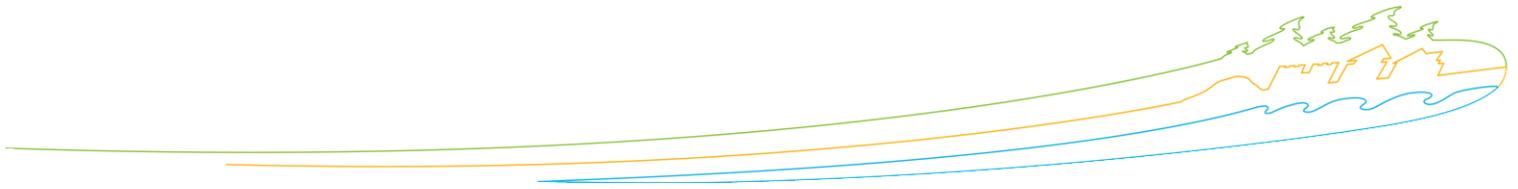




Parcs
Canada

Parks
Canada



Audit de la gouvernance du Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales de Parcs Canada

Rapport Final

26 Janvier 2017

Bureau de l'audit interne
et de l'évaluation

Rapport présenté au Comité de vérification de Parcs
Canada le 26-01-2017

Approuvé par le directeur général de l'Agence le
10-02-2017



Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
le directeur général de l'Agence Parcs Canada, 2017
No de catalogue : R62-472/2017F-PDF
N° ISBN : 978-0-660-07576-1



TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	III
1 INTRODUCTION	1
2 OBJECTIF DE L'AUDIT.....	1
3 DÉCLARATION D'ASSURANCE	2
4 OPINION DES AUDITEURS	3
5 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	3
5.1 Structures de gouvernance et de gestion.....	3
5.1.1 Structures générales de gouvernance et de gestion	3
5.1.2 Rôles et responsabilités	4
5.1.3 Délégation de pouvoirs.....	5
5.2 Affectation des ressources	6
5.2.1 Processus d'examen des demandes	6
5.2.2 Rapidité de l'approbation des projets.....	8
5.2.3 Stratégie en matière de ressources humaines	8
5.3 Cadre de gestion des risques.....	9
5.3.1 Gestion des risques liés au programme	9
5.3.2 Gestion des risques associés aux projets	10
5.4 Processus administratifs	12
5.4.1 Lignes directrices, outils et modèles	12
5.4.2 Orientation, formation et transmission du savoir	13
5.4.3 Protocole de communications	14
5.5 Participation des intervenants.....	14
5.5.1 Relation de l'Agence avec SPAC pour l'exécution des projets	15
5.5.2 Promotion de la sensibilisation et de la concurrence	16
5.6 Contrôles financiers.....	17
5.6.1 Affectation de fonds et surveillance des dépenses	17
5.6.2 Processus de clôture des projets	19
5.7 Rapports sur le rendement	20
5.7.1 Exigences en matière de reddition de comptes	20
5.7.2 Intégrité de l'information	21
Annexe A À propos de l'audit	23
Annexe B Lois et politiques applicables.....	24
Annexe C Glossaire.....	25
Annexe D Recommandations – Système d'attribution des cotes de priorité.....	26
Annexe E Liste de 10 risques liés au PIIF établie par la haute direction (juin 2015)...	27



SOMMAIRE

En 2014, le gouvernement du Canada (GC) annonçait un investissement de 2,6 milliards de dollars pour soutenir, au cours des cinq années suivantes (2015-2020), la remise en état des biens bâtis des lieux historiques nationaux, des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation qui font partie du réseau de l'Agence Parcs Canada. Afin d'assurer l'exécution du Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales (PIIF) en respectant les délais, la portée et le budget établis, Parcs Canada a dû élaborer et mettre en place différentes structures organisationnelles (directions, comités de gouvernance, etc.), rehausser sa capacité organisationnelle à plusieurs égards et établir de nouveaux processus administratifs adaptés à cette initiative.

L'audit visait à fournir à la haute direction l'assurance que des cadres de gouvernance, de gestion de risques et de contrôle sont en place pour supporter une gestion efficace du programme de planification des investissements et la réalisation des projets d'un point de vue opérationnel. Il visait surtout à confirmer l'existence et le bon fonctionnement de cadres de contrôle nationaux concernant 1) la planification, la gestion des risques et la capacité organisationnelle; 2) la surveillance du PIIF et la reddition de comptes connexes.

L'audit portait précisément sur le cadre de gestion des projets d'infrastructure financés par le PIIF, en excluant tout projet financé par d'autres sources de fonds (budget de 2014, Conservation et Restauration, Investissements centralisés en immobilisations, Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux, etc.). Il convient cependant de noter que la majeure partie du cadre s'applique à toutes les catégories de projets. Le travail d'audit a été en grande partie effectué entre les mois de juillet 2015 et de juin 2016, même si l'équipe a continué d'examiner les données probantes fournies par la direction jusqu'à la fin de l'automne 2016.

La méthodologie d'audit comprenait un examen des documents pertinents du PIIF, des entrevues et une analyse documentaire.

Cet audit est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Dans l'ensemble, le Bureau de l'audit interne et de l'évaluation (BAIE) est d'avis que le programme, tel qu'il est structuré et géré actuellement, est bien contrôlé. Des améliorations mineures pourraient toutefois être apportées. L'audit a démontré que Parcs Canada a remanié sa structure de planification des investissements ainsi que ses processus et ses outils pour mieux soutenir l'exécution du PIIF. L'Agence a mis en place un régime de gouvernance, un cadre de programme, des processus d'examen et d'approbation, des outils et des lignes directrices solides qui appuient la gestion des projets en temps opportun. Une attention a aussi été accordée à l'optimisation de l'engagement des intervenants. Les cadres de gestion des risques liés au programme et aux projets, la définition et la mise en œuvre du processus de clôture des projets ainsi que la surveillance du codage financier des dépenses sont les secteurs ou des opportunités d'amélioration existent.


Tableau 1 : Sommaire des critères d'évaluation

Critère	Évaluation
Des structures de gouvernance et de gestion efficaces ont été élaborées et mises en œuvre pour soutenir l'exécution réussie du PIIF.	Améliorations mineures nécessaires
Des processus efficaces ont été mis en place pour l'examen des demandes de projets, l'établissement des priorités et l'affectation des ressources du PIIF en temps opportun.	Améliorations mineures nécessaires
Un cadre de gestion des risques efficace a été établi pour définir de manière systématique et gérer les risques stratégiques et opérationnels qui pourraient nuire à l'exécution du PIIF dans le respect de la portée, des délais et du budget.	Améliorations moyennes requises
Des processus administratifs efficaces ont été instaurés pour appuyer la réalisation efficace des projets.	Améliorations mineures nécessaires
Des contrôles sont en place pour optimiser la participation des intervenants (relations) à la réalisation efficace et opportune des projets.	Améliorations mineures nécessaires
Les contrôles financiers permettent une gestion optimale des ressources et l'établissement de rapports adéquats.	Améliorations moyennes requises
Le rendement ministériel à l'égard du PIIF fait l'objet d'une surveillance constante et de rapports réguliers.	Améliorations mineures nécessaires

Voici les recommandations découlant de l'audit, présentées par ordre de priorité, en fonction du système de cotation décrit à [l'annexe C](#).

Tableau 2 : Recommandations de l'audit interne

Priorité moyenne	
1.	Le vice-président, Politiques stratégiques et investissements (VP PSI), devrait examiner les cadres actuels de gestion des risques liés au programme et aux projets et mettre en œuvre un plan pour veiller à ce qu'ils tiennent compte de tous les éléments attendus (définition et cotation des risques, documentation des mesures d'atténuation et rapports, affectation des responsables des risques et définition des niveaux de tolérance au risque) et à ce qu'ils soient appliqués de manière cohérente et systématique à l'ensemble du programme d'investissement.
3.	Le Dirigeant principal des finances (DPF) devrait examiner la gestion des codes de suivi des projets dans le système financier et élaborer des mécanismes appropriés pour assurer l'intégrité de la structure de codage au fil du temps.
4.	Le VP PSI devrait clarifier et communiquer comment et quand la communauté financière doit être informée de la clôture des projets pour veiller à ce que le processus de clôture soit appliqué en temps opportun dans le système financier à la fin de chaque projet.
Faible priorité	
2.	Le VP PSI devrait négocier un protocole de facturation avec Services publics et approvisionnement Canada (SPAC) pour veiller à ce que toutes les données nécessaires (détails de facturation et suivi des projets) soient clairement indiquées sur les factures.



1 INTRODUCTION

Cette mission d'audit fait partie du Plan d'audit interne pluriannuel de Parcs Canada pour 2015-2016 à 2017-2018, tel qu'approuvé par le directeur général en avril 2015.

En 2014, le gouvernement du Canada annonçait un investissement de 2,6 milliards de dollars¹ sur cinq ans pour soutenir la remise en état des biens bâtis des lieux historiques nationaux, des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation faisant partie du réseau de Parcs Canada (APC). Cet investissement historique s'inscrit dans le Plan de conservation national tout en favorisant la création d'expériences mémorables pour les visiteurs et en accroissant la sécurité et l'attrait de l'infrastructure de Parcs Canada pour les visiteurs. Afin de supporter l'exécution de ce programme de travaux d'une ampleur sans précédent pour l'APC dans le respect des délais, de la portée et du budget, Parcs Canada a dû élaborer et mettre en place différentes structures organisationnelles (directions, comités de gouvernance, etc.) pour rehausser sa capacité organisationnelle à plusieurs égards et mettre en œuvre de nouveaux processus administratifs adaptés à cette initiative. Parcs Canada vise l'amélioration de la cote d'état globale de l'ensemble de son portefeuille de biens bâtis de «*passable*» à «*bon*» d'ici la fin de l'exercice 2019-2020.

2 OBJECTIF DE L'AUDIT

L'audit vise à fournir à la haute direction l'assurance que les cadres nationaux du Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales sont en place et sont fonctionnels au chapitre de 1) la planification, la gestion des risques et la capacité organisationnelle; 2) la surveillance et la reddition de comptes.

Sept grands critères ont été élaborés pour l'audit (voir la section intitulée *À propos de l'audit* pour obtenir plus de détails). Les voici :

- Des structures de gouvernance et de gestion efficaces ont été élaborées et mises en œuvre pour soutenir l'exécution réussie du PIIF.
- Des processus efficaces ont été mis en place pour l'examen des demandes de projets, l'établissement des priorités et l'affectation des ressources du PIIF en temps opportun.
- Un cadre de gestion des risques efficace a été établi pour définir de manière systématique et gérer les risques stratégiques et opérationnels qui pourraient nuire à l'exécution du PIIF dans le respect de la portée, des délais et du budget.
- Des processus administratifs efficaces ont été instaurés pour appuyer la réalisation efficace des projets.
- Des contrôles sont en place pour optimiser la participation des intervenants (relations) à la réalisation efficace et opportune des projets.
- Les contrôles financiers permettent une gestion optimale des ressources et l'établissement de rapports adéquats.
- Le rendement ministériel à l'égard du PIIF fait l'objet d'une surveillance constante et de rapports réguliers.

Les procédures d'audit comprenaient ce qui suit :

¹ En plus de la somme de 391 millions de dollars annoncée dans le budget de 2014.



- Examen approfondi des documents constituant le cadre législatif, le cadre stratégique et le cadre de contrôle;
- Examen des documents utilisés pour l'administration du PIIF;
- Entrevues avec différents intervenants participant à l'exécution du PIIF;
- Examen et analyse de 125 demandes d'approbation de projet (DAP) et de la documentation à l'appui;
- Création de graphiques d'acheminement décrivant les processus administratifs.

Les observations et les recommandations présentées dans le présent rapport sont conformes au système de cotation du Bureau de l'audit interne et de l'évaluation (BAIE), décrit au tableau 3 :

Tableau 3 : Système de cotation utilisé pour les rapports d'audit

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

3 DÉCLARATION D'ASSURANCE

Cet audit est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Brian Evans

Dirigeant principal de la vérification et de l'évaluation, Agence Parcs Canada



4 OPINION D'AUDIT

Dans l'ensemble, le Bureau de l'audit interne et de l'évaluation (BAIE) est d'avis que le programme, tel qu'il est structuré et géré actuellement, est bien contrôlé. Des améliorations mineures pourraient toutefois être apportées. L'audit a démontré que Parcs Canada a remanié sa structure de planification des investissements ainsi que ses processus et ses outils pour mieux soutenir l'exécution du PIIF. Parcs Canada a élaboré un régime de gouvernance, un cadre de programme, des processus d'examen et d'approbation, des outils et des lignes directrices solides pour soutenir la gestion des projets en temps opportun. Une attention a aussi été accordée à l'optimisation de l'engagement des intervenants. Les cadres de gestion des risques liés au programme et aux projets, la définition et la mise en œuvre du processus de clôture des projets ainsi que la surveillance du codage financier des dépenses sont les secteurs ou des opportunités d'amélioration existent.

5 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 STRUCTURES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION

BLEU	Améliorations mineures nécessaires	Bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Toutefois, certains changements mineurs s'imposent pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'environnement de contrôle.
-------------	------------------------------------	--

Nous nous attendions à ce que l'Agence :

- 1) définisse clairement les structures de gouvernance et de gestion en vue d'assurer une supervision adéquate de la gestion globale du programme (c.-à-d., donner une orientation stratégique, veiller à ce que les actions s'harmonisent avec les priorités organisationnelles);
- 2) définisse clairement les rôles et les responsabilités et communique l'information s'y rapportant;
- 3) définisse clairement, consigne et applique de manière cohérente les pouvoirs délégués associés.

5.1.1 Structures générales de gouvernance et de gestion

- Les approbations générales liées au plan d'investissement de Parcs Canada et au suivi des progrès relèvent de la responsabilité du Comité exécutif de gestion (CEG). Le CEG n'a pas de mandat général, mais certains aspects de ses fonctions qui ont trait à la planification des investissements sont énoncés dans d'autres documents (p. ex. Guide d'orientation pour la gestion des projets et la planification des investissements). Des exposés sur divers éléments du programme d'investissement sont présentés au CEG régulièrement, et les décisions pertinentes sont consignées dans des rapports de décision, quoique ces documents ne soient pas toujours accessibles sur l'intranet de l'Agence.
- Afin d'appuyer le travail du CEG, l'Agence a créé le Comité de supervision du Programme d'investissement (CSPI). Le mandat de ce comité a été établi, avec ses rôles et responsabilités, ainsi que la fréquence de ses réunions, mais il n'a pas été mis



à jour pour tenir compte des changements survenus à l'Agence depuis avril 2016. Les rôles et les responsabilités du CSPI ont été décrits dans le Guide d'orientation de l'Agence et communiqués par courriel à l'ensemble du personnel.

- Le Comité d'audit de l'Agence assure par ailleurs une fonction de surveillance pour le Programme d'investissement. Cette question est un point permanent à l'ordre du jour de ce comité.
- En plus d'avoir attribué des rôles nouveaux ou révisés à divers comités de gouvernance, l'Agence a créé deux unités organisationnelles chargées de fournir à son personnel des orientations stratégiques, des lignes directrices et des outils adéquats ainsi que d'assurer l'exécution de divers aspects du programme :
 - La Direction de la planification des investissements et des rapports (PIR) assure un leadership fonctionnel pour la planification des investissements à Parcs Canada ainsi que pour l'élaboration et la communication de lignes directrices et d'outils à l'appui des décisions en matière d'investissement. Elle supervise les processus d'approbation et de surveillance des projets pour assurer le suivi des progrès accomplis dans chaque projet;
 - La Direction de la gestion des biens et de l'exécution des projets (GBEP) assure un leadership fonctionnel pour la gestion des biens et des projets et l'exécution des projets à l'appui du portefeuille des biens bâtis de Parcs Canada. Elle est également responsable de l'exécution du programme de travaux concernant les routes et les voies navigables, et elle fournit des services d'exécution de projets pour les biens patrimoniaux, les installations destinées aux visiteurs, les lotissements urbains et, dans certains cas, les projets relatifs aux biens.
- Le groupe de planification financière de la Direction générale du dirigeant principal des finances (conseillers en gestion financière/DGDPF-PI) appuie les directeurs d'unité de gestion ainsi que le Bureau national et leurs équipes de gestion en ce qui a trait à tous les aspects financiers de la planification des investissements.

Conclusion

L'Agence a rapidement établi des structures adéquates pour appuyer le Programme d'investissement. Ces structures continuent de changer et d'évoluer en fonction des diverses modifications apportées à l'Agence (p. ex. réorganisation de diverses structures de reddition de comptes en avril 2016).

5.1.2 Rôles et responsabilités

- Les rôles et les responsabilités des divers groupes qui participent au PIIF (p. ex. les structures mentionnées plus haut), des spécialistes fonctionnels² du Bureau national et de SPAC sont définis et consignés de diverses façons. Des définitions se trouvent dans plusieurs documents, qui pour la plupart ont été transmis à l'ensemble du personnel de Parcs Canada par courriel.

² Gestion des ressources culturelles, expérience du visiteur, évaluation des impacts environnementaux, Secrétariat des affaires autochtones, etc.



- Les définitions des rôles, des responsabilités et des imputabilités figurant dans la documentation sont habituellement générales, mais elles sont plus détaillées pour les vice-présidents, les directeurs et les gestionnaires. Les rôles et les responsabilités du personnel opérationnel ne sont pas aussi détaillés.
- Au niveau du programme, les rôles et les responsabilités de Services Publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et de Parcs Canada sont définis, consignés et communiqués dans un accord-cadre qui établit le fondement de la collaboration entre les deux organisations.
- Pour tout projet géré par SPAC au nom de Parcs Canada, une charte doit être rédigée. Ces documents fournissent beaucoup plus de détails sur les rôles et les responsabilités des parties. Le niveau de détail de chaque charte dépend de la complexité du projet. Ces chartes sont rédigées par SPAC, puis examinées et modifiées si nécessaire par le personnel de l'Agence.

Conclusion

Nous avons constaté que les rôles et les responsabilités sont définis et communiqués de manière adéquate. L'information est toutefois répartie entre plusieurs documents et sources, et il n'existe aucun document cohérent qui regroupe et récapitule les renseignements se trouvant dans les pages Web et les documents pertinents. Nous avons aussi remarqué que la documentation n'est pas toujours tenue à jour et qu'elle fait parfois mention de personnes en particulier plutôt que de titres de poste, ce qui nécessite une modification quand il y a un changement de personnel.

5.1.3 Délégation de pouvoirs

- La délégation des pouvoirs pour les projets d'immobilisations est clairement définie et communiquée³.
- Nous avons prélevé un échantillon de 50 projets pour vérifier si les approbations avaient été obtenues auprès de la bonne autorité délégataire. Sauf trois exceptions, nous avons pu confirmer que l'approbation avait été obtenue au niveau voulu. Dans ces trois cas, l'approbation a été donnée au bon niveau, mais par un intérimaire occupant le poste. Rien n'indiquait que cet intérimaire avait officiellement reçu le pouvoir délégué pour signer au nom du titulaire.
- Nous avons aussi découvert quatre cas où un intérimaire a officiellement recommandé l'approbation par le CSPI de projets dont il était le promoteur. Cette situation peut créer la perception d'un conflit d'intérêts. On nous a dit que, de manière officieuse, pour la recommandation d'un projet, le CSPI exige des promoteurs de projet qui sont membres du comité qu'ils se retirent du processus de discussion et de recommandation pour

³ Le CEG approuve au départ tous les projets, quelle que soit leur valeur, de même que les modifications et les DAP hors cycle pour les projets de plus de 5 millions de dollars. Le CSPI approuve les DAP hors cycle ainsi que les modifications d'une valeur de 1 à 5 millions de dollars. Le directeur exécutif de la Planification des investissements peut approuver les DAP hors cycle et les modifications d'une valeur inférieure à 1 million de dollars.



lesquels ils sont promoteurs. En principe, cela devrait régler les situations de conflit d'intérêts. Nous avons noté que le processus n'est pas officiellement consigné dans le mandat du Comité.

Conclusion

Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que les pouvoirs délégués sont bien définis et consignés. Les mesures compensatoires pour contrer le risque que le directeur exécutif, GBEP, approuve ou recommande ses propres projets devraient être mieux expliquées à la communauté de gestion des projets, afin d'éviter toute perception de conflit d'intérêts.

5.2 AFFECTATION DES RESSOURCES

BLEU	Améliorations mineures nécessaires	Bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Toutefois, certains changements mineurs s'imposent pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'environnement de contrôle.
-------------	------------------------------------	--

Nous nous attendions à ce que des processus efficaces aient été mis en place pour l'examen des propositions de projet et leur classement par ordre de priorité, à ce que les spécialistes fonctionnels aient été consultés lors de l'examen des propositions et à ce que des outils et des processus aient été établis pour assurer la production d'estimations de coût raisonnables. Il était également attendu que des ressources aient été affectées en temps opportun pour appuyer l'exécution du PIIF. Enfin, nous nous attendions à ce qu'une procédure ait été mise en place pour veiller à ce qu'il y ait une capacité interne suffisante pour appuyer le programme.

5.2.1 Processus d'examen des demandes

- Un cadre pour le Programme d'investissement, qui définit et consigne les critères de sélection pour l'approbation des projets, a été mis en place. Les projets font d'abord l'objet d'une première analyse visant à déterminer s'il s'agit de travaux différés (c.-à-d. pour le PIIF). Si c'est le cas, d'autres présélections sont effectuées en fonction des critères définis. Les critères dépendent de la nature du projet (s'il s'agit d'une autoroute, d'une voie navigable, d'un bien patrimonial ou d'un bien contribuant à l'expérience du visiteur).
- Au cours de l'examen de 60 DAP, nous avons découvert que tous les projets de l'échantillon, sauf un, répondaient aux critères des travaux différés. Il existe une certaine incertitude dans cette analyse, en partie parce que les DAP procurent des renseignements limités sur les travaux à être menés et en partie parce que certaines définitions relatives aux travaux différés (p. ex. biens, systèmes, etc.) ne sont pas claires. Les détails au sujet de cet aspect seront communiqués aux responsables du programme par voie de lettre à la direction.
- L'Agence a introduit de nouveaux outils (p. ex. nouvelle liste de vérification pour l'évaluation des projets en avril 2016) qui pourraient aider à apporter de nouvelles informations et à mieux déterminer si un projet répond aux critères des travaux différés.



- Nous sommes d'avis que les critères propres au projet ont été appliqués de manière cohérente dans l'échantillon de projets examinés. Nous avons constaté que d'autres aspects, à part les critères officiels, entraient en ligne de compte pour la recommandation des projets (p. ex. priorité des unités de gestion et qualité de la DAP ou faisabilité du projet).
- En outre, nous avons constaté que certains, mais pas la totalité, des spécialistes fonctionnels avaient été consultés au cours de l'examen des DAP de 2015 (demandes reçues en octobre 2015). Ceux qui ont été consultés n'ont pas obtenu un délai assez long (de quelques jours à quelques semaines pour des centaines de DAP) pour examiner de manière adéquate tous les projets. La direction a reconnu ce problème et prévoyait proposer une nouvelle procédure pour l'examen des projets soumis en octobre 2016. Si celle-ci est appliquée comme prévu, avec les outils associés, les spécialistes fonctionnels bénéficieraient de meilleures conditions pour les consultations et la consignation des recommandations.
- Pour ce qui est des coûts, nous avons noté que l'Agence a établi un processus à plusieurs étapes pour l'approbation des projets, à savoir l'approbation conceptuelle initiale, l'approbation préliminaire et l'approbation définitive. Les estimations de coût doivent être plus précises à mesure que les projets avancent dans le processus. L'Agence a offert de la formation non obligatoire sur l'établissement des coûts des projets. Des documents de référence (p. ex. nouvelle norme de gestion de projet) renferment des liens vers les outils d'établissement des coûts du gouvernement du Canada, une section sur les différentes approches à cet égard et de l'information sur l'établissement de fonds pour imprévus en rapport avec différents types de projets. Il y a également des lignes directrices sur l'estimation du rendement du capital investi pour des projets concernant l'expérience du visiteur.
- La demande de propositions doit également être accompagnée d'une liste de vérification préparée par un gestionnaire des finances et de l'administration (F et A) démontrant que tous les coûts pertinents ont été pris en considération. Outre l'examen par le personnel des F et A, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que les coûts associés aux projets sont soumis à une vérification indépendante par des experts techniques extérieurs à l'équipe de projet.
- La norme de gestion de projet 2016 de Parcs Canada exige par ailleurs des gestionnaires de projet qu'ils consignent, à l'achèvement des projets, les dépenses prévues et les dépenses réelles, et qu'ils fournissent des explications si les écarts dépassent un certain seuil. En principe, cela devrait contribuer à améliorer les estimations de coût dans l'avenir.

Conclusion

Des processus adéquats ont été mis en place pour l'examen des propositions de projet et leur classement par ordre de priorité. Lorsque des problèmes ont été relevés lors du premier cycle de propositions de projet, la direction a pris les mesures nécessaires pour les régler.



5.2.2 **Caractère opportun des délais pour l'approbation des projets**

- Selon le cycle normal d'approbation des projets, les promoteurs doivent présenter les nouvelles propositions ou les propositions modifiées au Bureau national au début d'octobre de chaque année, et les décisions sur le financement sont rendues en décembre (le processus d'approbation dure environ trois mois). Cela n'est pas considéré comme un problème pour l'exécution des projets.
- Dans certains cas, l'approbation de nouveaux projets ou de projets modifiés peut prendre moins de temps. Par exemple :
 - Certains nouveaux projets ont été soumis pour approbation en dehors de la période normale d'octobre à décembre. Dans un échantillon de 10 de ces projets, nous avons constaté qu'ils étaient approuvés en moyenne en 16 jours. À ce sujet, nous avons également noté que, même si certaines nouvelles propositions de projet étaient approuvées en dehors du cycle normal, d'autres étaient consignées, mais non soumises pour approbation jusqu'au cycle normal (octobre). Nous n'avons pas pu identifier les critères déterminant la façon dont un projet devrait être traité.
 - Pour certains projets déjà approuvés, des modifications ont été soumises en dehors du cycle normal. En nous fondant sur un échantillon de 20 projets, nous avons constaté que ces modifications prenaient en moyenne 9 jours pour être approuvées⁴.
 - Dans le cas d'urgences (catastrophes naturelles, défaillance soudaine d'infrastructures essentielles), nous avons constaté que, dans un échantillon de cinq demandes, les approbations ont été obtenues dans un délai moyen de 12 jours.

Conclusion

Des processus ont été établis pour l'attribution rapide de ressources afin d'appuyer l'exécution du PIIF dans le cadre du cycle normal d'approbation des projets. En l'absence de normes claires quant aux délais d'exécution acceptables pour les approbations ou les modifications hors cycle, nous ne pouvons déterminer si les délais observés sont raisonnables ou non.

5.2.3 **Stratégie en matière de ressources humaines**

- Nous avons constaté que l'Agence évaluait et consignait officiellement, au moyen d'un modèle des ressources humaines (RH), ses exigences relatives à divers types de postes dans des lieux de travail particuliers. Elle a utilisé une approche nationale pour attribuer des ressources afin de financer ces postes.
- Par la suite, elle a élaboré et mis en œuvre une approche structurée pour accroître sa capacité d'exécuter le programme d'infrastructure. Cette approche comprenait l'affectation de cadres de direction chargés de diriger le recrutement pour divers types de postes (p. ex. PG, PM ou EG), la rédaction d'énoncés de qualités génériques et la tenue de concours polyvalents nationaux. La dotation par concours a été utilisée pour créer des bassins de candidats qualifiés, dans la mesure du possible, afin de répondre

⁴ L'approbation d'une modification dans l'échantillon a été retardée jusqu'à son intégration au début du cycle; le délai d'approbation a donc été de 95 jours. Ce cas n'a pas été pris en compte dans le calcul de la moyenne.



rapidement aux demandes futures. La coordination nationale et le soutien logistique ont été assurés par le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines.

- Suite à cet effort de dotation, un nouvel examen des besoins en dotation a été entrepris en mars 2016.
- L'Agence entreprenait également une deuxième phase d'analyse et de planification des RH axée sur le perfectionnement et le maintien en poste des employés ainsi que sur les plans de relève.

Conclusion

L'Agence a instauré et appliqué des processus et des mesures de contrôle pour se doter d'une capacité suffisante afin de soutenir l'exécution du PIIF.

5.3 CADRE DE GESTION DES RISQUES

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

Pour ce qui est de la gestion des risques, au niveau du programme ou des projets, nous nous attendions à trouver :

- Qu'une méthodologie pour la détermination des risques et leur classement par ordre de priorité soit définie et documentée;
- Des processus documentés pour élaborer et appliquer les mesures d'atténuation des risques ainsi que pour assurer la surveillance des résultats;
- Que des responsables des risques, du niveau de direction approprié, soient chargés de veiller à ce que les mesures d'atténuation soient mises en œuvre comme il se doit;
- Que des rapports sur l'état des risques clés, l'efficacité des mesures d'atténuation et les risques résiduels soient mis à la disposition de la direction du programme et de la haute direction.

5.3.1 Gestion des risques liés au programme

Les risques liés au programme sont ceux qui pourraient avoir une incidence sur la capacité de l'Agence d'exécuter le plan d'investissement en respectant la portée, les délais et le budget. Nous avons constaté ce qui suit :

- Avec le temps, l'Agence a défini divers risques liés à la gouvernance ainsi qu'à la capacité interne et externe d'exécution au niveau du programme (les risques étaient manifestes dans un certain nombre de plans, de rapports et d'analyses à l'appui du financement). Dans certains cas, les risques étaient cotés en fonction de leur probabilité et de leurs incidences, même s'il n'est pas toujours clair comment les cotes ont été attribuées. Diverses stratégies d'atténuation avaient été déterminées dans différents documents que nous avons examinés.



- La liste la plus complète de risques au niveau du programme (10 risques) découle d'un forum de la haute direction de l'Agence en juin 2015. Ces risques n'ont pas été classés par ordre de priorité quant à la probabilité et aux incidences. Toutefois, chacun de ces risques a été assigné à un ou à plusieurs cadres supérieurs qui en sont devenus les responsables. Avec l'aide d'équipes de travail, ces responsables des risques ont déterminé des mesures d'atténuation à mettre en place. Les résultats de leur analyse ont été présentés à la haute direction en décembre 2015.
- La responsabilité de la plupart des risques est soit attribuée officiellement (p. ex. à la suite du forum de la haute direction en juin 2015, au VP PSI pour la gestion des biens dans son ensemble), soit assumée dans le cadre des responsabilités normales d'un poste (p. ex. divers vice-présidents assumant des rôles en matière de renforcement des capacités, d'outils et de procédures dans des domaines tels que l'évaluation environnementale, l'évaluation des impacts sur les ressources culturelles, les outils et les processus liés à l'expérience du visiteur et les outils de consultation des Autochtones).
- Nous avons trouvé des preuves de la reddition de comptes sur certains des risques et des mesures d'atténuation (p. ex. des rapports réguliers au CEG sur les résultats de la stratégie en matière de RH mentionnée ci-dessus ainsi que sur d'autres aspects des plans d'investissement et des progrès accomplis dans le cadre du programme), mais nous n'avons pas trouvé de preuves de l'établissement systématique de rapports sur les autres risques (p. ex. l'absence possible d'entrepreneurs tiers pour appuyer le programme de travaux).
- Les discussions sur les risques liés au programme font rarement référence à la notion de tolérance au risque. Le concept est intégré implicitement aux pratiques de l'Agence, même s'il n'est pas dit explicitement qu'il sert à établir des niveaux de tolérance au risque (p. ex. le degré de dépassement de programme accepté par l'Agence dans une année donnée, les fonds de réserve pour les budgets de projets approuvés). Fait intéressant, l'absence d'un degré clairement défini de « tolérance au risque raisonnable » était l'un des 10 risques relevés au forum de la haute direction.
- Enfin, il faut noter que le présent audit fait lui-même partie du cadre de contrôle des risques, qui évalue la pertinence des diverses mesures d'atténuation mises en place par la direction pour gérer certains des risques relevés préalablement, mais pas tous (p. ex. la pertinence de la gouvernance du programme, la rapidité de la prise de décisions, le recrutement efficace et rapide de nouveaux employés, la collaboration efficace avec SPAC et la pertinence des stratégies de communications).

5.3.2 **Gestion des risques associés au projet**

Les risques associés au projet sont ceux qui concernent le respect de la portée, de l'échéance et du budget de projets particuliers.

- En principe, les promoteurs de projet doivent définir les risques et les mesures d'atténuation lorsqu'ils soumettent une proposition de projet à des fins d'approbation. Ils doivent également fournir une mise à jour de l'évaluation globale des risques associés au projet dans l'outil de suivi des projets de l'Agence, au besoin.



- L'Agence dispose de quelques outils pour évaluer le risque global associé à un projet, notamment :
 - l'outil d'évaluation de la complexité et des risques des projets élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), dont l'utilisation est obligatoire pour les projets de plus de 875 000 \$;
 - une grille de cotation des risques élaborée par l'Agence qui aide à déterminer si un projet présente un risque faible, moyen ou élevé. Au moment de l'audit sur le terrain, nous n'avons trouvé aucune preuve que cet outil a fait l'objet d'une vaste diffusion.
- Nous avons constaté que les personnes qui ont présenté des demandes d'approbation pour des projets précis n'ont pas rempli systématiquement la section dans laquelle il faut définir les risques et les mesures d'atténuation.
- Nous avons également constaté que la cote globale du risque d'un projet (faible, moyenne ou élevée) attribuée par le gestionnaire de projet est indiquée de façon systématique dans l'outil de suivi des projets; toutefois, la façon dont les gestionnaires déterminent ces cotes n'est pas toujours claire.
- Le groupe de Planification des Investissement et Rapports a également créé un certain nombre d'indicateurs automatisés dans l'outil de suivi des projets afin de cibler les écarts dans divers champs de données qui pourraient indiquer un risque associé au projet (p. ex. un projet coté à faible risque, mais pour lequel très peu de dépenses ont été comptabilisées à divers moments de l'année). Les indicateurs ont été utilisés pour initier un suivi avec les gestionnaires de projet afin de déterminer les risques réels.
- Dans le cadre de la révision de sa norme de gestion de projet, l'Agence a élaboré un registre des risques dont l'utilisation sera obligatoire pour certains projets et encouragée pour d'autres. L'outil consiste essentiellement en une feuille de calcul énumérant l'ensemble des risques et des mesures d'atténuation propres au projet. Il contient également des exemples de risques communs associés à des projets de même nature. L'outil n'avait pas encore été mis en œuvre au moment de la rédaction du présent rapport.
- Nous avons trouvé peu d'indices indiquant que la haute direction avait été informée des niveaux de risque associés aux projets. Les rapports produits portaient presque exclusivement sur une analyse des données financières (fonds accordés au projet et prévisions) et sur l'état d'avancement des travaux. Certains rapports portaient sur les principales catégories de biens et les mécanismes d'exécution (les comparaisons entre l'Agence et SPAC sont fréquentes).
- Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Agence avait commencé la rédaction d'un rapport axé sur les risques associés aux projets, à la demande du Comité de vérification. Il est prévu que le rapport sera également utilisé par la haute direction.



Conclusion

En résumé, nous avons pu observer bon nombre d'éléments répondant aux attentes que nous avons en matière de détermination et d'atténuation des risques liés au programme et aux projets ainsi que d'établissement de rapports au sein de l'Agence. Nous avons aussi constaté l'existence de divers outils et processus visant à appuyer certains aspects de la gestion des risques. Cependant, nous n'avons pu constater qu'un cadre complet de gestion des risques ne soit appliqué de façon cohérente et systématique, tant à l'échelle du programme qu'à celui des projets. Certains concepts clés tels que la tolérance au risque ne sont pas systématiquement définis et abordés pour l'ensemble des secteurs de risque. En conséquence, il se peut que certaines décisions soient fondées sur des renseignements incomplets au sujet des risques ou que de nouveaux risques ne soient ni détectés/gérés.

Recommandation 1

Le VP PSI devrait examiner les cadres actuels de gestion des risques liés au programme et aux projets et mettre en œuvre un plan pour veiller à ce qu'ils tiennent compte de tous les éléments attendus (définition et cotation des risques, documentation des mesures d'atténuation et rapports, affectation des responsables des risques et définition des niveaux de tolérance au risque) et à ce qu'ils soient appliqués de façon cohérente et systématique à l'ensemble du programme d'investissement.

Réponse de la gestion

D'accord : La gestion révisera les cadres de gestion de risques au niveau du programme et des projets afin d'assurer que tous les éléments y sont inclus et appliqués de manière constante. Au niveau des projets, l'implantation du « registre de risque » contribuera à l'amélioration de la surveillance et des rapports sur les risques de programme. Au niveau des risques de programme, le comité de surveillance du programme d'investissement effectuera la revue et la mise à jour des dix risques principaux identifiés par la haute direction (en juin 2015) en incluant les stratégies d'atténuation, la responsabilité ainsi que le niveau de tolérance associée à ces risques. Le résultat de ces initiatives sera inclus dans un document sur le cadre de gestion des risques global.

Date d'achèvement ciblée: 31 décembre 2017.

5.4 PROCESSUS ADMINISTRATIFS

BLEU	Améliorations mineures nécessaires	Bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Toutefois, certains changements mineurs s'imposent pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'environnement de contrôle.
-------------	------------------------------------	--

Nous nous attendions à ce que l'Agence ait établi des processus administratifs efficaces pour appuyer la réalisation des projets, notamment des lignes directrices et des outils pertinents ainsi que des protocoles d'orientation, de formation, de transmission du savoir et de communications.

5.4.1 Lignes directrices, outils et modèles

- L'Agence a mis à jour sa norme de gestion de projet de 2011 (ainsi que les outils et les modèles connexes). La nouvelle norme a été diffusée en juillet 2016, et son entrée en vigueur était prévue pour octobre 2016. La norme de 2016 énonce les exigences relatives à la documentation sur les projets, les exigences fonctionnelles ainsi que celles liées à la surveillance et à la reddition de comptes. Elle a été rédigée de façon à



tenir compte de tous les types de projets de l'Agence, mais elle établit les exigences propres aux projets qui bénéficient de l'octroi de fonds centralisés prévus par le Cadre de gestion du Programme d'investissement.

- L'Agence a créé un certain nombre d'outils et de modèles visant à appuyer les gestionnaires de projet dans l'exécution des projets de l'Agence, notamment :
 - un modèle de demande d'approbation de projet (DAP) et des lignes directrices connexes;
 - des outils permettant d'assurer le suivi des DAP approuvées ou modifiées (le système de suivi des DAP ou SSD) et le suivi de l'état d'avancement des projets (l'outil de production de rapport d'étape);
 - des modèles permettant d'élaborer des chartes de projet, des plans de projet et les ressources requises;
 - des listes de vérification pour contrôler les exigences de documents liés aux projets et l'évaluation du rendement des projets;
 - divers documents d'orientation tels que : *Rôles et responsabilités relatifs aux chantiers de construction* et *Lignes directrices générales de l'APC en matière d'estimation des éventualités relatives à des projets de construction*.
- Des lignes directrices spécialisées ont également été élaborées pour faciliter l'évaluation des incidences sur l'environnement et les ressources culturelles et pour déterminer les besoins des visiteurs en matière de planification des biens.

5.4.2 **Orientation, formation et transmission du savoir**

- Étant donné le nombre de nouveaux employés embauchés à l'Agence pour soutenir le PIIF, un portail d'orientation a été mis en place sur l'intranet à leur intention.
- Un site, qui fournit la liste des cours de formation obligatoires pour les employés, les superviseurs, les gestionnaires et les cadres, a également été mis en ligne (parcours d'apprentissage). Il répertorie également les formations recommandées.
- Pour appuyer plus particulièrement le PIIF, l'Agence a élaboré en novembre 2015 un Guide d'orientation pour la gestion des projets et la planification des investissements. Ce document a été diffusé à tous les membres de l'Agence par courriel et sur l'intranet. Il contient toutes sortes de renseignements et de ressources visant à aider les membres de l'équipe à planifier et à réaliser des projets avec succès ainsi qu'à uniformiser la planification et la réalisation des projets dans l'ensemble du pays.
- De plus, un classeur Excel a été élaboré afin de définir les exigences de formation sur la planification des investissements de l'Agence. Ce classeur énumère tous les cours de formation obligatoires et recommandés pour les membres de l'équipe qui travaillent au PIIF, y compris la formation qui est en cours d'élaboration.
- Le Bureau de gestion de projet (BGP) a également fourni un lien vers des cours de gestion de projet pertinents offerts par l'École de la fonction publique du Canada. Au



moment de la rédaction du présent rapport, le BGP s'affairait à planifier ses propres cours pour l'automne 2016 et l'hiver 2017.

- Enfin, il a été signalé que les gestionnaires de projet échangeaient des leçons apprises lors de conférences téléphoniques nationales mensuelles organisées par l'équipe de la Gestion des biens et de l'environnement. Nous n'avons toutefois aucun détail sur le contenu de ces échanges.

5.4.3 Protocole de communications

- Une section spécifique aux infrastructures a été créée au sein de la Direction des communications de l'Agence et est responsable de la mise en œuvre d'une stratégie globale de communications en collaboration avec les unités de gestion.
- Des protocoles visant les communications sont en place et sont affichés sur le site intranet à l'intention du personnel. Le site comprend des conseils, des messages clés, des modèles, des processus ainsi que des documents de questions-réponses. Le Bureau national passe en revue tout le matériel de communications.
- Les communications internes au quotidien, c.-à-d. avec les unités de gestion ou les autres directions générales, sont la responsabilité du groupe de la Planification des investissements (téléconférences ou vidéoconférences, appels, courriels relatifs aux systèmes de données, etc.). Les directeurs d'unité de gestion (DUG) et les spécialistes fonctionnels qui participent à l'exécution du programme tiennent régulièrement et fréquemment des conférences téléphoniques afin d'échanger de l'information et des connaissances sur le PIIF.

Conclusion

Une vaste gamme de processus administratifs a été créée et communiquée, afin d'appuyer la gestion de projet, l'orientation, la formation, la transmission du savoir et les communications. Des outils et des structures de soutien supplémentaires continuent d'être mis au point.

Nous avons remarqué que les différents processus administratifs sont répartis sur plusieurs pages du site intranet de l'Agence, qu'ils ne sont pas toujours mis à jour pour refléter les changements survenus à l'Agence et qu'ils ne sont pas toujours liés de manière à faciliter la navigation d'un secteur fonctionnel ou d'un thème à l'autre.

5.5 PARTICIPATION DES INTERVENANTS

BLEU	Améliorations mineures nécessaires	Bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Toutefois, certains changements mineurs s'imposent pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'environnement de contrôle.
-------------	------------------------------------	--

Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose de processus de mobilisation à l'intention d'autres organisations gouvernementales, telles que SPAC et des tiers entrepreneurs, dans le but d'appuyer l'exécution de son programme.



5.5.1 Relation de l'Agence avec SPAC pour l'exécution des projets

Au moment de l'audit, il était prévu que SPAC exécuterait une partie du PIIF de l'Agence, soit environ 40 à 50 % de la valeur totale des projets. Dans le but de gérer cette relation importante, l'Agence :

- a signé une entente-cadre régissant le partenariat d'affaires entre les deux organisations;
 - a tenu des réunions trimestrielles des cadres supérieurs (sous-ministres adjoints, vice-présidents) des deux organisations⁵ afin d'examiner ou de résoudre toute situation (à un niveau stratégique) qui pourrait compromettre la réalisation rapide et efficace de certains projets;
 - a tenu des réunions toutes les deux semaines entre les cadres fonctionnels et les principaux intervenants du programme des deux organisations afin d'examiner ou de résoudre les principaux problèmes ainsi que de discuter de l'exécution du programme de travaux et des projets difficiles;
 - a participé à différents forums, séminaires et activités de réseautage et de partenariat;
 - a obtenu chaque semaine un rapport sur les projets à risque élevé, envoyé par des représentants de SPAC au directeur général, GBEP;
 - a travaillé de près avec SPAC afin de le renseigner sur le programme de travaux de l'Agence et d'en définir les exigences dans le but d'appuyer la planification des ressources de SPAC;
 - a créé une procédure de règlement des différends et nommé un cadre supérieur responsable du processus à l'Agence.
- Pour les projets individuels, l'Agence exige, dans sa Norme de gestion de projet 2016, que les chartes de projet de SPAC comprennent des protocoles de communications détaillés entre les membres de l'équipe de projet des deux organisations pour la plupart des projets, ainsi qu'une description de l'équipe de projet, des échéanciers, de la fréquence des réunions de l'équipe de projet et des jalons, parmi d'autres paramètres clés.
 - Nous avons constaté que des rencontres régulières avaient lieu (la fréquence étant définie dans les plans de gestion de projets) entre les promoteurs ou les équipes de projet de l'Agence et les représentants régionaux de SPAC afin de discuter de la réalisation de projets précis.

⁵ Les représentants d'autres ministères qui bénéficient des fonds du PIIF sont aussi présents à ces réunions.



- L'Agence s'est aussi entendue avec SPAC pour qu'il utilise les numéros de projet de l'Agence à des fins de facturation des services. Malgré cette mesure de contrôle, nous avons constaté que 28 % (11/40) des factures de SPAC que nous avons examinées ne comprenaient pas suffisamment d'information pour que les dépenses puissent être associées à un projet précis. Nous avons aussi remarqué que 47,5 % (19/40) des factures ne donnaient pas de détail sur la raison pour laquelle SPAC envoyait une facture à l'Agence.

Conclusion

De manière générale, les processus et les mesures de contrôle qui favorisent une relation d'affaires efficace avec SPAC sont en place. La seule exception que nous avons relevée concerne la constance avec laquelle les factures de SPAC sont liées aux projets de l'Agence et le niveau de détails nécessaire pour que cette dernière comprenne bien les coûts. Le manque d'information peut créer des inefficacités dans le suivi des coûts des projets (travail supplémentaire requis pour trouver l'information manquante) et limite la capacité de l'Agence d'exercer une diligence raisonnable à l'égard des dépenses.

Recommandation 2

Le VP PSI devrait négocier un protocole de facturation avec SPAC pour veiller à ce que toutes les données nécessaires (détails de facturation et suivi des projets) soient clairement indiquées sur les factures.

Réponse de la gestion

*D'accord : GBEP collaborera avec SPAC via les modèles de gouvernance existant pour l'initiative fédérale d'investissement en infrastructure pour s'assurer que toute l'information requise est indiqué de manière systématique sur toutes les factures. **Date d'achèvement ciblée : 31 décembre 2017***

5.5.2 Promotion de la sensibilisation et de la concurrence

- Nous nous attendions à ce que l'Agence, pour réduire les risques découlant d'un manque de fournisseurs (p. ex. retards dans la mise en branle des travaux, dépassements de coûts), adopte une approche proactive visant à informer les soumissionnaires éventuels des possibilités et à favoriser la concurrence.
- Les Services nationaux de passation de marchés encouragent les employés à communiquer avec les fournisseurs locaux pour les informer du fait que l'Agence est sur le point de publier des appels d'offres et pour les inviter à consulter le site www.achatsetventes.gc.ca ou tout autre média où les appels d'offres seront publiés. Les soumissionnaires éventuels peuvent aussi s'inscrire à titre de « *soumissionnaires intéressés* » afin d'être avisés lorsque des appels d'offres sont publiés. Lors de nos entretiens avec les gestionnaires de projet sur place, nous avons appris qu'ils avaient organisé des visites des lieux afin de sensibiliser les soumissionnaires éventuels au travail à accomplir et de répondre à leurs questions.



- Lorsque les employés communiquent avec les soumissionnaires éventuels, ils doivent à tout prix s’abstenir de révéler des détails sur les contrats éventuels, afin de ne pas procurer d’avantage concurrentiel à certains fournisseurs. Tous les gestionnaires de projet rencontrés dans le cadre de l’audit étaient au courant de cette restriction. Toutefois, un seul d’entre eux a été en mesure de fournir les documents justificatifs (p. ex. lettres, annonces publicitaires, courriels et procès-verbaux de réunions) indiquant que ses communications avec les fournisseurs respectaient ce principe.
- Un autre exemple de moyen utilisé pour encourager la concurrence était l’organisation d’une journée des fournisseurs à l’intention des soumissionnaires éventuels, sur différents projets relatifs aux voies navigables. Cette activité a rassemblé des représentants de l’Agence et de SPAC. Cette approche n’avait pas été répétée au moment de l’audit, mais les Services de passation de marchés du Bureau national cherchaient d’autres occasions de le faire.

Conclusion

L’Agence a mis en place des mesures de contrôle et des processus afin de renseigner les fournisseurs sur le travail à accomplir et de favoriser la concurrence sur ses appels d’offres.

5.6 CONTRÔLES FINANCIERS

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

Nous nous attendions à ce qu’une combinaison de contrôles de prévention et de détection soit en place pour optimiser la gestion des ressources et la reddition de comptes.

5.6.1 Affectation de fonds et surveillance des dépenses

- L’affectation de budgets aux projets dans le système financier se fait indépendamment du processus d’approbation des projets. L’affectation de fonds est déclenchée une fois qu’une DAP approuvée est envoyée à la Direction générale du dirigeant principal des finances – Gestion des ressources (DGDPF-GR) au Bureau national. La DGDPF-GR attribue le budget du projet au centre financier d’une unité d’affaires.
- Les fonds alloués font l’objet d’un double suivi. Au niveau macro, tous les fonds du PIIF ont un code indiquant leur source. Les dépenses font l’objet d’un suivi en regard de la source des fonds.
- Pour le suivi des dépenses de projet, un code de projet et des sous-codes pour chaque bien associé au projet sont créés dans le système financier. L’Agence a clairement indiqué que cet ensemble de codes de projet doit être créé par des représentants de la DGDPF et que le personnel externe à cette direction générale ne doit ni modifier ni remplacer les codes. Cependant, aucun contrôle systématique n’est en place dans le système financier pour prévenir la modification ou la suppression de la structure de



codage à cause des répercussions que ces contrôles pourraient avoir sur les opérations.

- Le fait de modifier la structure de codage ne supprime pas les dépenses du système financier, pas plus qu'il n'a d'incidence sur les états financiers, mais cela modifie le registre des dépenses affectées au projet⁶. Au moment de l'audit, aucun contrôle n'était en place pour détecter les modifications à la structure des codes de projet.
- Les dépenses de fonds du PIIF sans code de projet (appelées *transactions orphelines*) sont soumises à une surveillance. Lorsqu'un cas de ce genre est repéré, un suivi est effectué pour corriger l'erreur.
- Tel qu'il a été indiqué précédemment, les fonds destinés aux projets sont affectés à des unités d'affaires dans le système financier. Les gestionnaires administratifs et financiers de l'unité d'affaires affectent alors les fonds à des projets précis en se fondant sur les montants approuvés des DAP dans le système STAR. Pour déterminer si les montants attribués à un projet dans le système financier sont corrects, la DGDPF procède à des examens trimestriels des budgets de projet figurant dans le système de suivi des projets et vérifie s'ils correspondent à ceux figurant dans le système financier. L'obligation pour les promoteurs de projet de présenter une DAP à la fin de l'exercice pour confirmer ou reporter les fonds dont ils ont besoin permettra également de fournir la garantie que les fonds sont dépensés aux fins prévues.
- En principe, il faut établir les coûts salariaux associés au début du projet afin de mieux surveiller les coûts et les dépenses. Dans la pratique, nous avons constaté que seul un petit nombre d'unités d'affaires affectent les budgets salariaux en fonction des projets au début de l'exercice. Cette situation est attribuable au fait que de nombreux employés participent à la réalisation de multiples projets et qu'ils sont rarement en mesure de prédire avec exactitude le pourcentage de leur charge de travail qui sera associé à chaque projet. Par conséquent, la plupart des coûts salariaux sont affectés aux projets à la fin de l'exercice. Le Bureau national effectue une certaine surveillance des crédits salariaux non affectés tout au long de l'année, en se fondant sur les données du système de suivi des projets et sur les preuves que les coûts salariaux sont affectés aux projets à la fin de l'exercice.

Conclusion

Le PIIF est généralement soumis à des contrôles financiers de haut niveau. La seule lacune en matière de contrôle que nous avons décelée concernait la capacité du personnel de changer ou de modifier la structure de codage des projets dans le système financier. Des modifications peuvent entraîner l'inexactitude d'un registre des dépenses de projet utilisé aux fins de suivi.

⁶ Au cours de l'audit, nous avons repéré un cas où, à cause de modifications apportées à la structure de codage, plusieurs millions de dollars de dépenses des exercices précédents n'étaient plus reliés au projet.



Recommandation 3

Le DPF devrait examiner la gestion des codes de suivi des projets dans le système financier et élaborer des mécanismes appropriés pour assurer l'intégrité de la structure de codage au fil du temps.

Réponse de la gestion

D'accord : La DGDPF effectuera une revue de la situation, analysera les options d'ici septembre 2017 pour assurer l'intégrité de la structure de codage du système financier et des données sur les dépenses de projets. Selon les résultats de la révision et de la consultation avec la communauté des finances, de nouveaux contrôles seront mis en place au plus tard le 31 mars 2018. Pendant ce temps, des contrôles compensatoires seront mis en place d'ici le 31 mars 2017 pour assurer l'intégrité de la structure de codage du système financier et des données sur les dépenses de projets.

5.6.2 Processus de clôture des projets

Idéalement, les procédures de clôture des projets seraient bien définies et mises en œuvre en temps opportun, de façon à ce que les fonds inutilisés puissent être recouvrés rapidement et réaffectés à d'autres domaines prioritaires.

- Dans le cadre de l'audit, nous avons constaté que la procédure de clôture n'était pas comprise de tous (quatre des sept gestionnaires de projet que nous avons interrogés ne la connaissaient pas).
- La Norme de gestion de projet 2016 de Parcs Canada énonce l'orientation à suivre pour la clôture des projets. Cependant, ces lignes directrices sont presque exclusivement axées sur la clôture du point de vue de la gestion de projet (p. ex. obtenir le bon certificat et les documents de clôture), bien qu'elles renvoient à la clôture des projets dans le système de suivi des demandes d'approbation de projet (SSD) et l'outil de production de rapport d'étape (OPRE).
- Il n'y a aucune indication claire sur la façon dont doivent être informées les autres fonctions de l'Agence qui sont touchées par la clôture d'un projet. En particulier, les représentants de fonctions comme la comptabilisation des biens, la passation de marchés et l'affectation de fonds doivent être informés afin de désengager les fonds inutilisés dans le système financier, de lancer le processus de capitalisation des biens pertinents et de recouvrer les fonds inutilisés à des fins de réaffectation.

Recommandation 4

Le VP PSI devrait clarifier et communiquer comment et quand la communauté financière doit être informée de la clôture des projets pour veiller à ce que le processus de clôture soit appliqué en temps opportun dans le système financier à la fin de chaque projet.

Réponse de la gestion

D'accord : Le VP-PSI clarifiera et communiquera (c'est-à-dire via l'intranet) le processus de clôture de projet de la Norme sur la gestion de projets à la communauté des finances.



De plus, les signatures requises sur la liste de vérification des projets seront modifiée pour inclure les gestionnaires des finances et administration de l'unité concernée afin de renforcer le caractère opportun des avis communiqués concernant les mise-à-jour requises au système financier.

5.7 RAPPORTS SUR LE RENDEMENT

BLEU	Améliorations mineures nécessaires	Bon nombre de contrôles fonctionnent comme prévu. Toutefois, certains changements mineurs s'imposent pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'environnement de contrôle.
-------------	------------------------------------	--

Nous nous attendions à ce que les exigences en matière de rapports centraux soient clairement définies et respectées au moyen de données complètes, exactes et actuelles.

5.7.1 Exigences en matière de reddition de comptes

- Les renseignements qui se trouvent dans le SSD et l'OPRE constituent la base de la production des rapports internes. Les champs obligatoires de ces systèmes sont définis.
- Le format que doivent prendre les rapports destinés à la haute direction et la fréquence de ceux-ci ne sont pas définis.
- Entre octobre 2015 et juillet 2016, nous avons déterminé que 12 rapports d'étape sur le plan d'investissement avaient été déposés au CEG, ce qui correspond à un peu moins d'un rapport aux deux semaines. Lorsque nous nous sommes entretenus avec eux, les répondants ont mentionné qu'ils devaient produire des rapports toutes les deux semaines.
- Le format du rapport qu'ils doivent présenter à la haute direction varie en fonction de la présentation. Généralement, les rapports présentent de l'information concernant les pouvoirs financiers, les fonds approuvés pour des projets et les prévisions pour le PIIF ainsi que pour les autres programmes qui font partie du Programme d'investissement (budget de 2014, ICI, CoRe et Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux). De l'information sur les dépenses et l'état d'avancement des projets, en général au niveau de la catégorie de projets (autoroutes, voies navigables ou autres), figure aussi dans les rapports. Au moment de l'audit, il y avait peu d'éléments au sujet de l'état d'avancement de projets précis dans les rapports.
- En ce qui concerne la production de rapports externes, seul un rapport d'ouverture à être présenté au SCT était attendu pour l'année 2015. Ce document devait s'attarder aux investissements dans les trois portefeuilles de biens (bien patrimoniaux et biens liés à l'expérience du visiteur, autoroutes et voies navigables) et à la situation actuelle de cinq projets distincts qui étaient considérés comme présentant des risques élevés.



5.7.2 Intégrité de l'information rapportée

- Nous avons examiné des mesures de contrôle qui visent à assurer l'intégralité, l'actualité et l'exactitude des renseignements qui se trouvent dans le SSD et l'OPRE.
- En ce qui a trait au SSD, les renseignements d'origine sont reçus sous la forme d'un formulaire ou d'un modèle électronique. Les formulaires sont ensuite convertis en fichiers PDF et conservés dans le système. Certains renseignements figurant sur les formulaires sont alors saisis manuellement par le personnel du Bureau national dans des champs de données uniformisés. Les données saisies sont ensuite validées par des analystes de portefeuille qui ne participent pas au processus de saisie des données. Il incombe à l'une des directions générales du Bureau national d'assurer l'intégrité de ces données.
- La vérification de l'intégrité des données de l'OPRE est plus complexe.
- Une partie des données de l'OPRE est importée directement du SSD, et une autre est téléchargée à partir d'un fichier de données du système financier. Le reste est constitué de saisies faites par les gestionnaires de projet des unités d'affaires. Nous n'avons pas examiné les processus mis en place pour assurer l'importation correcte des données du SSD ou du système financier dans l'OPRE. Une certaine surveillance visant à assurer la conformité des données de l'OPRE et du système financier a été constatée antérieurement.
- Il existe plusieurs processus et mesures de contrôle pour assurer l'intégrité des données de l'OPRE :
 - Des lignes directrices claires au sujet des champs de la base de données qui doivent être remplis;
 - Des lignes directrices sur la façon de calculer les valeurs à entrer dans les champs, le cas échéant (p. ex. comment calculer le pourcentage de travail achevé);
 - De la formation sur la façon d'utiliser le système;
 - Des filtres appliqués dans l'OPRE pour les champs obligatoires afin de désigner toute cellule laissée vide avant qu'un renseignement ne soit transmis aux décideurs.
- Le Bureau national peut aussi produire un éventail de rapports dans le but de détecter des erreurs possibles : comparaison de différents champs de données pour détecter des incohérences, comparaison de données saisies à des dates différentes, analyse d'expressions déplacées ou montants déraisonnables.
- Lorsque des erreurs ou des anomalies sont détectées, les analystes de programme du Bureau national communiquent avec les unités d'affaires afin de les résoudre.
- Le système en entier est mis à jour quotidiennement pour refléter les changements de statut des projets. Les données financières sont extraites et mises à jour selon un horaire régulier. Les gestionnaires de projet ne suivent pas d'horaire fixe pour la mise à jour des données. De manière générale, il leur est demandé de mettre à jour tous les champs de données pertinents avant une présentation à la haute direction.



Conclusion

La structure actuelle des mesures de contrôle pour le SSD et l'OPRE est suffisante pour fournir une garantie raisonnable que les données stockées sont exactes, complètes et actuelles.



ANNEXE A À PROPOS DE L'AUDIT

Autorité

Cette mission d'audit fait partie du *Plan pluriannuel de vérification interne de Parcs Canada pour 2015-2016 à 2017-2018* tel qu'approuvé par le directeur général en juin 2015.

Objectif

L'audit a été conçu pour fournir la garantie que les cadres nationaux du Programme d'investissement sont en place et fonctionnent adéquatement en matière de 1) planification, gestion des risques et capacité organisationnelle; 2) surveillance et reddition de comptes.

Portée et approche

L'audit a porté précisément sur le cadre de gestion des projets d'infrastructure financés par le Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales (PIIF), en excluant tout projet financé par d'autres sources (budget de 2014, Conservation et restauration, Investissements centralisés en immobilisations, Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux, etc.). Il convient cependant de se rappeler que la majeure partie du cadre s'applique à toutes les catégories de projets.

Les critères d'audit ont été établis selon :

- 1) un examen des lois et règlements fédéraux pertinents, des politiques et des directives du SCT ainsi que des politiques, des directives, des lignes directrices et des procédures internes de l'Agence, dont la liste se trouve à l'annexe A;
- 2) un programme d'évaluation des risques mené par l'équipe d'auditeurs;
- 3) le cadre de planification des investissements élaboré par l'Agence;
- 4) les critères d'audit liés au Cadre de responsabilisation de gestion⁷.

Lors de l'élaboration du programme d'audit pour Parcs Canada, nous avons aussi tenu compte de programmes d'audit de certains autres ministères afin que le travail d'audit du PIIF soit cohérent à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères d'audit ont été examinés et approuvés par l'ancien VP, Politique stratégique et investissements, le dirigeant principal des finances et le dirigeant principal des ressources humaines en tant que base appropriée pour l'évaluation du processus et du cadre d'investissement global de l'Agence.

La majeure partie du travail d'audit a été effectuée entre les mois de juillet 2015 et de juin 2016, même si l'équipe a continué d'examiner les données probantes fournies par la direction jusqu'à la fin de l'automne 2016.

⁷ Mars 2011, Bureau du contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor.



ANNEXE B LOIS ET POLITIQUES APPLICABLES

Lois et règlements

Loi sur la gestion des finances publiques

Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux

Loi sur l'Agence Parcs Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Cadre de gestion intégrée du risque

Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis

Politique sur la gestion des biens immobiliers

Politique sur la gestion des projets

Document d'orientation sur le plan de gestion des projets

Politique sur la gestion des risques

Norme relative à la capacité organisationnelle de gestion de projet

Norme relative à la complexité et aux risques des projets

Agence Parcs Canada

Cadre de gestion des projets et de planification des investissements de Parcs Canada

Cadre du Programme d'investissement

Cycle du Programme d'investissement

Guide d'orientation pour la gestion des projets et la planification des investissements

Norme de gestion de projet de Parcs Canada – Décembre 2011

Profil de risque organisationnel 2015-2016

Directive pour l'évaluation des impacts de Parcs Canada

Consultation et mobilisation des Autochtones dans la planification d'investissements (guide)

Directive sur la gestion des biens de Parcs Canada

Guide et modèle d'énoncé des besoins des visiteurs pour la planification des investissements

Politique sur la gestion des ressources culturelles (GRC)

**ANNEXE C GLOSSAIRE**

AI	Audit interne
APC	Agence Parcs Canada
BAIE	Bureau de l'audit interne et de l'évaluation
BGP	Bureau de gestion de projet
CEG	Comité exécutif de gestion
CSPI	Comité de supervision du Programme d'investissement
DAP	Demande d'approbation de projet
DGDPF	Direction générale du dirigeant principal des finances
DUG	Directeurs d'unité de gestion
F et A	Finance et administration
GBEP	Gestion des biens et exécution de projets
GC	Gouvernement du Canada
GRC	Gestion des ressources culturelles
OPRE	Outil de production de rapport d'étape
PIIF	Programme d'investissement pour les infrastructures fédérales
PIR	Planification des investissements et rapports
SAP/STAR	Systèmes de gestion de l'information financière de l'Agence Parcs Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
SSD	Système de suivi d'une DAP
UG	Unité de gestion
VP	Vice-président
VP PSI	Vice-président, Politique stratégique et investissement



ANNEXE D RECOMMANDATIONS – SYSTÈME D’ATTRIBUTION DES COTES DE PRIORITÉ

TABLEAU 1 :RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L’AUDIT INTERNE – SYSTÈME D’ATTRIBUTION DES COTES DE PRIORITÉ

Priorité	État
Élevée	La direction devrait prendre des mesures immédiates à l’égard du commentaire formulé.
	1 Lacune importante sur le plan du contrôle interne
	2 Drogations importantes aux politiques ou aux procédures
	3 Exposition importante aux risques
	4 Exceptions financières importantes – pertes, déclarations inexactes, erreurs, fraudes
	5 Infractions importantes aux lois ou à la réglementation
	6 Occasion importante – revenus, économies, gains en efficience et améliorations
Modérée	La direction devrait prendre des mesures en temps utile à l’égard du commentaire formulé.
	1 Lacune considérable sur le plan du contrôle interne
	2 Drogations considérables aux politiques ou aux procédures
	3 Exposition considérable à des risques
	4 Exceptions financières considérables – pertes, déclarations inexactes, erreurs, fraudes
	5 Infractions substantielles aux lois ou à la réglementation
	6 Occasion considérable – revenus, économies, gains en efficience et améliorations
Faible	La direction devrait prendre des mesures raisonnables afin d’intégrer un plan d’action à l’égard du commentaire formulé dans le cadre normal de ses activités.
	1 Lacune mineure sur le plan du contrôle interne
	2 Drogations mineures aux politiques ou aux procédures
	3 Exposition limitée aux risques
	4 Exceptions financières mineures – pertes, déclarations inexactes, erreurs, fraudes
	5 Infractions mineures aux lois ou à la réglementation
	6 Occasion limitée – revenus, économies, gains en efficience et améliorations



ANNEXE E LISTE DE 10 RISQUES LIÉS AU PIIF ÉTABLIE PAR LA HAUTE DIRECTION (JUN 2015)

- La motivation, la santé, la productivité et l'enthousiasme de l'équipe risquent de s'amoinrir dans le cadre du travail qu'elle doit accomplir lors de l'exécution du PIIF à Parcs Canada.
- La culture de l'innovation liée à la réalisation d'un projet qui comprend un niveau raisonnable de tolérance aux risques pourrait ne pas être encouragée.
- La gouvernance qui permet d'appuyer une prise de décisions rapide au cours de l'année pourrait ne pas être optimale.
- Il pourrait être difficile de soutenir le momentum et de maintenir une durabilité à long terme.
- Le Programme d'investissement pourrait prendre le dessus sur l'identité organisationnelle et les activités.
- L'industrie pourrait ne pas vouloir participer activement ou s'intéresser à nos projets.
- Le partenariat avec SPAC, à l'échelle nationale et régionale, pourrait ne pas être efficace ou pourrait présenter une certaine incompatibilité.
- Le recrutement pourrait ne pas être efficace ou opportun.
- L'accueil et l'intégration pourraient ne pas être efficaces ou opportuns.
- Les stratégies de communications pourraient ne pas être suffisantes pour faire connaître efficacement le programme.