

The background of the cover is a composite image. It features a long-exposure photograph of a multi-lane highway at night, showing vibrant light trails from cars in various colors (white, red, blue, green). Overlaid on this is a dark blue network of white lines connecting small white dots, resembling a digital or infrastructure map. Several circular icons are placed throughout the image: a cloud at the top, a bridge in the middle-left, a Wi-Fi symbol on the left, a car on the right, a pedestrian at the bottom-left, and an electric vehicle charging station at the bottom-right.

Audit du Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (PIIC)

Rapport final

Août 2020



Table des matières

1. Sommaire.....	3
2. Contexte	7
3. Approche d'audit	11
4. Principales conclusions	13
4.1 Processus d'examen et d'approbation des projets et gouvernance	13
Constatation n° 1 : Le rôle que le CAM a joué dans le cadre du processus d'examen des projets s'est écarté de l'intention initiale	16
Constatation n° 2 : Manque de preuve que les procédures établies ont été systématiquement suivies.....	17
Constatation n° 3 : Manque de processus et de directives concernant le suivi des reports de l'Optique des changements climatiques et des exemptions.....	19
4.2 Gestion des risques	22
Constatation n° 4 : Les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets ont été évalués et atténués de manière constante en fonction du degré de risque, mais les approbations n'étaient pas bien documentées.....	22
4.3 Approche axée sur les résultats	24
Constatation n° 5 : Certaines lacunes doivent être comblées pour disposer d'un profil d'information sur le rendement complet.....	25
Constatation n° 6 : Des mesures de contrôle de la gouvernance ont été prises pour mesurer le rendement	27
5. Conclusion de l'audit.....	28
6. Énoncé de conformité.....	28
7. Plan d'action de la direction (PAD).....	29



1. Sommaire

Objectifs et portée de l'audit

L'audit visait à fournir une assurance raisonnable quant à l'efficacité et à l'efficience du processus du Programme d'infrastructure Investir dans le Canada (PIIC) pour évaluer et recommander l'approbation du financement de projets d'infrastructure qui contribuent à l'atteinte des objectifs du PIIC.

L'audit a plus précisément permis d'évaluer si Infrastructure Canada (INFC) avait mis en œuvre des processus de contrôle interne efficaces pour :

- analyser et recommander l'approbation des projets soumis à INFC dans le cadre du PIIC;
- gérer les risques liés au programme, aux projets et aux bénéficiaires.

L'audit visait également à fournir une assurance raisonnable quant à la bonne conception de l'approche axée sur les résultats récemment adoptée par le PIIC pour déterminer l'admissibilité à l'étape de la soumission des projets. Cette approche devrait également fournir à INFC suffisamment de données exactes sur le rendement par rapport aux résultats attendus et être conforme aux exigences du Conseil du Trésor (CT) en matière de mesure du rendement.

L'approche d'audit juste-à-temps a été utilisée pour offrir en temps opportun à la haute direction d'INFC une assurance quant à l'efficacité des mesures de contrôle de base, ce qui permettra à la direction de renforcer la surveillance précoce du cycle de vie du programme, plutôt que de s'en remettre à l'approche d'audit traditionnelle, qui ne commence généralement pas avant la fin du programme.

L'audit portait sur la période du 1^{er} avril 2018 au 30 juin 2019.

Éléments qui fonctionnent comme prévu

Divers éléments liés au processus d'examen et d'approbation des projets et à la gouvernance existaient et fonctionnaient comme prévu, notamment :

- Des mesures de contrôle de la gouvernance ont été mises en œuvre pour la mesure du rendement;
- Le mandat du comité des autres ministères (CAM) et du comité d'examen externe (CEE), qui fournissent les particularités des projets à prendre en compte dans le contexte de l'examen des projets, était documenté;
- Le CEE avait établi des critères d'évaluation pour la sélection des membres;
- Ensemble, les membres du CEE possédaient des connaissances et une expérience suffisantes pour exercer efficacement leur fonction;
- Le secrétariat du programme a joué un rôle essentiel dans le processus d'examen des projets;
- Les comités disposaient de suffisamment de temps pour exercer efficacement leur fonction, se sont réunis régulièrement, ont atteint le quorum lors de chaque réunion et ont documenté tous leurs comptes rendus de décision.



L'approche de gestion des risques du PIIC a bien fonctionné pour les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets, notamment le recours à des évaluations formelles des risques, l'élaboration de stratégies d'atténuation des risques et la documentation des réactions aux risques et des mesures d'atténuation prises. L'approche a été modifiée de manière proactive au fil du temps et de la maturation du programme.

L'approche axée sur les résultats du PIIC est bien conçue, ce qui a permis à INFC de disposer de suffisamment de données précises sur le rendement par rapport aux résultats immédiats attendus.

Points à améliorer

Le CAM est composé d'autres ministères fédéraux dont les domaines de compétence correspondent aux types de projets d'infrastructure qui devraient être soumis pour approbation. Le CAM a démontré une forte horizontalité et une grande collaboration dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Même si des efforts ont été déployés pour mieux orienter le rôle du CAM en ce qui concerne les conseils à donner pour l'approbation des projets, son rôle attendu de groupe consultatif stratégique horizontal différerait partiellement du rôle que le comité jouait dans le processus d'examen. Compte tenu des ressources et des efforts importants que devaient fournir INFC et les autres ministères, cet écart s'est répercuté sur l'efficacité du processus d'examen des projets.

Même si l'approche de gestion des risques fonctionne bien, les preuves de l'approbation de la direction ne sont pas uniformes pour les évaluations des risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets.

De même, de nombreuses procédures et des documents d'orientation ont été rédigés pour l'examen des projets. Toutefois, l'audit a permis de constater qu'il n'était pas toujours possible d'accéder à ces documents pour démontrer que les procédures étaient systématiquement suivies. La preuve que les procédures sont suivies diminue l'exposition aux risques, en plus de démontrer une bonne gestion et le plus haut niveau d'intégrité, de transparence et de responsabilisation.

Les évaluations de l'Optique des changements climatiques sont une exigence fédérale pour de nombreux projets dans le cadre du PIIC. Ces évaluations visent à inciter à changer les comportements et à intégrer les impacts sur le climat dans la planification des projets d'infrastructure. Au début du programme, soit avant l'achèvement des directives fédérales sur cette exigence, il a fallu reporter les évaluations de l'Optique des changements climatiques pour que les projets puissent aller de l'avant. Les évaluations de l'Optique des changements climatiques continuent à être reportées dans certaines circonstances.

L'audit a permis de constater une lacune dans le processus et les directives relatives au suivi des reports. L'absence d'un processus clair de suivi des projets dont l'évaluation a été reportée augmente la probabilité de trois risques. Premièrement, les paiements aux provinces et territoires pourraient être versés sans la satisfaction des conditions de

paiement. Deuxièmement, la prévision des besoins de trésorerie des ministères est encore plus complexe avec le report de l'Optique des changements climatiques. Troisièmement, l'objectif national de réduction des gaz à effet de serre (GES) de 10 mégatonnes pourrait ne pas être atteint.

Le profil d'information sur le rendement (PIR) satisfait à la plupart des exigences de la Politique sur les résultats du CT, mais certaines lacunes doivent être comblées pour que le PIR soit tout à fait complet, comme l'ajout d'une stratégie de collecte d'information pour garantir la disponibilité de données sur le rendement et les résultats à moyen et long terme. Ces lacunes pourraient jouer sur la capacité d'INFC à rendre compte des résultats et des avantages du PIIC au Parlement et aux Canadiens.

Conclusion

En ce qui concerne l'objectif principal, l'audit a permis de conclure qu'INFC a conçu un processus d'examen efficace dans l'ensemble pour évaluer et recommander l'approbation du financement des projets d'infrastructure. Il se pourrait que certaines mesures de contrôle ne fonctionnent pas comme prévu.

Dans la plupart des cas, l'exposition au risque découlant de la défaillance de ces mesures de contrôle est partiellement réduite par d'autres mesures de contrôle. Dans certains cas, ces mesures amenaient une duplication des processus. Cela dit, nous avons constaté que les projets approuvés par INFC étaient accompagnés de documents attestant de leur admissibilité d'après les modalités du programme.

En ce qui concerne l'objectif secondaire, l'audit a conclu que l'approche du PIIC axée sur les résultats était bien conçue pour fournir suffisamment de données précises sur le rendement. Toutefois, il reste du travail à faire pour mieux délimiter les rôles et les responsabilités au sein d'INFC en ce qui concerne la mesure du rendement et la collecte de données pour les résultats et indicateurs à moyen et à long terme. Parallèlement, les PIR sont des documents évolutifs et l'approche de mesure du rendement du programme est mieux qu'elle était pour les programmes précédents.

Recommandations

Comme cet audit juste-à-temps a été réalisé au début du cycle de vie du programme, les recommandations suivantes visent à améliorer l'efficacité du programme et à réduire les risques au fil de sa mise en œuvre.

1. Il est recommandé que le sous-ministre adjoint (SMA), Direction générale des opérations de programmes (DGOP), reconsidère le mandat du CAM afin de mieux exploiter les ressources d'INFC et des autres ministères.
2. Il est recommandé que le SMA, DGOP revoie le processus des listes de contrôle pour l'examen des projets qui sert à documenter l'évaluation des projets et la diligence raisonnable, afin d'améliorer l'efficacité et d'accroître l'efficience de cette mesure de contrôle. Il faudrait envisager de séparer toutes les étapes accomplies par les analystes régionaux dans le cadre de leur diligence raisonnable des mesures importantes qui nécessitent l'approbation de la



direction.

3. Il est recommandé que le SMA, DGOP clarifie le processus de l'Optique des changements climatiques pour encourager la prise en compte des émissions de GES et de la résilience climatique dans les projets d'infrastructure et mette à jour les directives du programme pour la gestion de cette optique, y compris les reports. En outre, un processus devrait être établi pour annoncer publiquement les exemptions approuvées.
4. Il est recommandé que le SMA, DGOP fasse en sorte que des pièces justificatives soient disponibles pour confirmer que les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets ont été approuvés au palier d'autorité suffisant conformément au cadre de contrôle de gestion afin d'assurer une bonne gouvernance du programme.
5. Il est recommandé que le SMA, DGOP, aidé par le SMA, Direction générale des politiques et des résultats (DGPR), veille à ce que le PIR soit mis à jour en tenant compte des exigences de la Directive sur les résultats du CT qui n'ont pas été explicitement ciblées ou incluses dans le PIR afin que le PIR soit tout à fait complet.

2. Contexte

Dans le cadre du plan Investir dans le Canada (PIC), le gouvernement du Canada investira plus de 180 milliards de dollars sur 12 ans dans le transport en commun, les infrastructures vertes, les infrastructures sociales, le commerce et le transport, ainsi que les collectivités rurales et du Nord du Canada.

Le PIIC de 33,5 milliards de dollars constitue la pierre angulaire des nouvelles initiatives de financement d'INFC dans le cadre du PIC. Ce nouveau programme d'allocation de fonds est mis en œuvre au moyen d'ententes bilatérales intégrées (EBI) conclues avec les provinces et territoires sur dix ans et comprend quatre volets de financement :

- le transport en commun,
- l'infrastructure verte,
- l'infrastructure communautaire, culturelle et récréative,
- l'infrastructure des collectivités rurales et du Nord.

Les provinces et territoires, en consultation avec les municipalités et les communautés autochtones, doivent élaborer et soumettre des projets et des plans qui définissent leurs priorités en matière d'infrastructures dans les secteurs clés liés aux quatre volets de financement fédéral mentionnés ci-dessus.

Le montant de chaque allocation de fonds provinciale ou territoriale est établi en fonction du volet, notamment :

- une formule pour le volet transport en commun (70 % pour l'achalandage et 30 % pour la population);
- un montant de base pour chaque province ou territoire de :
 - 200 millions de dollars pour l'infrastructure verte;
 - 25 millions de dollars pour l'infrastructure communautaire, culturelle et récréative;
 - 75 millions de dollars (provinces) ou 150 millions de dollars (territoires) pour l'infrastructure des collectivités rurales et du Nord.



Le reste du montant des fonds est attribué pour chaque volet par habitant et, selon les données du recensement de 2016 de Statistique Canada, est fondé sur les populations des communautés de moins de 30 000 habitants pour l'infrastructure des collectivités rurales et du Nord.



Dans le cadre du processus de gouvernance du PIIC, INFC a créé deux nouveaux comités externes. Le premier, le CAM, est composé de directeurs généraux d'autres ministères fédéraux. Le second, le CEE, comprend des membres qui ne font pas partie du gouvernement fédéral.

Ces deux comités examinent les projets et donnent au ministre d'INFC et au ministre du Développement économique rural (DER) des conseils stratégiques à prendre en compte lors des approbations. Bien que les fonctions du Comité renforcent la surveillance du programme, elles ne remplaceront pas les responsabilités ou pouvoirs ministériels. Une fois que les comités ont terminé leur examen, le sous-ministre (SM) formule une recommandation au ministre de l'Infrastructure et des Collectivités ou au ministre du Développement économique rural pour l'approbation du projet ou pour que le ministre compétent demande l'approbation du CT, s'il y a lieu. Ces deux comités sont présentés plus en détail dans les paragraphes ci-après.

2.1 Comité des autres ministères

Le mandat du CAM comporte deux volets : fournir des éléments stratégiques à prendre en compte concernant les projets afin d'aider le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités dans sa décision d'approuver ou non les projets, puis fournir une plateforme horizontale permettant aux ministères de partager et d'échanger des renseignements sur les questions concernant la mise en œuvre du PIC, y compris les éléments à prendre en compte et les possibilités à long terme pour le PIC.

Le CAM est composé d'autres ministères fédéraux dont les domaines de compétence correspondent aux types de projets d'infrastructure qui devraient être soumis pour approbation. Les membres sont entre autres des directeurs généraux et des directeurs de ces ministères :

- Environnement et Changement climatique Canada;
- Ressources naturelles Canada;
- Services aux Autochtones Canada;
- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada;
- Sécurité publique Canada;
- Patrimoine canadien;
- Transports Canada,
- Innovation, Sciences et Développement économique Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor (rôle d'observateur).

2.2 Comité externe d'examen

Le CEE apporte un regard externe sur les projets et d'autres éléments stratégiques à prendre en compte en ce qui concerne la concordance des projets avec les résultats et les risques du programme, ainsi que sur les défis et les occasions. Les membres du comité sont choisis à l'extérieur de la fonction publique fédérale et ont de l'expérience comme représentant de divers secteurs d'infrastructure. Le Comité communique les éléments stratégiques à prendre en compte au ministre d'INFC et au ministre du



Développement économique rural pour qu'ils en tiennent compte lors de leurs approbations.

Il convient de noter que, conformément aux modalités du programme, avant la création du CEE, les projets étaient uniquement évalués par d'autres ministères. Ainsi, 13 projets ont été évalués par d'autres ministères avant la création du CEE en février 2019.

2.3 Approche de gestion des risques

INFC a affiné son approche de la gestion des risques dans le cadre du PIIC en introduisant un processus d'évaluation des risques fractionné, qui prévoit des évaluations distinctes pour les bénéficiaires et les projets. Dans le cadre des programmes précédents, ils étaient habituellement combinés en une seule évaluation.

En outre, le nouveau processus d'évaluation des risques est utilisé pour évaluer les risques liés aux bénéficiaires et aux projets tout au long du cycle de vie du programme afin d'éclairer les décisions d'approuver ou non les projets, d'établir des bases de référence pour la surveillance, d'établir des réactions aux risques normalisées et de favoriser la gestion efficace des risques pour le ministère.

Deux outils clés ont été mis au point pour faciliter ce processus :

- l'outil d'évaluation des risques liés aux bénéficiaires;
- l'outil d'évaluation des risques liés aux projets.

2.4 Approche axée sur les résultats

Le PIIC est un programme axé sur les résultats dans lequel l'admissibilité, les niveaux de financement et les autres exigences du programme sont liés aux résultats qu'un projet est censé donner. Selon cette approche, la concordance d'un projet avec les résultats attendus est un facteur primordial dans le processus d'examen des demandes. Dans les programmes précédents, l'accent était davantage mis sur le type d'actif. Le fait de se concentrer sur les résultats immédiats attendus plutôt que sur les types d'actifs permet de réaliser une plus grande variété de types de projets et d'approches, ce qui, en retour, offre une plus grande souplesse aux provinces et aux territoires, qui peuvent sélectionner des projets qui ne correspondaient pas auparavant aux catégories d'actifs admissibles.

L'admissibilité des projets dépend également des exigences et des exclusions propres à chaque volet ainsi que des exigences fédérales horizontales (comme l'Optique des changements climatiques et les retombées locales sur le plan de l'emploi).

2.5 Contexte opérationnel

Système d'information des bénéficiaires des infrastructures (SIBI)

Le SIBI est une application Web qui permet aux provinces et aux territoires de saisir et téléverser directement des données afin d'améliorer l'efficacité et de réduire la duplication des efforts. Il s'agit d'une nouvelle approche dans le cadre du PIIC. Les

résultats immédiats attendus, qui comprennent une liste d'indicateurs spécifiques, sont soumis par les provinces et territoires lors de la soumission du projet et mis à jour par le biais des comptes rendus de l'avancement dans le SIBI. Ce nouveau processus permet à INFC de rendre compte de l'avancement estimé de l'atteinte des résultats et des objectifs fixés dans les EBI avant l'achèvement des projets, et permettra de faire des comparaisons avec les résultats réels une fois les projets terminés et mis en service.

Ressources

Au sein de la DGOP, trois directions sont responsables de la mise en œuvre continue des programmes et des fonctions de surveillance correspondantes. Deux directions sont organisées par région (c'est-à-dire Nord-Atlantique-Ontario et Ouest-Québec) et sont les principaux interlocuteurs fédéraux, provinciaux et territoriaux. Elles sont les premières responsables des projets. La troisième direction, Intégration des programmes, assure la gestion entre les programmes, joue un rôle auxiliaire et est la principale responsable des programmes.

Les analystes régionaux ne travaillent pas seulement à des projets du PIIC. Ils travaillent et supervisent plutôt des projets associés à de multiples programmes dans la région qui leur est assignée. Comme pour d'autres programmes, la réception des soumissions de projet des provinces et territoires a parfois été une lourde tâche. Cette situation met une grande pression sur les épaules du personnel de la région concernée de la DGOP, qui doit analyser les soumissions de projets rapidement, et a été citée parmi les raisons pour lesquelles certaines procédures ou mesures de contrôle n'ont pas été suivies à la lettre dans certains cas.

En outre, la DGOP sort d'une période au fort taux de roulement, comme mentionné ci-dessous, et cet élément devrait être pris en considération lors de l'évaluation des résultats de cet audit. Ce roulement a entraîné une importante perte de mémoire institutionnelle au sein du personnel responsable des opérations du programme au cours des trois dernières années et la nécessité de former constamment de nouveaux employés.

Figure 1 – Taux de roulement dans la DGOP*

	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020**
Départ d'employés nommés pour une durée indéterminée	28	39	29	10
Nombre d'employés occupant un poste pour une période indéterminée	129	141	152	175
Taux de roulement	21,7 %	27,7 %	19,1 %	5,7 %

* Les chiffres comprennent la division Grands ponts.

** Exercice financier toujours en cours (données jusqu'au 31 octobre 2019).

3. Approche d'audit

3.1 Objectifs et portée de l'audit

L'objectif principal de l'audit était de fournir à la haute direction et au sous-ministre d'INFC une assurance raisonnable quant à l'efficacité et à l'efficience du processus du nouveau processus d'examen adopté dans le cadre du PIIC pour évaluer et recommander l'approbation du financement de projets d'infrastructure afin de contribuer à l'atteinte des objectifs du PIIC. L'audit a plus précisément permis de déterminer si le ministère Canada (INFC) avait mis en œuvre des processus de contrôle interne efficaces pour évaluer et recommander l'approbation du financement de projets et gérer les risques liés au programme, aux projets et aux bénéficiaires découlant du processus d'approbation.

L'audit visait également à fournir une assurance raisonnable quant à la bonne conception de l'approche axée sur les résultats récemment adoptée par le PIIC pour déterminer l'admissibilité à l'étape de la soumission des projets. Cette approche devrait également fournir à INFC suffisamment de données exactes sur le rendement par rapport aux résultats attendus et être conforme aux exigences du CT en matière de mesure du rendement.

La portée de l'audit a été divisée en deux phases :

- Phase 1 : Examen des projets et recommandation du processus d'approbation et gouvernance couvrant la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mai 2019.
- Phase 2 : Gestion des risques et approche axée sur les résultats couvrant la période du 1^{er} avril 2018 au 30 juin 2019.

3.2 Approche et méthodologie

L'approche d'audit juste-à-temps a été adoptée pour fournir en temps utile à la haute direction d'INFC une assurance quant à l'efficacité de ses mesures de contrôle de base, ce qui permettra à la direction de renforcer la surveillance, au lieu de s'en remettre à l'approche d'audit traditionnelle, qui ne commence généralement pas avant la fin d'un programme. Cette mission d'audit a été réalisée au début de la mise en œuvre du PIIC, à un moment où certaines directives étaient encore en cours d'élaboration pour le programme. D'après le plan intégré d'audit et d'évaluation pour 2019-2020, deux autres audits juste-à-temps sont prévus au cours du cycle de vie du programme. Ils viseront probablement principalement la gouvernance des programmes et des projets, y compris la gestion des comités de surveillance, ainsi que sur le suivi et la surveillance des ententes, ce qui comprend les paiements et la production de rapports.

Le présent audit a été mené conformément à la Politique sur la vérification interne du CT et aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes.

La mission d'audit comportait divers essais jugés nécessaires pour obtenir une garantie raisonnable de la bonne gestion du PIIC. Ces essais comprenaient, sans toutefois s'y

limiter, des entrevues, des observations, des techniques d'audit, un examen de la documentation à l'appui, la présence aux réunions clés et un examen analytique.

Dans le cadre du travail réalisé pour l'approche axée sur les résultats, l'audit a permis d'évaluer la mesure dans laquelle le PIR contenait tous les éléments requis en vertu de la Politique sur les résultats du CT, ainsi que de déterminer si les indicateurs du PIR concordaient avec ceux du cadre de résultats ministériel. Aucune analyse de la qualité du contenu du PIR n'a été effectuée, puisque ce n'était pas dans la portée de cet examen.

Le travail sur le terrain a été en grande partie achevé le 20 septembre 2019, et quelques essais supplémentaires ont été réalisés en janvier 2020. Les constatations préliminaires de l'audit ont été communiquées à l'entité à vérifier afin de valider des faits et de confirmer la clarté, l'exactitude et l'exhaustivité de l'information transmise.

Une approche fondée sur les risques a été adoptée pour établir les objectifs, la portée et la stratégie utilisés pour cette mission d'audit. Cette approche comportait des entrevues clés et l'analyse de documents importants.

En tenant compte de ces risques, des critères d'audit détaillés ont été mis au point. Ils ont orienté le travail d'audit sur le terrain et constituent la base de la conclusion générale de la mission.



4. Principales conclusions

4.1 Processus d'examen et d'approbation des projets et gouvernance

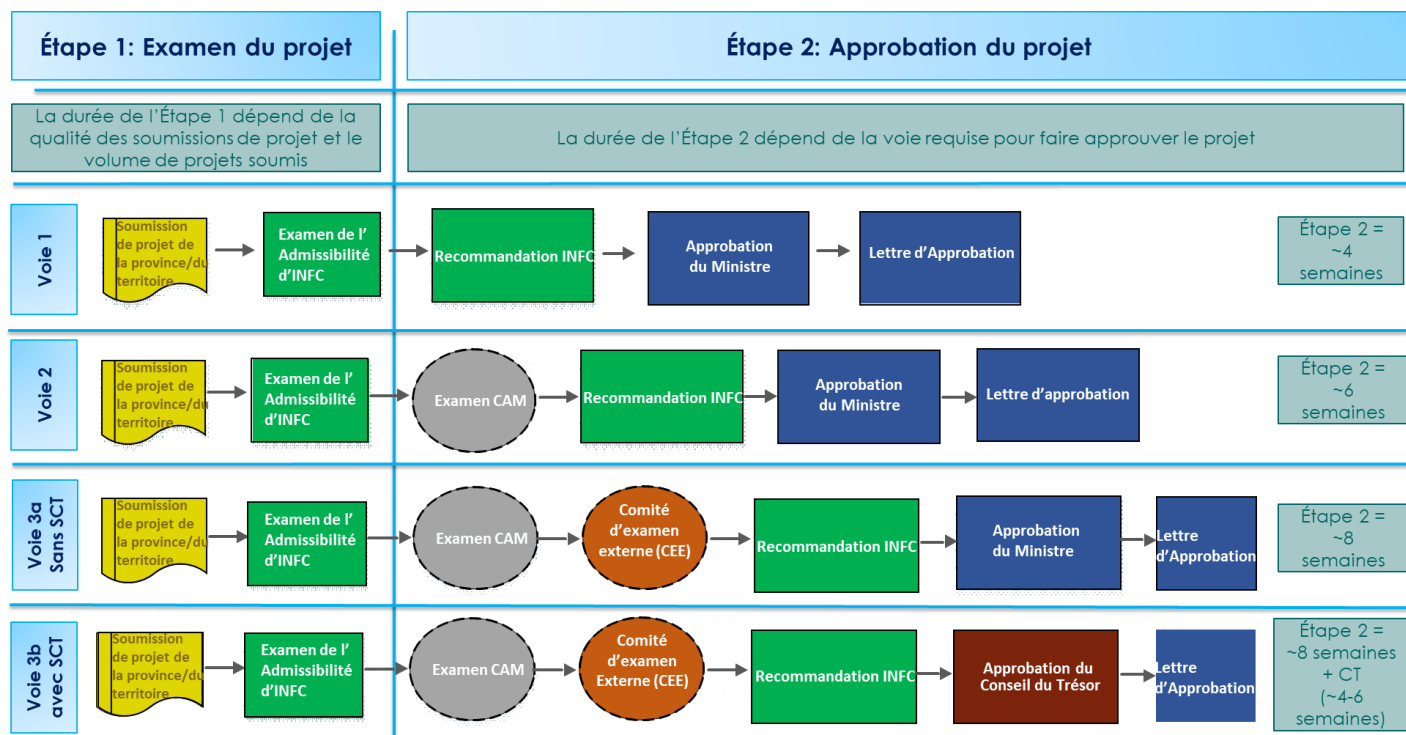
Il devait y avoir un processus d'examen efficace et efficient pour évaluer et recommander l'approbation du financement des projets d'infrastructure, mais aussi pour s'assurer que les projets approuvés sont conformes aux modalités et aux résultats attendus du PIIC.

Après le lancement du PIIC en février 2018, INFC a décidé que chaque projet soumis à évaluer en vue d'un financement serait examiné par le CAM et le CEE, indépendamment du profil de risque et de l'importance relative des projets. Compte tenu du volume de projets plus important que prévu reçu et du plus grand nombre de projets de faible valeur en dollars que prévu, en février 2019, INFC a adopté une approche axée sur les risques pour le processus d'examen externe afin de se concentrer sur les projets de plus grande valeur en dollars et de plus haut risque.

Dans le cadre de cette nouvelle approche :

- Les projets de moins de 10 millions de dollars qui sont à faible risque, qui ne nécessitent pas d'évaluation de l'Optique des changements climatiques et qui ne requièrent pas l'approbation du CT doivent passer par un processus d'examen simplifié sans être examiné par le CAM ou le CEE (voie 1);
- Les projets de moins de 10 millions de dollars qui sont à faible risque, mais qui nécessitent une évaluation de l'Optique des changements climatiques doivent être évalués par le CAM (voie 2);
- Les projets de plus de 10 millions de dollars, tous les projets à risque moyen ou élevé et tous les projets nécessitant l'approbation du CT doivent être évalués par les deux comités (voie 3).

Figure 2 : Approche simplifiée axée sur les risques du PIIC pour l'examen et l'approbation des projets



Voici le processus de soumission, d'examen et d'approbation des projets, qui était en vigueur au moment de l'audit :

1. Les provinces et territoires soumettent à INFC une demande de financement de projet dûment remplie, qui comprend une attestation signée par un fonctionnaire désigné de la province ou du territoire.
- 2a. L'analyste des programmes d'INFC détermine l'admissibilité du projet en effectuant une évaluation de diligence raisonnable en plusieurs étapes en fonction des modalités du programme et des autres exigences fédérales. L'évaluation détaillée du projet est résumée dans la fiche du projet. La liste de contrôle de l'examen du projet est également remplie pour confirmer que les différentes mesures de diligence raisonnable ont été prises.
- 2b. Après examen de l'évaluation détaillée du projet (p. ex. la liste de contrôle de l'examen du projet et les documents à l'appui) et de la fiche du projet, le directeur régional et le directeur général approuvent la recommandation concernant l'admissibilité du projet Cette approbation est attestée par la signature de la liste de contrôle de l'examen du projet.
- 2c. La fiche de projet est relue par le secrétariat du programme d'INFC pour veiller à l'uniformité de l'analyse et à l'assurance qualité.
3. La fiche de projet est transmise aux CAM et au CEE (le cas échéant) pour obtenir leurs commentaires.
4. La fiche de projet est soumise au sous-ministre avant recommandation

définitive au ministre.

5. La fiche de projet est soumise à l'approbation du ministre (ou du Conseil du Trésor si elle ne relève pas de la compétence du ministre).
6. Les lettres d'approbation sont envoyées par le ministre d'INFC à la province ou au territoire pour informer les représentants de l'approbation du projet et de toute condition applicable.

INFC documente les mesures de contrôle du programme liées au processus d'examen et d'approbation des projets par le biais du ¹cadre de contrôle de gestion (CCG) du PIIC. La création du PIIC a été annoncée au printemps 2017 et il a officiellement été lancé en février 2018. Alors que certains éléments du cadre de contrôle de gestion étaient en place dès la première année du lancement du programme, le cadre de contrôle de gestion a été terminé et approuvé en juin 2019.

Les éléments suivants liés au processus d'examen et d'approbation des projets et à la gouvernance existent et fonctionnent comme prévu :

- Les mandats (mission, rôles, responsabilités, obligations de rendre compte, etc.) du CAM et du CEE ont été documentés et communiqués aux membres;
- Des critères d'évaluation ont été établis et documentés pour le choix des membres du CEE, et ceux-ci possèdent ensemble des connaissances et une expérience suffisantes pour exercer efficacement leur fonction;
- Le secrétariat du programme, groupe au sein d'INFC responsable de la coordination du CAM et du CEE, joue un rôle essentiel dans le processus d'examen des projets et veille à la grande qualité élevée des fiches de projet avant qu'elles ne soient transmises aux membres du CAM et du CEE;
- Le CAM et le CEE ont eu suffisamment de temps pour s'acquitter efficacement de leur fonction;
- Les comités se sont réunis régulièrement, ont atteint le quorum et ont documenté leurs comptes rendus de décisions.

Figure 3 : Mesures concernant le CAM et le CEE

	CAM	CEE
Réunions	Date de début : Avril 2018 Mensuelles (12 normales, 4 spéciales)	Date de début : Février 2019 Mensuelles (trois normales, une spéciale)
Quorum	Satisfait (trois membres, dont le président) Membres présents : 10	Satisfait (trois membres, dont le président) Généralement 4
Participation	Moyenne : 74 % DG : 24 %	Moyenne : 106 % (sur la base de quatre membres par réunion)
Distribution des projets	Nombre standard de jours ouvrables : 8 7/12 – 8 jours et plus 4/12 – 6 à 7 jours 1/12 – données non disponibles	Nombre standard de jours ouvrables : 4 Données non disponibles

¹ Le cadre de contrôle de gestion établit les principaux points de contrôle du programme et la responsabilité de chacun.

Constatation n° 1 : Le rôle que le CAM a joué dans le cadre du processus d'examen des projets s'est écarté de l'intention initiale

Les comités de gouvernance devaient travailler selon leur mandat.

Comité des autres ministères (CAM)

Selon le mandat initial du CAM (avril 2018), le rôle des membres était de donner des conseils d'« expertise technique » concernant les projets et de servir de plateforme pour l'échange de renseignements entre les organisations fédérales.

Comme INFC ne participe pas à la conception et à la construction des projets, les conseils techniques en matière de conception n'améliorent généralement pas la capacité d'INFC à examiner les propositions de projets.

Le mandat du CAM a été mis à jour en juin 2018 pour refléter, entre autres changements, le fait que le rôle des membres du CAM était de fournir des « éléments stratégiques à prendre en compte » dans l'examen des projets. INFC a également rencontré les membres du CAM lors d'un exercice de « bilan » à l'automne 2018 pour discuter et clarifier leur rôle.

L'audit a permis de constater que dans un tiers des projets, le comité a fait part à INFC d'éléments stratégiques à prendre en compte qui ont finalement été inclus dans la fiche de projet finale. Parmi les exemples d'éléments stratégiques à prendre en compte, on peut citer des connaissances propres au site en cause, l'historique du bénéficiaire ou ses projets à venir, ou des préoccupations d'ordre juridique qui pourraient ne pas être évidentes ou connues d'INFC.

Bien que des mesures aient été prises rapidement pour relever les défis, le CAM a continué à se concentrer sur les préoccupations de conception technique et a fait part de relativement peu d'éléments stratégiques à prendre en compte. Lors d'entretiens menés en juin et en juillet 2019, les membres du CAM ont souligné vouloir disposer de plus renseignements pour mener leur analyse technique, ce qui suggère un décalage persistant entre le rôle stratégique attendu et le rôle entrepris par les membres. Même si le CAM est censé être composé de directeurs généraux, la participation est largement déléguée aux directeurs, aux gestionnaires ou aux analystes principaux. Le taux de participation s'élevant à seulement 24 % à l'échelon des DG.

Comité externe d'examen

Le CEE apporte un regard externe sur les projets et d'autres éléments stratégiques à prendre en compte en ce qui concerne la concordance des projets avec les résultats et les risques du programme, ainsi que sur les défis et les occasions.



Comme pour le CAM, l'audit a permis de constater que dans un tiers des projets, le CEE a fait part à INFC d'éléments stratégiques à prendre en compte qui ont finalement été inclus dans la fiche de projet finale. Le CEE a respecté son mandat.

Pourquoi est-ce important?

Au cours de la période d'audit, le CAM n'a pas rempli efficacement son rôle en matière d'approbation des projets, car il a nécessité un grand apport en ressources et en efforts de la part d'INFC et des autres ministères.

INFC devra décider si elle veut continuer à compter sur le CAM pour les éléments stratégiques à prendre en compte. Le deuxième objectif du CAM est d'être une plateforme pour l'échange de renseignements avec d'autres ministères liés à la mise en œuvre du PIC. Les autres ministères pourraient continuer à apporter une valeur ajoutée en donnant des conseils techniques et autres qui éclaireraient et faciliteraient les discussions d'INFC avec les provinces et les territoires pour le PIIC, notamment pour les plans d'infrastructure provinciaux ou territoriaux.

Recommandation n° 1 :

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint (SMA), Direction générale des opérations de programmes (DGOP), reconsidère le mandat du CAM afin de mieux exploiter les ressources d'INFC et des autres ministères.

Constatation n° 2 : Manque de preuve que les procédures établies ont été systématiquement suivies

Les procédures du programme pour évaluer l'admissibilité des projets d'infrastructure devaient être établies et suivies.

L'audit a permis de constater que, bien que de nombreuses procédures avaient été établies pour l'examen des projets, il n'y avait pas toujours de preuves pour démontrer que les procédures étaient systématiquement suivies.

La liste de contrôle de l'examen des projets, qui confirme les mesures de diligence raisonnable prises par l'analyste du programme, a été conçue pour être approuvée par le gestionnaire, le directeur et le directeur général, et a été qualifiée par le programme de mesure de contrôle importante. L'échantillon d'audit, comprenant 32 projets d'avril 2018 à mai 2019, a permis de constater qu'il manquait cinq listes de contrôle. Les étapes importantes n'étaient pas toutes cochées sur 12 des 27 listes de contrôle disponibles et 17 ne comportaient pas de signatures d'approbation.

L'évaluation du caractère raisonnable des flux de trésorerie du projet et la confirmation par l'unité des Finances que les fonds nécessaires étaient disponibles constituent un exemple d'étape importante non effectuée. Dans trois des 27 listes de contrôle

disponibles (11 %), il n'y avait aucune preuve que les flux de trésorerie avaient été fournis aux Finances. Plus inquiétant encore, dans des deux cas, les listes de contrôle approuvées indiquaient que les Finances avaient vérifié le flux de trésorerie, alors qu'en fait cette étape n'avait pas eu lieu avant l'approbation de la liste de contrôle. Dans un autre cas, l'étape consistant à indiquer que le flux de trésorerie avait été vérifié par les Finances a été supprimée de la liste de contrôle, et l'audit a confirmé que la vérification par les Finances n'avait pas eu lieu avant l'approbation de la liste de contrôle.

La liste de contrôle pour l'examen des projets a été conçue pour valider les principales étapes de diligence raisonnable effectuées par l'analyste du programme, comme la confirmation de l'admissibilité du projet, la vérification que les exigences en matière d'évaluation environnementale et l'obligation de consulter les groupes autochtones ont été respectées, et la confirmation des résultats de l'évaluation des risques du projet. Cette mesure de contrôle a été instaurée pour confirmer que les projets ont bien été évalués par rapport aux modalités du programme et pour veiller au respect de certaines exigences de la législation fédérale (p. ex. les lois sur l'environnement ou la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Le nombre de défaillances de contrôle dans un échantillon relativement petit est suffisant pour démontrer que le contrôle, tel que conçu, est inefficace.

Cette défaillance du contrôle est quelque peu atténuée par la fonction de remise en question exercée par le secrétariat du programme lors de l'examen de la qualité du contenu des fiches de projet. Cette remise en question n'implique pas d'examen approfondi de l'analyse effectuée par les analystes régionaux (c'est-à-dire la qualité de la documentation ou de l'analyse à l'appui de la diligence raisonnable incluse dans la fiche de projet); par conséquent, l'examen de la fiche n'est pas suffisant pour remplacer le contrôle.

Au total, 35 dossiers de projets ont été échantillonnés pour confirmer que les soumissions de projets comprenaient toutes les pièces justificatives requises, comme indiqué dans le Guide de présentation d'un projet. En outre, certaines évaluations de l'admissibilité ont été effectuées à nouveau, selon ce qui était inclus dans le dossier du projet, afin de valider les résultats de l'analyste du programme. Nous avons constaté que les projets approuvés par INFC étaient accompagnés de documents attestant de leur admissibilité conformément aux modalités du programme.

L'obligation de réaliser une évaluation de l'Optique des changements climatiques a été reportée pour sept projets. Ce point est abordé plus en détail dans la constatation suivante.

La direction du programme a indiqué dans son plan d'action de la direction, à la section 7, que depuis que l'audit a été effectué, des changements ont été apportés à ses processus. Nous évaluerons leur efficacité dans le cadre de nos prochains audits.

Pourquoi est-ce important?

Pouvoir démontrer que des procédures ont été établies et suivies est un élément primordial pour s'assurer qu'INFC respecte l'objectif de la Politique sur les paiements de transfert du CT, en particulier pour garantir que les programmes sont gérés selon une saine intendance et le plus haut niveau d'intégrité, de transparence et de responsabilisation.

Recommandation n° 2 :

Il est recommandé que le SMA, DGOP, revoie le processus des listes de contrôle pour l'examen des projets qui sert à documenter l'évaluation des projets et la diligence raisonnable, afin d'améliorer l'efficacité et d'accroître l'efficacité de cette mesure de contrôle. Il faudrait également envisager de séparer les étapes accomplies par les analystes régionaux dans le cadre de leur diligence raisonnable des mesures importantes qui nécessitent l'approbation de la direction.

Constatation n° 3 : Manque de processus et de directives concernant le suivi des reports de l'Optique des changements climatiques et des exemptions

Un élément important de la conception du PIIC est l'exigence de l'Optique des changements climatiques, qui vise à promouvoir une meilleure intégration des considérations relatives au changement climatique dans l'élaboration des projets d'actifs d'infrastructure.

Selon les Lignes directrices générales de l'Optique des changements climatiques :

« L'Optique vise également à inciter à changer les comportements et à examiner les impacts sur le climat dans la planification des projets d'infrastructure, en vue de mettre en place, pour le milieu du siècle, les objectifs du Canada axés sur l'économie à faibles émissions de carbone et la croissance propre. Les évaluations réglementaires encourageront de nombreux promoteurs de projets à tenir compte pour la première fois des changements climatiques dans leur processus d'élaboration de projet. En évaluant systématiquement les émissions de GES et/ou la résilience aux impacts des changements climatiques de chaque projet, les planificateurs de projet connaîtront de mieux en mieux les principaux facteurs, risques et stratégies d'atténuation, ce qui facilitera la prise de décision dans les projets d'infrastructure actuels et futurs. »

L'Optique des changements climatiques est une exigence horizontale applicable dans le cadre du PIIC, du Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophe et du Défi des villes intelligentes d'Infrastructure Canada.

L'Optique des changements climatiques comporte deux volets :

- l'évaluation de l'atténuation des émissions de GES, qui mesurera les impacts prévus d'un projet d'infrastructure en matière d'émissions de GES;



- l'évaluation de la résilience aux changements climatiques, qui est réalisée au moyen d'une approche de gestion des risques visant à prévoir et à prévenir les perturbations ou les incidences liées aux changements climatiques, à y résister, à s'y adapter et à s'en rétablir.

Les promoteurs devront effectuer l'un de ces deux types d'évaluations, ou les deux, selon le programme, le volet de financement et l'estimation du coût total admissible du projet.

Dans le cadre du PIIC, des évaluations de l'Optique des changements climatiques sont obligatoires pour tous les projets lorsque le total des coûts admissibles s'élève à 10 millions de dollars ou plus, quel que soit le volet de financement. En outre, l'évaluation de l'Optique des changements climatiques est obligatoire pour l'admissibilité des projets au volet infrastructure verte, comme suit :

- Une évaluation de l'atténuation des GES est obligatoire pour les projets relevant du sous-volet Atténuation des changements climatiques (évaluation de la résilience facultative);
 - Dans le cadre de l'évaluation des mesures d'atténuation des GES, les projets devront fournir un calcul du coût à la tonne indiquant le montant des investissements nécessaires pour réduire le GES d'une tonne.
- Une évaluation de la résilience aux changements climatiques est obligatoire pour les projets relevant du sous-volet Adaptation, résilience et atténuation des catastrophes (évaluation des GES facultative).

Les évaluations de l'Optique des changements climatiques n'ont pas d'exigences minimales à satisfaire comme condition pour obtenir le financement.

Le ministre a le pouvoir d'exempter les évaluations de l'Optique des changements climatiques (sauf pour les deux sous-volets de l'infrastructure verte mentionnées précédemment), mais il doit rendre ces exemptions publiques. La gestion du programme peut également les reporter (c'est-à-dire qu'aucune évaluation n'est obligatoire au stade de l'approbation du projet) dans certains cas.

Comme indiqué dans un document de décision politique, « le report de l'une ou des deux évaluations de l'Optique des changements climatiques devrait être envisagé principalement pour les projets prêts à démarrer, lorsque les délais d'approbation empêcheraient de faire avancer certains processus d'approvisionnement pressants ou lorsque l'Optique des changements climatiques serait effectuée pendant les travaux de conception détaillée, c'est-à-dire quelque temps après l'approbation du projet » [traduction libre]. En outre, il convient de noter qu'au moment du lancement du PIIC, les directives sur les évaluations de l'Optique des changements climatiques n'étaient pas encore disponibles.

La réalisation des évaluations de l'Optique des changements climatiques reportées est traitée comme une condition préalable au versement de la contribution fédérale par INFC, un peu comme pour les exigences de consultation des Autochtones ou d'évaluation environnementale. Cette condition est explicitement incluse dans la lettre



d'approbation adressée aux provinces et aux territoires pour les projets reportés, mais ne figure pas dans l'entente bilatérale intégrée.

Dans l'échantillon, pour les quinze projets nécessitant une évaluation de l'Optique des changements climatiques, huit évaluations étaient terminées à l'approbation du projet, tandis que l'approbation des sept autres projets a été devancée et un report ou une exemption a été demandé. Tous les reports (ou exemption dans un cas) de l'évaluation de l'Optique des changements climatiques avaient été accordés par le ministre, et la condition connexe était indiquée dans les lettres d'approbation envoyées aux provinces et territoires.

L'audit a permis de constater qu'un processus était en place et qu'il existait des directives pour obtenir des reports ministériels, mais qu'il manquait de processus et de directives de suivi post-report pour s'assurer que les exigences en suspens étaient satisfaites avant le versement des paiements. De même, il n'existe aucun processus documenté concernant le moment et la manière de rendre publiques les exemptions à l'évaluation de l'Optique des changements climatiques.

Bien que la liste de contrôle des demandes exige de vérifier que toutes les conditions de paiement sont remplies avant de verser un paiement, les résultats d'audits précédents ont montré que cette mesure de contrôle peut ne pas être suffisante à moins qu'une solide fonction d'assurance qualité ne soit en place. Vers la fin de l'audit, un nouveau processus a été mis en œuvre au sein du Système de gestion de l'information sur les programmes (SGIP) afin d'ajouter un contrôle permettant d'éviter que des paiements ne soient versés avant que toutes les conditions d'approbation applicables ne soient remplies, comme effectuer l'évaluation de l'Optique des changements climatiques au moment opportun. Cette mesure de contrôle n'a pas été vérifiée dans le cadre de l'audit, mais devrait l'être dans le cadre du prochain audit du PIIC.

De plus, de nombreux éléments sur lesquels le ministère n'a aucun contrôle affectent les flux de trésorerie des projets au fil du temps, comme les impacts des intempéries. Le report des évaluations de l'Optique des changements climatiques introduit un élément de risque supplémentaire dans les prévisions financières, car si les évaluations ne sont pas approuvées au moment de la soumission du premier paiement, elles retarderaient la capacité d'INFC à effectuer le paiement. Une surveillance adéquate est un outil essentiel au sein du contrôle du ministère pour atténuer ce risque.

Les procédures d'essai de cet audit n'ont pas permis de valider la qualité des évaluations de l'Optique des changements climatiques ou des données sur le sujet. Le prochain travail de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation pourrait porter sur la qualité des évaluations de l'Optique des changements climatiques afin de déterminer si elles ont l'effet escompté.

Pourquoi est-ce important?

Dans certains cas, en reportant la réalisation de l'évaluation de l'Optique des changements climatiques, l'objectif peut ne pas être pleinement atteint, car le projet pourrait être déjà trop avancé pour y intégrer les considérations relevées dans ladite évaluation. Par exemple, un projet pour lequel l'évaluation de l'Optique des

changements climatiques est une condition d'admissibilité a été soumis en juillet 2018 et approuvé en septembre 2018 à condition d'effectuer ladite évaluation avant que les paiements ne soient versés. En février 2020, même si aucun paiement n'a été versé, l'évaluation de l'Optique des changements climatiques n'avait pas encore été réalisée.

En outre, si l'exigence de l'Optique des changements climatiques n'est pas bien gérée, elle augmente la probabilité que trois risques se produisent :

1. Les paiements pourraient être versés aux provinces et territoires sans que ces derniers aient satisfait aux conditions de paiement;
2. La capacité d'INFC à verser des paiements est retardée tant que l'évaluation de l'Optique des changements climatiques reste en suspens, ce qui a un impact sur la précision des prévisions de trésorerie;
3. L'objectif national de réduction des GES de 10 mégatonnes risque de ne pas être atteint.

Recommandation n° 3 :

Il est recommandé que le SMA, DGOP clarifie le processus de l'Optique des changements climatiques pour encourager la prise en compte des émissions de GES et de la résilience climatique dans les projets d'infrastructure et mette à jour les directives du programme pour la gestion de cette optique, y compris les reports. En outre, un processus devrait être établi pour annoncer publiquement les exemptions approuvées.

4.2 Gestion des risques

Plusieurs éléments indiquent que l'approche du PIIC en matière de gestion des risques fonctionne bien. Des évaluations des risques formelles liés au programme, ainsi qu'aux provinces et aux territoires et aux projets ont été réalisées. En outre, des stratégies d'atténuation des risques ont été élaborées, les réactions aux risques liés au programme et aux projets et les mesures d'atténuation ont été documentées, puis des mesures de contrôle de surveillance indépendantes ont été mises en place pour surveiller les risques liés au programme et aux projets les plus risqués.

Nous ne pouvons pas faire de conclusion sur l'efficacité des processus de contrôle des risques, car il est encore trop tôt dans la mise en œuvre du programme. Nous pourrions le faire dans un prochain audit.

Constatation n° 4 : Les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets ont été évalués et atténués de manière constante en fonction du degré de risque, mais les approbations n'étaient pas bien documentées

Les évaluations des risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets devaient être effectuées, approuvées et mises à jour si nécessaire.

Évaluation des risques liés au programme

Le profil de risque du PIIC, élaboré avec la contribution d'un spécialiste en gestion des risques, a été approuvé en février 2018.

Il semble que le profil de risque du PIIC ait été mis à jour au cours de l'hiver 2018-2019. Cependant, rien n'indique que ces changements aient été achevés et approuvés. Le cadre de contrôle de gestion exige une mise à jour annuelle du profil de risque du programme.

Évaluation des risques liés aux bénéficiaires

Les premières évaluations des risques liés aux bénéficiaires ont été effectuées, mais il n'y avait aucune preuve d'examen et d'approbation par la direction. Pour remédier à ce problème, un bloc-signature a été ajouté au modèle révisé d'évaluation des risques liés aux bénéficiaires. Comme indiqué dans le plan d'action de la direction à la section 7, un nouveau modèle sera utilisé, dès l'automne 2019, pour l'examen des évaluations des risques liés aux bénéficiaires. Le nouveau modèle n'était pas encore utilisé au quasi-achèvement de l'audit.

Évaluation des risques liés aux projets

Nous avons des preuves qu'une évaluation des risques a été réalisée pour tous les projets examinés. Toutefois, la manière dont elle a été documentée n'était pas uniforme. Un outil d'évaluation des risques a été utilisé pour certains projets (comme prévu par le processus en place à l'époque), et dans d'autres cas, seuls certains risques étaient inclus dans la fiche de projet. La liste de contrôle pour l'examen des projets était le mécanisme d'approbation prévu pour les évaluations des risques liés aux projets, mais, comme indiqué dans la constatation n° 2, ces évaluations n'étaient pas systématiquement approuvées. Ainsi, pour 22 projets sur 35, nous n'avons pas de preuves de l'examen ou de l'approbation de l'évaluation des risques liés aux projets par la direction.

Le secrétariat du programme a contrôlé la qualité et l'uniformité des évaluations des risques liés aux projets et des stratégies d'atténuation connexes dans son examen des fiches de projet, et a remis en question la section de renseignements sur les risques auprès du personnel régional lorsque nécessaire. L'audit a permis de constater que cette fonction de remise en question était effectuée régulièrement. Toutefois, le secrétariat du programme n'examine pas les outils d'évaluation des risques, qui comprennent le calcul et la justification de chaque facteur de risque, et n'évalue pas les sources de données utilisées par les analystes régionaux pour déterminer le risque ultime. Par conséquent, l'examen du secrétariat du programme n'est pas considéré comme suffisant pour compenser entièrement le fait que l'évaluation des risques n'est pas examinée et approuvée par les gestionnaires et directeurs régionaux.



D'autres essais ont été effectués pour déterminer si les risques liés aux projets étaient évalués uniformément dans les différentes régions et si les stratégies d'atténuation des risques étaient documentées.

L'audit a permis d'analyser un échantillon de 18 projets et de confirmer que les risques liés aux projets ont été évalués et atténués uniformément dans toutes les régions de la DGOP, pour des types de projets et des degrés de risque similaires. L'audit a confirmé que les résultats de l'évaluation des risques étaient uniformes d'une région à l'autre et entre les types des projets semblables. En général, le niveau de détail augmentait en fonction du degré de risque du projet; en d'autres termes, les résultats de l'évaluation des risques étaient plus détaillés pour les projets à risque moyen et élevé que pour les projets à faible risque.

Les mesures d'atténuation des risques ont également été appliquées uniformément pour des projets dont le volet de financement et le degré de risque étaient similaires. Cette situation s'explique probablement par le fait qu'une liste de réactions possibles aux risques a été dressée dans l'outil d'évaluation des risques à titre de directive, en fonction de la complexité et de l'état de préparation du projet, de la sensibilité du public et de la capacité du bénéficiaire final.

L'instauration d'un processus d'examen par les pairs pour la réalisation d'évaluations des risques ou la réalisation d'évaluations des risques en équipe, une pratique relevée dans une région de la DGOP, est une pratique exemplaire qui pourrait être adoptée dans toutes les régions.

Pourquoi est-ce important?

Si le processus d'approbation de l'évaluation des risques n'est pas suivi, les évaluations pourraient ne pas bien cibler et atténuer les risques, ce qui pourrait se traduire par un niveau de surveillance inapproprié. Un processus d'approbation de l'évaluation des risques est également clé pour une bonne gestion et un haut niveau d'intégrité, de transparence et de responsabilité.

Recommandation n° 4 :

Il est recommandé que le SMA, DGOP, fasse en sorte que des pièces justificatives soient disponibles pour confirmer que les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets ont été approuvés au palier d'autorité suffisant conformément au cadre de contrôle de gestion afin d'assurer une bonne gouvernance du programme.

4.3 Approche axée sur les résultats

La Directive sur les résultats (2016) du CT oblige les ministères fédéraux à établir, mettre en œuvre et tenir à jour des profils d'information sur le rendement pour leurs programmes désignés. Le but est :



- de veiller à ce que des données sur le rendement valides, fiables et utiles soient recueillies et disponibles pour gérer les programmes;
- d'évaluer l'efficacité et l'efficience des programmes;
- de respecter les exigences en matière d'information sur le rendement applicables aux évaluations et aux présentations du Conseil du Trésor du Canada et celles prévues par les organismes centraux.

L'approche axée sur les résultats du PIIC repose également sur le PIR, car les résultats immédiats attendus du PIR sont un facteur clé dans l'approbation des projets. Des indicateurs propres à chaque résultat sont fournis par les provinces et territoires lors de la soumission du projet et validés par le biais des rapports d'avancement et des étapes franchies. Il est obligatoire de soumettre des données propres au projet qui démontrent une contribution aux résultats. Certains projets devront avoir des cibles en plus des indicateurs. Les progrès accomplis par chaque administration dans la réalisation des cibles seront mis à la disposition du public sur le site Web d'INFC.

Chaque énoncé des résultats immédiats, résultats intermédiaires et résultats à long terme repose sur une série d'indicateurs conçus pour permettre de déceler clairement les progrès réalisés et d'en faire rapport en vue d'atteindre les résultats importants touchant l'infrastructure. Les indicateurs du PIIC intègrent un sous-ensemble de huit indicateurs auxquels des cibles ont été assignées. INFC résumera et regroupera les données sur les projets afin de rendre compte, à l'échelle nationale, des résultats tangibles et pratiques significatifs pour les Canadiens.

Des consultations avec les provinces et les territoires sur les mesures et les indicateurs de rendement et les rôles et responsabilités connexes ont été menées par INFC pendant la phase de conception du programme à l'automne 2017 et à l'hiver 2018.

Le PIR a été élaboré en tenant compte de la portée et la complexité du PIIC, ainsi que ses risques. Le PIR devrait être évolutif; il sera mis à jour et enrichi au moins une fois par an ou selon les besoins en temps réel afin de s'assurer que les indicateurs, les méthodologies et les efforts de collecte de données puissent profiter des possibilités d'amélioration continue.

Constatation n° 5 : Certaines lacunes doivent être comblées pour disposer d'un profil d'information sur le rendement complet

Le PIR devait inclure tous les éléments de base comme l'exige la Directive sur les résultats du CT et devait être appliqué uniformément. Bien que le PIR soit conforme à six des dix exigences de la directive du CT vérifiées au cours de cet audit, quatre exigences n'ont pas été respectées.

Les voici :

- décrire clairement la population cible :

- Une description plus détaillée des caractéristiques de la population ciblée, y compris toute caractéristique environnementale et socio-économique pertinente, contribuerait à mesurer l'efficacité du programme.
- Incidence : Il pourrait être difficile de suivre les progrès et de rendre compte des résultats tangibles des retombées du financement d'INFC sur les différents groupes socio-économiques s'ils ne sont pas ciblés dans le PIR. Il pourrait également être plus difficile de trouver des indicateurs et des objectifs solides.
- décrire une stratégie de collecte d'information pour garantir la disponibilité de données sur le rendement et les résultats à moyen et long terme :
 - Il peut être difficile d'évaluer le rendement du programme et d'en rendre compte aux Canadiens si les données sur le rendement ne peuvent pas être consolidées à l'échelle nationale avec un degré raisonnable de certitude.
 - Même si des propriétaires des données à moyen et long terme ont été désignés, le processus de collecte des données doit également être mis en place dès le début de la mise en œuvre du programme et faire l'objet d'un suivi au fil du temps. Des données de base doivent être recueillies et des procédures de collecte de données uniformes doivent être adoptées pour permettre des comparaisons au fil du temps.²
 - Incidence : INFC pourrait ne pas avoir accès à toutes les données sur le rendement nécessaires pour évaluer l'efficacité et l'efficacité du PIIC et satisfaire aux exigences en matière d'information sur le rendement des présentations au CT, des évaluations et des organismes centraux.

L'audit a également permis d'évaluer si les résultats du programme établis dans le PIR étaient conformes à ceux établis dans le *cadre ministériel des résultats (CMR)* d'INFC. Alors que 69 des 72 indicateurs du PIIC concordaient avec ceux du CMR, trois indicateurs pour deux résultats du PIIC (*IM3 – Amélioration de l'accessibilité aux réseaux de transport en commun* et *LT4 – Les investissements rendent les collectivités canadiennes plus inclusives et accessibles*) ne concordaient pas.

Par exemple, dans le CMR un des indicateurs est le pourcentage de Canadiens vivant à moins de 400 mètres d'une station ou d'un arrêt de transport en commun, tandis que dans le PIIC, l'indicateur se limite aux logements sociaux et abordables situés à moins de 1 000 mètres. Ce problème pourrait causer des difficultés au ministère pour rendre compte du rendement.

² L'évaluation d'impact en pratique, Banque mondiale (2011).

La DGOP met actuellement à jour le PIR du PIIC afin de s'assurer que des sources de données fiables pour tous les résultats/indicateurs à moyen et long terme ont été trouvées. Grâce au nouveau PIR, il est possible de mieux délimiter les rôles et les responsabilités des différents groupes au sein d'INFC.

Recommandation n° 5 :

Il est recommandé que le SMA, DGOP, aidé par le SMA, Direction générale des politiques et des résultats, veille à ce que le PIR du PIIC soit mis à jour en tenant compte des exigences de la Directive sur les résultats du CT qui n'ont pas été explicitement ciblées ou incluses dans le PIR afin que le PIR soit tout à fait complet.

Constatation n° 6 : Des mesures de contrôle de la gouvernance ont été prises pour mesurer le rendement

Selon la *Politique sur les paiements de transfert* (2008) du CT, il incombe aux administrateurs généraux de veiller à ce que des mesures rentables de supervision, de contrôle interne et de mesure du rendement ainsi que des systèmes de rapport, soient en œuvre pour appuyer la gestion des paiements de transfert.

L'audit a permis de constater que des mesures de contrôle de la gouvernance ont été mises en place pour garantir que les données sur le rendement requises étaient recueillies du côté des résultats immédiats. Lors de l'approbation des projets, nos essais ont révélé que pour 56 des 65 projets (86 %), les données requises pour tous les résultats immédiats et indicateurs pertinents ont été fournies par les provinces et les territoires et saisies dans le SIBI.

Deux de ces mesures de contrôle de la gouvernance comprennent la création de comités de surveillance et la soumission de plans d'infrastructure triennaux par les provinces et territoires. Les comités de surveillance sont l'organe officiel où INFC et chaque province ou territoire discutent des progrès accomplis en vue de l'atteinte des résultats, ce qui comprend les objectifs. Pour surveiller les progrès, INFC tiendra compte de l'approche liée aux cibles proposée dans les plans d'infrastructure des PT, des projets qui contribuent à l'atteinte des cibles dans le plan d'infrastructure, et des données sur les projets proposés et approuvés qui contribuent à l'atteinte des cibles.

Les 13 comités de surveillance créés dans le cadre du PIIC ont tenu des réunions initiales pour établir leur mandat et discuter des rôles et responsabilités des coprésidents. Au moment de l'audit, seules cinq réunions supplémentaires de suivi des projets avaient eu lieu. De plus, les essais ont révélé que les mesures du rendement n'ont été discutées que lors de deux de ces cinq réunions. Il serait important, pour la suite des choses, de veiller à ce que les mesures du rendement soient discutées régulièrement lors des réunions du comité de surveillance afin de suivre en permanence les progrès accomplis dans la réalisation des exigences du programme et des objectifs de rendement.



Comme indiqué au point 4.2 ci-dessus, il est trop tôt dans la mise en œuvre du programme pour déterminer l'efficacité des mesures de contrôle de la gouvernance pour tous les résultats. Nous constatons que le ministère continue à améliorer le processus de mesure du rendement et que l'approche adoptée dans le cadre du programme constitue une amélioration par rapport aux programmes antérieurs.

5. Conclusion de l'audit

En ce qui concerne l'objectif principal, l'audit a permis de conclure qu'INFC a conçu un processus d'examen efficace dans l'ensemble pour évaluer et recommander l'approbation du financement des projets d'infrastructure. Toutefois, nous craignons que certaines mesures de contrôle ne fonctionnent pas comme prévu.

Le rôle joué par le CAM s'est écarté de son intention stratégique initiale, et les outils et procédures mis en place pour rendre opérationnel le cadre de contrôle de la gestion (comme l'outil d'évaluation des risques et la liste de contrôle pour l'examen des projets) n'étaient pas toujours disponibles ou systématiquement suivis. Dans la plupart des cas, l'exposition au risque découlant de la défaillance de ces mesures de contrôle est partiellement réduite par d'autres mesures de contrôle. Dans certains cas, ces mesures amenaient une duplication des processus.

En ce qui concerne l'objectif secondaire, l'audit a conclu que l'approche du PIIC axée sur les résultats était bien conçue pour fournir suffisamment de données précises sur le rendement. Toutefois, il reste du travail à faire pour mieux délimiter les rôles et les responsabilités au sein d'INFC en ce qui concerne la mesure du rendement et la collecte de données pour les résultats et indicateurs à moyen et à long terme. Parallèlement, les PIR sont des documents évolutifs et l'approche de mesure du rendement du programme est mieux qu'elle était pour les programmes précédents.

Pour voir les recommandations, consulter la [section 7 : Réponse et plan d'action de la direction](#).

6. Énoncé de conformité

En ma qualité de dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation, j'atteste que l'audit est conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des auditeurs internes et à la Politique sur l'audit interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Isabelle Trépanier

Dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation

Direction générale de la vérification interne et de l'évaluation, Infrastructure Canada

7. Plan d'action de la direction (PAD)

Comme indiqué dans les réponses individuelles aux recommandations ci-dessous, l'équipe de gestion du programme d'INFC a commencé à prendre en charge certains éléments des recommandations lorsqu'elle a été mise au fait des nouvelles conclusions de l'audit à la fin de 2019. Leur efficacité sera évaluée par l'équipe d'audit interne d'INFC dans le cadre du suivi des plans d'action de la direction.

N°	Recommandations	Plan d'action de la direction	Bureau de première responsabilité (BPR) et date d'échéance
1	Il est recommandé que le SMA, DGOP reconsidère le mandat du CAM afin de mieux exploiter les ressources d'INFC et des autres ministères.	<p>Des travaux sont en cours pour réévaluer le mandat du CAM.</p> <p>1.1 La DGOP déterminera la voie à suivre en consultation à l'interne. Des options et une recommandation seront élaborées et approuvées.</p> <p>1.2 La DGOP mettra en œuvre le plan d'action approuvé. En fonction de la complexité des changements souhaités, le délai d'exécution demeure inconnu. Les changements pourraient nécessiter de modifier les modalités du PIIC concernant la gouvernance.</p>	<p>DGOP</p> <p>Juillet 2020</p> <p>À déterminer</p>

N°	Recommandations	Plan d'action de la direction	Bureau de première responsabilité (BPR) et date d'échéance
2	Il est recommandé que le SMA, DGOP revoie le processus des listes de contrôle pour l'examen des projets qui sert à documenter l'évaluation des projets et la diligence raisonnable, afin d'améliorer l'efficacité et d'accroître l'efficience de cette mesure de contrôle. Il faudrait envisager de séparer toutes les étapes accomplies par les analystes régionaux dans le cadre de leur diligence raisonnable des mesures importantes qui nécessitent	<p>La DGOP a mis à jour la liste de contrôle pour l'examen des projets en fonction des constatations de cet audit, en tenant compte de la séparation des différentes étapes et des exigences pour les analystes, les gestionnaires et les directeurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La signature de la liste de contrôle de l'examen du projet par le gestionnaire comprend une attestation que le gestionnaire a passé en revue les résultats et les indicateurs, l'évaluation des risques et la trésorerie. - La signature du directeur comprend une attestation que le directeur a examiné et approuvé la fiche de projet. Les deux cases de signature contiennent désormais également une case de commentaire pour noter toute remarque particulière. <p>La nouvelle liste de contrôle pour l'examen des projets a été approuvée par le directeur de l'intendance des programmes, Intégration des programmes, le 23 octobre 2019.</p>	DGOP Terminé

N°	Recommandations	Plan d'action de la direction	Bureau de première responsabilité (BPR) et date d'échéance
	l'approbation de la direction.		
3	Il est recommandé que le SMA, DGOP, clarifie le processus de l'Optique des changements climatiques pour encourager la prise en compte des émissions de GES et de la résilience climatique dans les projets d'infrastructure et mette à jour les directives du programme pour la gestion de cette optique, y compris les reports. En outre, un	<p>INFC envisage actuellement une approche améliorée et fondée sur les risques pour optimiser l'Optique des changements climatiques en tenant compte de ces constatations et en réaction à la pandémie actuelle.</p> <p>Le ministère a déjà mis à jour les directives sur l'Optique des changements climatiques pour clarifier les exigences et garantir que les résultats puissent être intégrés dans la planification du programme.</p> <p>La DGOP a mis au point le processus d'examen et d'approbation des évaluations reportées de l'Optique des changements climatiques, l'a intégré dans la formation continue de la DGOP et en a informé les analystes.</p> <p>Des lignes directrices et des processus concernant l'annonce publique sont en cours d'élaboration. Ils se conformeront aux priorités fédérales actuelles et aux réalités liées à la pandémie.</p>	<p>DGOP</p> <p>Novembre 2020</p>

N°	Recommandations	Plan d'action de la direction	Bureau de première responsabilité (BPR) et date d'échéance
	processus devrait être établi pour annoncer publiquement les exemptions approuvées.		
4	Il est recommandé que le SMA, DGOP fasse en sorte que des pièces justificatives soient disponibles pour confirmer que les risques liés au programme, aux bénéficiaires et aux projets ont été approuvés au palier d'autorité suffisant conformément au cadre de contrôle de gestion afin d'assurer une bonne gouvernance du programme.	<p><u>Programme de profil de risque</u> La DGOP est en train de mettre à jour le profil de risque du programme PIIC. Des présentations seront faites au comité de direction du sous-ministre et au comité ministériel de vérification et l'approbation sera demandée par le SMA, comme indiqué dans le cadre ministériel des résultats.</p> <p><u>Évaluation des risques liés aux bénéficiaires</u> À mesure que les risques liés aux bénéficiaires seront réévalués conformément au cadre de contrôle de la gestion du programme, un modèle révisé d'évaluation des risques liés aux bénéficiaires du PIIC sera utilisé, qui comprend des blocs de signature pour consigner officiellement l'approbation des directeurs régionaux.</p> <p><u>Évaluation des risques liés aux projets</u> Le processus d'évaluation des risques liés aux projets a été révisé afin de clarifier la manière dont les évaluations des risques liés aux projets doivent être consignées et approuvées. L'outil d'évaluation des risques servira désormais de guide pour les analystes régionaux et l'évaluation devrait être consignée dans la fiche de projet, qui est examinée par le</p>	<p>Décembre 2020</p> <p>Terminé</p> <p>Terminé</p>

N°	Recommandations	Plan d'action de la direction	Bureau de première responsabilité (BPR) et date d'échéance
		secrétariat du programme et approuvée par les directeurs régionaux. Ces changements ont été communiqués dans le cadre de la formation des analystes du PIIC afin d'assurer une application uniforme dans toutes les régions de la DGOP.	
5	Il est recommandé que le SMA, DGOP, aidé par le SMA, Direction générale des politiques et des résultats, veille à ce que le PIR du PIIC soit mis à jour en tenant compte des exigences de la Directive sur les résultats du CT qui n'ont pas été explicitement ciblées ou incluses dans le PIR afin que le PIR soit tout à fait complet.	La DGOP, Intégration des programmes travaille actuellement à la révision du PIR du PIIC, en collaboration avec le SMA, Direction générale des politiques et des résultats, et en consultation avec le responsable en chef du rendement et le responsable en chef de l'évaluation. Les résultats de l'examen seront présentés au CEMR en mars 2020. Le PIR sera mis à jour en fonction des commentaires du CEMR.	Avril 2021