

VÉRIFICATION DES PROJETS D'INITIATIVE STRATÉGIQUE :

PROJET DES NOUVELLES CASERNES

RAPPORT DÉFINITIF

**Rédigé par :
PARAGON Review and Consulting Inc.**

31 mars 2001

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. CONTEXTE	1
2. OBJECTIFS ET PORTÉE	3
3. MÉTHODOLOGIE	4
4. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	5
4.1 Cadre de contrôle de gestion du projet des Nouvelles Casernes	5
4.2 Dépenses imputées au projet d'initiative stratégique	6
4.3 Équité et optimisation des ressources dans le cas de marchés	8

SOMMAIRE

Contexte

La vérification du projet des Nouvelles Casernes à Québec a été effectuée dans le cadre des activités de contrôle du Portefeuille des initiatives stratégiques par le Comité des finances du Conseil exécutif.

Objectifs et portée

Les objectifs de cette vérification étaient de fournir à la haute direction une évaluation indépendante pour déterminer :

- < si les fonds alloués pour le projet des Nouvelles Casernes ont été dépensés comme prévu,
- < l'équité et l'optimisation des ressources dans le cas des marchés,
- < l'efficacité du cadre de contrôle de gestion dans le cas du projet d'initiative stratégique des Nouvelles Casernes.

La portée de cet engagement a couvert les activités et les dépenses pour les années financières s'étant terminées le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001. Le travail a été réalisé au Centre de services du Québec, à Québec.

Méthodologie

La méthodologie incluait les activités suivantes : entrevues avec les cadres et le personnel clés; examen de la documentation pertinente; visite du site du projet des Nouvelles Casernes; documentation des processus administratifs relatifs au projet, et examen des contrats et des factures des fournisseurs.

Conclusions

- T Le cadre de contrôle de gestion pour le projet des Nouvelles Casernes a été efficace.
- T Les dépenses ont été correctement imputées au projet des Nouvelles Casernes.
- T Il y a eu équité et optimisation des ressources dans les processus de passation de marchés liés au projet des Nouvelles Casernes, et il y a eu conformité aux politiques de passation de marchés et aux autorisations financières.

1. CONTEXTE

L'Agence Parcs Canada (APC) maintient une réserve de financement contrôlée par le Comité des finances du Conseil exécutif de l'APC pour utilisation dans le financement des grands engagements en matière de programmes, des initiatives de programmes nationaux, de l'expansion des réseaux de parcs nationaux et de lieux historiques nationaux ainsi que des projets que les directeurs d'unité de gestion souhaitent mettre en œuvre sans en avoir la capacité sur la base de leurs budgets de services votés. Le Portefeuille des initiatives stratégiques est géré au niveau du Conseil exécutif afin d'équilibrer les efforts de l'APC dans les domaines ci-dessus. En 2000-2001, il y a eu 65 projets d'initiative stratégique dotés d'un financement approuvé et alloué d'environ 49M \$.

Actuellement, on obtient des fonds en en faisant la demande au Comité des finances du Conseil exécutif avec une analyse de rentabilisation. Toutes les propositions doivent être parrainées par un des cinq directeurs généraux de l'APC. Si le projet doit s'étendre sur plusieurs années financières, l'approbation est souvent accordée pour un an et il faut une approbation pour chacune des années subséquentes du projet. Les fonds d'initiative stratégique doivent être dépensés pour le projet pour lequel ils ont été alloués. Tous les surplus dans les initiatives stratégiques doivent être redonnés au Comité des finances du Conseil exécutif pour être réaffectés à d'autres projets ou pour que l'on réduise la surprogrammation.

La vérification du projet des Nouvelles Casernes à Québec a été effectuée dans le cadre des activités de contrôle du Portefeuille des initiatives stratégiques par le Comité des finances du Conseil exécutif.

Le projet des Nouvelles Casernes est la responsabilité du directeur d'unité de gestion, à Québec. Celui-ci obtient le soutien et les compétences du Centre de services du Québec. Le projet a débuté au cours de l'année financière 1994-1995 et est actuellement presque achevé. Les plans ont été établis en 1988 dans le cadre du plan directeur pour le lieu historique national des Fortifications-de-Québec et ont été approuvés par le Ministre. Ce plan directeur prévoyait l'aménagement de l'ouvrage de fortification appelé tenaille, de la section des Nouvelles Casernes et du prolongement d'un sentier piétonnier le long des remparts. Cette tenaille fait partie de la section des Nouvelles Casernes et se trouve le long de la redoute Dauphine du lieu historique national du Parc-de-l'Artillerie, près de l'Hôtel-Dieu. La propriété du terrain et des bâtiments situés dans la section des Nouvelles Casernes a été partagée entre l'APC, la Corporation hospitalière de l'Hôtel-Dieu et la Ville de Québec avant le début du projet des Nouvelles Casernes.

Plus précisément, le projet des Nouvelles Casernes comprenait :

- < l'acquisition initiale du terrain en vertu d'un bail emphytéotique pour une période de 42 ans;
- < la stabilisation de la tenaille de la section des Nouvelles Casernes;
- < la stabilisation du demi-bastion du Coteau de la Potasse;

- < un programme systématique de fouilles archéologiques dans la section des Nouvelles Casernes.

En 1994-1995, l'APC a obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) l'approbation de dépenser 10 678 000 \$ pour le projet des Nouvelles Casernes, avec des fonds du budget de services votés de Parcs Canada. Le total définitif des dépenses pour le projet devrait maintenant être d'environ 11 100 000 \$.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE

Les objectifs de cette vérification étaient de fournir à la haute direction une évaluation indépendante pour déterminer :

- < si les fonds alloués pour le projet des Nouvelles Casernes ont été dépensés comme prévu,
- < l'équité et l'optimisation des ressources dans le cas des marchés,
- < l'efficacité du cadre de contrôle de gestion dans le cas du projet d'initiative stratégique des Nouvelles Casernes.

La portée de cet engagement a couvert les activités et les dépenses pour les années financières s'étant terminées le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001. Le travail a été réalisé au Centre de services du Québec.

3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie incluait les activités suivantes :

Entrevues avec des gestionnaires et des employés clés

- < À l'AC, déterminer les problèmes et les domaines d'intérêt au cours de la visite;
- < Au Centre de services du Québec et à l'Unité de gestion de Québec, déterminer les activités de gestion de projet qui ont eu lieu au cours du projet et déterminer les processus et les contrôles en place au cours du projet pour saisir et contrôler les coûts admissibles, et en rendre compte;
- < Entrevue de débriefage au Centre de services du Québec.

Examen de la documentation pertinente

- < Les procès-verbaux des réunions du Comité des finances du Conseil exécutif de l'APC pour les années financières s'étant terminées le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001;
- < Présentation au SCT pour le financement du projet en 1994-1995;
- < Présentations annuelles subséquentes à l'AC pour un financement additionnel du projet avec justification;
- < Plans d'affaires annuels de l'Unité de gestion de Québec;
- < Demande de propositions, contrat et commandes rectificatives subséquentes avec Rocois Construction, l'entrepreneur général du projet, Genstar, pour les services architecturaux et de gestion de projet;
- < Documentation de gestion de projet, dont rapports financiers, budgets, analyses des dépenses en fonction des chiffres et des engagements du contrat;
- < Rapports d'étape périodiques à la haute direction de l'Unité de gestion de Québec et du Centre de services du Québec;
- < Procès-verbaux des réunions périodiques de l'équipe chargée du projet avec Rocois Construction, Genstar, le gestionnaire de projet de l'APC et l'architecte du projet fourni par TPSGC.

Visite du site du projet des Nouvelles Casernes

Documentation des processus administratifs liés au projet

Examen des contrats et des factures des fournisseurs

4. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

4.1 Cadre de contrôle de gestion du projet des Nouvelles Casernes

Observations

Afin d'évaluer l'efficacité du CCG du projet des Nouvelles Casernes, nous avons tenu des réunions avec la direction du Centre de services du Québec et de l'Unité de gestion de Québec (dont le gestionnaire de projet, l'architecte de TPSGC et les agents des finances), et examiné la documentation pertinente relative à la passation de marchés et aux dossiers connexes de gestion de projet.

Nous avons utilisé les critères suivants pour évaluer l'efficacité du CCG du projet des Nouvelles Casernes :

- < planification stratégique de projet;
- < désignation d'un gestionnaire de projet;
- < désignation d'équipes chargées du projet;
- < budgets et prévisions annuels pour le projet;
- < réunions périodiques des comités du projet et des équipes de travail;
- < compte rendu périodique des dépenses réelles et prévues et comparaison avec les budgets;
- < rapport d'étape périodique sur le rendement du projet en fonction des résultats prévus dans le contrat;
- < rapprochement périodique des sommes du contrat et des prévisions, des engagements et des dépenses réelles.

Dans l'ensemble, nous avons trouvé le CCG pour le projet des Nouvelles Casernes efficace. Nous avons trouvé des preuves que le projet était bien planifié et que les dépenses et les résultats prévus faisaient l'objet d'un contrôle. Plus précisément, nous avons observé que :

- < des réunions périodiques ont été tenues par le Centre de services du Québec et l'Unité de gestion de Québec pour examiner les dépenses et l'évolution du projet;
- < une équipe chargée du projet a été établie, avec une représentation convenable de l'Unité de gestion de Québec, de TPSGC, de Genstar et de Rocois Construction;

- < le gestionnaire de projet de l'APC et l'architecte de TPSGC étaient très compétents et possédaient une solide expérience;
- < des réunions périodiques avec l'équipe chargée du projet ont eu lieu et des procès-verbaux rédigés et approuvés;
- < le gestionnaire de projet et l'architecte de TPSGC ont fréquemment visité les lieux afin de vérifier l'évolution du projet;
- < on a pu établir qu'il y avait eu négociation et contestation des prix du fournisseur par le gestionnaire de projet de l'APC et l'architecte de TPSGC;
- < les dépenses pour le projet ont été examinées et analysées en les comparant avec les budgets, les prévisions et les engagements annuels.

Un autre indicateur d'une solide gestion de projet que nous avons remarqué est que le pourcentage de l'écart entre le montant total des dépenses du projet et le montant initialement prévu est relativement faible.

Conclusions

T Dans l'ensemble, nous avons trouvé que le CCG pour le projet des Nouvelles Casernes est efficace.

4.2 Dépenses imputées au projet d'initiative stratégique

Observations

Notre examen des livres et états de compte de l'Unité de gestion de Québec nous a permis de déterminer que les dépenses pour le projet des Nouvelles Casernes pour l'année financière s'étant terminée le 31 mars 2000 s'élevaient à 2 390 517 \$ et celles pour l'année financière se terminant le 31 mars 2001 à 886 426 \$. Presque tous ces montants ont été versés à Rocois Construction, l'entrepreneur général du projet. On a versé 2 235 138 \$ (93,5 % du montant total des dépenses) à Rocois au cours de l'année financière 1999-2000; et 830 192 \$ (93,7 % du montant total des dépenses) au cours de l'année financière 2000-2001). D'autres dépenses imputées au projet concernaient les services d'architecture et de gestion de projet, les salaires et d'autres services prévus dans l'entente. Les coûts des salaires concernent le personnel de l'APC qui fournit des services de conception didactique et de gestion du chantier de construction pour le projet.

Les tests que nous avons effectués sur les transactions (opérations) comportaient une étude portant sur 100 % des montants dépensés pour le projet et versés à Rocois, et un échantillon des autres dépenses au cours des deux années financières. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'étendue de la vérification qui a été faite.

	1999-2000		2000-2001	
	Nombre d'opérations	Valeur en \$ des opérations	Nombre d'opérations	Valeur en \$ des opérations
Opérations de dépenses examinées				
Rocois	25	2 235 138 \$	6	830 192 \$
Autres dépenses	12	140 640 \$	3	36 584 \$
Total des dépenses	37	2 375 778 \$	9	866 776 \$
Dépenses globales	56	2 390 517 \$	31	886 426 \$
Opérations examinées en % des dépenses globales	66,1 %	99,4 %	29,0 %	97,8 %

Pour les dépenses non salariales choisies, l'examen des opérations détaillées a inclus celui des contrats, des factures de fournisseur et d'autres documents à l'appui pour évaluer la pertinence des frais imputés au projet, et déterminer s'ils étaient conformes aux politiques en matière de passation de marchés et aux autorisations financières. En plus d'examiner les pièces de journal (PJ) pour garantir qu'elles avaient reçu les autorisations voulues et qu'elles étaient justifiées, on a également examiné les dépenses de salaire avec l'Unité de gestion de Québec et la direction du Centre de services du Québec afin de confirmer qu'il était légitime d'imputer au projet des Nouvelles Casernes le coût du salaire des employés identifiés.

Nous avons établi que les dépenses examinées ont été légitimement imputées au projet des Nouvelles Casernes. Toutefois, nous avons remarqué qu'il n'existe aucune politique exigeant des documents pour justifier et appuyer l'imputation des dépenses de salaire du personnel de l'APC. Nous croyons que cela pourrait engendrer des contestations quand on doit décider si une dépense de salaire particulière doit être imputée au projet.

Conclusions

- T Les dépenses ont été légitimement imputées au projet des Nouvelles Casernes.
- T Nous recommandons l'élaboration de politiques exigeant des documents pour justifier et appuyer l'imputation des dépenses de salaire du personnel de l'APC aux projets d'initiative stratégique.

4.3 Équité et optimisation des ressources dans le cas de marchés

Observations

Nous avons examiné les contrats originaux passés avec Rocois Construction pour des services d'entreprise générale et avec Genstar pour des services d'architecture et de gestion de projet. Nous avons également examiné les modifications subséquentes apportées au contrat et aux documents pertinents qui étaient conservés dans des dossiers de contrat par le Centre de services du Québec. Ces contrats et leurs modifications représentaient une portion substantielle des dépenses du projet des Nouvelles Casernes.

Afin de déterminer si les processus de passation de marchés de l'Unité de gestion de Québec et du Centre de services du Québec sont équitables, nous avons examiné les documents relatifs au contrat pour vérifier qu'il s'agissait d'un processus concurrentiel et transparent. Les contrats originaux, ainsi que toutes les modifications apportées ultérieurement, ont fait l'objet de soumissions par l'entremise de TPSGC et ont été attribués dans le respect de la concurrence. Cela est attesté par les dossiers contenant des copies des propositions de plusieurs entreprises et de documents d'évaluation de marché qui montrent sans ambiguïté que la soumission retenue était la meilleure.

Afin d'évaluer si le processus de passation de marchés a été fait dans le respect de l'optimisation des ressources, nous avons examiné le contrat et les documents connexes afin de déterminer :

- < si le contrat contenait des conditions, modalités et résultats prévus clairs de façon à permettre une gestion efficace du projet;
- < s'il y avait des documents justifiant les modifications apportées au contrat;
- < si les factures pour les services dispensés étaient conformes aux conditions du contrat et avaient été convenablement approuvées et/ou autorisées;
- < s'il y avait des preuves d'une gestion du projet et d'une administration du contrat continues.

Nous avons observé que :

- < les contrats et les modifications ultérieures comportaient des conditions, des modalités et des résultats prévus;
- < les modifications au contrat étaient justifiées par les personnes appropriées, y compris par le gestionnaire de projet de l'APC;
- < les factures étaient conformes aux conditions du contrat;
- < les approbations et/ou autorisations nécessaires avaient été obtenues et les attestations pertinentes versées au dossier;
- < il y avait des preuves de gestion de projet et d'administration de contrat, entre autres des procès-

verbaux de réunions de l'équipe chargée du projet et le rapprochement entre les montants du marché et les prévisions, les engagements et les dépenses réelles.

Conclusions

T Le processus de passation des marchés pour le projet des Nouvelles Casernes était équitable, respectait l'optimisation des ressources et était conforme aux politiques de passation des marchés et aux autorisations financières.

RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LA VÉRIFICATION DU PROJET DES NOUVELLES CASERNES

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance du rapport de vérification des initiatives stratégiques, portant spécifiquement sur le projet des Nouvelles Casernes à Québec.

Les observations et conclusions présentées dans ce rapport reflètent bien le travail exécuté au cours des ans et nous sommes pleinement en accord avec celles-ci.

Vous trouverez ci-dessous la recommandation qui a été faite suite à la vérification ainsi que notre réponse.

Recommandation:

Élaborer des politiques exigeant des documents pour justifier et appuyer l'imputation des dépenses de salaire du personnel de l'APC aux projets d'initiatives stratégiques.

Réponse:

Une ébauche de politique interne sera soumise sous peu pour application au cours du présent exercice.