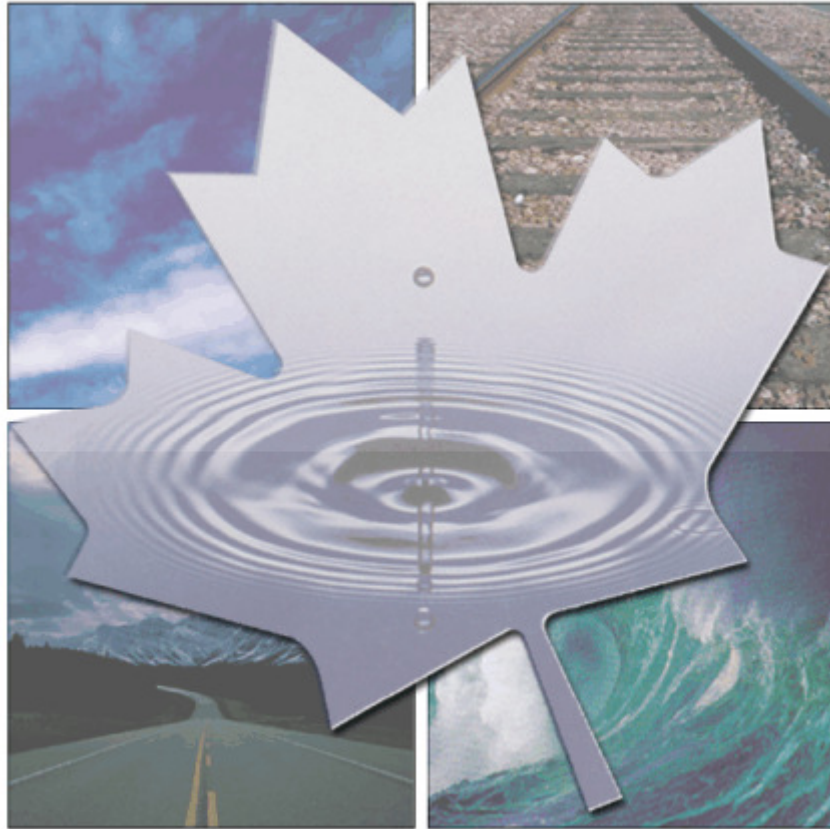


Services de vérification et de conseils
Intégrité, innovation et qualité



**Vérification du
Fonds pour les portes d'entrée et les passages
frontaliers**

Numéro de dossier : 1577-12/13-103

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	I
SOMMAIRE	II
Introduction	ii
Objectifs et portée de la vérification.....	ii
Conclusions.....	iii
Énoncé de conformité.....	iii
1. INTRODUCTION	1
1.1. Objet.....	1
1.2. Contexte	1
1.2.1. Aperçu	1
1.2.2. Projets/bénéficiaires admissibles	2
1.2.3. Responsabilité à l'égard du programme — programme dans son ensemble 3	3
1.2.4. Responsabilité à l'égard du programme — réalisation de chaque projet	4
1.3. Objectif, portée et méthode/approche de la vérification.....	5
1.3.1. Objectif de la vérification.....	5
1.3.2. Portée de la vérification	5
1.3.3. Approche de la vérification.....	5
1.3.4. Critères de vérification	6
1.4. Structure du rapport	8
2. CONSTATATIONS.....	9
2.1. Critères de vérification à risque élevé	9
2.1.1. Admissibilité du projet/bénéficiaire.....	9
2.1.2. Recommandations et décisions concernant le financement.....	11
2.1.3. Pratiques de surveillance du bénéficiaire	11
2.1.4. Vérification du bénéficiaire	13
2.2. Critères de vérification à risque moyen	15
2.2.1. Accords de contribution	15
2.2.2. Instruments de travail	16
2.2.3. Stratégie de mesure du rendement.....	17
3. CONCLUSIONS.....	20
4. RECOMMANDATIONS ET RDPA	21

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (FPEPF) a été lancé en 2007, peu de temps avant les programmes liés à la Politique et à la Directive sur les paiements de transfert de 2008 du Conseil du Trésor, qui exigeaient qu'on adopte une approche axée sur le risque à l'égard de la gestion des paiements de transfert. Le Fonds s'inscrivait dans le plan Chantiers Canada de 33 milliards de dollars conçu en vue de bâtir un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur grâce à une infrastructure publique moderne de classe mondiale. Lancé en 2007, ce plan d'une durée de sept ans appuie les projets qui contribuent à assainir l'air et l'eau, à rendre les routes plus sûres, à réduire la migration quotidienne et à rendre les collectivités plus prospères. Le plan Chantiers Canada est administré par Infrastructure Canada.

Guidé par le Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques, le FPEPF va améliorer la circulation des marchandises entre le Canada et le reste du monde. Ce programme fondé sur le mérite modernisera les infrastructures aux endroits clés, comme aux principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis.

Le FPEPF était assorti d'un budget initial de 2,1 milliards de dollars couvrant la période des exercices 2007-2008 à 2013-2014. En février 2012, la date de fin du programme a été repoussée du 31 mars 2014 au 31 mars 2018.

En raison d'un certain nombre de transferts financiers approuvés au fil des années, on prévoit, à l'heure actuelle, que le montant total des dépenses liées au FPEPF s'établira à 1,8 milliard de dollars, y compris le crédit 1 de 64 millions de dollars liés au financement du fonctionnement et de l'entretien (F et E) pour les coûts d'administration et les projets ainsi que le crédit 10 de 1,8 milliard de dollars liés au financement des paiements de transfert (S et C) pour les accords de contribution.

Le FPEPF est déjà bien avancé puisque 54 études concernant les portes d'entrée financées à même le budget de F et O sont terminées, 36 projets d'infrastructure financés par voie de contribution du FPEPF sont annoncés ou en cours (10 sont terminés), et 22 projets non liés à l'infrastructure financés par voie de contribution ont été entrepris (10 sont terminés).

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Conformément au plan de vérification interne 2012-2013 de Transports Canada, on a effectué une vérification du FPEPF. Celle-ci avait pour objectif d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion du FPEPF.

Même si la vérification portait sur l'ensemble du FPEPF, les Services de vérification et de conseils ont axé leurs efforts sur les activités comprises dans le cycle de vie d'un programme de subventions et de contribution qui présentaient, à la lumière de l'évaluation menée au cours de la phase de planification de la vérification, un risque plus élevé.

CONCLUSIONS

La vérification a révélé que, dans l'ensemble, le cadre de contrôle de gestion du FPEPF est efficace et efficient. Cependant, dans le cadre de la vérification, on a relevé certaines pratiques dont l'efficacité est limitée ainsi que plusieurs possibilités d'accroître l'efficacité.

Les groupes des politiques et des programmes responsables de la prestation du FPEPF sont au courant de l'exigence d'adopter une approche davantage axée sur le risque à l'égard des rapports des bénéficiaires ainsi que de la surveillance et de la vérification des projets qui découlent de la Politique et de la Directive sur les paiements de transfert de 2008. Ils se sont dits intéressés et déterminés à passer d'une approche de surveillance des projets d'infrastructure qui est normative et universelle à une approche davantage axée sur le risque.

Même si les groupes des politiques et des programmes ont, à de nombreux égards, une capacité limitée de modifier les accords de contribution actuels, ils devraient pouvoir appliquer dans certains cas une approche axée davantage sur le risque en choisissant de ne pas se plier à des exigences existantes (p. ex. vérifications financières annuelles obligatoires) et en cherchant des occasions d'intégrer de nouvelles pratiques dans le cadre du FPEPF ou de programmes de contribution futurs.

Dans l'ensemble, les résultats de la vérification offrent aux groupes l'occasion de réévaluer les risques auxquels Transports Canada peut raisonnablement s'attendre à atténuer ainsi que d'évaluer l'efficacité des composantes actuelles du cadre de contrôle de gestion pour ce qui est d'atténuer ces risques. Un cadre de contrôle de gestion recentré devrait permettre de démontrer que les composantes sont appliquées différemment selon l'évaluation du niveau de risque d'un projet.

ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

La vérification est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, appuyées par les résultats d'une évaluation externe du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité de la Vérification interne.

Signatures

_____ Signé par Dave Leach, vérificateur interne autorisé, directeur, Services de vérification et de conseils	_____ 7 juin 2013 Date
_____ Signé par Laura Ruzzier, dirigeante principale de la vérification	_____ 7 juin 2013 Date

1. INTRODUCTION

1.1. OBJET

Conformément au plan de vérification interne 2012-2013 de Transports Canada, une vérification du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (FPEPF) a été effectuée entre octobre 2012 et mai 2013. Le présent rapport en résume les faits saillants.

1.2. CONTEXTE

1.2.1. APERÇU

Le Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers a été lancé en 2007 en tant que composante du plan Chantiers Canada de 33 milliards de dollars conçu pour bâtir un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur grâce à une infrastructure publique moderne de classe mondiale. Ce plan d'une durée de sept ans appuie les projets qui contribuent à assainir l'air et l'eau, à rendre les routes plus sûres, à réduire la migration quotidienne et à rendre les collectivités plus prospères. Le lancement du FPEPF a eu lieu avant l'entrée en vigueur des programmes liés à la Politique et à la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor de 2008, ce qui a exigé l'adoption d'une approche axée sur le risque à l'égard de la gestion des paiements de transfert.

Guidé par le Cadre de politique national sur les portes et les corridors commerciaux stratégiques, le FPEPF va améliorer la circulation des marchandises entre le Canada et le reste du monde. Ce programme fondé sur le mérite modernisera les infrastructures aux endroits clés, comme aux principaux passages frontaliers entre le Canada et les États-Unis.

Le FPEPF était assorti d'un budget initial de 2,1 milliards de dollars couvrant les exercices 2007-2008 à 2013-2014. En février 2012, la date de fin du programme a été repoussée du 31 mars 2014 au 31 mars 2018.

En raison d'un certain nombre de transferts financiers approuvés au fil des années on prévoit, à l'heure actuelle, que le montant total des dépenses liées au FPEPF s'établira à 1,8 milliard de dollars, y compris le crédit 1 de 64 millions de dollars liés au financement du fonctionnement et de l'entretien (F et E) pour les coûts d'administration et les projets ainsi que le crédit 10 de 1,8 milliard de dollars liés au financement des paiements de transfert pour les accords de contribution.

Même si la majeure partie du financement du crédit 10 lié au Fonds sera déboursée sous forme de contributions aux administrations provinciales, territoriales et municipales ainsi qu'à des bénéficiaires des secteurs public et privé, une partie du financement est attribuée à d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'améliorer les immobilisations fédérales, comme des passages frontaliers clés et des autoroutes qui passent par des parcs nationaux.

La plus importante contribution du FPEPF cible la promenade Herb Gray menant au nouveau projet de passage international de la rivière Detroit (PIRD). Dans le budget 2007, on a consacré jusqu'à 400 millions de dollars du FPEPF à ce projet. Dans le cadre du Budget 2011, le Canada a augmenté sa contribution en annonçant un engagement d'un milliard de dollars en vue de financer jusqu'à 50 % des coûts en capital admissibles de la promenade.

Le financement au titre du crédit 1 est réservé à Transports Canada pour la prestation de programmes (par exemple l'administration) et pour la tenue d'études (environ sept millions de dollars) en vue de recenser et de régler certains problèmes d'interdépendance qui ont une incidence sur l'efficacité du système de

transport et son exploitation, par exemple la commercialisation de portes d'entrée, de corridors commerciaux et de passages frontaliers stratégiques du Canada.

Le FPEPF est un programme fondé sur le mérite qui vise à améliorer la circulation de marchandises et de personnes entre le Canada et le reste du monde. La plupart des projets d'infrastructure du FPEPF nécessitent des investissements dans des immobilisations stratégiques de transport et de commerce, y compris les principaux passages frontaliers Canada/États-Unis, le réseau routier national de base, les ports maritimes, les aéroports et les installations intermodales. Toutefois, en juin 2008, on a approuvé l'attribution d'un montant pouvant atteindre 300 millions de dollars à une nouvelle composante du Fonds intitulée Petits passages frontaliers terrestres et raccords de transport intermodal de marchandises.

1.2.2. PROJETS/BÉNÉFICIAIRES ADMISSIBLES

Les documents de base indiquent les types de projets et de bénéficiaires admissibles au financement du FPEPF.

Le tableau suivant indique le nombre total de projets financés par le FPEPF ainsi que leurs coûts prévus en date d'avril 2013.

	Contribution totale de TC	Nombre de projets
Crédit 1	64 257 213 \$	54
Fonctionnement et entretien	62 103 120 \$	54
Coûts d'admin. –	960 119 \$	
Coûts d'admin. – Régime d'avantages sociaux des employés	1 477 106 \$	
Coûts d'admin. – Salaires	7 385 530 \$	
Gestion de programme – Hébergement	3 486 103 \$	
Gestion de programme – Régime d'avantages sociaux des employés	5 363 235 \$	
Gestion de programme - Salaires	26 816 176 \$	
Gestion de programme – Autres coûts liés au fonctionnement	9 412 921 \$	
Recherche/étude – transport multimodal	4 754 429 \$	20
Recherche/étude – un seul mode de transport (aérien)	167 898 \$	5
Recherche/étude – un seul mode de transport (maritime)	1 371 952 \$	14
Recherche/étude – un seul mode de transport (ferroviaire)	56 315 \$	1
Recherche/étude – un seul mode de transport(routier)	851 335 \$	14
Péréemption des fonds (y compris la réaffectation interne de TC et les dépenses non attribuées au projet durant l'exercice 2008-2009	2 154 092 \$	
Crédit 10	1 758 237 092 \$	58
Infrastructure	1 745 426 804 \$	36
Aéroports	52 900 000 \$	7
Passages frontaliers	391 938 290 \$	6
Pont	17 500 000 \$	1
Technologie de l'information	2 500 000 \$	1
Systèmes de transport intelligents	11 340 000 \$	1
Ports	145 020 000 \$	8
Chemins de fer	20 000 000 \$	1
Routes	1 104 228 514 \$	11
Non lié à l'infrastructure	3 488 433 \$	22
Marketing	2 500 000 \$	10
Recherche/étude	988 433 \$	12
Montant restant	9 321 855 \$	
Montant non attribué – crédit 10	9 321 855 \$	
Grand total	1 822 494 305 \$	112

Le FPEPF est bien avancé :

- 54 études financées à même le budget de F et E qui traite des portes d'entrée ont été réalisées;
- 36 projets d'infrastructure financés par voie de contribution du FPEPF ont été jugés admissibles au financement, officiellement annoncés ou lancés (10 sont terminés);
- 22 projets non liés à l'infrastructure et financés par voie de contribution ont été lancés (dont dix sont terminés).

1.2.3. RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DU PROGRAMME — PROGRAMME DANS SON ENSEMBLE

À Transports Canada, la responsabilité globale du FPEPF incombe au sous-ministre adjoint (SMA), Politiques, en consultation avec la SMA, Programmes. La Direction générale de la politique de transport

de surface, qui relève du Groupe des politiques, en consultation avec le Groupe des programmes, est responsable d'administrer le FPEPF au quotidien, notamment d'obtenir l'approbation en principe de tous les projets ainsi que de rendre compte du FPEPF dans le rapport ministériel sur le rendement (RMR) de Transports Canada et, au besoin, dans d'autres rapports. Les groupes des politiques et des programmes sont conjointement responsables, avec l'aide d'experts d'autres domaines au sein de Transports Canada, de recommander l'approbation de projets.

1.2.4. RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DU PROGRAMME — RÉALISATION DE CHAQUE PROJET

La responsabilité à l'égard de l'établissement d'accords de contribution, de contrats liés à un projet ainsi que de la mise en œuvre, de la surveillance et des rapports touchant les divers types de projets appartient aux deux organisations de Transports Canada suivantes :

- Les projets d'infrastructure et les projets de Systèmes de transport intelligents (STI) relèvent de la Direction générale de la politique de transport de surface, sous la houlette de la SMA, Programmes.
- Les projets non liés à l'infrastructure (à l'exclusion des projets liés aux STI) relèvent du SMA, Politiques.

Sauf pour ce qui est des projets liés aux STI, qui sont dirigés par le groupe des STI, relevant du Groupe des programmes, le Groupe des politiques est responsable d'établir les accords de contribution des projets non liés à l'infrastructure ainsi que de surveiller la mise en œuvre des projets, notamment en obtenant et en faisant approuver les rapports de rendement.

1.3. OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODE/APPROCHE DE LA VÉRIFICATION

1.3.1. OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

La vérification avait pour objectif d'évaluer l'efficacité et l'efficience du cadre de contrôle de gestion du FPEPF.

1.3.2. PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Même si la vérification portait sur l'ensemble du FPEPF, les Services de vérification et de conseils ont axé leurs efforts sur les activités menées au cours du cycle de vie de la contribution d'un programme qui, selon l'évaluation effectuée au cours de la phase de planification, présentaient un risque plus élevé.

1.3.3. APPROCHE DE LA VÉRIFICATION

L'évaluation du risque menée au cours de la phase de planification de la vérification comprenait une analyse des documents, des entrevues, l'examen d'un projet d'infrastructure financé par voie de contribution au titre du crédit 10 et une étude financée par voie de contrat au titre du crédit 1. La phase de planification a donné lieu à l'élaboration d'un mandat, qui a été fourni au SMA, Politiques et à la SMA, Programmes en mars 2013 en vue d'obtenir leur approbation.

La phase d'exécution de la vérification s'est terminée à la fin avril. De la documentation sur 13 autres dossiers de projet a été demandée en vue d'un examen approfondi en fonction des critères établis durant la phase de planification, et certains gestionnaires et membres du personnel ont été interrogés. Au total, 15 dossiers de projet ont été choisis de façon discrétionnaire aux fins d'examen, dont cinq études sous contrat au titre du crédit 1 et 10 projets financés par voie de contribution au titre du crédit 10 (huit projets d'infrastructure et deux projets non liés à l'infrastructure). L'échantillon a permis de veiller à ce qu'il y ait des projets terminés et en cours et divers types de bénéficiaires ainsi que des projets réalisés au moyen de méthodes de passation de marchés classiques et de PPP (partenariat public-privé).

L'échantillon couvre environ 63 % des fonds engagés. Les tableaux suivants indiquent le degré de couverture que procurent les dossiers choisis pour l'échantillon par rapport à l'ensemble des projets et du financement du FPEPF :

Couverture de l'échantillon de vérification par crédit			
Crédit	Tous les projets	Échantillon de vérification	% de couverture
Crédit 1 (F et E)	7 201 930 \$	2 007 203 \$	28 %
Crédit 10 (S et C)	1 748 915 237 \$	1 100 729 893 \$	63 %
Grand total	1 756 117 167 \$	1 102 737 096 \$	63 %

Couverture de l'échantillon de vérification par type de projet

Type de projet	Tous les projets	Échantillon de vérification	% de couverture
Infrastructure	1 745 426 804 \$	1 100 464 893 \$	63 %
Non lié à l'infrastructure	3 488 433 \$	265 000 \$	8 %
F et E	7 201 930 \$	2 007 203 \$	28 %
Grand total	1 756 117 167 \$	1 102 737 096 \$	63 %

Couverture de l'échantillon de vérification par catégorie de projet

Catégorie de projet	Tous les projets	Échantillon de vérification	% de couverture
Aéroports	52 900 000 \$	9 000 000 \$	17 %
Passages frontaliers	391 938 290 \$		
Ponts	17 500 000 \$	9 186 379 \$	52 %
Technologie de l'information	2 500 000 \$		
Systèmes de transport intelligents	11 340 000 \$		
Marketing	2 500 000 \$		
Recherche/étude-transport multimodale	4 754 429 \$	1 994 703 \$	42 %
Ports	145 020 000 \$	109 000 000 \$	75 %
Chemins de fer	20 000 000 \$	20 000, 000 \$	100 %
Recherche/étude	988 433 \$	265 000 \$	27 %
Routes	1 104 228 514 \$	953 278 514 \$	86 %
Recherche/étude – un seul mode (aérien)	167 898 \$		
Recherche/étude – un seul mode (maritime)	1 371 952 \$		
Recherche/étude – un seul mode (ferroviaire)	56 315 \$		
Recherche/étude – un seul mode (routier)	851 335 \$	12 500 \$	1 %
Grand total	1 756 117 167 \$	1 102 737 096 \$	63 %

(En date d'avril 2013)

1.3.4. CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Au cours de la vérification, les Services de vérification et de conseils ont appliqué un ensemble de critères de vérification qu'ils ont élaborés en 2010 et présentés au Comité de vérification dans le rapport intitulé « Critères de vérification génériques pour les programmes de subventions et de contributions ». Ce document vise à communiquer un ensemble détaillé d'objectifs de contrôle et de critères de vérification normalisés qui seront employés de façon sélective pour les activités de vérification interne liées aux programmes de paiements de transfert de Transports Canada. Les critères avaient été communiqués aux responsables des politiques et des programmes ainsi qu'au centre d'expertise sur les programmes de subventions et de contributions de Transports Canada afin de leur fournir les moyens d'effectuer leur autoévaluation de façon continue en sachant ce que les vérificateurs examinent lorsqu'une vérification est prévue.

Les objectifs de contrôle et les critères sont structurés en fonction d'un continuum des politiques/programmes qui consiste en cinq phases représentant toutes les activités, de l'établissement de l'orientation stratégique jusqu'à l'établissement de rapports sur le rendement et à l'analyse stratégique, en passant par la conception du programme, la mise en œuvre du programme et la surveillance du programme.

Les critères sont fondés sur des conditions auxquelles on peut raisonnablement s'attendre au sein d'un ministère fédéral comme Transports Canada. Les critères tiennent compte de la Politique et de la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor de 2008 ainsi que des caractéristiques du Bureau du vérificateur général d'un programme de subventions et de contributions bien géré. La Politique et la Directive du Conseil du Trésor ont été produites en vue d'aligner les politiques sur les recommandations formulées en 2006 par le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions, qui, entre autres, indiquait qu'« un changement fondamental est nécessaire dans la façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit et gère ses programmes de subventions et de contributions et en rend compte ». Ainsi, la Politique et la Directive mises à jour exigeaient une administration plus souple des paiements de transfert par les ministères et une réduction au minimum des exigences administratives imposées aux bénéficiaires des paiements de transfert, de même qu'un niveau de surveillance, de vérification du bénéficiaire et d'établissement de rapports sur le bénéficiaire qui est proportionnel au niveau de risque qui lui est attribué.

Même si le FPEPF a été approuvé avant la Politique sur les paiements de transfert de 2008, les accords de contribution de sept des huit projets d'infrastructure de l'échantillon de vérification ont été datés après la date d'entrée en vigueur de la Politique, c'est-à-dire le 1^{er} octobre 2008, et étaient, par conséquent, assujettis aux dispositions de celle-ci.

Au cours de la phase de planification, les Services de vérification et de conseils ont recueilli des informations afin d'effectuer une évaluation initiale pour déterminer si chaque critère général présentait, dans les circonstances actuelles, un risque élevé, faible ou moyen. À la lumière des résultats de l'évaluation du risque, l'équipe responsable de la vérification a décidé d'effectuer un examen suffisant de la vérification afin de tirer une conclusion supposant un niveau d'assurance proportionnel au niveau de risque lié à chaque critère.

Les Services de vérification et de conseil ont axé la majeure partie de leurs activités de vérification sur la fourniture, avec un niveau d'assurance élevé, d'une conclusion concernant les quatre critères suivants relatifs aux activités évaluées comme présentant un risque élevé :

- L'admissibilité des projets et des bénéficiaires est évaluée selon des critères établis en fonction des conditions du programme.
- Les recommandations et les décisions en matière de financement sont conformes aux conditions du programme (ou aux instruments habilitants appropriés, lorsqu'il y a des écarts) et s'appuient sur une évaluation de la capacité du bénéficiaire à mener à bien l'initiative, et elles sont justes, transparentes et objectives.
- Les activités du bénéficiaire et du programme se traduisent par des dépenses appropriées et conformes aux objectifs, aux conditions et au budget du programme.
- Les vérifications des bénéficiaires sont réalisées en fonction du cadre de risque établi du bénéficiaire/projet afin de s'assurer que les activités du bénéficiaire sont conformes aux conditions de l'accord.

Lorsque les critères de vérification génériques concernant les S et C n'étaient pas directement applicables (p. ex. dans le cadre de l'examen d'études financées au moyen de ressources contractuelles au titre du

crédit 1, les critères pertinents d'autres cadres de contrôle généralement acceptés ont été utilisés, par exemple la politique sur la passation de marchés.

1.4. STRUCTURE DU RAPPORT

Les constatations issues de la vérification sont présentées en détail dans la section 2, en fonction des quatre critères de vérification s'appliquant aux activités considérées comme présentant un risque élevé ou moyen pour lesquelles on a relevé des problèmes.

La section Conclusions fournit une opinion générale sur la vérification, et la section Recommandations et Réponse et plan d'action de la direction contient des recommandations pour donner suite aux conclusions de la vérification ainsi que la Réponse et le plan d'action de la direction (RPAD) du SMA, Politiques et de la SMA, Programmes.

2. CONSTATATIONS

Les constatations qui suivent fournissent de l'information sur les domaines où on a cerné, dans le cadre de la vérification, des possibilités d'amélioration. On a relevé des possibilités d'amélioration dans deux des domaines qui étaient considérés comme étant à risque élevé et dans trois des domaines considérés comme étant à risque moyen. Cependant, ces domaines représentent une petite partie de l'ensemble de la gestion du programme, qui est, sinon, considérée comme fonctionnant bien.

2.1. CRITÈRES DE VÉRIFICATION À RISQUE ÉLEVÉ

2.1.1. ADMISSIONNABILITÉ DU PROJET/BÉNÉFICIAIRE

On a évalué l'admissionnabilité des projets et des bénéficiaires au moyen de critères établis fondés sur les conditions du FPEPF.

Nous nous attendions à ce que les responsables du FPEPF aient évalué l'admissionnabilité des projets financés par voie de contribution et des bénéficiaires en fonction des conditions approuvées du programme .

Projets financés au titre du crédit 10

Nous avons constaté, dans l'échantillon de dossiers vérifiés, que tous les projets financés par voie de contribution au titre du crédit 10 avaient été évalués comme satisfaisant aux exigences d'admissionnabilité ou avaient été approuvés par l'autorité appropriée. Les procédures suivantes ont été appliquées aux projets financés par voie de contribution au titre du crédit 10 (liés ou non à l'infrastructure).

En ce qui a trait aux projets sur des portes d'entrée financés au titre du crédit 10, le Groupe des politiques a cerné des projets en s'appuyant sur des études faisant état de pressions liées au transport dans les portes d'entrée ainsi que sur des discussions avec des bénéficiaires et des intervenants potentiels. À la suite de discussions initiales avec des bénéficiaires potentiels et d'une analyse détaillée, des propositions de projet ont été mises de l'avant afin d'être examinées. Par exemple, le groupe de travail analytique, dirigé par le directeur exécutif, Porte continentale et analyse du système de transport, et composé d'employés de Transports Canada, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et des provinces, a évalué les propositions, et, à la suite d'une évaluation concertée, les projets les plus prometteurs ont été recommandés au Comité des représentants fédéraux-provinciaux¹. Le Comité a ensuite recommandé ces projets à Transports Canada afin qu'ils soient examinés plus avant. Le Groupe des politiques a invité les bénéficiaires liés aux projets recommandés de présenter une ébauche d'analyse de rentabilisation aux fins de discussion/d'examen et, en fin de compte, pour étayer la recommandation faite par le Groupe des politiques d'approuver le projet.

En ce qui a trait aux projets sur des passages frontaliers financés au titre du crédit 10, le Groupe des politiques de Transports Canada savait déjà où il y avait des pressions/besoins en matière de transport. Ces pressions ont été cernées au moyen des sources suivantes :

- Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité du Canada et des États-Unis au milieu des années 2000
- La mise en œuvre de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental

¹ Le Comité des représentants fédéraux-provinciaux est actuellement présidé par un SMA de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et un directeur exécutif de la Nouvelle-Écosse.

- Le Groupe de travail sur les questions frontalières de transport, établi en 2002 et coprésidé par Transports Canada et le département des Transports des É.-U., a relevé plusieurs points de pression sur lesquels il fallait se pencher.
- Les projets qui ont été examinés, mais qui, au bout du compte, n'ont pas été financés, par le Fonds pour l'infrastructure frontalière (le prédécesseur du FPEPF).
- La promenade Windsor-Essex et le Cornwall Plaza étaient deux projets importants spécifiquement visés par le FPEPF dans les budgets de 2007 et de 2010, respectivement.

Les projets sur des passages frontaliers comprenaient des biens fédéraux (comme des ponts) et des installations situées près des passages frontaliers qui appartiennent à des ministères ou organismes fédéraux ou qui sont exploités par ceux-ci. Lorsque le FPEPF a été annoncé, le Groupe des politiques a entrepris des négociations avec ces promoteurs afin de déterminer quels projets Transports Canada et lesdits promoteurs étaient prêts à financer. Lorsqu'on s'entendait pour financer un projet, une analyse exhaustive était réalisée afin de déterminer le coût du projet ainsi que la contribution recommandée de Transports Canada à celui-ci. Cette information a ensuite été utilisée par le Groupe des politiques afin de recommander l'approbation du projet en principe.

Lorsqu'un projet financé au titre du crédit 10 était approuvé en principe, ce qui était habituellement accompagné d'une annonce publique, le promoteur fournissait une analyse de rentabilisation officielle. Le projet était ensuite évalué, et une recommandation était faite pour approbation finale. Le Groupe des politiques était chargé de négocier et d'établir l'accord de contribution requis pour les projets non liés à l'infrastructure, tandis que le Groupe des programmes était chargé de négocier et d'établir l'accord de contribution requis pour les projets d'infrastructure. Le Groupe des programmes préparait également tout rapport d'évaluation de projet ou documents de base nécessaire en vue de l'approbation de chaque projet d'infrastructure.

Dans certains cas où les projets d'infrastructure étaient jugés fondés et conformes aux objectifs du FPEPF, mais qu'ils étaient assujettis à des restrictions liées à l'admissibilité (projet ou bénéficiaire), l'approbation d'une exemption ponctuelle était obtenue des autorités appropriées.

Études financées au titre du crédit 1

Même si les études, puisqu'elles étaient financées (environ sept millions de dollars) par voie contractuelle au titre du crédit 1, n'étaient pas assujetties au critère de vérification, nous avons constaté qu'il y avait un processus adéquat visant à s'assurer que les études financées satisfaisaient aux critères du FPEPF.

Le directeur, Politique en matière de routes, de frontières et de transporteurs routiers envoyait chaque année une demande interne aux autres groupes responsables de politiques de Transports Canada afin de les inviter à soumettre des propositions de projet à financer par l'intermédiaire du FPEPF au cours de l'année à venir. On demandait à chaque promoteur de fournir une brève description du projet proposé, les résultats escomptés relativement au FPEPF ainsi qu'une ventilation estimative du budget. Les projets proposés étaient classés les uns par rapport aux autres, puis présentés au SMA, Politiques aux fins de la répartition budgétaire définitive. Une fois les projets approuvés, les promoteurs du Groupe des politiques qui avaient obtenu du financement prenaient les dispositions contractuelles nécessaires pour réaliser le travail.

2.1.2. RECOMMANDATIONS ET DÉCISIONS CONCERNANT LE FINANCEMENT

Les décisions relatives au financement ont été prises en tenant compte des conditions du programme et de la délégation des pouvoirs, et ce, de façon juste et opportune.

En ce qui a trait aux projets examinés, nous nous attendions à ce que les décisions en matière de financement soient prises en tenant compte des conditions du FPEPF et de la capacité du bénéficiaire à réaliser le projet. Nous nous attendions également à ce que les décisions touchant le financement soient justes, transparentes et objectives.

Comme l'indique la section 2.1 Admissibilité du projet/bénéficiaire, nous avons constaté qu'il y avait des processus en place visant à cerner et évaluer les projets potentiels. Lorsqu'il était indiqué de le faire, Transports Canada a remis en question les plans de travail et les estimations des coûts des promoteurs. Lorsqu'un projet recommandé était approuvé et qu'un niveau de financement était établi, Transports Canada négociait l'accord de contribution requis avec le bénéficiaire.

2.1.3. PRATIQUES DE SURVEILLANCE DU BÉNÉFICIAIRE

Les exigences concernant les rapports des bénéficiaires et les pratiques de surveillance et de vérification des bénéficiaires du FPEPF ne sont pas fondées sur une évaluation valable des risques liés au projet et au bénéficiaire et comportent certains chevauchements.

Nous nous attendions à ce que les activités des bénéficiaires de contributions et du programme fassent l'objet d'une surveillance et d'une évaluation afin d'assurer leur conformité avec les accords de financement, d'évaluer les résultats du programme en fonction des objectifs établis et de veiller à ce que les activités des bénéficiaires et du programme mènent aux dépenses prévues.

Nous avons constaté que les évaluations du risque que présentaient tous les projets de l'échantillon étaient consignées dans un rapport d'évaluation de projet ou dans d'autres documents de base. La plupart des évaluations du risque des projets indiquaient qu'il y avait un éventail de risques très limités (p. ex.: retards dans la réalisation des projets, dépassements de coûts et capacité financière). Ce sont des risques inhérents aux projets d'infrastructure, mais ils ne forment en fait qu'un seul risque de niveau élevé, c'est-à-dire celui que le projet ne soit pas terminé à temps selon la norme attendue. Nous avons également constaté que l'« Outil d'évaluation du risque lié aux opérations des programmes » (OEROP) du Ministère ou son prédécesseur, l'« Outil d'évaluation des risques pour les projets et les bénéficiaires » (OERPB), avait été appliqué, à un moment ou à un autre, à tous les projets. En outre, tous les projets en cours ont fait l'objet d'une évaluation au moyen de l'OEROP en août-septembre 2012.

Toutefois, dans l'ensemble, nous avons trouvé peu d'indications montrant qu'une forme ou l'autre d'évaluation du risque permettait d'établir des différences importantes concernant les exigences en matière de rapports et les activités de surveillance relatives à chaque accord de contribution. Malgré certaines différences dans les évaluations du risque que présentaient les bénéficiaires des projets, il y avait peu de différences perceptibles dans l'application des pratiques d'établissement de rapports et de surveillance (seul un projet de l'échantillon présentait, à un moment donné, un risque supérieur à moyen; deux présentaient un risque moyen; et tous les autres présentaient un risque faible ou moyen-faible). Là où on a constaté des différences, celles-ci concernaient, de manière inexplicable, des projets présentant le même niveau de risque; par exemple, un projet de neuf millions de dollars a été assujéti à des exigences plus strictes qu'un projet de 55 millions de dollars présentant le même niveau de risque.

Nous avons également constaté que, même si un important effort était consacré au processus d'examen des demandes et aux vérifications des bénéficiaires en vue de cerner des dépenses non admissibles ou

d'en prévenir le financement, aucune évaluation du risque examinée ne faisait état d'un risque important à l'égard des dépenses non admissibles, ce qui est quelque peu surprenant, étant donné l'éventail de bénéficiaires.

L'équipe de la vérification est d'avis que les risques courants déterminés vont au-delà de ce que Transports Canada peut raisonnablement atténuer ou contrôler. Par exemple, lorsqu'un projet est approuvé, Transports Canada ne peut pas raisonnablement être tenu responsable des dépassements de coût, des retards ou de l'incapacité financière du bénéficiaire d'achever le projet, à moins que cela ne soit attribuable à des mesures ou à l'absence de mesures prises par le Ministère. Cependant, Transports Canada pourrait raisonnablement être tenu responsable du financement d'un projet qui n'aurait jamais dû être financé ou pour avoir fait un paiement qui n'était pas justifié, s'il avait fait preuve de diligence raisonnable. Ainsi, le fait qu'on se concentre sur la surveillance de risques courants que Transports Canada ne peut atténuer ni contrôler pourrait aller à l'encontre du facteur atténuant fréquemment soulevé selon lequel la responsabilité de Transports Canada est limitée à la contribution de fonds pour les coûts admissibles.

Dans ce contexte, nous avons constaté que l'OEROP était axé sur les facteurs de vraisemblance plutôt que sur les risques inhérents aux projets d'infrastructure. Certains des facteurs (p. ex. la capacité de gestion du bénéficiaire et le plan du projet) peuvent être reliés à ces risques liés à l'infrastructure, tandis que d'autres ne peuvent y être reliés que de façon indirecte (p. ex. la pertinence, l'opinion publique, la viabilité financière du projet, les préoccupations environnementales et les questions touchant les Autochtones). Il serait souhaitable d'établir des liens clairs entre les risques des projets et les facteurs utilisés pour déterminer leur probabilité une fois qu'on a décidé de financer un projet.

Dans les dossiers où nous avons vu que l'OEROP avait été rempli, les champs d'explication, de manière générale, n'étaient pas remplis. Par conséquent, il était difficile de comprendre la logique sous-jacente à la cote de risque donnée.

L'OEROP n'est peut-être pas suffisamment axé sur les risques que Transports Canada peut raisonnablement contrôler, comme le fait de décider de ne pas financer un projet si la capacité (sur le plan des finances ou de la gestion) du bénéficiaire de réaliser un projet avec succès présente un risque trop important ou le fait de décider de ne pas effectuer le paiement si les conditions de l'accord de contribution n'ont pas été respectées. En outre, l'OEROP ne convient peut-être pas aux projets pluriannuels, puisque différents facteurs entrent en jeu une fois que le projet est en cours (p. ex. un bénéficiaire qui ne réussit pas à démontrer qu'il possède la capacité en matière de gestion déterminée au moment de l'évaluation préalable au projet, ou de nouveaux problèmes touchant les Autochtones entraînent un retard). En outre, l'effort requis pour remplir l'OEROP de façon régulière ne vaut peut-être pas la peine lorsque des pratiques de surveillance, comme l'examen des estimations actuelles des flux de trésorerie, permettent de s'assurer que l'état d'avancement du projet est communiqué en temps opportun.

Nous avons observé peu de différences entre les exigences en matière d'établissement de rapports et les pratiques de surveillance des projets où les paiements étaient faits à chaque étape et celles des projets où les paiements étaient faits sous forme de remboursements des dépenses admissibles. Il semblerait possible de réduire les contrôles dans le cadre d'une entente prévoyant des paiements d'étape, puisque le risque que Transports Canada finance des dépenses non admissibles serait largement atténué s'il n'effectuait pas de paiement avant qu'un produit livrable précis et bien défini soit accepté.

Outre la possibilité d'adopter une approche axée sur le risque plus éclairée à l'égard de la surveillance des bénéficiaires, nous avons également constaté qu'il y a, dans une certaine mesure, un chevauchement des éléments de la trousse de contrôle de la surveillance.

Par exemple :

- les rapports annuels qui comportent des renseignements auxquels on a déjà accès par l'intermédiaire de comités de gestion de l'accord ou qui figurent dans des rapports trimestriels sur l'état d'avancement du projet ou dans les annexes du projet mises à jour.
- des visites des lieux qui ont permis de prendre des photos que le bénéficiaire aurait pu fournir;
- le recours à un ingénieur indépendant qui semble pouvoir assumer d'autres responsabilités établies en matière de surveillance;
- différentes factures examinées par les gestionnaires de projet du FPEPF qui ont ensuite fait l'objet d'une vérification particulière.

Un gestionnaire de projet du FPEPF a indiqué que les « rapports sont également utiles. Cependant, ils ne s'agit que d'un document décrivant ce qui est déjà révélé dans le cadre d'appels téléphoniques et/ou de réunions » et que, « plus que de lire les rapports (annuels), il y a beaucoup à gagner à se réunir en personne ».

2.1.4. VÉRIFICATION DU BÉNÉFICIAIRE

L'approche du FPEPF à l'égard de la vérification du bénéficiaire n'est pas axée sur le risque (elle n'est donc pas conforme à la Directive sur les paiements de transfert du CT de 2008) et fournit peu d'assurance.

Nous nous attendions à ce que les vérifications des bénéficiaires soient réalisées en fonction d'un cadre de risque établi du bénéficiaire ou du projet afin d'assurer la conformité des activités du bénéficiaire avec les conditions de l'accord.

La Directive sur les paiements de transfert indique que les gestionnaires ministériels chargés de la gestion des programmes de paiements de transfert et des paiements de transfert sont responsables de ce qui suit :

6.5.3 Déterminer le moment auquel il faut procéder à des vérifications de bénéficiaire, lesquelles s'ajouteront aux autres activités ministérielles de surveillance, et élaborer et mettre en œuvre un plan à cette fin, ce qui comprend la détermination de la portée des vérifications à entreprendre et des normes de vérification à appliquer.

6.5.4 Sélectionner un vérificateur indépendant pour effectuer la vérification du bénéficiaire pour le compte du ministère et communiquer au vérificateur la portée de la vérification à entreprendre, les normes à suivre et la nature du rapport à remettre au ministère.

Nous avons constaté que, plutôt que d'adopter une approche fondée sur le risque officielle pour déterminer quand et où il convient d'effectuer une vérification du bénéficiaire, le Groupe des programmes a, de manière générale, continué d'appliquer un ensemble normatif de contrôles à l'égard des projets d'infrastructure qui a été élaboré avant la Politique sur les paiements de transfert de 2008 et qui comprend la réalisation de vérifications courantes des finances et de la conformité. La conception du programme du FPEPF reposait sur le principe que la réalisation de telles vérifications relèverait du bénéficiaire et que les coûts admissibles seraient prévus dans l'accord de contribution.

Contrairement à ce que prévoit la Directive du Conseil du Trésor lancée après la création du FPEPF, à savoir qu'une vérification du bénéficiaire menée par des vérificateurs indépendants embauchés par le Ministère ou par des représentants ministériels, les responsables du FPEPF continuent d'attribuer au bénéficiaire la responsabilité de choisir le vérificateur et de veiller à ce que les vérifications soient effectuées. Même si le programme du FPEPF prévoit que ses responsables ont le dernier mot concernant le moment, les objectifs et la portée de la vérification, le langage utilisé dans les accords de contribution

donne à penser que la détermination de ce qui doit faire l'objet d'une vérification et de la fréquence des vérifications relève du bénéficiaire ou du vérificateur ou même du comité de gestion de l'accord.

Par conséquent, il n'y a pas d'interprétation claire et commune de ce que représentent ces deux types de vérification ni du degré d'assurance qu'ils fournissent. Il y a plusieurs définitions et descriptions qui se chevauchent, y compris celles fournies par le centre d'expertise sur les programmes de subventions et de contributions de Transports Canada. En outre, il n'y a pas d'application cohérente de ces vérifications en ce qui concerne leurs objectifs et leur portée, comme en témoignent les divers documents de planification et rapports figurant au dossier ainsi que l'emploi de plusieurs autres termes, notamment « vérification de la conformité financière », « vérification de la conformité générale », « vérification des contributions en nature et financières », « vérification financière des demandes » et « états financiers annuels vérifiés ».

Il n'y a pas de définition uniforme de ce que doit comporter un « plan de vérification ». Dans certains cas, il semble s'agir d'un plan prévoyant la tenue d'un certain nombre de vérifications pendant la période visée par un accord, tandis que, dans d'autres cas, le terme semble renvoyer au document énonçant les objectifs et la portée (mandat) d'une vérification en particulier.

À la lumière de la Politique sur les paiements de transfert de 2008, cette approche courante n'est pas conforme et n'est probablement pas efficace, pour un certain nombre de raisons. Par exemple :

1. Le vérificateur embauché par le bénéficiaire pourrait ne pas être suffisamment indépendant de ce dernier et pourrait ne pas comprendre la nature des accords de contribution.
2. L'exigence de réaliser des vérifications financières annuelles comme moyen d'évaluer l'admissibilité des dépenses semblerait redondante dans le cadre des projets où Transports Canada reçoit et examine de nombreuses demandes (p. ex. le chemin de fer de la baie d'Hudson et le pont Blue Water), particulièrement si elles sont accompagnées de pièces justificatives détaillées. Si Transports Canada effectue un examen approfondi des demandes, cela semblerait fournir un niveau d'assurance plus élevé que ne le ferait une vérification financière réalisée au moyen d'un échantillon limité constitué en fonction de la pertinence et d'informations limitées fournies dans le rapport de vérification sur le nombre et la valeur des transactions dans l'échantillon. Si les vérifications financières jouent un rôle relativement au cadre de contrôle de gestion, il serait peut-être plus utile de faire en sorte qu'elles visent des demandes ou des projets particuliers à l'égard desquels le gestionnaire de projet a des préoccupations.
3. Les vérifications financières annuelles en tant que moyen d'évaluer l'admissibilité des dépenses sembleraient également inutiles dans le cadre de projets pluriannuels où une seule vérification à la fin du projet pourrait suffire, si Transports Canada s'attend, de façon raisonnable, à pouvoir récupérer du bénéficiaire tout trop-payé. Elles sembleraient également inutiles lorsque le travail de vérification fait double-emploi avec celui d'autres vérificateurs, par exemple des vérificateurs généraux provinciaux qui auraient à vérifier le plan financier d'un ministère provincial des Transports concernant un vaste projet entrepris grâce à une contribution fédérale.
4. Les rapports de vérification examinés ne comprenaient aucune constatation importante. De manière générale, une approche de vérification fondée sur le risque n'entraînerait pas d'autres vérifications de la même chose (ou du même bénéficiaire) année après année si rien ne pose problème.
5. Il y a un domaine précis lié à la pratique de la vérification, que l'on appelle la « vérification de la construction² », qui semble n'avoir été envisagé ni par le Groupe des programmes ni par le

²Une vérification de la construction pourrait être axée sur les questions suivantes : le projet a-t-il été réalisé conformément au plan? Est-ce que les coûts initiaux et modifiés déclarés par les fournisseurs ont été classés de façon appropriée, résumés avec exactitude, traités de façon cohérente et directement attribués à un bien précis? Les dépassements de coûts sont raisonnables, acceptables et susceptibles d'être répartis selon les

Ministère comme un type convenable de vérification du bénéficiaire dans certains cas, comme lorsqu'il y a d'importantes préoccupations soulevées concernant la qualité, le coût ou le respect des délais du travail réalisé.

Même si on a récemment préparé des plans en vue de passer à la gestion axée sur le risque, le plan de transition du Groupe des programmes semble indiquer une intention de continuer d'exiger « une vérification financière annuelle de l'accord de contribution ». L'équipe de la vérification est d'avis que les bénéficiaires signataires d'accords en cours accepteraient probablement que Transports Canada renonce à l'exigence relative à la vérification contenue dans l'accord de contribution lorsque les responsables du programme du FPEPF estiment qu'une telle vérification serait d'une utilité limitée.

2.2. CRITÈRES DE VÉRIFICATION À RISQUE MOYEN

2.2.1. ACCORDS DE CONTRIBUTION

Malgré les initiatives ministérielles et interministérielles visant à normaliser les accords de contribution, les responsables du FPEPF ont la possibilité de faire en sorte que leurs accords de contribution soient plus clairs et simples.

Nous nous attendions à ce que les accords de contribution soient utiles, complets, succincts et conformes aux conditions du programme.

Nous avons constaté qu'ils comportaient souvent des dispositions redondantes, non applicables, déroutantes et contradictoires.

Nous croyons que certains de ces problèmes peuvent être attribuables à la nature complexe des modèles actuels, mais, néanmoins, à la lumière des recommandations du groupe d'experts sur les subventions et les contributions, on devrait continuer de s'attacher à les simplifier et à les clarifier, lorsque cela est possible.

Même en tenant compte des pressions exercées en vue d'assurer la cohérence et la protection de la Couronne, sur les plans interministériel et ministériel, et des efforts qui ont été déployés en ce sens au cours des dernières années, nous croyons que les responsables du FPEPF pourraient se pencher sur certains domaines en vue de les simplifier, par exemple :

- Afin d'éviter le risque que Transports Canada semble diriger un projet, la disposition concernant le comité de gestion (ou de surveillance) de l'accord pourrait être clarifiée afin d'indiquer que le bénéficiaire sera tenu de siéger à un comité sur l'entente afin de transmettre des informations sur l'évolution du projet, des communications ou tout autre renseignement approprié (les instruments de travail qui mentionnent ou appuient les comités de gestion de l'accord devraient être clarifiés et simplifiés en conséquence).
- Les dispositions contractuelles devraient être simplifiées en déterminant, avant de préparer l'accord de contribution, si les politiques du bénéficiaire sont acceptables. Le cas échéant, la disposition devrait exiger que l'on s'y conforme. Si ce n'est pas le cas, la disposition devrait inclure les attentes

lignes directrices relatives aux contrats? Est-ce que toutes les dépenses sont justifiées, et tous les actifs, identifiables? Une mauvaise gestion des finances a-t-elle entraîné un épuisement important des actifs ou d'autres problèmes au cours du projet? Le projet est-il conforme aux plans de conception initiaux et aux exigences du contrat? La valeur des projets terminés est-elle cohérente avec l'ensemble des coûts engagés?

spécifiques du gouvernement du Canada.

- On pourrait simplifier les modèles de certification ou d'attestation en les remplissant partiellement dans les annexes de sorte qu'ils soient le plus précis possible par rapport au projet.
- On devrait retirer l'annexe relative aux rapports, à la vérification et à l'évaluation en énonçant brièvement les conditions dans la section des définitions et en établissant, au préalable, les exigences en matière d'établissement de rapports et de vérification (selon le risque et en se réservant le droit de les modifier, si cela est nécessaire) et en les intégrant dans le corps du texte, ou en établissant une disposition simple et générique relative au droit à la vérification qui donnerait au gouvernement du Canada le droit d'accéder à tout ce qui a trait au projet et d'en faire la vérification, par exemple les activités, les livres, les comptes, les dossiers.
- En ce qui a trait aux projets modestes non liés à l'infrastructure, il devrait être possible de créer un accord de contribution plus simple.

L'équipe de la vérification reconnaît qu'on déploie actuellement des efforts pour revoir les modèles d'accord et estime que c'est là une belle occasion de les clarifier et de les simplifier.

2.2.2. INSTRUMENTS DE TRAVAIL

Les instruments de travail du FPEPF devraient être examinés et révisés afin de s'assurer qu'il y a une terminologie uniforme et convenue favorisant une application cohérente et appropriée des exigences et des pratiques en matière de gestion de projet.

Nous nous attendions à ce qu'il y ait un ensemble communiqué de politiques, de procédures ainsi que de rôles et de responsabilités définis afin de veiller à ce que le FPEPF soit appliqué conformément aux conditions et aux autres exigences stratégiques pertinentes.

Nous avons constaté qu'il y a divers instruments de travail, comme les suivants :

- Un ensemble de procédures opérationnelles normalisées du FPEPF qui couvrent les notions de contributions, de rôles et de responsabilités, de structures de gouvernance, d'appels de propositions, de guides pour les demandeurs, de réception et d'examen des propositions et de recommandations de financement, c'est-à-dire les activités possibles avant de conclure un accord de contribution.
- Un guide de gestion de projet concernant les programmes d'infrastructure de transport (qui est générique et s'adresse à plusieurs programmes) destinés aux gestionnaires de programme et aux fonctionnaires qui englobe le contexte des programmes de contribution, le rôle du gestionnaire de projet, les principes de la gestion de projet, l'évaluation de projet, la mise en œuvre de projets et les activités de clôture de projet.
- Un certain nombre d'exemples ou de modèles, utilisés ou recommandés, qui peuvent être liés aux procédures opérationnelles normalisées ou au guide de gestion de projet.
- Des directives et des modèles ministériels génériques, par exemple le Guide pour la vérification des bénéficiaires, les modèles d'accord de contribution.

Toutefois, nous avons constaté qu'un certain nombre d'instruments de travail sont désuets, imprécis ou incomplets. Il y a également des incohérences entre et dans les directives ministérielles, les directives sur les programmes d'infrastructure de transport, les directives du FPEPF et la pratique. C'est particulièrement ce que dénotaient les accords de contribution examinés.

Nous avons constaté, par exemple, une utilisation incohérente de la terminologie dans les évaluations du risque, les guides du demandeur et le formulaire de demande de financement, les rapports d'étape annuels ou finaux, les mandats et les lignes directrices du comité de gestion, les évaluations ou les analyses

rétrospectives, les vérifications (tel qu'indiqué dans la section Vérification du bénéficiaire) et les contributions en nature.

Peut-être en raison des directives incohérentes, désuètes et imprécises, nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans les accords de contribution, comme les suivants :

- renvois à des contributions en nature lorsqu'il n'y en a pas;
- renvois à une vérification des contributions en nature, mais l'annexe de l'accord de contribution en fonction de laquelle la vérification serait réalisée était vierge;
- fausses déclarations concernant la limite de 15 % relative aux coûts accessoires;
- dispositions de vérification spécifiques qui contredisent les dispositions génériques;
- mention d'une évaluation rétrospective requise si la contribution dépasse 5 millions de dollars (le montant du financement devrait être connu au moment de conclure l'accord de contribution);
- mention de dispositions standard requises dans les accords de conception-construction, qui ont ensuite été assujetties à une vérification de la conformité; on a constaté qu'elles n'étaient pas en place, mais on les a ensuite déclarées non pertinentes.

2.2.3. STRATÉGIE DE MESURE DU RENDEMENT

Le programme du FPEPF n'a pas établi les liens nécessaires entre les propositions de projet, les évaluations de projet, les accords de contribution et les analyses rétrospectives (ou rapports finaux) pour s'assurer de recueillir l'information dont il a besoin pour appuyer sa stratégie de mesure du rendement.

Nous nous attendions à ce que les activités du programme et les résultats escomptés soient clairement définis, mesurables et atteignables et à ce que les activités des bénéficiaires soient évaluées afin d'apprécier les résultats du programme en fonction des objectifs.

Nous avons constaté que la stratégie de mesure du rendement comportait des attentes irréalistes quant au type de données qui pouvaient être recueillies par l'intermédiaire d'accords de contribution concernant les résultats à moyen et à long termes. Par exemple, on pourrait ne pas pouvoir mesurer les avantages prévus d'un projet d'infrastructure, comme l'usage accru ou la production de recettes, avant plusieurs années après l'achèvement du projet. La stratégie de mesure du rendement a été mise à jour en 2009 à partir d'une version contenue dans le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de 2007 à la suite d'un examen de la mise en œuvre de l'évaluation. L'examen a été effectué par les Services d'évaluation et de conseils en raison d'un engagement pris au moment de l'approbation du programme.

Nous avons également constaté que les liens nécessaires pour effectuer ces mesures manquaient. Les propositions de projet ou les analyses de rentabilisation comportaient toujours une forme ou une autre d'objectif (par exemple : effectuer l'étude ou bâtir l'infrastructure) et comportaient habituellement certains résultats escomptés. Les propositions de projets non liés à l'infrastructure étaient tenues d'inclure un plan d'évaluation. Au moment d'examiner les propositions et de préparer des rapports d'évaluation de projet ou de documents de base, les gestionnaires de projet évaluaient les propositions ou les analyses de rentabilisation en fonction des objectifs du programme (c.-à-d. qu'un projet pourrait couvrir certains objectifs ou l'ensemble de ceux-ci) et réaffirmaient les résultats escomptés du projet si les objectifs étaient atteints. Toutefois, les évaluations ou les présentations à l'agence centrale ne reflétaient aucune évaluation spécifique en fonction de la stratégie de mesure du rendement du programme ni ne permettaient d'établir aucun lien avec celle-ci.

Dans les projets de l'échantillon, il y avait dans les accords de contribution une grande variabilité de la qualité des énoncés des objectifs et des résultats du projet (p. ex. un objectif seulement, une liste d'activités seulement, une liste de jalons seulement, un objectif et certains résultats). Les accords de

contribution exigent habituellement des analyses rétrospectives ou des évaluations ou des rapports finaux (ou même des rapports annuels ou d'étape) comme moyen de rendre compte des résultats à moyen ou à long terme. Cependant, aucun accord de contribution ne prévoyait que la proposition de projet faisait partie de l'accord, ce qui permettait d'exiger une reddition de comptes concernant les résultats du projet par rapport aux résultats escomptés initiaux. Ainsi, il n'y a aucun moyen de tenir le bénéficiaire responsable de résultats escomptés précis, puisque, comme l'indique le Guide de gestion de projet relatif aux programmes d'infrastructure de transport (p. 72, section 17) : « Aucune antériorité de document, d'annonce d'information ou de représentation n'a d'effet juridique, à moins qu'elles soient incorporées par référence dans l'accord de contribution ».

Ces exigences concernant les rapports, et une récente disposition générique d'accords de contribution indiquant que le bénéficiaire peut être tenu de fournir des renseignements à l'appui d'une évaluation dans bien des années, ont probablement mené à l'examen de la mise en œuvre mentionné plus haut. Cela dit, l'utilité de la disposition générique ajoutée aux accords en vue de prolonger le délai pour demander des données dépendra entièrement de la volonté ou de la capacité du bénéficiaire de fournir l'information.

Nous avons également constaté que le moment choisi pour produire des rapports sur les résultats était souvent irréaliste, par exemple, dans les rapports annuels ou d'étape ou immédiatement après l'achèvement du projet.

L'absence de lien direct avec des objectifs et des résultats précis du projet entraîne une collecte inefficace de l'information sur le rendement requise (ou disponible) ainsi qu'une perte d'efficacité, puisque les bénéficiaires qui ne sont pas certains de ce qui est attendu auront tendance à ne pas tenir compte d'informations pertinentes ou à consigner beaucoup d'information non pertinente ou inutile.

Par exemple, les modèles d'évaluation rétrospective préparés aux fins d'éléments précis du programme exigent du bénéficiaire qu'il fournisse ce qui suit :

- de l'information générale sur le projet (qui devrait déjà être fournie à Transports Canada dans la proposition de projet ou dans des rapports réguliers, par exemple les comités de gestion de l'accord, les rapports finaux, les rapports annuels);
- un aperçu de la façon dont le projet a respecté les critères d'investissement du FPEFP (qui seraient abordés dans le cadre de l'évaluation du projet);
- une démonstration de la façon dont le projet a fait avancer l'aménagement de portes d'entrée, de corridors commerciaux et de passages frontaliers en atteignant les objectifs du FPEFP (qui seraient abordés dans le cadre de l'évaluation du projet);
- une démonstration de la façon dont le projet offre des avantages aux Canadiens en appuyant l'atteinte d'un ou de plusieurs résultats parmi les suivants (qui seraient abordés dans le cadre de l'évaluation du projet);
- une rétroaction sur le projet et le programme et les leçons tirées (semble être un sondage auprès des clients).

Il serait plus efficace d'adapter l'exigence concernant les rapports d'évaluation rétrospective à chaque projet et à la raison pour laquelle il a été approuvé. Par exemple, l'accord de contribution devrait inclure les résultats attendus du projet énoncés dans la proposition initiale qui mènent précisément à l'élaboration de la stratégie de mesure du rendement. Il serait peut-être également plus pratique de faire en sorte que la mesure des résultats par l'intermédiaire des accords de contribution soit principalement axée sur l'achèvement du projet d'infrastructure plutôt que sur les résultats à long terme.

Dans le cadre de l'examen de la stratégie de mesure du rendement, nous avons constaté qu'il y avait plusieurs autres sources, outre les accords de contribution, permettant d'obtenir de l'information à l'appui

de l'évaluation de l'efficacité du programme. Étant donné ces autres sources, il serait peut-être approprié de déterminer s'il est nécessaire de s'appuyer autant sur les accords de contribution (comme c'est, semble-t-il, le cas actuellement) ou pas du tout, pour la collecte d'information sur le rendement.

3. CONCLUSIONS

La vérification a révélé que, dans l'ensemble, le cadre de contrôle de gestion du FPEPF est efficace et efficient. Cependant, dans le cadre de la vérification, on a relevé certaines pratiques dont l'efficacité est limitée ainsi que plusieurs possibilités d'accroître l'efficience.

Les groupes des politiques et des programmes responsables de la prestation du FPEPF sont au courant de l'exigence d'adopter une approche davantage axée sur le risque à l'égard des rapports des bénéficiaires ainsi que de la surveillance et de la vérification des projets qui découlent de la Politique et de la Directive sur les paiements de transfert de 2008. Ils se sont dits intéressés et déterminés à passer d'une approche de surveillance des projets d'infrastructure qui est normative et universelle à une approche davantage axée sur le risque.

Même si les groupes des politiques et des programmes ont, à de nombreux égards, une capacité limitée de modifier les accords de contribution actuels, ils devraient pouvoir appliquer dans certains cas une approche axée davantage sur le risque en choisissant de ne pas se plier à des exigences existantes (p. ex. vérifications financières annuelles obligatoires) et en cherchant des occasions d'intégrer de nouvelles pratiques dans le cadre du FPEPF ou de programmes de contribution futurs.

Dans l'ensemble, les résultats de la vérification offrent aux groupes l'occasion de réévaluer les risques auxquels Transports Canada peut raisonnablement s'attendre à atténuer ainsi que d'évaluer l'efficacité des composantes actuelles du cadre de contrôle de gestion pour ce qui est d'atténuer ces risques. Un cadre de contrôle de gestion recentré devrait permettre de démontrer que les composantes sont appliquées différemment selon l'évaluation du niveau de risque d'un projet.

4. RECOMMANDATIONS ET RDPA

On recommande que les SMA des Programmes et des Politiques fassent ce qui suit :

N°	Recommandation	Plan d'action détaillé de la direction	Date d'achèvement (pour chaque mesure)	Subordonné direct du BPR pour chaque mesure précise
1	<p>Examiner les diverses activités de surveillance du cadre de contrôle de la gestion actuel afin de veiller à ce qu'elles traitent toutes de manière efficiente les risques que Transports Canada peut atténuer de manière réaliste.</p> <p>Créer un modèle d'atténuation du risque qui permettra de veiller à ce que différents niveaux d'activité de surveillance soient appliqués aux projets, selon le niveau des risques évalués que pose le projet/bénéficiaire.</p>	<p>En consultation avec d'autres groupes, comme les responsables de la gestion du programme et de la vérification interne, le Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada examinera les diverses activités de surveillance du cadre de contrôle de gestion actuel afin de déterminer si les risques et les facteurs de risque sur lesquels nos outils actuels sont axés sont appropriés. Une fois que ces risques auront été confirmés, on examinera les activités d'atténuation afin de veiller à ce que le niveau de surveillance soit approprié et à ce qu'on évite ou on réduise au minimum tout chevauchement pour toute combinaison d'activités d'atténuation utilisée.</p> <p>Parallèlement, en ce qui a trait aux programmes futurs, Transports Canada et Infrastructure Canada travailleront de concert à la mise en œuvre de pratiques exemplaires qui tiennent compte efficacement des risques propres au programme, de la valeur du financement et du profit de risque du bénéficiaire. Cela s'appuiera sur l'approche de l'OEROP actuelle adoptée par INFC et TC relativement à des programmes de paiement de transfert semblables, comme le FCIS et le FIF, ce qui a été fortement appuyé dans les</p>	Le 31 mars 2014	<p>Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada</p> <p>Programmes d'infrastructure de transport, de concert avec le Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada</p>

N ^o	Recommandation	Plan d'action détaillé de la direction	Date d'achèvement (pour chaque mesure)	Subordonné direct du BPR pour chaque mesure précise
		vérifications des programmes d'Infrastructure Canada.		
2	Adopter une approche axée sur le risque conforme à la Directive sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor à l'égard de la vérification des bénéficiaires en vue de déterminer quels bénéficiaires seront assujettis à quels types de vérification et à quel moment au cours du cycle de vie du projet cela va se produire.	<p>Transports Canada examinera le plan de transition élaboré pour le FPEPF afin de tenir compte des constatations de la présente vérification et d'adapter les mécanismes d'établissement de rapports et de vérification actuels en vue d'adopter une approche axée sur le risque à l'égard des vérifications des bénéficiaires.</p> <p>TC et Infrastructure Canada travailleront de concert à la mise en œuvre de pratiques exemplaires concernant une approche commune et axée sur le risque à l'égard des vérifications des bénéficiaires qui comprend des directives et des outils stratégiques en vue d'aider à la planification et à la prise de décisions dans le cadre des vérifications des bénéficiaires liées à des programmes d'infrastructure. Des projets pilotes de vérification des bénéficiaires, qui sont en cours, éclaireront l'approche. Les intervenants internes appropriés, y compris les responsables de la vérification interne, seront consultés afin de s'assurer que l'approche est pertinente et conforme et qu'elle tient compte de l'expertise de ces secteurs fonctionnels.</p> <p>Le FPEPF n'a aucune ressource désignée pour la vérification des bénéficiaires par des tiers. Les programmes futurs</p>	Le 31 décembre 2013	Les Programmes d'infrastructure de transport, conjointement avec le Centre d'expertise sur les paiements de transfert.

N ^o	Recommandation	Plan d'action détaillé de la direction	Date d'achèvement (pour chaque mesure)	Subordonné direct du BPR pour chaque mesure précise
		<p>comprendront des exigences financières relatives à la vérification des bénéficiaires par des tiers afin de s'assurer que la direction du programme responsable puisse voir à leur exécution, en fonction du risque.</p>		
3	<p>S'assurer que les responsabilités respectives du comité de gestion de l'accord (CGA), du bénéficiaire et de Transports Canada sont clairement comprises et délimitées.</p>	<p>Transports Canada a révisé et clarifié le rôle du CGA. Le comité de <u>surveillance</u> de l'accord prévu dans les nouveaux modèles d'accord de contribution ministériels constitue un outil visant à surveiller l'administration de l'accord. Les nouveaux accords seront modifiés afin de tenir compte du nouveau rôle clarifié à mesure qu'ils sont conclus.</p> <p>Les programmes futurs démontreront une compréhension et une délimitation claires des responsabilités respectives du CGA, du Ministère et du bénéficiaire.</p>	<p>Le 31 décembre 2013</p>	<p>Le Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada, en collaboration avec les Services juridiques et le Groupe des programmes.</p>
4	<p>Déterminer les possibilités de simplifier et de clarifier les accords de contribution.</p>	<p>Transports Canada a créé un nouveau modèle d'accord de contribution ministériel qui permet au Ministère de simplifier et de rationaliser les accords en fonction du risque.</p> <p>Lorsque les conditions du programme le permettront, le modèle du FPEPF sera modifié afin d'adopter l'approche axée sur le risque rationalisée conçue aux fins des projets d'infrastructure qui ne sont pas de grande envergure. Le modèle du FPEPF modifié sera utilisé en vue de gérer le financement des nouveaux projets et sera</p>	<p>Le 31 mars 2014</p>	<p>Le Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada, en collaboration avec les Services juridiques, le Groupe des</p>

N°	Recommandation	Plan d'action détaillé de la direction	Date d'achèvement (pour chaque mesure)	Subordonné direct du BPR pour chaque mesure précise
		<p>également envisagé pour les programmes d'infrastructure futurs.</p> <p>Transports Canada dirige également un projet pilote interministériel en vue d'élaborer un accord de contribution commun et rationalisé pour le financement de projets provinciaux/territoriaux. Si cet accord est approuvé, il sera utilisé par tous les programmes de paiement de transfert futurs.</p>		<p>programmes et le Groupe des politiques.</p> <p>Le Centre d'expertise sur les paiements de transfert de Transports Canada, en collaboration avec les Services juridiques, le Groupe des programmes et le Groupe des politiques.</p>
5	<p>S'assurer que les instruments de travail destinés aux demandes concernant le FPEPF (p. ex. les procédures opérationnelles normalisées du FPEPF, le guide de gestion de projet, les modèles) sont efficaces, pertinents et actuels.</p>	<p>Transports Canada mettra à jour les instruments de travail essentiels prévus pour les demandes relatives au FPEPF afin de s'assurer qu'ils sont efficaces, pertinents et actuels en vue de se conformer à la Politique et à la Directive sur les paiements de transfert actuelles de CT et de respecter les normes ministérielles concernant les programmes d'infrastructure.</p>	<p>Le 31 décembre 2013</p>	<p>Transports Canada, le Groupe des programmes et le Groupe des politiques.</p>
6	<p>Examiner la stratégie de mesure du rendement du FPEPF afin de déterminer s'il est rentable de tenter de collecter des données à moyen et à long termes par l'intermédiaire d'accords de contribution.</p> <p>S'assurer que les exigences concernant les analyses rétrospectives (et les autres rapports sur le rendement) dans les accords de contribution permettent d'obtenir de manière efficiente l'information en faisant le lien spécifiquement entre la proposition de</p>	<p>Transports Canada examinera la stratégie de mesure du rendement du FPEPF et tiendra compte des recommandations qui peuvent découler de l'évaluation du programme relative au FPEPF en cours.</p> <p>En ce qui a trait aux programmes d'infrastructure futurs, TC et Infrastructure Canada travailleront de pair pour adopter des pratiques exemplaires à l'égard de la</p>	<p>Le 31 mars 2014</p>	<p>Transports Canada, le Groupe des programmes et le Groupe des politiques.</p>

N°	Recommandation	Plan d'action détaillé de la direction	Date d'achèvement (pour chaque mesure)	Subordonné direct du BPR pour chaque mesure précise
	projet, l'évaluation de projet et l'accord de contribution.	mesure du rendement, y compris un examen des exigences liées aux rapports sur le rendement dans les accords de financement qui indiquent si la collecte d'information aux fins de l'analyse rétrospective d'un projet précis est appropriée, suffisante et efficace pour appuyer l'évaluation du programme.		