces trois paramètres sont toujours étroitement liés : toute modification apportée à l'un pourrait avoir un effet sur au moins un des deux autres. La gestion de projets consiste donc à mener à bien une série d'activités en vue de maintenir l'équilibre entre ces trois paramètres tout au long du projet et à prendre les bonnes décisions en temps opportun lorsque des aléas surviennent, dans le but de préserver la valeur ajoutée du livrable.

8. Dans ce contexte, gérer un projet en immobilisations présente plusieurs enjeux, notamment :

- ◆ mettre en place un cadre de gouvernance ;
- ◆ définir les besoins fonctionnels du livrable en termes de portée et de qualité ;
- ◆ estimer correctement les coûts et l'échéancier de réalisation ;
- ◆ prendre en compte les principes de développement durable ;
- ◆ coordonner et contrôler les travaux des différents intervenants et assurer une communication appropriée de l'information ;
- ◆ gérer les risques et les imprévus en limitant leurs conséquences négatives sur la portée, les coûts ou l'échéancier ;
- ◆ effectuer la mise en service du livrable et prévoir l'entretien et la maintenance du bâtiment et de tous ses équipements.

Projets en immobilisations

Une municipalité peut être amenée à gérer toutes sortes de projets en immobilisations, tels que des projets touchant à la voirie, à l'aqueduc, à l'égout, à son système informatique, etc.

Dans le présent rapport, la notion de projets en immobilisations fait référence précisément aux projets de construction, de rénovation ou de mise à niveau (ex. : mise aux normes de prévention des incendies ou mise aux normes d'accessibilité universelle) d'un bâtiment municipal.

Gestion de projets

Le Project Management Institute définit la gestion de projets comme « l'art de structurer l'ensemble des activités, des ressources et des équipes nécessaires au bon déroulement d'un projet dans le but d'atteindre un résultat précis, à valeur ajoutée ».

Cadre de gouvernance d'un projet

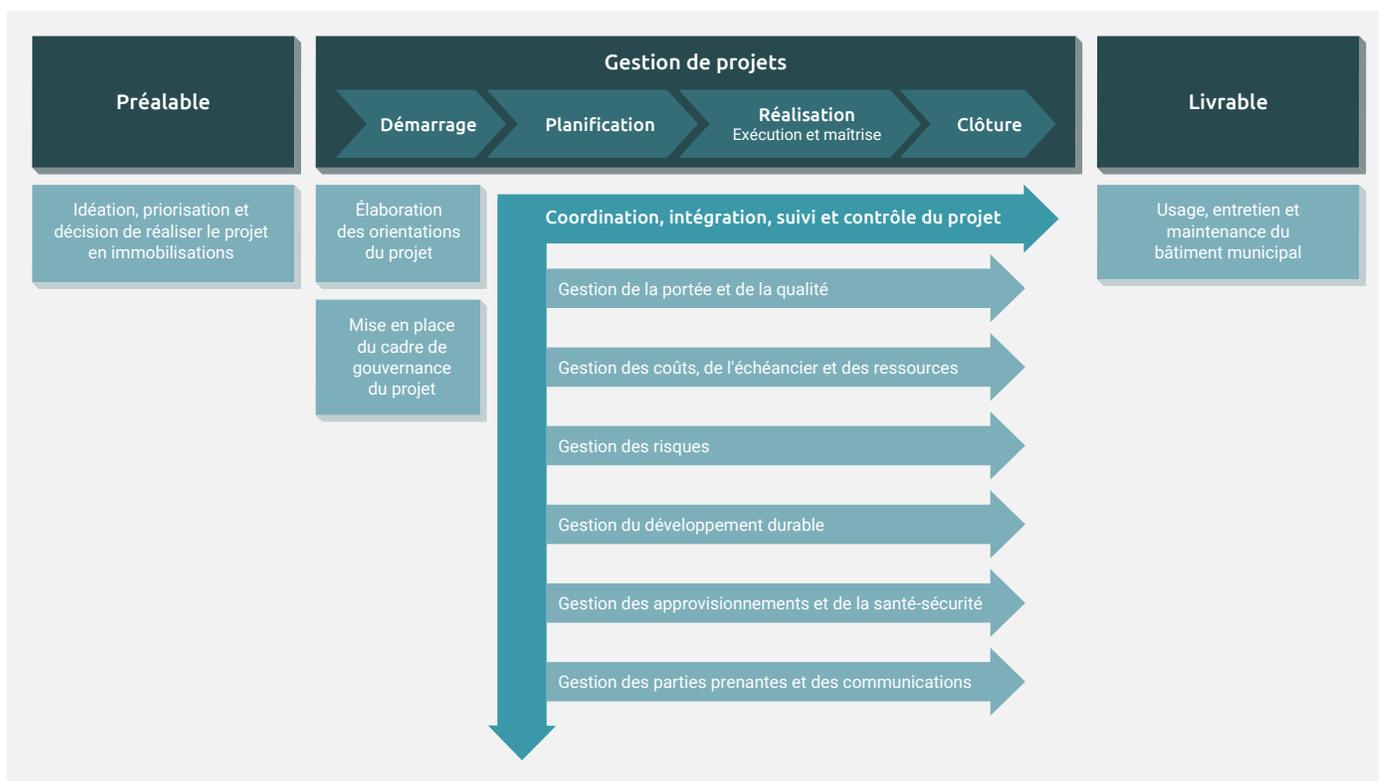
Il s'agit d'une structure qui décrit et prévoit les interactions et les influences mutuelles des différents intervenants dans un projet.

Ce cadre de gouvernance fonctionne sous la forme de processus (ex. : ligne d'approbation) et de relations (ex. : rencontre d'un comité) fondés sur la confiance et le contrôle.

9. C'est pourquoi un projet de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal (ci-après souvent désigné comme un projet en immobilisations) mobilise différentes ressources au sein de la municipalité ainsi que de nombreux sous-traitants, lesquels peuvent fournir des biens ou des services d'estimation, de planification, de construction, d'installation ou de surveillance des travaux. Ainsi, la coordination, l'intégration, le suivi et le contrôle des actions de tous ces intervenants constituent une activité à part entière de la gestion d'un tel projet.

10. La figure 2 illustre le processus de gestion d'un projet en immobilisations. Elle est inspirée des saines pratiques généralement reconnues.

Figure 2 Schématisation du processus de gestion d'un projet en immobilisations



Source : Vice-présidente à la vérification, inspirée par les publications *Construction Extension to the PMBOK Guide* (6^e édition) et *Process Groups : A Practice Guide* du Project Management Institute et par le *Guide de pratique professionnelle* de l'Ordre des ingénieurs du Québec.

11. Dès lors, les municipalités qui adoptent de saines pratiques en matière de gestion de projets en immobilisations réussissent mieux à relever les défis liés à la construction, à la mise à niveau ou à la rénovation d'un bâtiment municipal et, ce faisant, elles sont mieux préparées à assurer une saine gestion des fonds municipaux et des ressources dont elles disposent à court, moyen et long terme. Dans le cas contraire, les conséquences peuvent être multiples : services aux citoyennes et aux citoyens partiellement rendus ou interrompus, utilisation inadaptée des subventions gouvernementales, hausse des taxes pour rééquilibrer le budget municipal ou encore répercussions négatives sur les plans économique, social ou environnemental.

Cadre légal et encadrement général

12. La réalisation de travaux de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal est encadrée par plusieurs lois et règlements, par exemple la *Loi sur le bâtiment*, le *Code de construction du Québec* ou le *Code de sécurité pour les travaux de construction*.

Cependant, les pratiques de gestion de projets des municipalités, c'est-à-dire leurs choix et leurs décisions pour définir la portée, les coûts et l'échéancier d'un projet en immobilisations, de même que les activités de coordination, d'intégration, de suivi et de contrôle qui en découlent, ne sont soumises à aucun encadrement légal ou réglementaire.

13. Cela étant, la saine gestion d'un projet en immobilisations nécessite plusieurs connaissances et compétences. Au Québec, elles sont notamment promues par le Project Management Institute (dans les guides méthodologiques et de pratique en gestion de projets et par le biais de la certification PMP), ainsi que par les règles déontologiques dictées par plusieurs ordres professionnels impliqués dans de tels projets, par exemple ceux des architectes et des ingénieurs.

Pour aller plus loin

L'annexe 4 précise pourquoi il est important, pour une municipalité, de structurer la gestion de ses projets d'envergure.

Municipalités auditées

14. Pour la présente mission, les trois municipalités auditées sont les suivantes :

- ◆ la Ville de Carignan (Carignan);
- ◆ la Ville de Gaspé (Gaspé);
- ◆ la Ville de L'Ancienne-Lorette (L'Ancienne-Lorette).

15. Les municipalités auditées ont été sélectionnées parmi celles dont la population compte de 10 000 à 99 999 habitants et pour lesquelles la réalisation des audits de performance a été confiée à la Commission municipale du Québec par règlement en vertu de l'article 108.2.0.2 de la *Loi sur les cités et villes*. En plus du fait qu'elles sont situées dans des régions administratives différentes, d'autres critères ont également été pris en considération, notamment les suivants :

- ◆ Un projet de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal a été terminé au cours des cinq dernières années.
- ◆ Ce projet représente un investissement de plus de 1 million de dollars.
- ◆ Le livrable de ce projet était en service en date du 1^{er} mai 2023.

16. Nous présentons ci-dessous quelques renseignements généraux au sujet des municipalités auditées ainsi que de l'information complémentaire en lien avec le projet ciblé dans le cadre de notre audit.

	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
Information générale			
Loi d'application	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Montérégie	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Capitale-Nationale
Population 2024 (habitants)	12 260	15 137	17 406
Projet en immobilisations – bâtiment municipal			
Type d'actif en immobilisations	Patinoire couverte réfrigérée et chalet d'accueil	Centre de services de travaux publics	Centre communautaire
Type de projet	Construction	Rénovation et mise à niveau	Construction et rénovation
Année de mise en service	2022	2020	2019
Montant de l'investissement (en M\$)	6,8	4,9	7,2

Sources : Décret de population et municipalités auditées.

Pour aller plus loin

L'annexe 8 propose un aide-mémoire à l'attention de la direction générale lorsque celle-ci n'est pas en mesure de déléguer les rôles et responsabilités de chargée ou chargé de projet à l'interne à une ou un membre de son équipe.

Services propriétaire et mandataire d'un projet

Le service propriétaire est responsable de l'exploitation du livrable du projet à la suite de sa mise en service.

Le service mandataire est responsable de la planification, de la réalisation et du suivi du projet afin de le mener à terme.

Consultez l'annexe 3 pour des précisions.

17. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

18. La gestion d'un projet en immobilisations rallie différents intervenants au sein de l'administration municipale autour d'un acteur clé : la chargée ou le chargé de projet. À l'interne, une chargée ou un chargé de projet est nommé par la direction générale pour représenter la municipalité auprès des différents intervenants internes et externes (collaborateurs, fournisseurs, partenaires et parfois citoyennes et citoyens). La chargée ou le chargé de projet à l'interne coordonne donc l'ensemble de l'information et des activités à chaque étape du projet, en veillant au respect de la portée, de l'échéancier et de l'enveloppe budgétaire prévus et en faisant en sorte que le livrable réponde au niveau de qualité attendu.

19. Cela étant, plusieurs intervenants internes sont impliqués dans la gestion d'un projet en immobilisations touchant à un bâtiment municipal, dont, plus particulièrement, le conseil municipal, la direction générale, la personne responsable de la trésorerie et les services propriétaire et mandataire du projet. Leurs principaux rôles et responsabilités liés au sujet de l'audit sont détaillés à l'annexe 3.



02

Résultats de l'audit

20. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. En fonction de notre objectif d'audit et à la lumière de l'ensemble de nos observations, nos travaux d'audit mettent en évidence la conclusion générale suivante.

Conclusion : Les trois municipalités auditées ont su mener à bien leur projet en immobilisations de sorte que le bâtiment municipal et ses équipements sont utilisés pour rendre des services aux citoyennes et citoyens.

Cela étant, les mécanismes mis en œuvre par chacune des trois municipalités auditées pour assurer la gestion d'un projet d'envergure tel que la construction, la rénovation ou la mise à niveau d'un bâtiment municipal mériteraient des améliorations à plusieurs égards :

- ◆ en ce qui concerne l'approche de gestion de projets ;
- ◆ en matière de suivi et de contrôle des activités ;
- ◆ dans la façon d'anticiper la maintenance et l'entretien du livrable.

21. Chacune des sections suivantes expose d'abord les saines pratiques liées au sujet, puis les constats, qui sont ensuite mis en contexte et expliqués de façon plus précise pour les municipalités auditées. Ces explications incluent, le cas échéant, notre appréciation quant à l'application, par les municipalités auditées, de mécanismes favorisant une saine gestion du projet en immobilisations ciblé par nos travaux d'audit.

22. Cette appréciation s'interprète comme suit :

Appréciation	Description
	Les mécanismes de gestion de projets en place sont appropriés et suffisants compte tenu des saines pratiques reconnues, et ce dans tous les aspects importants.
	Les mécanismes de gestion de projets en place pourraient être améliorés au regard des saines pratiques reconnues.
	Des suggestions sont formulées à cet effet dans une perspective d'amélioration continue de l'administration municipale dans certaines sections de ce rapport ou dans les annexes.
	Les mécanismes de gestion de projets en place sont inadéquats ou insuffisants au regard des saines pratiques reconnues.
	Des informations supplémentaires sont fournies dans chaque section de ce rapport.

23. Enfin, nous identifions également dans chaque section les conséquences potentielles liées aux constats.

2.1 Une approche de gestion de projets vulnérable

Pour aller plus loin

Le rapport *Processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations*, publié par la Commission municipale du Québec en novembre 2022, explique en quoi le PTI est un document stratégique.

Gestion de risques

Sans nécessairement avoir besoin d'être complexe, la gestion de risques consiste à concevoir et à mettre en œuvre un processus systématique et continu permettant d'identifier, de mesurer et de contrôler des événements susceptibles de compromettre l'atteinte d'un objectif.

Dans le cadre d'un projet, ce processus devrait être actif du démarrage à la clôture du projet.

Mémoire organisationnelle

La mémoire organisationnelle désigne l'ensemble des informations conservées par écrit pour servir de référence afin, par exemple, de standardiser le vocabulaire et les méthodes de travail au sein d'une organisation, de constituer un historique pour faire des comparaisons ou de garder une trace des leçons apprises du projet.

24. Afin d'augmenter la probabilité qu'un projet aboutisse en produisant la valeur ajoutée attendue tout en respectant la portée, les coûts et l'échéancier prévus, une municipalité devrait formaliser un cadre de gouvernance pour tous ses projets d'envergure et systématiser plusieurs façons de faire, notamment dans le but :

- ◆ d'accroître sa capacité à réaliser les orientations stratégiques établies au PTI;
- ◆ de gérer suffisamment les risques;
- ◆ de favoriser la prise de décision éclairée et en temps opportun;
- ◆ de mettre en place des initiatives pour développer des compétences et une culture organisationnelle propices à la gestion de projets d'envergure.

25. À noter que les compétences et la culture organisationnelle en gestion de projets représentent deux leviers incontournables du succès et de la pérennité de l'approche en gestion de projets d'une municipalité à moyen et long terme :

- ◆ d'une part, en permettant aux intervenants à l'interne d'acquérir ou de maintenir des compétences spécifiques liées à la gestion d'un projet d'envergure, telles que la coordination, la planification, le suivi et le contrôle des activités ainsi que la gestion des relations avec les parties prenantes;
- ◆ d'autre part, en constituant une mémoire organisationnelle, particulièrement utile pour assurer la continuité et la stabilité de la gestion de projets dans un contexte marqué notamment par la rotation du personnel et des projets d'envergure peu fréquents.

26. Concrètement, la gestion organisationnelle de projets s'articule autour de quatre types de pratiques destinées à soutenir la gestion de projets d'envergure au sein d'une organisation, et ce, quels que soient son contexte opérationnel ou son niveau d'expérience en la matière, à savoir :

- ◆ le cadre de gouvernance;
- ◆ les méthodologies de travail;
- ◆ la gestion des connaissances;
- ◆ la gestion des compétences.

27. Dès lors, la mise en œuvre d'un certain nombre de mécanismes issus de la gestion organisationnelle de projets apparaît incontournable pour toute municipalité qui est amenée à mener un projet en immobilisations, afin de réunir les conditions favorables à une gestion efficace, efficiente et économe de ce projet. De plus, ces pratiques contribuent à l'utilisation optimale des fonds publics, renforçant ainsi la confiance des citoyennes et citoyens dans leur municipalité.

Constat 1 : Les trois municipalités auditées démontrent une vulnérabilité, à des degrés divers, dans leur approche de gestion d'un projet d'envergure touchant à la construction, à la rénovation ou à la mise à niveau d'un bâtiment municipal.

Cette fragilité s'explique par certaines lacunes de la part des trois municipalités auditées dans la gestion organisationnelle de projets.

28. Ce constat s'appuie, d'une part, sur l'appréciation de la maîtrise des paramètres du projet audité et, d'autre part, sur nos observations concernant l'application, par les municipalités auditées, de certaines pratiques clés en matière de gestion organisationnelle de projets.

Maîtrise des paramètres du projet audité

	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
Maîtrise de la portée			
Maîtrise des coûts			
Maîtrise de l'échéancier			

29. Nos observations indiquent que les trois municipalités auditées ont priorisé le respect de la portée tout au long de la gestion de leur projet. Autrement dit, parmi les trois paramètres de projet, la portée est celui que chacune des municipalités a décidé de préserver, influençant ses choix et ses décisions lorsque des aléas et des demandes de modification sont survenus durant le projet. Cependant, puisque la portée, les coûts et l'échéancier sont interreliés, l'importance accordée à la portée a conduit les trois municipalités auditées à consentir à des compromis plus ou moins importants sur les deux autres paramètres du projet.

30. Ainsi, à Carignan, maintenir le cap sur la portée en dépit d'un contexte inflationniste et d'un litige avec un fournisseur a eu un effet négatif sérieux sur la maîtrise des coûts et de l'échéancier du projet. De même, à L'Ancienne-Lorette, des travaux de renforcement d'un mur porteur du bâtiment adjacent ont été plus importants que prévu et ont entraîné des conséquences négatives, dans une moindre mesure toutefois, sur les coûts et l'échéancier du projet. À Gaspé, la mise en service du livrable s'est tout d'abord faite partiellement durant quelques mois pour permettre la finalisation de certains travaux qui avaient pris du retard.

31. Cela étant, il importe de prendre en considération que les équipes en place à Carignan et à L'Ancienne-Lorette au moment d'entreprendre le projet audité n'avaient pas une grande expérience dans les projets en immobilisations touchant à la construction, à la mise à niveau ou à la rénovation d'un bâtiment municipal, contrairement à l'équipe en place à Gaspé.

Application de certaines pratiques clés en matière de gestion organisationnelle de projets

	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
Méthodologie de gestion de projets			
Élaboration d'une charte de projet et d'un plan de projet			
Réalisation d'un bilan à la fin du projet (post-mortem)			

Méthodologie de gestion de projets

32. À Gaspé, le chargé de projet s'est fié à un aide-mémoire qu'il avait lui-même mis au point lors d'un précédent projet de la municipalité pour organiser ses tâches. Toutefois, dans le cadre du projet en immobilisations visé par cet audit, les municipalités auditées ne disposaient pas d'une méthodologie (ex. : politique, processus, procédure, modèles de documents) pour guider

Pour aller plus loin

Les saines pratiques à considérer en ce qui concerne la gestion organisationnelle de projets sont présentées à l'annexe 5.

la chargée ou le chargé de projet à l'interne dans les différentes actions à mettre en œuvre tout au long du processus de gestion de projets. Par conséquent, chaque chargée ou chargé de projet à l'interne s'est organisé en s'appuyant sur ses propres connaissances pour se développer des outils de travail.

33. Un encadrement méthodologique aurait notamment soutenu la chargée de projet à l'interne de Carignan et celui de L'Ancienne-Lorette lorsqu'il était question d'analyser les propositions des fournisseurs de services professionnels, de prévoir et de structurer les communications avec les intervenants à l'interne, ou encore de recueillir toute l'information pertinente durant le projet.

Élaboration d'une charte de projet et d'un plan de projet

34. Aucune des municipalités auditées n'a élaboré de charte de projet ni de plan de projet : il s'agit pourtant, d'après les saines pratiques généralement reconnues, de deux documents de référence pour encadrer la gestion d'un projet. La charte de projet permet de consigner l'ensemble des orientations stratégiques du projet afin de servir de point de repère à tous les intervenants. Quant au plan de projet, il regroupe les données sur les paramètres du projet et leur évolution, et décrit les activités mises en œuvre pour les maîtriser. Il fait donc l'objet de mises à jour régulières tout au long du projet.

35. L'élaboration de ces deux documents-cadres implique que la municipalité adopte une approche proactive sur plusieurs aspects essentiels de la gestion d'un projet d'envergure, tels que :

- ◆ la gestion de risques ;
- ◆ la stratégie de financement et la recherche de subventions ;
- ◆ la prise en considération des principes de développement durable ;
- ◆ la gestion des demandes de modification ;
- ◆ l'anticipation de la mise en service du livrable.

36. Dans les faits, les municipalités auditées se sont plutôt servies des exigences de l'organisme auprès duquel elles ont sollicité une subvention pour documenter la conception, la réalisation et la reddition de compte du projet. Ce faisant, plusieurs des aspects mentionnés ci-haut ont été négligés lors du démarrage, de la planification ou de l'exécution du projet audité. De plus, l'absence de charte de projet et de plan de projet a fait en sorte que les informations pertinentes sur chaque projet audité sont disparates et que leur accès est parfois limité au sein de la municipalité, ce qui nuit à la mémoire organisationnelle.

Réalisation d'un bilan à la fin du projet (post-mortem)

37. Aucune activité formelle de post-mortem visant à dresser un bilan de la gestion du projet et d'en tirer des leçons n'a été organisée dans le cadre des trois projets audités. Autrement dit, les trois municipalités auditées se sont privées d'une occasion de reconnaître les bons coups de l'équipe impliquée dans le projet, mais aussi d'identifier les actions qui devraient être menées différemment dans le cadre d'un prochain projet.

38. Certes, les trois municipalités auditées ont mentionné avoir réalisé un bilan du projet audité, mais leur démarche apparaît insuffisante pour clôturer adéquatement un projet en immobilisations. À Carignan, le service propriétaire a préparé un bilan de la première saison d'exploitation du livrable et, par la suite, la personne responsable de la trésorerie a déposé un bilan financier du projet au conseil municipal. À L'Ancienne-Lorette, le chargé de projet à l'interne a réalisé un bilan financier du projet lors d'une séance de la commission de l'administration. À Gaspé, un bilan verbal a été présenté aux membres du conseil municipal et à certains intervenants internes.

39. Or, selon les saines pratiques reconnues, un bilan de projet devrait être réalisé à l'initiative de la chargée ou du chargé de projet à l'interne et présenter les caractéristiques suivantes :

- ◆ Le bilan prend la forme d'un document écrit, dans lequel sont colligées les données finales sur les paramètres du projet (portée, coûts, échéancier) et sur la mise en service du livrable (ex. : date d'ouverture, photos du bâtiment et des équipements, registre des points de vigilance quant à l'utilisation ou à l'entretien du bâtiment ou des équipements).
- ◆ Avant de rédiger le bilan, la chargée ou le chargé de projet recueille les commentaires de tous les intervenants internes au sujet du déroulement du projet et du livrable.
- ◆ Dans le bilan, la chargée ou le chargé de projet analyse les données finales et les commentaires des intervenants par rapport au contenu de la charte de projet et du plan de projet et en explique les écarts.

40. Dans les faits, la réalisation d'un bilan de projet a de multiples avantages : elle simplifie les travaux de reddition de compte en permettant de regrouper, dans un écrit, les informations clés de clôture du projet, elle encourage le dialogue entre les intervenants et la résolution d'éventuels irritants et elle favorise le transfert de connaissances. En d'autres termes, le post-mortem d'un projet contribue activement à la démarche d'amélioration continue d'une municipalité, en particulier lorsque des projets d'envergure sont réalisés peu fréquemment et en situation de roulement de personnel.

41. Pour terminer, il importe de mentionner que les trois municipalités auditées ont récemment mis en place certaines initiatives destinées à consolider leur capacité à mener des projets d'envergure. Par exemple, L'Ancienne-Lorette s'est dotée d'une ressource consacrée à la gestion de projets en immobilisations, Carignan a amorcé une démarche de bilan de projet sur des aspects autres que financiers et Gaspé a préparé des outils de contrôle et de suivi de projets pour les nouveaux employés et employées qui se voient confier la responsabilité d'un projet. Ces mesures pourront potentiellement contribuer à une meilleure gestion des projets d'envergure à l'avenir. Leur effet n'a toutefois pas été évalué dans le cadre du présent audit.

RECOMMANDATION

Aux trois municipalités auditées

- ▲ 1. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, se doter de mécanismes de gestion organisationnelle de projets appropriés et adaptés à leur situation en vue de renforcer la maîtrise des paramètres de futurs projets.

2.2 Des mécanismes de suivi et de contrôle essentiellement informels

42. Lorsqu'une municipalité se lance dans un projet comme celui de construire, de mettre à niveau ou de rénover un bâtiment municipal, il est souhaitable qu'elle prévoie des mécanismes de suivi et de contrôle des activités menées dans le cadre de la gestion de ce projet. En effet, des mécanismes de suivi et de contrôle appliqués tout au long du projet donnent l'occasion de prendre du recul, de se questionner sur la façon dont les activités sont menées, et de faire des ajustements si nécessaire.

43. C'est pourquoi, quel que soit le mode de réalisation d'un projet en immobilisations (traditionnel, clés en main, gérance de construction, conception-réalisation ou partenariat public-privé), les mécanismes de suivi et de contrôle instaurés par une municipalité devraient faire en sorte que la chargée ou le chargé de projet à l'interne, mais aussi d'autres intervenants tels que la trésorière ou le trésorier ou le service propriétaire, sachent ce qui est attendu d'eux et à quel moment chacun devrait intervenir dans le suivi et le contrôle de la portée, des coûts et de l'échéancier du projet, ainsi que dans le suivi et le contrôle de la qualité du livrable.

44. Par conséquent, en matière de gestion de projets, les bénéfices d'opter pour des mécanismes formels plutôt qu'informels sont multiples :

Quelle est la différence entre un mécanisme formel et un mécanisme informel ?

Un mécanisme formel est constitué d'écrits, tels que des procédures, des formulaires, des tableaux de bord et des comptes rendus, permettant d'expliquer et d'uniformiser les façons de faire, tandis qu'un mécanisme informel repose sur des procédés non documentés, qui s'appuient majoritairement sur l'expérience d'une personne ou de l'équipe en place.

- ◆ Guider la chargée ou le chargé de projet interne dans la réalisation de ses tâches relatives à la coordination, à l'intégration, au suivi et au contrôle des activités du projet, en particulier s'il a peu d'expérience.
- ◆ Faciliter le transfert de connaissances et la continuité des activités en cas de roulement de personnel clé durant le projet.
- ◆ Fournir au conseil municipal de l'information de qualité au moment opportun pour faciliter la prise de décision éclairée.
- ◆ Conserver des traces écrites des décisions prises et des raisonnements qui les justifient de façon à pouvoir s'y référer en cas de besoin.
- ◆ Participer à la gestion des risques en facilitant la détection d'éventuels écarts concernant les paramètres du projet ou la qualité du livrable.
- ◆ Assurer un suivi régulier et documenté des travaux réalisés par les fournisseurs externes.
- ◆ Être mieux préparé à gérer les demandes de modification, en disposant d'informations ou d'outils de simulation pour évaluer leurs répercussions potentielles.
- ◆ Impliquer au bon moment les intervenants internes, à la fois pour bénéficier de leur expertise et pour favoriser le travail collaboratif et l'acceptabilité du projet à l'interne.
- ◆ Contribuer à la mémoire organisationnelle, notamment en consignnant des données et des comparables.

45. En définitive, toutes les publications de référence en matière de gestion de projets mettent de l'avant la nécessité d'activer des mécanismes de suivi et de contrôle formels aux différentes étapes de la gestion d'un projet. Dès lors, une municipalité qui adopte de telles pratiques démontre un souci de cohérence et de responsabilité quant à la saine gestion de son projet en immobilisations.

Constat 2 : Les mécanismes de suivi et de contrôle des activités de gestion de projets de chacune des trois municipalités auditées sont essentiellement informels, c'est-à-dire qu'ils sont rarement documentés et reposent avant tout sur l'expérience de la municipalité en matière de gestion de projets d'envergure.

46. Ce constat s'appuie sur l'appréciation présentée ci-dessous des mécanismes de suivi et de contrôle mis en œuvre par les municipalités auditées dans le cadre du projet visé.

	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
Mise en œuvre de mécanismes de suivi et de contrôle des paramètres du projet			

Mise en œuvre de mécanismes de suivi et de contrôle des paramètres du projet

47. Les municipalités auditées n'avaient pas de tableau de bord de suivi ou ne produisaient pas de rapports d'avancement pour les appuyer dans le suivi et le contrôle des trois paramètres du projet audité. En d'autres termes, les prévisions, les écarts, les analyses, les échanges entre les intervenants internes ainsi que les décisions prises à chaque étape du projet sont peu documentés. Dans ces circonstances, plusieurs activités déterminantes ont été compromises, notamment : la gestion des risques, la communication d'informations pertinentes et la documentation du projet en vue de nourrir le bilan.

48. À Carignan, bien que les rôles et responsabilités des parties prenantes aient été clarifiés dans un organigramme du projet, des malentendus concernant la communication de certaines informations ont persisté. Par exemple, l'évolution des coûts n'était pas régulièrement communiquée à la personne responsable de la trésorerie, entraînant des ajustements financiers de dernière minute pour rééquilibrer le budget. À L'Ancienne-Lorette, des échantillons de matériaux proposés par l'architecte n'ont pas été vérifiés adéquatement, ce qui a créé un effet de surprise auprès de certains élus et élues à l'issue des travaux de construction. À Gaspé, le chargé de projet à l'interne a développé ses propres outils de suivi et de contrôle des paramètres du projet audité, comme des chiffriers Excel pour suivre les étapes clés du projet. Il entretenait également des communications informelles régulières avec les différents intervenants, en particulier le service propriétaire, ce qui a permis d'anticiper certains besoins et d'agir rapidement sur les problèmes émergents.

49. Dans ces circonstances, l'absence d'un portrait exhaustif, régulier et documenté de l'avancement d'un projet en immobilisations obscurcit la vision d'ensemble des intervenants ainsi que la prise de décision par le conseil municipal, d'autant plus lorsque le projet s'échelonne sur plusieurs années. En effet, l'incidence d'une modification d'un des paramètres du projet sur les deux autres ou l'effet cumulatif des dépassements de coûts sont, par exemple, plus difficiles à cerner quand les données transmises ne sont que partielles ou verbales.

Pour aller plus loin

Les saines pratiques à considérer en matière de suivi et de contrôle des activités de gestion de projets sont précisées à l'annexe 6.

50. En définitive, l'absence de mécanismes de suivi et de contrôle formels des paramètres du projet au sein des trois municipalités auditées a eu pour conséquence d'accroître l'autonomie et les responsabilités de la chargée ou du chargé de projet à l'interne, augmentant à la fois sa charge mentale et les risques que surviennent une anomalie ou une lacune, d'autant plus si cela se conjugait avec une moindre expérience en gestion de projets de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal.

RECOMMANDATIONS

À Gaspé

- ▲2. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, bonifier les mécanismes de suivi et de contrôle de projets en place et formaliser leur usage au niveau organisationnel pour tous les projets.

À Carignan et à L'Ancienne-Lorette

- ▲3. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, développer et mettre en œuvre des mécanismes formels et pertinents pour renforcer le suivi et le contrôle des activités de gestion de projets.

À toutes les municipalités auditées

- ▲4. Dans le cadre de tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, réaliser un suivi périodique, adéquat et documenté de l'état de situation du projet auprès du conseil municipal.

2.3 De la gestion d'un projet à la gestion d'un actif, une transition fragile

51. Évaluer la performance d'un projet, c'est tenir compte de la qualité de la gestion du projet, mais aussi de la valeur ajoutée apportée par le livrable de ce projet. Ainsi, pour que la construction, la mise à niveau ou la rénovation d'un bâtiment municipal soit considérée comme un succès, il importe que ce bâtiment contribue à rendre des services aux citoyennes et citoyens tout au long de sa durée de vie utile. Pour y parvenir, l'entretien du bâtiment, autrement dit le maintien de l'actif en immobilisations résultant du projet, apparaît primordial.

52. Entretien un bâtiment municipal est potentiellement coûteux en ressources humaines, matérielles ou financières. Cette activité mérite donc d'être anticipée par rapport à deux aspects dans le cadre de la gestion d'un projet : d'une part, en ce qui concerne la transmission de l'information relative à la gestion de l'actif à l'équipe d'entretien et, d'autre part, en matière de prise en compte des principes de développement durable.

53. À défaut de préparer et de réaliser adéquatement la transition de la gestion du projet vers la gestion de l'actif, la municipalité s'expose à un risque majeur : le déficit d'entretien. Elle s'expose également à des conséquences négatives sur les services rendus aux citoyennes et citoyens, allant jusqu'à la fermeture partielle ou définitive du bâtiment municipal avant la fin de sa durée de vie utile.

Constat 3 : Certains aspects susceptibles d'optimiser l'usage du bâtiment municipal sur l'ensemble de sa durée de vie utile n'ont pas été suffisamment anticipés par les municipalités durant la gestion des trois projets audités. Cela étant, chacune des trois municipalités auditées utilise actuellement le livrable conformément à l'idée qui avait initialement motivé la réalisation du projet.

54. Ce constat s'appuie sur l'appréciation des trois éléments présentés ci-dessous.

	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
Transmission de l'information requise à l'équipe d'entretien			
Prise en compte des principes de développement durable au moment de l'élaboration de la charte de projet			
Utilisation du livrable comme prévu initialement			

Transmission de l'information requise à l'équipe d'entretien

55. Dans deux des trois municipalités auditées, l'équipe responsable de l'entretien du livrable ne dispose pas d'une information suffisante pour assurer une saine gestion de cet actif à court, moyen et long terme.

Durée de vie utile

La durée de vie utile d'un bâtiment, d'une infrastructure ou d'un équipement correspond à la période pendant laquelle la municipalité s'attend à l'utiliser.

C'est un concept utilisé notamment en comptabilité, pour déterminer la période d'amortissement, mais également en gestion des actifs, comme point de repère pour établir combien de temps l'actif devrait rester en état de fonctionnement.

Pour aller plus loin, consultez le rapport d'audit de performance portant sur *l'information relative à la gestion d'actifs en immobilisations*, publié par la Commission municipale en février 2021.

Pour aller plus loin

Les saines pratiques à considérer pour faciliter la transition de la gestion du projet à la gestion de l'actif qui en découle sont précisées à l'annexe 7.

56. À L'Ancienne-Lorette, l'information disponible pour réaliser l'entretien préventif ou assurer une réparation d'urgence du bâtiment n'a pas été transmise au Service des travaux publics. À Carignan, le Service des travaux publics détient les plans tels que construits et a obtenu de l'information sommaire de la part du fournisseur de certains appareils; toutefois, le manuel de fonctionnement, d'entretien et de garantie de plusieurs équipements majeurs n'est pas disponible, ce qui compromet la capacité d'intervention sur ces équipements. À l'inverse, l'équipe des travaux publics de Gaspé a en main tous les guides d'utilisation ainsi qu'un calendrier de maintenance des différents équipements du bâtiment. De plus, plusieurs employés et employées ont bénéficié d'une formation réalisée par certains fournisseurs d'équipements au moment de la mise en service du bâtiment.

57. Il importe de noter qu'à Gaspé, deux facteurs ont stimulé les efforts consacrés à la transmission de l'information requise à l'équipe d'entretien : d'une part, l'expérience du chargé de projet dans le domaine du bâtiment et, d'autre part, le fait que le service propriétaire du projet audité (c'est-à-dire le service responsable de l'exploitation du livrable) est aussi le service responsable de l'entretien du livrable. Dans d'autres circonstances, un accès partagé à toute la documentation et une compréhension mutuelle des besoins et des contraintes entre le chargé de projet, le service propriétaire et le service des travaux publics sont essentiels pour assurer cette transition du projet à l'actif en immobilisations.

58. En fin de compte, une municipalité s'expose à des coûts ou à des délais supplémentaires si le service des travaux publics n'a pas accès à toute l'information pertinente sur le livrable d'un projet en immobilisations. C'est pourquoi, dans le cadre d'un projet de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal, les éléments suivants devraient lui être rendus disponibles dès la fin du projet :

- ◆ les plans tels que construits;
- ◆ les spécifications de plusieurs consommables (ex. : ampoules, peinture);
- ◆ les manuels d'utilisation et les modalités de garantie et de service après-vente des équipements techniques (ex. : ventilation, chauffage) et du matériel (ex. : projecteur);
- ◆ les calendriers de maintenance préventive du fabricant des équipements.

Durabilité

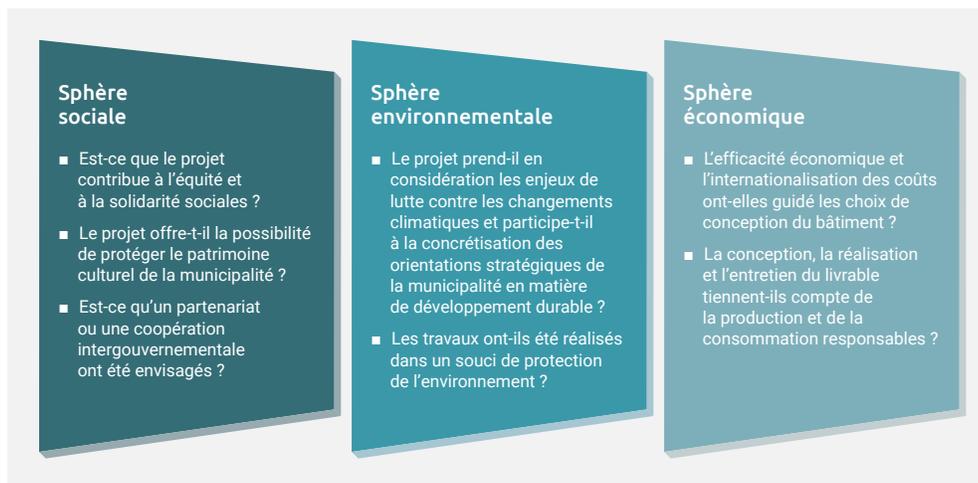
La notion de durabilité renvoie, selon l'Office québécois de la langue française, à « la qualité d'un objet, d'une action ou d'une activité qui vise à satisfaire à des principes de respect à long terme de l'environnement physique, social et économique ».

Prise en compte des principes de développement durable

59. Aucune des trois municipalités auditées n'a mené de réflexion approfondie au sujet de la durabilité au moment de démarrer le projet, c'est-à-dire que les trois municipalités auditées s'en sont tenues à répondre aux questions posées à ce sujet dans le dossier de demande de subvention que chacune d'elles a rempli au tout début du projet.

60. Certes, les trois projets audités tiennent compte, a posteriori, d'au moins un des principes de développement durable d'un point de vue social, économique ou environnemental. Toutefois, en se privant d'une réflexion structurée sur la question de la durabilité d'un futur actif en immobilisations, les municipalités auditées sont potentiellement passées à côté de certaines occasions, comme cela est illustré à la figure 3.

Figure 3 Occasions de prise en compte des trois sphères du développement durable dans un projet de construction, de mise à niveau ou de rénovation d'un bâtiment municipal



Équité et solidarité sociales

Les projets doivent être entrepris dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.

Internationalisation des coûts

La valeur du bâtiment doit refléter l'ensemble des coûts qu'il occasionne à la société durant tout son cycle de vie, de sa conception jusqu'à sa démolition, en passant par sa maintenance.

Utilisation du livrable comme prévu initialement

61. Dans les trois municipalités auditées, les bâtiments livrés sont utilisés pour servir la population conformément aux besoins et aux attentes ayant initialement motivé la réalisation de chacun de ces projets :

- ◆ À Carignan, la patinoire couverte réfrigérée et le chalet d'accueil donnent l'occasion au Service des loisirs d'organiser des activités sportives et sociales tout au long de l'année.
- ◆ À Gaspé, le centre de services des travaux publics regroupe l'ensemble des équipes et des équipements dans un seul lieu, plus sécuritaire et adapté au milieu.
- ◆ À L'Ancienne-Lorette, le centre communautaire met en valeur un bâtiment patrimonial en offrant un espace à plusieurs organismes communautaires ainsi qu'une salle de réception disponible pour les citoyennes et les citoyens.

62. Autrement dit, les trois municipalités auditées démontrent que les choix faits et les décisions prises aux différentes étapes du projet visaient avant tout à maintenir le cap sur la portée du projet, au risque d'en assumer les conséquences sur les coûts ou l'échéancier.

RECOMMANDATIONS

À Carignan et à L'Ancienne-Lorette

- ▲ 5. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations, mettre en œuvre des mécanismes favorisant la transmission de toute l'information pertinente à l'équipe responsable de l'entretien du futur livrable.

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 6. Veiller, au moment de l'élaboration de la charte de projet de tout nouveau projet en immobilisations, à mener une réflexion pour assurer le développement durable de la municipalité et pour identifier, le cas échéant, des pistes de solutions permettant d'agir sur les enjeux de la lutte contre les changements climatiques.

Commentaires des municipalités auditées

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Ville de Carignan

« Nous prenons acte des commentaires, observations et recommandations de la CMQ et nous y souscrivons entièrement. La nouvelle équipe de la direction générale prend l'engagement ferme de mettre en place les meilleures pratiques en matière de gestion de projet.

« Nous tenons tout de même à mettre en contexte que le projet a été réalisé dans une période très incertaine, soit en pleine pandémie, alors qu'il a été planifié entièrement avant la pandémie mondiale.

« Cette période de réalisation du projet a été caractérisée par une chaîne d'approvisionnement mondiale qui a été perturbée de façon très significative, occasionnant des délais, une surchauffe du marché de la construction, l'augmentation des coûts des matériaux et une pénurie de main-d'œuvre à tous les niveaux. Ces facteurs macroéconomiques ont probablement dépassé largement notre capacité de contrôle des coûts et des échéanciers dans la réalisation de ce projet, mais nul doute que la mise en place des recommandations de la CMQ aidera la Ville de Carignan à améliorer sa gestion de projets de grande envergure dans l'avenir.

« En terminant, nous souhaitons remercier les membres de l'équipe de la CMQ pour leur collaboration, leur disponibilité et leur professionnalisme dans le cadre de ce mandat. »

Ville de Gaspé

« La Ville de Gaspé a pris connaissance du rapport d'audit de performance concernant la gestion de projets en immobilisations-bâtiments municipaux réalisé par la Commission municipale du Québec.

« Cet audit de performance s'est avéré très constructif et pertinent dans une perspective d'amélioration continue de nos outils et procédures. Nous accueillons favorablement les recommandations qui y sont contenues et nous nous engageons à soutenir leur mise en œuvre pour tout nouveau projet en immobilisations d'envergure sur notre territoire.

« Finalement, nous tenons à souligner le professionnalisme de l'équipe de la Commission municipale affectée à la réalisation de cet audit de performance. »

Ville de L'Ancienne-Lorette

« La Ville de L'Ancienne-Lorette reçoit avec une grande ouverture le rapport d'audit de performance sur la gestion de projets en immobilisations – bâtiments municipaux, ainsi que les recommandations émises par la Commission municipale du Québec.

« Le projet audité datant de 2019, plusieurs des recommandations formulées dans le rapport ont été mises en œuvre au cours des dernières années. La Ville de L'Ancienne-Lorette s'inspirera toutefois de ces recommandations fort pertinentes pour améliorer son processus de gestion de projets dans le cadre de la construction d'un nouveau centre communautaire qui débute cette année.

« Nous tenons à remercier l'équipe de la CMQ pour la collaboration, la courtoisie et le professionnalisme démontrés dans le cadre de cet audit de performance. »

- ANNEXE 1 À propos de l'audit
- ANNEXE 2 Sommaire des recommandations
- ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principaux intervenants
- ANNEXE 4 Importance de structurer la gestion de projets
- ANNEXE 5 Une approche de gestion de projets vulnérable : les saines pratiques à considérer
- ANNEXE 6 Des mécanismes de suivi et de contrôle essentiellement informels : les saines pratiques à considérer
- ANNEXE 7 De la gestion d'un projet à la gestion d'un actif, une transition fragile : les saines pratiques à considérer
- ANNEXE 8 Aide-mémoire – chargée ou chargé de projet externe

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur les saines pratiques de gestion de projets mentionnées dans plusieurs publications de référence, notamment celles du Project Management Institute, *Process Groups : A Practice Guide* et *Construction Extension to the PMBOK Guide*; celles de l'Ordre des ingénieurs du Québec, dont le *Guide de pratique professionnelle*, publié en 2021; celles du gouvernement du Canada repérées dans plusieurs publications et lignes directrices; ainsi que deux ouvrages publiés aux Presses de l'Université du Québec : *Gestion de projets en contexte public*, publié en 2017, et *La maturité en gestion de projet : améliorer la performance organisationnelle*, publié en 2024.

Toutefois, les exigences mentionnées dans ces références ont été contextualisées et adaptées à la réalité opérationnelle des municipalités auditées et à l'ampleur des projets réalisés.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

S'assurer que la municipalité met en place des mécanismes pour favoriser une saine gestion de son projet en immobilisations.

Critères d'évaluation

1. Les orientations et le cadre de gouvernance sont clairement établis dès le début du projet.
2. La municipalité assure un contrôle et un suivi adéquats des différentes activités reliées à la gestion du projet afin de respecter la portée, les coûts et l'échéancier.
3. La municipalité démontre avoir pris en considération la durabilité et la mise en service du livrable.
4. La municipalité réalise un bilan de la gestion du projet afin d'en tirer des leçons, dans une perspective d'amélioration continue.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidente à la vérification. 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).

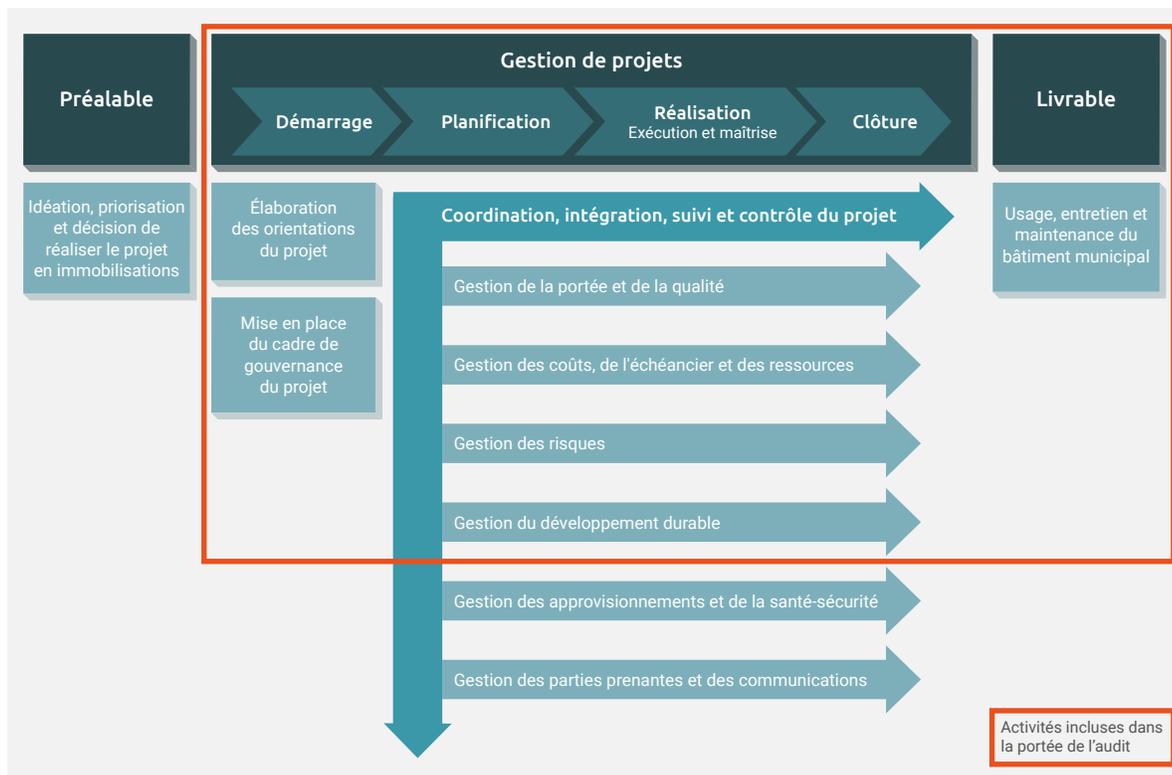
De plus, la Vice-présidente à la vérification applique les Normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et 2) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables et veille au bon fonctionnement de ce système. Au cours de ses travaux, la Vice-présidente à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Ville de Carignan, la Ville de Gaspé et la Ville de L'Ancienne-Lorette. Nos travaux d'audit portent sur la gestion de projets en immobilisations, plus particulièrement sur des projets de construction, de rénovation ou de mise à niveau d'un bâtiment municipal.

L'objectif de vérification et les critères d'évaluation portent spécifiquement sur les activités identifiées dans la figure 4.

Figure 4 Identification de la portée des travaux en fonction du processus de gestion d'un projet en immobilisations



Source : Vice-présidence à la vérification, inspirée par les publications *Construction Extension to the PMBOK Guide* (6^e édition) et *Process Groups : A Practice Guide* du Project Management Institute et par le *Guide de pratique professionnelle* de l'Ordre des ingénieurs du Québec.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé les rôles et les responsabilités des intervenants, le processus de même que les pratiques administratives au sein des municipalités auditées. Pour ce faire, nous avons recueilli de l'information relative à chaque projet audité lors d'une visite d'observation et dans le cadre d'entrevues auprès des représentantes et représentants des municipalités auditées, dont la direction générale, la personne responsable de la trésorerie, la chargée ou le chargé de projet à l'interne ainsi que des représentantes et représentants des services propriétaire et mandataire du projet. Nous avons également consulté divers documents.

Par ailleurs, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucune évaluation quant au respect des exigences légales et réglementaires entourant la réalisation et la surveillance des travaux de construction dans le cadre des projets audités, telles que les dispositions relatives à la *Loi sur le bâtiment*, au *Code de construction du Québec* ou au *Code de sécurité pour les travaux de construction*. De même, nous ne portons aucun jugement concernant le respect du code déontologique auquel sont soumis certains professionnels impliqués dans les projets audités, par exemple les membres de l'Ordre des ingénieurs du Québec ou de l'Ordre des architectes du Québec.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2023 à mars 2024. Notre audit porte sur différentes périodes afin de tenir compte du déroulement de chaque projet en immobilisations audité :

- ◆ Ville de Carignan : janvier 2018 à février 2022;
- ◆ Ville de Gaspé : mars 2015 à octobre 2020;
- ◆ Ville de L'Ancienne-Lorette : mai 2017 à septembre 2019.

Toutefois, certaines de nos observations peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à ces périodes.

Il importe de préciser que les travaux effectués par la Vice-présidente à la vérification ne constituent pas une enquête ni une tutelle, une administration provisoire, une médiation ou un accompagnement. De plus, ce rapport d'audit ne peut servir à d'autres fins que celles compatibles avec le motif et l'objectif de la mission.

Le présent rapport a été achevé le 23 mai 2024.

Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification aux municipalités auditées.

Recommandation	Carignan	Gaspé	L'Ancienne-Lorette
▲ 1. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, se doter de mécanismes de gestion organisationnelle de projets appropriés et adaptés à leur situation en vue de renforcer la maîtrise des paramètres de futurs projets.	◆	◆	◆
▲ 2. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, bonifier les mécanismes de suivi et de contrôle de projets en place et formaliser leur usage au niveau organisationnel pour tous les projets.		◆	
▲ 3. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, développer et mettre en œuvre des mécanismes formels et pertinents pour renforcer le suivi et le contrôle des activités de gestion de projets.	◆		◆
▲ 4. Dans le cadre de tout nouveau projet en immobilisations d'envergure, réaliser un suivi périodique, adéquat et documenté de l'état de situation du projet auprès du conseil municipal.	◆	◆	◆
▲ 5. Avant d'entreprendre tout nouveau projet en immobilisations, mettre en œuvre des mécanismes favorisant la transmission de toute l'information pertinente à l'équipe responsable de l'entretien du futur livrable.	◆		◆
▲ 6. Veiller, au moment de l'élaboration de la charte de projet de tout nouveau projet en immobilisations, à mener une réflexion pour assurer le développement durable de la municipalité et pour identifier, le cas échéant, des pistes de solutions permettant d'agir sur les enjeux de la lutte contre les changements climatiques.	◆	◆	◆

Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Nous présentons ci-après les principaux rôles et responsabilités directement en lien avec le sujet audité, et ce, pour le conseil municipal, la direction générale et les principaux responsables des unités concernées de l'administration municipale.

Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Adopte le PTI. ◆ Adopte les règlements d'emprunt, s'il y a lieu. ◆ Octroie les contrats. ◆ Approuve le projet et, le cas échéant, les demandes de modification ayant une incidence notable sur la portée, le budget ou l'échéancier du projet.
Direction générale	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Veille à l'exécution des décisions du conseil. ◆ Agit à titre de donneur d'ouvrage et nomme une chargée ou un chargé de projet à l'interne pour représenter la municipalité auprès des parties prenantes. ◆ Assure le lien de communication et d'approbation des états de situation du projet avec le conseil municipal.
Service de la trésorerie	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Assure, en lien avec la chargée ou le chargé de projet à l'interne, la qualité du suivi budgétaire et de l'information financière collectée tout au long du projet.
Chargée ou chargé de projet à l'interne	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Assure la coordination, l'intégration, le suivi et le contrôle du projet et, ce faisant, veille notamment à la réalisation de l'ensemble des activités reliées à la gestion du projet et produit des états de situation. ◆ Sollicite la contribution des différents services de la municipalité lorsqu'elle est requise (approbation, consultation, information). ◆ Effectue le lien avec les fournisseurs et sous-traitants et s'assure que leurs livrables répondent aux exigences de qualité attendues par le donneur d'ouvrage.
Service propriétaire du projet¹	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Exprime les besoins fonctionnels du livrable et en est le garant. ◆ Est responsable de l'utilisation du livrable une fois le projet terminé.
Service mandataire du projet²	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Réalise le projet dans le respect des orientations du conseil, du donneur d'ouvrage et du service propriétaire du projet.

1. Il s'agit du service ou de l'entité responsable de l'exploitation du bâtiment à la suite de sa mise en service (ex. : le Service des loisirs pour une installation sportive).
 2. Il s'agit du service ou de l'entité responsable de la planification, de la réalisation et du suivi du projet afin de le mener à terme (ex. : le Service du génie pour une usine d'épuration des eaux usées).

Importance de structurer la gestion de projets

Nous présentons sept raisons qui justifient qu'une municipalité doive structurer ses pratiques de gestion de projets. Nos observations lors des travaux réalisés auprès des municipalités auditées ainsi que la consultation d'un expert en gestion de projets et de plusieurs documents de référence en la matière nous ont amenés à les préciser et à les adapter au contexte des municipalités québécoises de moins de 100 000 habitants.

 <p>1 S'assurer d'avoir les ressources internes pour mener à bien un tel projet</p>	<p>Un projet va mobiliser des ressources durant plusieurs mois, voire plusieurs années : cela doit pouvoir se faire sans compromettre le reste des activités de la municipalité.</p>
 <p>2 Gérer les risques</p>	<p>Il n'est pas possible de tout anticiper. Cependant, une démarche de gestion de risques prépare la municipalité à une prise de décision éclairée et rapide si nécessaire.</p>
 <p>3 Garder la maîtrise du projet</p>	<p>La municipalité devrait garder le contrôle sur le projet puisqu'elle doit rendre des comptes auprès de ses citoyennes et citoyens et de ses partenaires, même si elle a opté pour un mode de réalisation clés en main.</p>
 <p>4 Prendre en compte les objectifs et les enjeux en matière de développement durable</p>	<p>Préserver la valeur ajoutée du projet à court, moyen et long terme implique que le développement durable ait été pris en considération au moment de concevoir et de réaliser le projet.</p>
 <p>5 Favoriser une saine gestion des actifs et une utilisation optimale du livrable</p>	<p>Le coût d'un projet ne représente qu'une portion du coût global du livrable tout au long de son cycle de vie. Il convient notamment de considérer les coûts de fonctionnement, d'entretien et de réparation, voire de démolition.</p>
 <p>6 Développer la mémoire organisationnelle dans une perspective d'amélioration continue et de pérennité des savoirs</p>	<p>La gestion des connaissances est un défi. Garder des traces écrites, c'est se donner les moyens de réinvestir les leçons apprises et les connaissances acquises dans un prochain projet.</p>
 <p>7 Contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques de la municipalité</p>	<p>Plus une municipalité structure sa gestion de projets, plus elle renforce ses capacités à accomplir son PTI et à tirer profit d'un programme de subvention.</p>

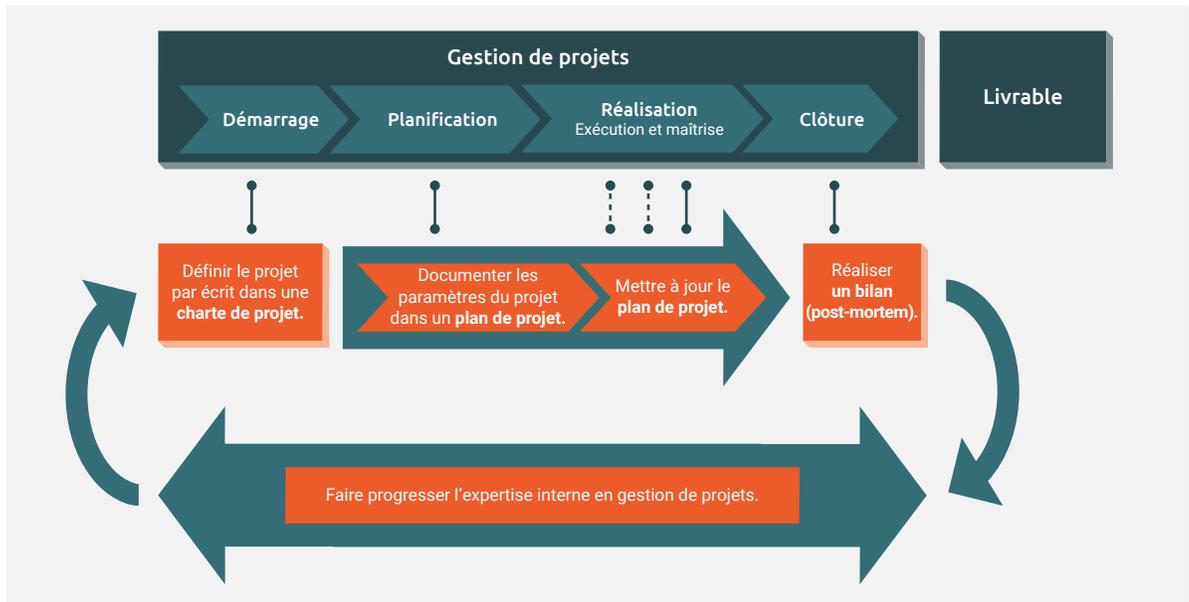
Une approche de gestion de projets vulnérable : les saines pratiques à considérer

Quatre saines pratiques contribuent à encadrer la gestion organisationnelle de projets d'une municipalité et, ce faisant, ses capacités à mener à bien un projet en immobilisations. Elles sont décrites et illustrées ci-dessous.

Saines pratiques à considérer	Avantages
<p>Définir le projet par écrit dans une charte de projet</p> <p>Ce document, rédigé lors de l'étape de démarrage, décrit les différentes facettes du projet, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ ses appuis stratégiques (lien avec le PTI); ◆ ses objectifs spécifiques (les bénéfices attendus); ◆ ses stratégies de financement et de réalisation; ◆ les différentes parties prenantes internes et externes impliquées et leurs rôles et responsabilités, y compris la désignation de la chargée ou du chargé de projet à l'interne (ex. : matrice de responsabilité); ◆ les paliers décisionnels prévus et la façon dont ils seront sollicités; ◆ les contraintes à haut niveau quant à la portée, aux coûts et à l'échéancier; ◆ un inventaire préliminaire des risques et des mesures d'atténuation envisagées; ◆ une analyse de la prise en considération des enjeux en matière de lutte contre les changements climatiques et l'identification des principes de développement durable ciblés. 	<p>Créer un point de référence auquel les parties prenantes, décisionnelles et exécutantes pourront se référer tout au long du projet.</p> <hr/> <p>Consigner des informations sur le projet, pour faciliter le remplissage d'un dossier de subvention.</p> <hr/> <p>Documenter le concept et les alignements du projet, pour faciliter la continuité des activités en cas de roulement de personnel en cours de projet.</p>
<p>Documenter les paramètres du projet dans un plan de projet et mettre à jour ce plan régulièrement</p> <p>Ce document, préparé par la chargée ou le chargé de projet à l'interne lors de la phase de planification, devrait être mis à jour tout au long du projet. Il regroupe les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Les paramètres du projet : <ul style="list-style-type: none"> – portée initiale et demandes de modification; – échéancier initial et évolution; – budget : estimation des coûts et suivi des dépenses. ◆ Une analyse des risques du projet : <ul style="list-style-type: none"> – priorisation des événements (selon leurs répercussions potentielles et leur probabilité de survenance); – identification des mesures d'atténuation prévues; – estimation de la réserve financière (contingence); – le cas échéant, description des problèmes rencontrés et des actions mises en œuvre. ◆ Un état de situation du déroulement des activités et des décisions prises à la fin de chaque étape du projet. 	<p>Établir un outil de communication formel et suffisamment détaillé avec la chargée ou le chargé de projet, aussi bien lorsque la coordination des activités se fait à l'interne que lorsqu'une partie de celle-ci est confiée à l'externe.</p> <hr/> <p>Documenter l'historique du projet, pour faciliter la continuité des activités en cas de roulement de personnel en cours de projet ou pour simplifier la reddition de compte d'une demande de subvention.</p>

Saines pratiques à considérer	Avantages
<p>Réaliser un bilan (post-mortem)</p> <p>Cette activité devrait permettre à chaque intervenant interne impliqué de près ou de loin dans le projet de s'exprimer sur les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Qu'est-ce qui mériterait d'être reproduit dans un projet futur ? ◆ Qu'est-ce qui devrait être fait différemment une prochaine fois ? ◆ Est-ce que j'ai été en mesure d'exercer pleinement mon rôle et mes responsabilités en lien avec le projet ? <p>La synthèse de cet exercice doit permettre, le cas échéant, d'identifier les bons coups et des actions correctives en vue de la réalisation d'un autre projet (ex. : bonifier le contenu de la charte de projet, préciser certaines clauses contractuelles, revoir le cadre de gouvernance, etc.).</p> <p>Finalement, le post-mortem est consigné et devrait être transmis aux instances décisionnelles.</p>	<p>Se donner l'occasion de reconnaître le travail des gestionnaires et des employés et employés municipaux et renforcer le sentiment d'appartenance.</p> <hr/> <p>Inciter au partage d'expériences et encourager une culture organisationnelle propice au travail collaboratif.</p> <hr/> <p>Identifier des irritants ou des risques afin d'agir pour les atténuer.</p>
<p>Faire progresser l'expertise interne en gestion de projets</p> <p>Au-delà des initiatives visant à optimiser la gestion d'un projet, la municipalité pourrait également renforcer progressivement sa capacité organisationnelle à gérer des projets, notamment dans la perspective de concrétiser un PTI qui prend de l'ampleur. Pour ce faire, plusieurs démarches complémentaires seraient à envisager :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Développer une méthodologie de travail en gestion de projets : procédures, aide-mémoire, modèles et outils de référence, usage d'un logiciel, etc. ◆ Se doter d'une structure organisationnelle adaptée : repenser son organigramme et/ou recruter au moins une personne-ressource expérimentée en gestion de projets en immobilisations. ◆ Miser sur la formation continue : au-delà des exigences de formation reliée à l'appartenance à une certification ou un ordre professionnel, sensibiliser les différents intervenants internes aux compétences et aux exigences spécifiques sollicitées dans la gestion d'un projet et les outiller à cet égard. ◆ Rendre accessible la documentation des projets grâce à une sauvegarde numérique de tous les documents pertinents, y compris le post-mortem, dans un répertoire partagé et organisé pour faciliter la recherche intuitive de l'information. 	<p>Renforcer les capacités structurelles de la municipalité à mener à bien des projets, en particulier des projets d'envergure.</p> <hr/> <p>Uniformiser les pratiques de travail et instaurer un langage commun de gestion de projets.</p> <hr/> <p>Assurer la pérennité des connaissances organisationnelles et préparer la relève.</p>

Figure 5 Illustration des quatre saines pratiques généralement reconnues en matière de gestion organisationnelle de projets



À défaut de mettre en œuvre des mécanismes visant à consolider la gestion organisationnelle de projets, la municipalité s'expose à toutes sortes de difficultés, comme :

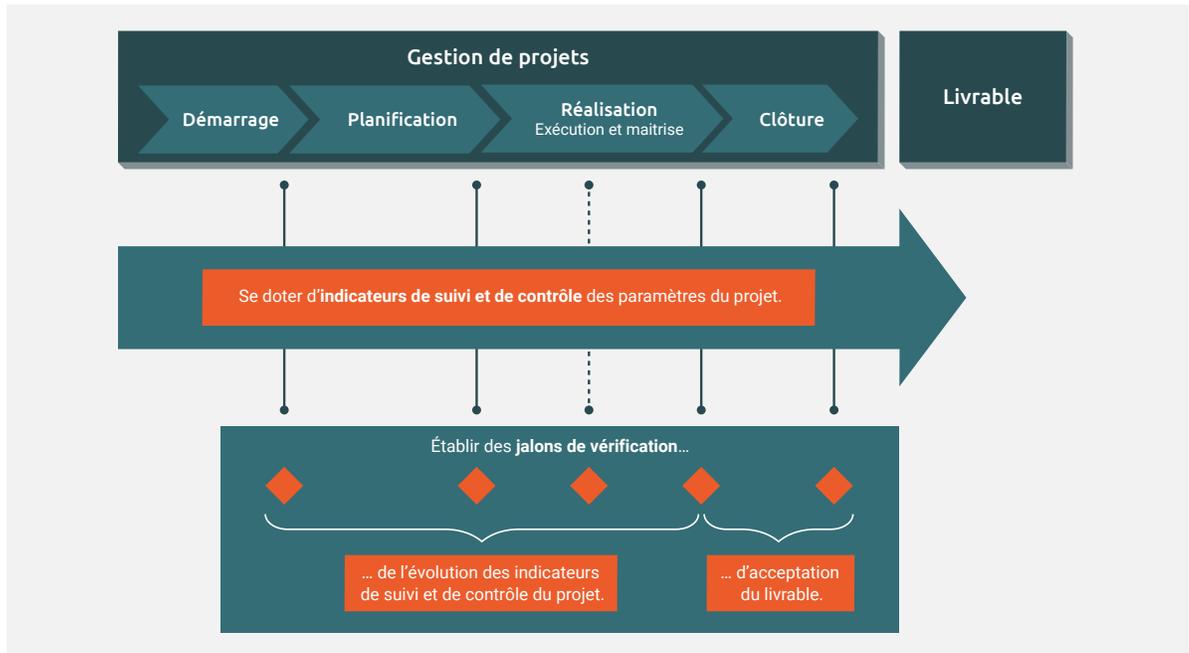
- ◆ un dépassement de coût, une subvention moindre que nécessaire, un retard dans l'échéancier, une portée revue à la baisse ou encore à la hausse;
- ◆ une prise de décision biaisée en raison d'informations partielles ou d'analyses insuffisantes, ou parce que des paliers de validation ou de décision ne sont pas sollicités au bon moment;
- ◆ un retard dans l'obtention d'une autorisation préalable aux travaux (ex. : autorisation environnementale);
- ◆ un manque de collaboration, voire un conflit entre deux intervenants internes en cours de projet, en raison de divergences de points de vue sur les objectifs ou les paramètres du projet;
- ◆ un litige avec un fournisseur;
- ◆ un alignement insuffisant du projet sur les orientations stratégiques de la municipalité, par exemple en matière de développement durable;
- ◆ l'impossibilité de reproduire un bon coup d'un projet à un autre, de tirer des leçons pour faire les choses différemment une prochaine fois, ou encore de comparer des données (ex. : estimation des coûts).

Des mécanismes de suivi et de contrôle essentiellement informels : les saines pratiques à considérer

Deux saines pratiques contribuent à l'instauration de mécanismes formels et pertinents afin d'assurer le suivi et le contrôle de projets en immobilisations. Elles sont décrites et illustrées ci-dessous.

Saines pratiques à considérer	Avantages
<p>Se doter d'indicateurs de suivi et de contrôle des paramètres du projet</p> <p>Les indicateurs de suivi et de contrôle du projet (c'est-à-dire de la portée, de l'échéancier et des coûts) brossent le portrait du projet à un instant donné.</p> <p>Ces indicateurs devraient être peu nombreux et à la fois simples à comprendre et faciles à mettre à jour. Ils peuvent se présenter sous différentes formes, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ un tableau de bord; ◆ un rapport de suivi de la performance du projet; ◆ l'usage d'un logiciel spécialisé dans lequel sont compilées les données et qui signale en continu les écarts de portée, de budget et d'échéancier. <p>Le regard porté sur ces indicateurs oriente les activités pilotées par la chargée ou le chargé de projet et donne aux instances décisionnelles l'occasion d'apprécier l'évolution des paramètres et de prendre des décisions dès que des écarts sont constatés.</p>	<p>Développer un langage commun entre tous les intervenants d'un projet.</p> <hr/> <p>Être en mesure de suivre et de contrôler la performance de la gestion d'un projet, en particulier lorsque celle-ci est confiée en tout ou partie à l'externe.</p> <hr/> <p>Conserver un historique de l'évolution des paramètres d'un projet : c'est utile aussi bien pour préparer une reddition de compte (ex. : dossier de subvention) que pour être en mesure de comparer des projets entre eux.</p>
<p>Établir des jalons de vérification de l'évolution des indicateurs de suivi et de contrôle du projet et d'acceptation du livrable</p> <p>En fixant à l'avance des jalons de vérification, la municipalité s'impose un pas de recul à plusieurs reprises durant le projet, en marge des activités et des opérations courantes.</p> <p>Ces jalons de vérification pourraient prendre diverses formes, selon les spécificités et les besoins de la municipalité, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ des rencontres statutaires regroupant la direction générale ainsi que les gestionnaires de différents services (ex. : finances, greffe, service propriétaire, service mandataire); ◆ un rapport d'état de situation rédigé par la chargée ou le chargé de projet à l'interne et transmis aux instances décisionnelles. <p>Ces jalons de vérification, organisés minimalement à chaque fin d'étape (planification, réalisation, clôture), offrent une occasion d'informer de manière uniforme les différents intervenants (grâce aux indicateurs de suivi et de contrôle), de porter un regard critique sur l'évolution du projet et de prendre des décisions éclairées.</p>	<p>Donner l'occasion à la chargée ou au chargé de projet de s'exprimer sur l'évolution du projet et les activités menées.</p> <hr/> <p>Donner l'occasion aux intervenants de s'exprimer sur l'évolution du projet, leurs questionnements, leurs inquiétudes ou leurs recommandations.</p> <hr/> <p>Lorsque tout ou partie de la gestion du projet est confié à l'externe, s'assurer d'un suivi régulier des activités réalisées par le fournisseur, en cohérence avec les besoins et les orientations de la municipalité.</p>

Figure 6 Illustration des deux saines pratiques généralement reconnues visant à instaurer des mécanismes formels de suivi et de contrôle d'un projet en immobilisations



En l'absence de mécanismes formels de suivi et de contrôle d'un projet en immobilisations, une municipalité s'expose à des lacunes dans la maîtrise de l'un ou l'autre des paramètres du projet, par exemple :

- ◆ des modifications à la portée ou des répercussions négatives sur la qualité, se soldant par le retrait de fonctionnalités ou d'équipements et entraînant des restrictions dans l'usage futur du livrable;
- ◆ le non-respect de l'échéancier, occasionnant un retard dans la mise en service du livrable et pouvant induire des litiges avec un fournisseur (ex. : frais d'impact);
- ◆ des dépassements budgétaires, de sorte que de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour permettre au projet de continuer.

Dans les faits, des mécanismes de suivi et de contrôle informels augmentent le risque d'oubli, d'erreur ou de malentendu. Ce faisant, il apparaît plus hasardeux de prendre des décisions éclairées. De plus, travailler dans l'urgence pour résoudre un problème insoupçonné accentue le risque de non-conformité à certaines exigences légales ou réglementaires (ex. : en matière d'autorisation de dépenses ou de gestion contractuelle).

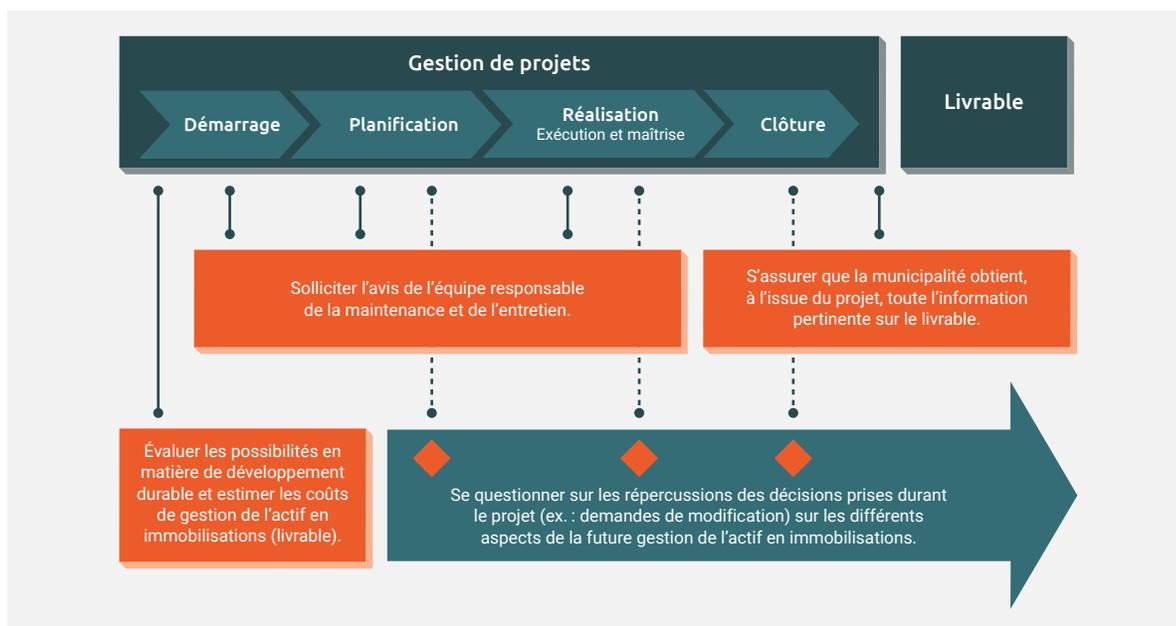
De la gestion d'un projet à la gestion d'un actif, une transition fragile : les saines pratiques à considérer

Trois saines pratiques contribuent à mieux anticiper la transition de la gestion d'un projet à la gestion d'un actif en immobilisations afin qu'une municipalité maximise son usage et sa durée de vie utile. Elles sont décrites et illustrées ci-dessous.

Saines pratiques à considérer	Avantages
<p>Évaluer les possibilités en matière de développement durable et estimer les coûts de gestion de l'actif en immobilisations (livrable)</p> <p>En parallèle à la gestion d'un projet en immobilisations, la municipalité devrait se préoccuper, dès l'étape de démarrage de ce projet, de la gestion de l'actif qui va en découler. Pour ce faire, la municipalité devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ d'une part, identifier les occasions de prise en compte des principes de développement durable et des enjeux en matière de lutte contre les changements climatiques; ◆ d'autre part, estimer les futures dépenses de maintenance et d'entretien du livrable, voire les coûts de mise hors service ou de démolition de ce livrable à la fin de son cycle de vie. <p>Plus cette réflexion est réalisée tôt et avec rigueur, plus elle influencera positivement les choix à faire et les décisions à prendre au moment de la conception du livrable ainsi que durant la réalisation des travaux.</p>	<p>Limiter les effets négatifs à long terme du projet sur les finances municipales et sur les équipes responsables des activités opérationnelles.</p> <p>Favoriser l'équité intergénérationnelle en s'assurant que les générations futures ne subiront pas le poids économique, environnemental ou social des décisions associées à la gestion du projet.</p> <p>Faciliter l'exercice annuel de préparation du budget, en ayant des données déjà disponibles.</p>
<p>Solliciter l'avis de l'équipe responsable de la maintenance et de l'entretien du livrable</p> <p>La chargée ou le chargé de projet à l'interne devrait solliciter les commentaires de l'équipe responsable de la maintenance et de l'entretien du futur livrable du projet à plusieurs reprises durant la gestion d'un projet en immobilisations, par exemple concernant les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ La conception du livrable : tient-elle compte des besoins fonctionnels actuels et futurs et d'éventuelles contraintes particulières (ex. : accessibilité, protection) ? ◆ Le choix de matériaux et de matériels : quels sont les effets sur l'inventaire des pièces de rechange ou sur les contrats d'entretien actuels ? ◆ Une demande de modification de la part d'un fournisseur externe : quelles sont les conséquences sur la maintenance et l'entretien ? 	<p>Inciter à la collaboration entre les intervenants et faciliter la gestion du changement induite par le projet.</p> <p>Se donner les moyens de s'interroger sur les propositions et les recommandations techniques de fournisseurs externes.</p> <p>Limiter autant que possible les demandes de modification en cours de travaux ou à la suite de la réception du livrable.</p>

Saines pratiques à considérer	Avantages
<p data-bbox="310 239 1013 302">S'assurer que la municipalité obtient, à l'issue du projet, toute l'information pertinente sur le livrable</p> <p data-bbox="310 329 1013 426">Pour intervenir rapidement et efficacement, aussi bien à titre préventif qu'en cas d'imprévu, l'équipe responsable de la maintenance et de l'entretien du livrable devrait avoir accès en tout temps :</p> <ul data-bbox="310 453 1013 632" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="310 453 1013 516">◆ aux plans tels que construits (c'est-à-dire une version des plans tenant compte des modifications réalisées durant les travaux); <li data-bbox="310 531 1013 632">◆ aux manuels d'utilisation, aux guides et aux calendriers de maintenance, aux dispositions de garantie, aux coordonnées des fournisseurs, aux spécifications des consommables, etc. <p data-bbox="310 657 1013 785">De plus, dans la mesure du possible, il serait intéressant d'organiser une formation animée par la représentante ou le représentant du fournisseur de certains équipements techniques (ex. : système de chauffage).</p> <p data-bbox="310 812 1013 940">Dans ce contexte, la municipalité devrait s'assurer d'inclure des exigences en ce sens dans ses clauses contractuelles, et la chargée ou le chargé de projet à l'interne devrait vérifier qu'il a tout en main au moment de l'acceptation finale du livrable.</p>	<p data-bbox="1052 291 1468 388">Simplifier la planification des interventions de maintenance ou de réparation d'urgence.</p> <hr data-bbox="1052 464 1468 468"/> <p data-bbox="1052 525 1468 653">Limiter les effets négatifs des interventions de maintenance et d'entretien sur les services rendus aux citoyennes et citoyens.</p> <hr data-bbox="1052 716 1468 720"/> <p data-bbox="1052 808 1468 871">Favoriser la mémoire organisationnelle et le développement des compétences.</p>

Figure 7 Illustration des trois saines pratiques généralement reconnues visant à mieux anticiper la transition de la gestion d'un projet à la gestion d'un actif en immobilisations



Lorsque la transition de la gestion d'un projet en immobilisations à la gestion de l'actif qui en découle est ignorée ou sous-estimée, la municipalité s'expose à des conséquences négatives, comme :

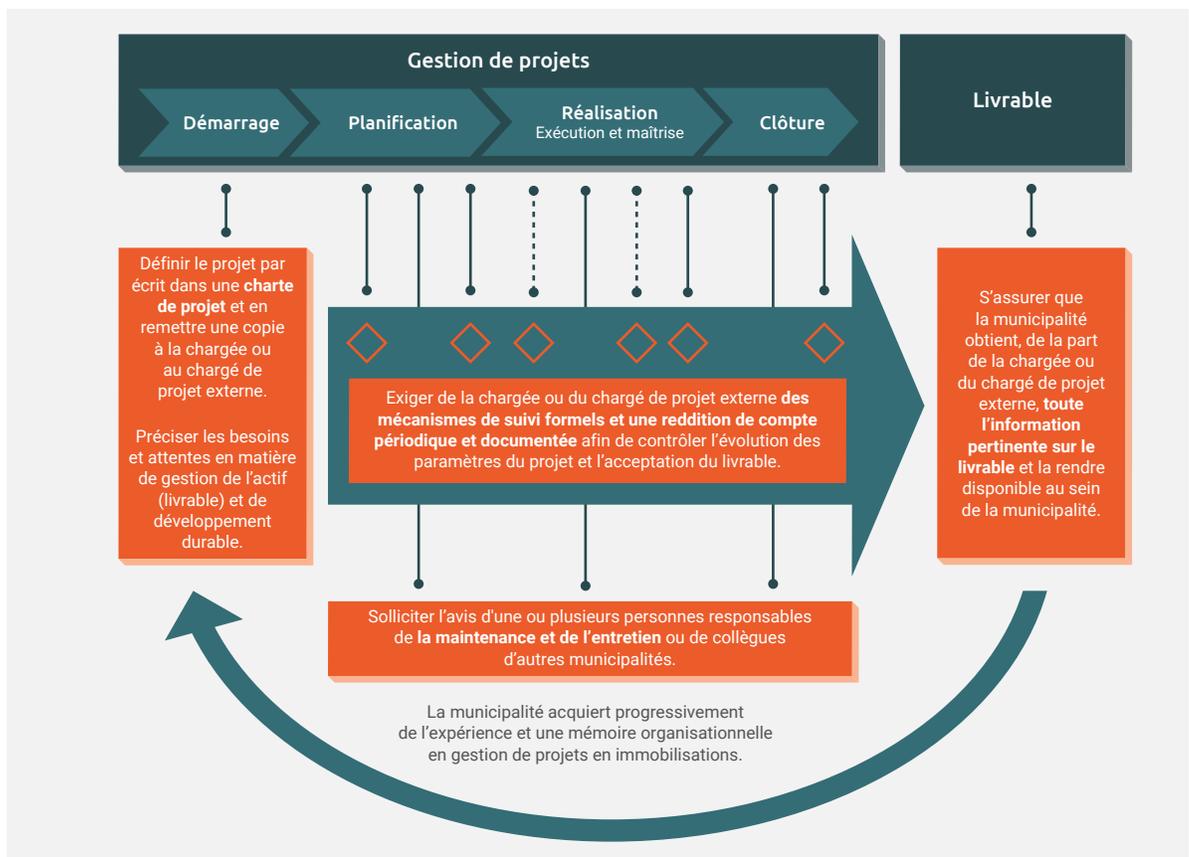
- ♦ une conception du bâtiment qui vise à réduire les coûts du projet sans tenir compte des futurs coûts de maintenance;
- ♦ un choix de matériaux ou d'équipements qui complexifient l'entretien du livrable;
- ♦ des lacunes dans la maintenance préventive du livrable, l'impossibilité de faire valoir les dispositions d'une garantie, l'achat de pièces de remplacement plus coûteuses ou encore des frais supplémentaires facturés par le fournisseur d'un équipement;
- ♦ des travaux de mise à niveau ou de rénovation du livrable plus tôt que ce qui était anticipé;
- ♦ une fermeture prématurée, temporaire ou permanente, du bâtiment.

Aide-mémoire – chargée ou chargé de projet externe

Les quatre saines pratiques illustrées dans la figure 8 visent à guider la direction générale dans ses activités de gestion d'un projet d'envergure lorsqu'elle n'est pas en mesure de déléguer les rôles et responsabilités de chargée ou chargé de projet à l'interne à une ou un membre de son équipe.

En effet, même lorsque la gestion d'un projet en immobilisations est confiée dans son ensemble à un fournisseur externe, la municipalité demeure tenue de rendre des comptes au sujet de la performance de la gestion de ce projet et de la qualité du livrable. C'est pourquoi il apparaît essentiel que la municipalité s'assure que ses besoins, ses attentes et ses exigences sont respectés à toutes les étapes de la gestion du projet.

Figure 8 Illustration des quatre saines pratiques généralement reconnues à mettre en œuvre prioritairement lorsque la gestion d'un projet en immobilisations est confiée à une chargée ou un chargé de projet externe



**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous