Parks Canada Parcs Canada

# Vérification du projet de l'élargissement de la route Transcanadienne

## Parcs nationaux des rocheuses

Rapport final

Mars 2012

Bureau de la vérification interne et de l'évaluation

Rapport présenté au comité de vérification de Parcs Canada le 27 septembre, 2012

Approuvé par le PDG de l'Agence le 27 septembre, 2012

Canada

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de l'Agence Parcs Canada, 2012
N° Catalogue: R62-430/2012F-PDF
ISBN: 978-1-100-99847-3

## TABLE DES MATIÈRES

**SOMMAIRE EXÉCUTIF ..... V**

**1 INTRODUCTION ..... 1**

**2 CONTEXTE ..... 1**

**3 CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE ..... 2**

**4 OBJECTIFS ET PORTÉE ..... 2**

**5 MÉTHODOLOGIE ..... 3**

**6 DÉCLARATION D'ASSURANCE ..... 4**

**7 OPINION DE VÉRIFICATION ..... 4**

**8 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS ..... 5**

8.1 Cadre de contrôle de gestion ..... 5

8.1.1 Structure de gouvernance ..... 5

8.1.2 Rôles et responsabilités ..... 7

8.1.3 Communication ..... 8

8.1.4 Mesure de rendement du projet ..... 9

8.2 Processus de l'attribution des contrats ..... 10

8.2.1 Stratégie de passation des marchés et d'atténuation de dépassement des coûts ..... 10

8.2.2 Demande de propositions ..... 10

8.2.3 Évaluation des propositions ..... 11

8.2.4 Le contrat et les documents pertinents ..... 12

8.3 Pratiques de gestion de projet ..... 13

8.3.1 Planification et conception ..... 13

8.3.2 Phase de construction ..... 14

8.3.3 Surveillance et clôture de projet ..... 16

8.4 Contrôles financiers ..... 18

8.4.1 Établissement du budget et fonction de rapport ..... 18

8.4.2 Paiement des dépenses ..... 20

**Annexe « A » : Législation et politiques applicables ..... 22**

**Annexe « B » : Liste des abréviations ..... 23**

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Sommaire de cotation de vérification ..... vi

Tableau 2 : Sommaire des recommandations de la vérification interne ..... vi

Tableau 3 : Système de cotation utilisé pour les rapports de vérification..... 4

# SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'Agence Parcs Canada (APC) est responsable de l'administration et de l'entretien des routes et des voies de transit à l'intérieur des limites de ses parcs nationaux. Étant donné que la route transcanadienne (RTC), qui est à deux voies dans cette région, représentait l'un des principaux goulots d'étranglement sur le réseau routier entre Vancouver et Calgary, des investissements ont été consentis afin d'achever son élargissement à quatre voies entre l'échangeur Castle et la frontière de l'Alberta avec la Colombie-Britannique.

La vérification de ce projet visait à fournir à la haute direction, une assurance que le cadre de gestion de projet en place est adéquat pour assurer la conformité aux politiques et pratiques, en matière contractuelle et financière, du SCT et de Parcs Canada. Également, la vérification voulait s'assurer que les mécanismes concernant la gestion des risques, la surveillance et les rapports étaient en place afin d'atténuer les risques inhérents au projet.

Cette vérification a porté sur l'élargissement à quatre voies de la RTC des sections qui ont été financées par le budget 2009 et par le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (FPEPF).

La méthodologie de la vérification comprenait un examen de la documentation pertinente, des entrevues avec le personnel de l'APC impliqué dans les processus de passation de marché, de gestion de projet et le traitement financier des paiements. Des entrevues ont également été menées auprès des consultants externes («ingénieur attitré»). Les contrats pour l'élargissement de la RTC des sections visées dans cette vérification ont été revus ainsi qu'un échantillon de transactions de paiement. La vérification sur le terrain a été complétée entre le 12 septembre et le 14 novembre 2011.

Cette présente vérification a été élaborée et effectuée conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada.

De manière générale, le travail de vérification a démontré que des contrôles adéquats sont en place pour l'attribution des contrats, la gestion de projet et le traitement des paiements. Toutefois, il y a des possibilités d'amélioration dans le cadre de contrôle de gestion, et plus spécifiquement en ce qui concerne la fonction de surveillance et la documentation reliée au projet.

**Tableau 1: Sommaire de cotation de vérification**

| Réf. | Processus de gestion | Cote |
|---|---|---|
| 8.1 | Cadre de contrôle de la gestion | Améliorations moyennes requises |
| 8.2 | Processus d'attribution des contrats | Sous contrôle |
| 8.3 | Gestion de projet | Améliorations mineures requises |
| 8.4 | Contrôles financiers | Améliorations mineures requises |

Nous présentons ci-dessous une liste des recommandations à l'intention du Directeur, Centre de services routiers :

**Tableau 2 : Sommaire des recommandations de la vérification interne**

| | |
|---|---|
| 1 | Le Directeur, Centre de services routiers, doit formellement établir des ententes de surveillance et de direction ou un mecanisme alternatif pour remplacer le défunt comité directeur et doit maintenir des comptes rendu des discussions et décisions associées au projet. |
| 2 | Le Directeur, Centre de services routiers doit s'assurer qu'un protocole interne de communication est établi et documenté. |
| 3 | Le Directeur, Centre de services routiers doit s'assurer que tout personnel de l'APC impliqué dans les visites de chantiers ou inspections des lieux documente ses observations de manière cohérente. |
| 4 | Le Directeur, Centre de services routiers doit élaborer une stratégie afin de faire face à la possibilité que le projet ne soit pas achevé au 31 mars 2014. |

# 1 INTRODUCTION

Dans le but d'augmenter l'efficacité, la sûreté et la sécurité du réseau routier national en éliminant certains des goulots d'étranglements les plus importants dans l'ouest du Canada, le fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (FPEPF) a fourni 100M$ à Parcs Canada (APC) pour l'achèvement de l'élargissement à quatre voies de la route transcanadienne (RTC) entre l'échangeur Castle et la section déjà élargie à l'est de Lake Louise. En outre, l'APC a reçu une somme supplémentaire de 130M$, soit 80M$ provenant du budget 2009 et 50M$ d'un investissement approuvé antérieurement pour l'achèvement de l'élargissement du 9 km restant pour se rendre jusqu'au village de Lake Louise et jusqu'à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britanique.

L'exécution de cette vérification a été incluse dans le plan annuel de vérification interne 2010-2011 de Parcs Canada, approuvé par le Directeur général de l'Agence (DGA) en juillet 2011.

# 2 CONTEXTE

Le parc national Banff (PNB), premier parc national au Canada, a été créé en 1885 et a été désigné en 1984, comme partie du site de patrimoine mondial des parcs des montagnes Rocheuses canadiennes. Il s'agit du parc national le plus visité avec une fréquentation de 3 à 3.5 millions de visiteurs par année[1].

Parcs Canada est chargée de l'administration des routes et des voies de transit à l'intérieur des limites de ses parcs nationaux. L'Agence a l'obligation de maintenir les routes ouvertes et sécuritaires tout en minimisant les impacts écologiques. La RTC traverse le PNB sur une distance de 82 km. Des initiatives antérieures, en cinq phases, ont menées à l'élargissement à quatre voies de la route sur 73 km. La circulation quotidienne moyenne sur la section de la RTC à deux voies passant dans le PNB était d'environ 8000 comparativement à 7000 véhicules pour des routes similaires en Alberta. Plus important encore, en période estivale, la circulation quotidienne moyenne, avoisinait les 14 000 véhicules par jour. Le volume de circulation ainsi que les conflits entre les déplacements lents des visiteurs du parc et la vitesse du trafic commercial de transit (soit 18% du trafic total), faisait de cette section de la RTC l'un des goulots d'étranglement les plus importants entre Vancouver et Calgary.

Lors des premières cinq phases du projet de l'élargissement de la RTC, complétés en 2009-2010, l'APC et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) ont assuré conjointement la passation de marché et les activités de gestion de projet liées aux travaux d'élargissement. Dans le contexte des phases 6 et 7 de ce projet, l'APC est en charge à la fois de la passation des marchés et de la responsabilité concernant la gestion de projet, et a été exemptée de la *Politique sur les services communs*. En outre, l'APC a vu sa délégation de pouvoir augmentée grâce à un amendement à la *Politique sur les marchés*. L'achèvement prévu pour le projet de l'élargissement à quatre voies de la RTC est le 31 mars 2014.

L'entente entre l'APC et Transports Canada relative au projet de l'élargissement de la RTC présente les objectifs suivants :

- Une réduction de 40% du nombre de collisions mortelles;

[1] Entre 2004 et 2009, selon le plan d'affaires du parc national Banff 2010-2011 à 2014-2015

- Une réduction de 80% de la mortalité animale en raison de collisions;
- Une amélioration de la compréhension du comportement instinctif de chaque espèce aux passages fauniques;
- Une réduction du temps de transit le long de la RTC.

# 3 CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE

L'Agence Parcs Canada est responsable du développement, de l'entretien, de l'administration et de l'utilisation des routes, des rues, des autoroutes et toute autre infrastructure sur son territoire et doit s'assurer qu'elles demeurent ouvertes et sécuritaires pour le public, en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux* (s.c. 2000). Depuis l'abrogation de la *Loi sur la route transcanadienne* en 1992, l'APC est aussi responsable de la recapitalisation de l'infrastructure déjà en place. Toutefois, le gouvernement du Canada est responsable de soutenir l'APC en matière de financement des améliorations et développements majeurs. La gestion des infrastructures de l'APC se base sur les *Directives sur la gestion des biens*, qui comprennent des directives et des orientations ainsi que l'attribution des rôles, responsabilités et autorités aux intervenants de l'Agence.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor (CT) guide l'acquisition des services de construction et professionnels. L'approvisionnement de ces services est également régi par la *Politique sur l'examen des acquisitions* du CT. Les l*ignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement de l'APC* fournissent une méthodologie spécifique concernant le traitement de la documentation liée à tout contrat. Pour les phases de construction couvertes par cette vérification, une dérogation à la *Politique sur les services communs* du CT a été accordée à l'APC afin de faciliter la gestion du projet, et plus spécifiquement, la sélection des professionnels en architecture et en ingénierie du secteur privé.

Le projet de l'élargissement à quatre voies de la RTC est géré conformément à la *Politique sur la gestion des projets* du CT, et les dossiers sont organisés selon les *Lignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement* rédigées par l'APC en 2009.

La gestion financière du projet est régie par la *Loi sur la gestion des finances publiques.* Les paiements sont approuvés en fonction de l'I*nstrument de délégation* de l'APC et la vérification des paiements est effectuée selon la *Politique de vérification des comptes et échantillonnage* de l'APC.

Comme tout grand projet d'infrastructure, l'élargissement de la RTC dans la région des parcs des Rocheuses devait être conforme à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Compte tenu de la sensibilité des écosystèmes où les travaux ont été réalisés, la gestion du projet a dû également se conformer aux législations environnementales suivantes: la *Loi sur la pêche*, la *Loi sur la protection des eaux navigables* et la *Loi sur les oiseaux migrateurs*.

# 4 OBJECTIFS ET PORTÉE

La vérification visait à fournir à la haute direction l'assurance que :

- Un cadre de contrôle de gestion adéquat est en place pour assurer la conformité aux politiques, règlements et ententes du CT et de l'APC;
- Des mécanismes de surveillance et des rapports appropriés ont été conçus et ont été mis en œuvre afin de fournir des informations adéquates et précises pour la prise de décisions;
- Un cadre adéquat de gestion des risques pour le projet de la RTC est en place et permet à l'APC d'atténuer les risques inhérents au projet.

La portée de la vérification comprenait une révision des contrats attribués en vertu du FPEPF et du budget 2009, des pratiques de gestion de projet et de dépenses liées au projet. Cette vérification porte principalement sur les phases 6 et 7 de l'élargissement de la RTC, qui ont débuté en 2008. Les phases un à cinq ne sont pas inclus dans la portée de cette vérification.

# 5 MÉTHODOLOGIE

Les critères de vérification ont été développés en quatre catégories distinctes, soient :

- Le cadre de contrôle de gestion;
- Le processus de l'attribution des contrats;
- Les pratiques de gestion de projet;
- Les contrôles financiers.

Les procédés de vérification appliqués comprenaient :

- Un examen approfondi des documents qui constituent le cadre legal et de contrôle;
- Des entrevues avec les membres clés de l'équipe de projet de la RTC au centre de services de l'Ouest et du Nord du Canada à Calgary, le centre de services routiers (CSR) et sur le site du projet;
- Des entrevues avec le personnel des firmes externes embauchées pour gérer le projet;
- L'observation des activités de contrôle et de surveillance sur le site de construction;
- Un examen de toute documentation pertinente, et plus spécifiquement, les dossiers de contrat, les dossiers de projet, les rapports à la haute direction, les preuves des activités de contrôle (construction et préservation de la faune); et
- Un examen d'un échantillon de transactions de paiement et de leurs pièces justificatives.

Au total, 74 transactions de paiement ont été choisies au centre de services de l'Ouest et du Nord.

En se basant sur la liste de contrats (16) reçus, deux à trois paiements progressifs par contrat ont été choisis. Pour la plupart, le premier, le dernier et un paiement intermédiaire ont été sélectionnés pour révision. Les échantillons ont été choisis selon la valeur et la rapidité du

paiement, et l'apparence d'une modification subséquente du paiement (pièce de journal, annulation de transaction, autres corrections).

Des transactions pour lesquelles aucune référence n'est faite dans la documentation de projet ont été également sélectionnées pour échantillonnage, telles que réclamations de dommages, services juridiques, contribution de l'APC et autres dépenses diverses.

Le travail sur le terrain a été effectué entre le 12 septembre et le 14 novembre 2011.

Les observations préliminaires ont été présentées au Directeur, centre de services routiers à la fin de la visite sur place.

Nos observations et recommandations ont été faites conformément au système de cotation du rapport de vérification suivant :

**Tableau 3 : Système de cotation utilisé pour les rapports de vérification**

| | | |
|---|---|---|
| **ROUGE** | Insatisfaisant | Les contrôles ne fonctionnent pas ou sont inexistants. Des mesures de gestion immédiates doivent être prises pour corriger la situation. |
| **ORANGE** | Améliorations importantes requises | Les contrôles en place sont faibles. Plusieurs problèmes majeurs ont été constatés qui pourraient nuire à l'atteinte des objectifs du programme ou des objectifs opérationnels. Des mesures de gestion immédiates s'imposent pour corriger les lacunes constatées en matière de contrôle. |
| **JAUNE** | Améliorations moyennes requises | Certains contrôles sont en place et fonctionnent. Cependant, des problèmes importants, auxquels il faut remédier, ont été constatés. Ces problèmes risquent de compromettre l'atteinte des objectifs du programme ou des objectifs opérationnels. |
| **BLEU** | Améliorations mineures requises | Un bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Cependant, certaines modifications mineures s'imposent pour améliorer l'efficience et l'efficacité de l'environnement de contrôle. |
| **VERT** | Sous contrôle | Les contrôles fonctionnent comme prévu et aucune autre mesure ne s'impose pour l'instant. |

# 6 DÉCLARATION D'ASSURANCE

La présente vérification a été planifiée et réalisée conformément aux normes relatives à la vérification interne du gouvernement du Canada.

# 7 OPINION DE VÉRIFICATION

Le travail de vérification a démontré que des contrôles adéquats sont en place pour l'attribution des contrats, la gestion de projet et le traitement des paiements. Toutefois, des possibilités

d'amélioration au cadre de contrôle de gestion ont été identifiées, plus spécifiquement en ce qui concerne la fonction de surveillance et la documentation reliée au projet.

# 8 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

## 8.1 CADRE DE CONTRÔLE DE GESTION

| | | |
|---|---|---|
| **JAUNE** | Améliorations moyennes requises | Certains contrôles sont en place et fonctionnent. Cependant, des problèmes importants, auxquels il faut remédier, ont été constatés. Ces problèmes risquent de compromettre l'atteinte des objectifs du programme ou des objectifs opérationnels. |

Une série de documents approuvés entre 2004 et 2009 décrivent la structure de gouvernance du projet.Il s'agissait d'un comité directeur composé de cadres de l'APC et de TPSGC, des sous-comités pour les consultations, les communications, l'évaluation environementale, et de la conception et construction, ainsi qu'un comité consultatif d'intervenants composé de 12 différents groupes d'intérêt.

Afin de déterminer si le cadre de contrôle de gestion en place est adéquat pour assurer la conformité aux règlements, politiques et ententes du CT et de l'APC et que les mécanismes de surveillance et de rapports existent et sont mis en œuvre afin de fournir des informations adéquates et précises pour la prise de décisions, les critères suivants ont été utilisés :

| | |
|---|---|
| **C1** | La structure de gouvernance du projet en place est conforme aux exigences du gouvernement fédéral ainsi qu'aux politiques et directives de l'APC. |
| **C2** | La structure de rapports en place permet à tous les intervenants d'obtenir des informations précises et en temps opportun pour la prise de décision. |

### 8.1.1 Structure de gouvernance

Comité de direction

Ce comité a fonctionné comme décrit jusqu'à l'automne 2007. Lorsque l'APC a obtenu l'approbation pour l'augmentation de ces pouvoirs en matière de contrat en 2008, le comité de direction d'origine a progressivement cessé de fonctionner et a été remplacé par un processus de gouvernance propre à l'Agence. Actuellement, la direction rapporte que la fonction de surveillance est assurée de manière informelle par le VP Operations Ouest et du Nord du Canada (VP ops), la directrice exécutive Parcs de montagnes, et le directeur du CSR. Bien que cette disposition ait été mise en place depuis au moins quatre ans, la structure de gouvernance d'origine continue à être réflétée dans les divers documents approuvés. Le VP ops, directrice exécutive et l'équipe de gestion du CRS ont des réunions hebdomadaires régulières pour discuter de diverses questions. L'état d'avancement ou d'autres problèmes liés au projet sont discutés au besoin (c'est à dire que ce n'est pas un point permanent). Il n'y a pas de procès-verbaux ou d'autre document résumant le contenu des discussions ou des décisions prises le cas échéant. Il est donc impossible de conclure sur l'étendue de la surveillance exercée par ce groupe. Il existe des preuves de communication au directeur général de l'Agence par l'entremise de la haute direction

qui supervise le projet (courriels, notes d'information) à différents points dans le temps et la preuve que le comité exécutif de gestion a été mis au courant par exemple lorsque les fonds alloués au projet pour une année donnée n'ont pu être dépensés et doivent être reportés à la prochaine année.

Sous-comités

En plus du comité de direction, la structure de gouvernance du projet comprend plusieurs sous-comités responsables :

- des consultations et des communications;
- des études environnementales; et
- de la conception et de la construction.

Aucun de ces sous-comités n'est en place actuellement. Au lieu d'instaurer des sous-comités formels, l'équipe de projet a assigné ces responsabilités à certains individus provenant de diverses unités de gestion. Un agent de relations publiques et communication est responsable de toutes communications et relations externes liées au projet. Un agent de surveillance de l'environnement est attitré à vérifier la conformité aux lois et règlementations sur les chantiers, à fournir des séances de sensibilisation aux fournisseurs et aux employés impliqués et à superviser la mise en œuvre de mesures d'atténuation des effets sur l'environnement. Finalement, le chargé de projet coordonne les aspects de conception et de construction du projet, en collaboration avec l'ingénieur de projet. Bien que l'objectif des sous-comités soit rencontré, la décision d'assigner certaines responsabilités à des individus au lieu de créer des sous-comités n'a pas été documentée. Par contre, les mesures alternatives prises pour s'assurer que les responsabilités des sous-comités sont remplies sont considérés acceptables.

Comité consultatif des intervenants (CCI)

La structure de gouvernance du projet de l'élargissement de la RTC comprend un comité consultatif des intervenants qui se compose de représentants de divers groupes (c.-à-d. environnementaux, Premières nations, industries du transport et de tourisme, les associations des utilisateurs, la GRC, etc.) qui ont un intérêt au projet.

Lors de la phase de conception, la contribution de ce comité était essentielle. Au cours de cette période, le CCI a tenu des rencontres régulièrement. Des preuves que ces rencontres ont eues lieu (agenda et compte rendu) sont disponibles sur le site du projet. Maintenant que le projet est en phase de construction, le comité se rencontre seulement lorsqu'un problème spécifique survient. Les réunions sont coordonnées par l'agent de relations publiques et communication, et les procès-verbaux sont disponibles sur demande. Puisque les travaux de construction sont rendus en Colombie-Britanique, les représentants des organismes provinciaux changeront.

## Recommandations

1. Le Directeur, Centre de services routiers, doit formellement établir des ententes de surveillance et de direction ou un mecanisme alternatif pour remplacer le défunt comité directeur et doit maintenir des comptes rendu des discussions et décisions associées au projet.

**Réponse de la direction**

**En accord** : Le directeur, centre de services routier (CSR), a reçu des instructions verbales que le comité exécutif de gestion (CEG) va remplir la fonction de surveillance. Le directeur du CSR aura accès aux CEG par le biais du directeur exécutif des parcs des montagnes et à son tour, le vice-président, opérations de l'Ouest et du Nord, qui se trouve sur le CEG. Le directeur du CSR préparera un rapport formel qui sera soumis à EMC à la fin de la saison de construction pour les informer de l'état d'avancement des projets ainsi que pour chercher des décisions ou des orientations au besoin. Un des conseils demandés sera la fréquence requise par le CEG pour la présentation des rapports officiels et si le projet sera un point permanent de leur ordre du jour. Le rapport comprendra une évaluation des risques.

Le directeur du CSR continuera de faire rapport sur les projets au vice-président, opérations de l'Ouest et du Nord, tel que requis, lors de l'appel hebdomadaire qu'il a avec tous les PCX dans l'Ouest et le Nord du Canada. Le directeur du CSR pourra également tenir des communications à tout moment avec le Directeur exécutif des parcs de montagne et le vice-président des opérations de l'Ouest et du Nord, sur demande afin d'obtenir des directions rapidement.

Le directeur du CSR veillera à ce que les décisions qui peuvent changer la direction du projet soient documentées.

### 8.1.2 Rôles et responsabilités

Rôles et responsabilités

Dans tout projet de grande envergure, tel que l'élargissement de la RTC, la définition précise des rôles et responsabilités de chaque intervenant est essentielle à livraison efficiente des projets. Les rôles et responsabilités doivent être clairement définis dans toute documentation corporative, ententes, contrats, commandes subséquentes à une offre à commandes, descriptions des postes ou toute autre documentation.

Les rôles et responsabilités indiquent clairement que l'APC est responsable de la conception du projet, des activités contractuelles, de la construction et de la gestion du projet et que TPSGC s'implique seulement à titre de consultant. Un protocole d'entente a été rédigé afin de définir l'implication de Transports Canada. Les offres à commandes ainsi que les demandes subséquentes à l'offre à commande indiquent clairement que l'ingénieur attitré est responsable de la supervision des chantiers de construction ainsi que l'assurance qualité et quantité. Les responsabilités des fournisseurs sont clairement stipulées dans les appels d'offres ainsi que dans les documents contractuels. L'équipe de projet s'assure que la chaîne de commandement est entièrement connue en créant des organigrammes pour chaque contrat conclu. Ces organigrammes sont inclus dans les dossiers du projet. Finalement, pour les ententes majeures,

des réunions de préconstruction sont organisées afin de s'assurer que tous les individus impliqués (c.à-d. l'équipe de l'APC, l'ingénieur attitré et les fournisseurs) sont conscients de leurs rôles et responsabilités.

### 8.1.3 Communication

Communication interne

Comme pour tout grand projet de construction, le projet de l'élargissement de la RTC nécessite des voies de communication efficaces et une documentation complète des informations afin de faciliter la coordination du projet et d'assurer une tenue adéquate des dossiers en matière de savoir collectif.

Les ingénieurs attitrés tiennent des réunions de construction hebdomadaires sur le site avec tous les fournisseurs. La coordination, la surveillance de l'évolution des travaux et des problèmes importants figurent parmi les sujets discutés régulièrement. En raison d'une absence prolongée, la participation du représentant de l'APC n'est pas constante, ce qui n'est pas conforme aux exigences du gouvernement fédéral. Les procès-verbaux de ces réunions sont effectués par les ingénieurs attitrés et sont classés dans le bureau de chantier. De plus, ils sont soumis électroniquement au chargé de projet de l'APC pour des discussions plus approfondies lors des appels-conférences hebdomadaires. Ces appels demeurent la plus importante voie de communication entre les ingénieurs attitrés et l'équipe de l'APC. En outre, le directeur de l'ingénieur attitré au projet communique régulièrement par téléphone avec le chargé de projet de l'APC afin de discuter des problèmes majeurs spécifiques.

Au sein de l'équipe de projet, les communications sont généralement verbales et il n'y a aucun rapport portant sur les activités de surveillance, les conversations sur des composantes précises ou les inspections effectuées par les employés de l'APC. Étant donné que l'équipe de projet est relativement petite compte tenu de l'envergure du projet, un manque de documentation portant sur les communications internes soulève le risque que l'information pertinente ne soit pas disponible dans le cas d'une absence temporaire ou d'un départ soudain d'un employé. La documentation des communications faciliterait le partage d'information au sein de l'équipe de l'APC.

**Recommandation**

2. Le Directeur, Centre de services routiers doit s'assurer qu'un protocole interne de communication est établi et documenté.

**Réponse de la direction**

**Partiellement en accord :** Un protocole de communication basé sur la structure hiérarchique du CSR et sur les règles d'imputabilitées existe et fait parti de la gestion quotidienne des projets du CSR. Ce processus n'est pas documenté donc n'a pu être démontré aux vérificateurs. Le Directeur du CSR va documenter le processus de communication interne spécifique au projet d'élargissement de la RTC.

Communication externe

Une bonne communication est essentielle afin d'obtenir la contribution des intervenants, d'informer le public des fermetures et détours routiers afin d'éviter des accidents et de la congestion routière ainsi que favoriser une meilleure sensibilisation du projet et de ses objectifs.

Comme indiqué précédemment, un agent de relations publiques et communication a été attitré pour le projet de l'élargissement de la RTC. En coordonnant des réunions du comité consultatif des intervenants, en préparant des mises à jour sur le site Web, en rédigeant des bulletins d'informations, des notes documentaires et des points de discussion pour les relations médiatiques, en participant à la coordination de conférences de presse et d'autres événements spéciaux, l'agent est en mesure de communiquer des informations précieuses aux intervenants et au grand public.

### 8.1.4 Mesure de rendement du projet

Objectifs de mesure de rendement et de rapports du projet

Tel que mentionné dans l'entente entre l'APC et Transports Canada, les objectifs clés du projet de l'élargissement de la RTC sont les suivants : une réduction de 40% du nombre de collisions mortelle, une réduction des incidents entre la faune et les véhicules de 80%; une amélioration de la compréhension du comportement instinctif de chaque espèce aux passages fauniques; et une réduction du temps de transit le long de la RTC afin d'améliorer les délais de déplacement. Des contrôles efficaces devraient être mis en place afin de mesurer les impacts de l'élargissement de la RTC et de déterminer si les objectifs clés de ce projet sont atteints.

Un accord de contribution a été conclu avec l'Institut Miistakis pour la création et la mise en œuvre d'un plan de surveillance et de recherche sur la faune. Les objectifs de ce plan sont les suivants : faciliter l'écologie routière; surveiller et effectuer des recherches le long de la RTC dans le PNB afin de réduire les incidents impliquant la faune et la circulation; améliorer la connectivité des habitats et la modification génétique de certaines espèces clés. L'Institut Miistakis soumet des rapports trimestriels (financiers et narratifs) qui soulignent tous changements importants observés. Un rapport annuel décrivant les informations plus spécifiques au projet est également soumis. À la fin de la durée de l'accord, soit le 31 mars 2014, l'Institut Miistakis présentera un rapport narratif final complet.

Des spécialistes de la conservation des ressources des unités de gestion Banff et de Kootenay, Yoho, Lake Louise compilent des statistiques détaillées portant sur les incidents impliquant des animaux et des véhicules. Des statistiques ont été fournies par les deux unités de gestion et ont démontré un déclin significatif du nombre de décès de la faune en raison de collisions avec des véhicules depuis 2005.

Le temps de parcours moyen le long de la RTC peut être évalué grâce à des modèles mathématiques qui peuvent être appliqués par des spécialistes du transport. Étant donné que le projet n'est pas encore complété, ce genre d'analyse ne peut pas être effectué pour donner des résultats réalistes. Toutefois, au moment de la phase d'examen de cette présente vérification, une demande de propositions avait été publiée pour l'attribution d'un contrat visant l'analyse et l'évaluation de la réalisation des objectifs du projet. La firme sélectionnée devra rassembler toutes les informations disponibles relatives aux objectifs de projet et devra fournir un rapport complet à l'APC à l'achèvement des travaux.

## 8.2 PROCESSUS DE L'ATTRIBUTION DES CONTRATS

| | | |
|---|---|---|
| **VERT** | Sous contrôle | Les contrôles fonctionnent comme prévu et aucune autre mesure ne s'impose pour l'instant. |

Afin de déterminer si un cadre de gestion des contrats adéquat pour le projet de l'élargissement de la RTC est en place, ce qui permet à l'APC d'être conforme aux règles et règlements et d'atténuer les risques inhérents au projet, nous avons suivi le critère de vérification suivant :

| | |
|---|---|
| **C3** | Le processus d'appel d'offre par soumissions et la sélection des offres est adéquat et conforme aux politiques du SCT et de l'APC. |

### 8.2.1 Stratégie de passation des marchés et d'atténuation de dépassement des coûts

Une stratégie d'adjudication des contrats à deux volets a été utilisée pour les phases 6 et 7 du projet de l'élargissement de la RTC couvertes par la portée de cette vérification. En raison d'une capacité limitée des ressources en ingénierie pour ce genre de projet, une approche de design-construction a été utilisée pour certaines parties. Pour d'autres sections, des contrats de construction ont été attribués puisque l'APC, en collaboration avec les ingénieurs attitrés, était responsable de la conception du projet. Une firme d'ingénérie (ingénieur attitré) a été embauchée pour la gestion et la surveillance du projet par l'entremise de demandes subséquentes à des offres à commandes.

Les contrats de construction pour ce projet sont fondés sur des prix unitaires. Des montants provisionnels ont été inclus dans les contrats afin d'atténuer le risque de dépassement de coûts. Le «montant provisionnel » est utilisée pour couvrir des travaux de construction prévus mais pour lesquels il est impossible de calculer, de manière exacte, les coûts à l'étape de la demande de propositions. L'équipe de projet a également prévu un montant de contingence pour l'ensemble du projet.

Du point de vue de l'Agence, la construction et la restauration des routes représentent un investissement important. Étant donné que des travaux routiers étaient requis sur certaines routes adjacentes à la RTC, à l'intérieur des limites des parcs des Rocheuses, ceux-ci ont été inclus dans les contrats pour l'élargissement de la RTC. Cette décision a été prise afin de générer des économies d'échelle et des économies en matière de gestion de projet. La vérification n'a pas révélé de circonstances où les autorités ont été dépassées. Un processus est en place pour s'assurer que tous frais liés aux travaux adjacents ont été transférés au centre de coûts approprié. (Voir article 8.4.1).

### 8.2.2 Demande de propositions

Des procédures et des documents de demandes de propositions efficaces permettent à l'Agence d'attribuer des contrats pour des services ou des produits en temps opportun et de s'assurer que les livrables sont acceptables.

Les contrats de construction pour le projet de la RTC ont été attribués par le biais de MERX. Des preuves de communication, entre les gestionnaires du projet et les agents de contrats, visant à assurer la conformité aux règles et processus ont été observés dans les dossiers de contrat. Des

énoncés des travaux détaillés ne sont pas toujours inclus dans les dossiers de contrat puisque ceux-ci peuvent parfois être des documents très volumineux. Toutefois, ils sont disponibles aux soumissionnaires sur le site Web MERX et des copies papier ont été gardées dans le dossier de projet. Des questions portant sur les énoncés des travaux ont été soumises aux agents de contrat qui ensuite les acheminent à l'équipe de projet pour des éclaircissements. Les réponses à ces questions ont été publiées sur MERX afin d'assurer l'équité envers tous les soumissionnaires. Toutes les questions et les réponses ont également été conservées dans le dossier du contrat. Des présentations et des visites sur le site ont été organisées pour les soumissionnaires, particulièrement pour les contrats importants et plus complexes afin de leur permettre une meilleure compréhension de l'environnement de travail avant de soumettre leur proposition.

Lorsqu'une proposition varie de plus de quinze pour cent (15%) de l'estimation du gouvernement, une justification doit être soumise par l'équipe de projet afin de déterminer la raison de cet écart et d'identifier des possibilités d'amélioration de l'estimation des coûts. Une révision des dossiers de contrat a révélé trois occasions où aucune justification n'a été jointe au dossier. Dans ces cas, le montant des propositions était plus faible que prévu. Selon l'interprétation du personnel, une justification est obligatoire pour les offres plus élevées que l'estimation, mais n'est pas toujours nécessaire pour des offres plus faibles. En ce qui concerne les trois exceptions, le chargé de projet explique que le ralentissement de l'économie jumelé au calendrier de la demande de propositions a eu comme résultat, des économies importantes (i.e. plus de 15% de l'estimation originale du gouvernement pour ce projet).

### 8.2.3 Évaluation des propositions

Des processus clairs et cohérents de réception, d'ouverture et d'évaluation des propositions doivent être en place et conformes aux politiques et procédures des marchés et à toutes autres exigences pertinentes. Sauf dans le cas d'exigences techniques spécifiques, les contrats de construction sont attribués sur la base du « soumissionnaire le plus bas ». Dans les cas de contrats attribués selon l'approche design-construction, une évaluation approfondie des propositions doit être complétée par un comité de sélection.

Réception des soumissions

Un processus de réception des soumissions doit être en place afin d'assurer une transparence envers tous les soumissionnaires intéressés par le contrat. Les propositions doivent être ouvertes à une date et heure spécifique par deux représentants de l'APC. Un dépouillement public peut également être organisé.

Les spécifications concernant l'ouverture des soumissions sont clairement indiquées sur MERX. Un formulaire d'ouverture de soumission est annexé à tous les dossiers de contrat évalués. Toutefois, quatre formulaires n'ont pas été signés par les représentants de l'APC qui ont assisté à l'ouverture des soumissions. Lorsque des dépouillements publics ont lieu, un registre des noms de tous les participants présents est annexé au dossier, ce qui peut être considéré comme étant une bonne pratique. Les enveloppes des propositions sont également jointes à tous les dossiers de contrat évalués.

Évaluation des propositions

Les documents de demande de propositions ont clairement stipulé que les contrats de construction de la RTC seront attribués en fonction des montants soumis. Les éléments à prix

unitaire sont insérés dans un tableau afin de valider tous les montants des soumissions avant d'offrir une recommandation pour attribution du contrat à l'équipe de projet. Les tableaux sommaires et la recommandation pour l'attribution du contrat étaient annexés à tous les dossiers vérifiés. En se basant sur la documentation examinée, tous les contrats de construction ont été attribués aux soumissionnaires proposant le prix le plus bas.

Une évaluation plus approfondie des propositions a été complétée pour les offres de design-construction. Un comité d'évaluation formé de membres de l'équipe de projet, un agent senior de l'approvisionnement et de gestion des contrats ainsi qu'un représentant de TPSGC a évalué les propositions en fonction du mérite technique et de leur conformité aux exigences obligatoires. À la suite de l'envoi d'une demande de clarification auprès de tous les soumissionnaires, une deuxième évaluation a été faite et lors de celle-ci, les prix offerts ont également été cotés. Les soumissionnaires qui ont obtenu les plus hautes cotes ont été sélectionnés. Les évaluations de chaque membre du comité ont été annexées au dossier du marché.

### 8.2.4 Le contrat et les documents pertinents

La documentation contractuelle doit clairement identifier et détailler les exigences et les clauses afin de protéger l'Agence en cas de non-exécution d'un fournisseur. Des documents normalisés, vérifiés par les services juridiques, doivent être utilisés. Selon le type de contrat, les exigences concernant les documents pertinents peuvent varier et les contrats doivent être approuvés conformément à l' « *Instrument de délégation* » de l'APC. Les dossiers de marché doivent être organisés selon les *Lignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement de l'APC*.

Le contrat et les clauses générales

Pour le projet de l'élargissement de la RTC, le pouvoir de conclure des contrats de construction valant jusqu'à 50M$ a été accordé à l'APC. Les contrats de moins de 5M$ pouvaient être autorisés par un agent senior de contrats. Pour tout contrat excédant cette valeur, un niveau supérieur d'approbation était nécessaire. Les autorisations adéquates conformes aux normes de délégation de pouvoir ont été observées pour tous les contrats attribués.

Les documents contractuels se réfèrent à la méthode de facturation détaillée dans le « *Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat* » (guide des CCUA) de TPSGC. Pour les activités de consultation et de construction, les fournisseurs doivent soumettre leurs demandes de paiement progressif, y compris toutes les pièces justificatives. Les clauses détaillant les modalités de paiement et le droit que se réserve l'Agence de vérifier les livres et registres comptables des fournisseurs se retrouvent également dans le guide des CCUA. La révision des dossiers de marché a démontré une conformité à cet aspect de la *Politique sur les marchés* du SCT.

Documentation

Les *lignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement de l'APC* listent tous les documents qui doivent se trouver dans le dossier de contrat. La révision de ces dossiers a révélé que toute la documentation obligatoire s'y trouvait.

Gestion de risques

Les fournisseurs doivent remettre à l'APC, les certificats d'assurance ainsi que les cautionnements d'exécution. De tels documents permettent à l'Agence d'avoir un recours

juridique dans l'éventualité qu'un fournisseur ne livre pas la totalité ou une partie des travaux convenus. Les originaux de ces deux documents se trouvaient dans chaque dossier de contrat révisé. Il est à noter que l'original des certificats de la *Commission des accidents du travail* figurait également dans chaque dossier.

L'Agence rétient cinq pour cent de tous les paiements progressifs, tel qu'exigé par le guide des CCUA. Ceci est une pratique courante au sein de l'industrie de la construction. Les retenues sont libérées sur présentation du « *certificat définitif d'achèvement* », et d'une déclaration assermentée qui confirme que tous les travaux ont été exécutés. Il y avait des retenues pour chaque paiement vérifié.

## 8.3 PRATIQUES DE GESTION DE PROJET

| | | |
|---|---|---|
| **BLEU** | Améliorations mineures requises | Un bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Cependant, certaines modifications mineures s'imposent pour améliorer l'efficience et l'efficacité de l'environnement de contrôle. |

Afin de déterminer si les mécanismes appropriés de surveillance, de rapports et de gestion du risques existent et sont mis en œuvre afin de fournir des informations adéquates et précises pour la prise de décision et de permettre à l'APC d'atténuer les risques inhérents au projet, nous avons utilisé les critères de vérification suivants :

| | |
|---|---|
| **C4** | Des contrôles et processus adéquats sont en place pour la phase de conception du projet. |
| **C5** | Des contrôles et processus adéquats sont en place pour la phase de construction du projet. |
| **C6** | Le projet est activement surveillé par le chargé de projet et les modalités et conditions sont appliquées. |
| **C7** | Les contrôles sont appliqués afin d'assurer que toutes les exigences sont respectées avant la clôture du projet (le cas échéant). |
| **C8** | Les dossiers de projet comprennent toute la documentation obligatoire requise et leur organisation est conforme aux normes de l'APC. |

### 8.3.1 Planification et conception

En plus d'être essentiels à la sécurité des utilisateurs, la planification, la conception et l'estimation des coûts sont des éléments clés d'une saine gestion de projets de construction de grande envergure. La documentation de planification, de conception et d'estimation des coûts, la définition des rôles et responsabilités, l'élaboration de processus complexes efficaces et les mécanismes appropriés d'approbation sont des éléments de contrôle importants d'un processus de planification et de conception bien élaboré.

Étant donné que le projet était en phase de construction au moment de la vérification, aucune activité de planification et de conception n'était en cours. Cependant, deux approches de conception ont été utilisées pour le projet de l'élargissement de la RTC.

Dans les cas de contrats « design-construction », la conception est réalisée par le soumissionnaire. Deux séries d'évaluation sont effectuées afin d'assurer que la conception est

conforme à la demande de propositions détaillée avant que le soumissionnaire soit accepté et que le contrat soit attribué. La remise en question du design a été faite entre les deux évaluations par le biais de demandes de clarification envoyées aux soumissionnaires. L'ensemble du processus a été entièrement documenté. L'approbation de la conception a été donnée par l'attribution d'un contrat.

Pour la deuxième approche, les représentants de l'APC ont été impliqués à chaque étape du processus de planification et de conception. Les aspects techniques du projet sont parfois mis au point en partenariat avec l'ingénieur attitré et/ou TPSGC. Les ingénieurs de l'APC sont soutenus par l'ingénieur attitré et/ou TPSGC pour les aspects techniques de la conception. L'approbation de l'APC concernant la conception est nécessaire à l'étape finale.

Les estimations des coûts doivent être effectuées avant la publication de la demande de propositions. Elles sont fondées sur les indicateurs économiques, les expériences antérieures et les modèles standards de l'industrie. Les représentants de l'APC sont responsables de l'établissement des estimations de coûts pour la majorité des contrats. Dans le cas d'un contrat ayant une estimation des coûts vaste et complexe, ces calculs sont effectués par l'ingénieur attitré, révisés par l'équipe de projet et approuvés par le Directeur, Centre de services routiers. Bien qu'il n'y ait aucun processus de contestation formelle, les estimations de coûts peuvent être contestées avant l'approbation, le cas échéant.

### 8.3.2 Phase de construction

Lors de la phase de construction du projet, un cadre de contrôle solide est nécessaire afin de s'assurer d'une livraison du projet en temps opportun et en respectant le budget. Les éléments clés d'une saine gestion de projet comprennent : une planification adéquate; la fourniture d'une main-d'œuvre suffisante et compétente; une main mise sur la coordination du projet; et des mesures de gestion de la sécurité et des impacts environnementaux.

Les entrevues ont révélé qu'il n'y a aucune approche en place, à l'échelle nationale, pour orienter les chargés de projet de l'APC et pour assurer une cohérence dans la gestion des projets de grande envergure. En élaborant des outils normalisés, des modèles et des formulaires, l'APC favoriserait le travail quotidien des chargés de projet et augmenterait l'efficacité de leurs pratiques. Quelques d'outils sont disponibles sur l'intranet des parcs des Rocheuses. Ils ont été développés localement et n'ont jamais été approuvés au niveau national. Les outils sont désuets (2005) et ne sont pas accessibles à tout le personnel.

L'équipe de projet a rassemblé des chartes de projet pour chaque contrat dans le cadre du projet de la RTC. Ces chartes ne nécessitent pas une approbation spécifique et ne sont pas mises à jour régulièrement puisque ces documents sont principalement utilisés dans la gestion des relations avec les partenaires externes, tels que TPSGC. Pour ce projet, les fournisseurs doivent produire, à l'ingénieur attitré, des plans de travail détaillés qui sont mis à jour sur une base régulière.

En tant que pratique exemplaire, la direction devrait explorer la possibilité d'effectuer une mise à jour des outils et des lignes directrices actuels et de mettre en œuvre une approche nationale liée à la gestion de projets de grande envergure.

Ressources humaines

Il était attendu que l'APC embauche du personnel supplémentaire en ingénierie pour coordonner et surveiller les activités liées au projet. Compte tenu de la rareté des experts dans cette région, l'équipe de projet a choisi de sous-traiter la fonction de gestion de projet à l'ingénieur attitré. En

conséquence, bien qu'aucun employé supplémentaire n'ait été embauché spécifiquement pour le projet, des ressources humaines compétentes et suffisantes étaient disponibles pour gérer le projet de manière adéquate. Les exigences en matière de compétences des employés de l'ingénieur attitré ont été évaluées selon des critères rigoureux détaillés sur chaque demande subséquente à l'offre à commandes. L'agent de surveillance de l'environnement, l'agent de gestion des contrats et les agents de relations publiques et communication sont des employés de l'APC nommés pour une période indéterminée et temporairement affectés au projet. Les examens de la présente vérification ont démontré que l'effectif actuel est suffisant pour mener à terme le projet.

En termes de capacité interne de gestion de projet, les entrevues ont démontrés que les postes clés ne sont pas bien pris en charge par un plan de relève pour palier la possibilité d'un départ soudain, en particulier au niveau du chef de projet. Cette situation accroît la responsabilité, la reddition de comptes et la pression sur l'équipe de projet. Par conséquent, l'Agence peut être à risque de perdre d'importantes connaissances d'entreprise ou confrontés à des retards dans le projet en cas d'absence prolongée des membres clés de l'équipe. Cependant, le risque résiduel est limitée à ce stade du projet (fin du projet au 31 mars 2014) et par le fait que l'APC a décidé de sous-traiter la surveillance quotidienne aux ingénieurs attitrés.

Mesures de contrôle de la circulation

Les fournisseurs sont chargés de l'élaboration d'un plan de sécurité routière qui doit être approuvé par l'ingénieur attitré. Avant d'approuver les plans, les ingénieurs attitrés doivent les examiner et s'assurer qu'ils sont conformes aux normes de l'industrie. S'ils font des recommandations, le fournisseur doit nécessairement les mettre en œuvre. Dans le cadre de ses activités de coordination, un ingénieur attitré doit vérifier que la signalisation sur les chantiers est suffisante et appropriée pour assurer la sécurité des utilisateurs de la RTC. Un processus spécifique est également en place pour suivre et enregistrer les incidents qui se produisent sur les chantiers de construction. Ce n'est pas nécessaire d'aviser l'APC des incidents mineurs, bien qu'il faille toutefois compléter et déposer des rapports.

Mesures pour la protection de l'environnement et de la faune

Un ensemble de contrôles a été développé afin de minimiser les impacts de l'élargissement de la RTC sur les écosystèmes des parcs des Rocheuses, et plus spécifiquement sur la protection de la faune.

La principale composante de la stratégie pour atténuer les impacts sur la faune est axée sur les structures de traverse (c.-à-d. les passages supérieurs ou les passages inférieurs). Des clôtures ont été installées le long des sections de l'élargissement de la RTC afin de détourner la faune vers les structures de traverse et elles ont été adaptées aux réactions observées des diverses espèces au cours du projet. Les habitats des poissons et les cours d'eau modifiés en raison de l'élargissement ont tous été restaurés.

L'agent de surveillance de l'environnement a fourni des séances de formation aux travailleurs afin de les sensibiliser sur les implications de travailler dans des zones protégées.

Un plan est en place pour la remise en état de la carrière Mannix, de laquelle les matériaux ont été extraits. Des campements et des bureaux mobiles ont été érigés afin de minimiser la circulation causée par le déplacement des travailleurs.

Dossier de projet

Un système de classement combiné existe pour la documentation liée au projet. Les informations générales de projet, y compris les informations contractuelles, financières et de gestion de projet ont été trouvées dans les dossiers du projet, qui sont maintenus par l'équipe de projet. Toute documentation liée à la surveillance et aux activités de suivi est maintenue par l'ingénieur attitré et sera soumise à l'APC à l'achèvement du projet. Les informations ont été documentées de manière approfondie, organisées et conformes aux *lignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement de l'APC.*

### 8.3.3 Surveillance et clôture de projet

Les activités de surveillance sont essentielles à la réalisation efficace et efficiente des objectifs d'un projet de construction. Des visites sur place régulières, des processus solides d'assurance qualité et quantité, une surveillance active des effets de l'élargissement de la RTC sur l'environnement et la faune, une évaluation de l'efficacité des structures de passage et un processus de documentation des éléments au-delà de la portée des contrats sont des éléments de base du cadre de surveillance pour le projet de l'élargissement de la RTC.

L'établissement de rapports d'avancement

Les fournisseurs doivent fournir à l'ingénieur attitré des rapports d'avancement sur une base régulière qui détaillent l'évolution des travaux et signalent des problèmes spécifiques. L'ingénieur attitré classe les rapports qui sont disponibles pour consultation par les représentants de l'APC. Un processus formel est en place afin d'approuver tous travaux qui ne sont pas couverts par la portée des contrats spécifiques. Des avis de modification du contrat doivent être soumis par les fournisseurs à l'ingénieur attitré et des ordres de modification subséquents sont préparés et approuvés par l'APC.

Visites des lieux

Tel que mentionné à la section 8.3.2, la coordination et la surveillance du projet sont sous la responsabilité de l'ingénieur attitré. Les demandes subséquentes à l'offre à commande par lesquelles les services sont contractés détaillent leurs rôles et responsabilités spécifiques, ce qui comprend une présence régulière sur le site de construction. Puisque tous les chantiers sont systématiquement visités tous les jours par le personnel de l'ingénieur attitré, aucune inspection des lieux formelle ne doit être planifiée. Toutes les observations sont documentées et classées dans les locaux de l'ingénieur attitré. Dans l'éventualité d'un problème, l'information est communiquée à l'équipe de projet lors des appels conférences hebdomadaires. L'agent de la conformité environnementale documente, de façon officielle, toutes ses observations et les incidents survenus lors de ses visites sur les chantiers de construction. Cependant, il n'y a pas actuellement d'inspections des lieux systématiques effectuées par personnel en ingénierie de l'APC. Lorsque le chargé de projet ou par le personnel en ingénierie visite les lieux, il n'y a pas de méthode pour documenter à l'interne les observations ou les préoccupations. Afin d'assurer la conservation du savoir collectif, de faciliter la communication, d'accroître la sensibilisation dans l'éventualité d'un problème important et de soutenir la position de l'APC en cas de litige, toutes les observations faites par les représentants de l'APC ainsi que les conversations avec les fournisseurs et l'ingénieur attitré devraient être documentées.

**Recommandation**

3. Le Directeur, Centre de services routiers doit s'assurer que tout personnel de l'APC impliqué dans les visites de chantiers ou inspections des lieux documente ses observations de manière cohérente.

**Réponse de la direction**

**En accord :** Le Directeur, Centre de services routiers va s'assurer que les observations des visites de chantiers soient clairement documtentées et consignées dans le dossier du projet correspondant. Un gabarit sera développé de façon à standardiser les informations rapportées.

Processus de contrôle et de l'assurance de qualité et de quantité

Les fournisseurs sont responsables d'assurer le contrôle de la qualité des livrables, tandis que l'assurance de qualité est sous la charge de l'ingénieur attitré, qui doivent s'assurer que tous les produits finis sont conformes aux exigences énoncées dans les demandes de propositions. Des prélèvements et des vérifications ponctuelles sont les moyens utilisés pour évaluer la qualité. Approximativement 10% des chargements, du soulèvement et du décalage de la section complétée de la route et d'autres composantes du projet sont vérifiés pour l'assurance de la qualité. Par l'entremise du mécanisme de contrôle « approbation de procéder », l'ingénieur attitré s'assure qu'aucune nouvelle section des travaux n'est entreprise avant la réception d'une approbation formelle. Un processus formel de résolution de conflits est en place pour traiter les cas de divergence entre les résultats de l'assurance de qualité et du contrôle de qualité.

L'épreuve de compactage est utilisée afin de mesurer la solidité des structures bâties; les résultats sont documentés et classés. Dans quelques cas, la qualité des produits fabriqués est inspectée dans les locaux du fournisseur avant que les produits ne soient transportés au chantier de construction. Des contrôles sont en place pour assurer que la marchandise transportée aux chantiers de construction est bien celle qui a été préalablement inspectée. Compte tenu de l'éloignement des chantiers de construction, un tel processus est une bonne pratique puisque les coûts associés à l'expédition des structures et des matériaux sont importants. En outre, des délais de livraison ou des matériaux non-conformes aux attentes pourraient avoir un impact important sur l'échéancier du projet.

Les équipements utilisés par l'ingénieur attitré pour effectuer l'assurance de qualité sont régulièrement calibrés et sont conformes à la règlementation provinciale.

La quantité de matériaux est mesurée par le biais d'un processus de billet de pesage. Les billets de pesage sont imprimés et un préposé de la carrière doit les approuver en les signant. Une validation au site de livraison est effectuée par un représentant de l'ingénieur attitré. Ces billets sont utilisés à des fins de réconciliation lorsque les demandes de paiements progressifs sont soumises par les fournisseurs.

Documentation des activités de surveillance

Parallèlement aux procès-verbaux des réunions, tous les rapports des activités de surveillance sont classés par l'ingénieur attitré et doivent être présentés à l'APC à l'achèvement du projet. L'équipe de vérification a pu observer une multitude de rapports à leur bureau au cours des travaux sur le terrain.

Surveillance des impacts environnementaux du projet de l'élargissement de la RTC

En plus des activités de surveillance discutées dans la section 8.1.4, les contrôles suivants ont été mis en place. L'agent de surveillance de l'environnement effectue des visites de chantiers de construction et a surveillé tous les événements impliquant l'environnement et la faune. Les activités de surveillance sont ensuite consignées en détail et sont disponibles à l'équipe de projet pour consultation, y compris des photos prises pour illustrer les conditions observées.

Clôture du projet

Actuellement, la clôture des projets/contrats est basée sur le certificat d'achèvement définitif, qui doit être soumis avec une demande de paiement progressif. L'ingénieur attitré doit signer le certificat afin d'attester que tous les travaux ont été achevés. Lors de l'achèvement du projet de l'élargissement de la RTC, un rapport de clôture sera élaboré par l'ingénieur attitré en collaboration avec les représentants de l'APC et annexé au dossier de projet.

## 8.4 CONTRÔLES FINANCIERS

| | | |
|---|---|---|
| **BLEU** | Améliorations mineures requises | Un bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Cependant, certaines modifications mineures s'imposent pour améliorer l'efficience et l'efficacité de l'environnement de contrôle. |

Afin de déterminer si le processus financier en place permet un traitement des paiements dû à l'ingénieur attitré et aux fournisseurs en temps opportun et si les contrôles sont adéquats pour assurer la conformité aux politiques, nous avons utilisé les critères de vérification suivants :

| | |
|---|---|
| **C9** | Les contrôles financiers sous la responsabilité de l'équipe de projet sont appliqués de manière appropriée et en temps opportun. |
| **C10** | Les contrôles financiers sous la responsabilité de l'agent financier sont appliqués de manière appropriée et en temps opportun. |

### 8.4.1 Établissement du budget et fonction de rapport

Puisque ce projet est considéré comme étant l'un des plus grands projets d'infrastructure jamais entrepris par l'APC, l'évolution et les prévisions financières doivent être étroitement surveillées afin de s'assurer que le projet sera achevé dans les délais prévus et en respectant le budget. Des rapports appropriés soumis à la haute direction permettraient une réaction rapide dans le cas d'un problème majeur ou si une réaffectation de ressources devenait nécessaire.

Structure d'ordre interne

Une structure d'ordre interne, fondée sur les diverses sources de financement pour chaque section spécifique du projet de l'élargissement de la RTC, a été établie dans le système financier STAR. Les dépenses sont codées par rapport à ces numéros d'ordre interne afin de faciliter la fonction de rapports.

Rapports financiers

Un processus de rapports financiers a été mis au point par l'équipe de projet afin de garder la haute direction au courant de l'avancement des travaux ainsi que de la situation financière du projet.

Des « rapports prévisionnels de la RTC » fournissent des prévisions financières détaillées pour toutes les sections de travaux du projet de l'élargissement de la RTC. Des « rapports financiers trimestriels » soulignent les coûts réels ainsi que les prévisions pour tous les projets sous la responsabilité du centre de services routiers, y compris les travaux de construction dans le cadre de l'élargissement de la RTC. Des « rapports mensuels sur la situation financière » fournissent des aperçus de l'état des finances et expliquent tout écart entre les prévisions et les dépenses réelles. Ces trois rapports sont préparés par l'équipe de projet et approuvés par le Directeur, Centre de services routiers. Les montants rapportés sont indiqués sur les rapports d'écarts mensuels, qui sont acheminés au bureau du Vice-président, Opérations pour l'Ouest et le Nord du Canada en plus des trois rapports mentionnés ci-haut.

En vertu de l'entente signée pour le FPEPF, l'Agence doit fournir à Transports Canada des rapports trimestriels détaillant les dépenses, les réalisations, les délais et les budgets du projet. La vérification a révélé que ces rapports de flux de trésorerie ne sont pas transmis de façon trimestrielle, mais plutôt sur demande. Cette même entente stipule que tout excédent financier doit être retourné à Transports Canada à la fin du projet. Cependant, le mécanisme pour le retour de tels fonds n'est pas clairement défini. Des discussions entre les représentants de l'APC et de Transports Canada auront lieu afin de déterminer comment gérer la situation.

Gestion des risques du budget 2009

Le projet est en grande partie conforme aux délais prévus. Cependant des préoccupations ont été soulevées au sujet d'importantes augmentations des excédents présentés dans les rapports d'écarts récemment soumis au CEG. Ces excédents sont principalement dûs à un des fournisseurs qui a connu des retards considérables. Bien qu'il soit toujours raisonnable de croire que le projet sera achevé à temps, il y a un risque que des prorogations de délai soient nécessaires.

Puisque les fonds alloués à l'APC dans le cadre du budget 2009 expirent au 31 mars 2014, des retards au-delà de cette date pourraient avoir des impacts financiers importants pour l'Agence. Dans ce cas, les paiements devraient être prélevés à même le budget de fonctionnement.

En ce moment, il y a trop d'incertitudes et de possibilité d'événements risqués pour prédire la quantité des travaux qui pourrait devoir être complétée après cette date.

**Recommandation**

4. Le Directeur, Centre de services routiers doit élaborer une stratégie afin de faire face à la possibilité que le projet ne soit pas achevé au 31 mars 2014.

**Réponse de la direction**

**En accord :** Le Directeur, Centre de services routiers va continuer de revoir le projet trimestriellement et va évaluer le risque de ne pas compléter le projet selon l'échéancier. Actuellement le risque de dépasser le 31 mars 2014 est considéré faible. Les progrès effectués et les risques seront surveillés par l'équipe de gestion

de projet et des actions ou autorités supplémentaires seront mis en place au besoin. Les progrès et l'évaluation des risques seront formellement présentés, au comité de direction, trimestriellement.

Stratégie de financement de l'exploitation et de l'entretien

D'importants investissements ont été faits à l'infrastructure de la RTC par le biais de plusieurs phases du projet de son élargissement au fil des années. Cependant, l'Agence ne sera pas en mesure d'obtenir un financement supplémentaire pour l'entretien et l'exploitation de la RTC. Par conséquent, le CSR doit financer l'entretien et l'exploitation de cette route élargie par le biais de son budget de fonctionnement.

Une analyse de la situation a été effectuée pour veiller à ce que le CSR soit en mesure de s'acquitter pleinement de ses responsabilités en matière d'entretien (c.-à-d. le déneigement, les réparations, la tonte du gazon, le pavage, l'entretien des structures bâties, etc.) pour les parcs des rocheuses sans nuire à la sécurité des utilisateurs des parcs et sans créer un déficit chronique dans son budget. Par contre cette analyse n'est pas documentée.

Au moment de la rédaction du rapport de vérification, les opérations de maintenance du CSR ont déjà été modifiées pour absorber les voies supplémentaires de l'autoroute. Il a été décidé, à même le budget du projet, de financer l'acquisition d'un chasse-neige qui est présentement en service. De plus, il a été décidé de diminuer la zone d'opération de l'équipe du CSR de Lake Louise, afin qu'ils soient en mesure de diriger leurs ressources vers les nouvelles voies sur la Transcanadienne. L'équipe du CSR de Jasper ont étendu leur zone de l'autoroute 93 Nord dans l'ancienne zone de lac Louise. Ça a été fait sans frais supplémentaire substantielle car des gains en efficience ont été réalisés en ajustant les zones de travail en fonction des quantités variables de chutes de neige et des conditions météorologiques.

La prochaine étape consiste à acquérir une ou deux charrues remorquées qui permettront à un opérateur de dégager deux voies de l'autoroute à la fois, augmentant ainsi l'efficacité. Cet équipement sera utilisé sur les sections jumelées de la route transcanadienne. Il sera acquis au cours des deux prochaines années dans le cadre du budget 2005 du CSR pour projet de renouvellement de la flotte de véhicules lourds.

Le CSR va améliorer la façon dont les dépenses sont suivies pour les nouvelles sections d'autoroute en vue d'identifier clairement les coûts réels pour exploiter et entretenir les nouvelles sections d'autoroute.

### 8.4.2 Paiement des dépenses

Les demandes de paiement pour les travaux de construction doivent être soumises par les fournisseurs au centre de services routiers soit par la poste ou par courriel. Une révision approfondie est effectuée par le personnel du CSR afin de s'assurer que toutes les pièces justificatives (c.-à-d. déclaration assermentée, certificat de la commission des accidents du travail ou factures) soient annexées à la demande. Une vérification des montants demandés est effectuée et les retenues sont calculées. Lorsque les représentants de l'APC se sont assurés que la demande de paiement est exacte, elle est acheminée à l'ingénieur attitré. Ces montants sont ensuite réconciliés avec les résultats des tests de l'assurance de qualité et de quantité qui sont effectués par l'ingénieur attitré. Si les montants correspondent, les ingénieurs attitrés recommandent le

paiement en signant un formulaire de « demande de paiement progressif » qui est retourné au personnel du CSR pour traitement.

Les demandes de paiement progressif pour les services de consultation des ingénieurs sont également acheminées au CSR. Une révision approfondie des montants demandés est effectuée afin d'assurer que les frais demandés sont exacts et légitimes.

Lorsque le personnel du CSR s'est assuré de l'exactitude et de la légitimité des montants réclamés, un détenteur du pouvoir délégué d'approbation signe la demande en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La documentation de paiement est acheminée au groupe des finances pour une dernière vérification avant que le paiement soit versé.

L'équipe de vérification a trouvé des preuves claires que ces activités de révision ont eu lieu.

Tous les paiements ont été accompagnés par les pièces justificatives et ont été correctement approuvés par l'agent délégué de l'APC en temps opportun. Les retenues ont été appliquées pour toutes les transactions révisées et aucune erreur de calcul n'a été observée. La vérification des 74 transactions n'a pas révélé de manquement important au système d'émission de paiement en place pour le projet de l'élargissement de la RTC.

## ANNEXE « A » : LÉGISLATION ET POLITIQUES APPLICABLES

**Lois et règlements**

Loi sur l'Agence Parcs Canada

Loi sur la gestion des finances publiques

Loi sur les parcs nationaux du Canada

Loi sur les pêches

Loi sur les oiseaux migrateurs

Loi sur la protection des eaux navigables

**Politiques du Conseil du Trésor**

Politique sur la gestion des projets

Politique sur les services communs

Politique sur les marchés

Politique sur l'examen des acquisitions

**Politiques, directives et normes de l'APC**

Directive sur la gestion des biens

Lignes directrices relatives à l'organisation des dossiers-Contrats et approvisionnement de l'APC

Norme d'organisation des dossiers de gestion de projets à l'Agence Parcs Canada

Instrument de délégation

## ANNEXE « B » : LISTE DES ABRÉVIATIONS

| ABRÉVIATION | SIGNIFICATION |
|---|---|
| PNB | Parc national Banff |
| DGA | Directeur général de l'Agence |
| CEG | Comité exécutif de gestion |
| FPEPF | Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers |
| CSR | Centre de services routiers |
| APC | Agence Parcs Canada |
| TPSGC | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |
| EDT | Énoncé des travaux |
| SCT | Secrétariat du Conseil du Trésor |
| RTC | Route transcanadienne |