

Rapport de l'étude sur le processus d'examen de l'assurance de la qualité de DEO — 24 novembre 2003

Préparé pour : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Préparé par : Vérification et Évaluation

Personne-ressource : Robert Bellehumeur, Directeur
Kathy Locke, Agente de Vérification et d'évaluation
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Vérification et Évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
Introduction.....	2
<i>Contexte</i>	2
<i>Objectifs</i>	2
<i>Approche</i>	3
Principales conclusions	5
1. <i>Pas un processus de gestion de la qualité</i>	5
2. <i>Les pratiques ne sont pas uniformes</i>	7
3. <i>Les projets ne sont pas vérifiés de façon systématique</i>	7
Recommandations	9
1. <i>Processus de gestion de l'assurance de la qualité</i>	9
2. <i>Formulaires et dossiers normalisés</i>	10
3. <i>Politiques et procédures de vérification des projets</i>	10

SOMMAIRE

La section Vérification et Évaluation de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (« DEO ») a effectué une étude du processus d'examen de l'assurance de la qualité (« EAQ »). Pour l'aider dans cette étude, DEO a conclu un contrat avec KPMG LLP (« KPMG »).

Les conclusions de la présente étude sont fondées sur des entrevues menées auprès de la direction et du personnel de DEO situés dans les quatre régions et à l'Administration centrale, ainsi que sur un examen exhaustif de dossiers représentatifs des projets. Les conclusions, résumées ci-dessous, ne sont pas propres à une région ni à un programme.

- Le processus d'EAQ se limite à des listes de vérification du contenu des dossiers de chacun des programmes de DEO. Ce processus n'englobe pas :
 - un examen indépendant de la qualité du contenu des dossiers ni de leur conformité avec les politiques et procédures de DEO; ou
 - la détermination des problèmes ni l'établissement de rapports sur les résultats de l'examen.
- Le processus d'EAQ et l'utilisation de structures et de formulaires de dossiers normalisés ne sont pas uniformes d'une région et d'un programme à l'autre.
- Les projets ne sont pas vérifiés de façon systématique.

Dans l'ensemble, les processus d'EAQ actuels ne permettent pas de s'assurer que les étapes appropriées sont respectées et documentées tout au long du cycle de vie des projets de DEO.

Le présent rapport recommande que DEO :

- mette à profit le processus d'EAQ pour concevoir et mettre en œuvre un processus complet de gestion de l'assurance de la qualité;
- normalise les formulaires et dossiers relatifs aux projets dans toutes les régions;
- mette en œuvre des politiques et procédures de vérification spécifiques et officielles permettant de vérifier les accords de contribution (projets).

INTRODUCTION

Contexte

DEO a mis en œuvre le processus d'EAQ pour s'assurer que les dossiers de projet contiennent des documents qui montrent que :

- les demandes sont examinées et approuvées d'une façon complète et appropriée, et que les dossiers contiennent des « évaluations persuasives fondées sur des documents propres à soutenir les décisions d'approuver une aide¹ »;
- les projets font l'objet d'un suivi et d'une évaluation, et que le financement est utilisé aux fins convenues;
- les ressources sont utilisées de façon efficiente, et que les paiements et remboursements sont effectués rapidement¹."

Le processus d'EAQ vise à respecter les exigences spécifiques de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Ce processus ne constitue pas un processus d'assurance de la qualité comme on le conçoit normalement dans un contexte de gestion de la qualité.

À la demande du comité d'outils d'évaluation de projets (« OEP ») de DEO, Vérification et Évaluation a déterminé que le processus d'EAQ permet de contrôler efficacement les risques associés aux activités de DEO.

Objectifs

Les objectifs de la présente étude sont les suivants;

- fournir une évaluation de la mesure dans laquelle le processus réalise ses objectifs;
- déterminer les possibilités importantes d'améliorer l'efficacité du processus;
- soutenir l'examen simultané axé sur les risques de la fonction de suivi du projet et de paiement (« SPP »).

¹ Liste de contrôle du contenu des dossiers de l'EAQ et des meilleures pratiques, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

Approche

Les activités suivantes ont été exécutées dans le cadre de l'étude :

Nombre et type de dossiers initiaux examinés

Répartition régionale

Alberta 10

Colombie-Britannique 12

Manitoba 11

Saskatchewan 10

43

Répartition des programmes

PDEO, PIIC 20

Réseau de prestation de services 7

PECI et premiers emplois en sciences et technologie 5

Fondation canadienne pour l'innovation 2

Parrainage de conférences 9

43

Nombre et type de personnes interrogées

Répartition régionale

Alberta 7

Colombie-Britannique 8

Manitoba 7

Saskatchewan 5

Administration centrale

On a procédé à un examen initial exhaustif de 43 dossiers sélectionnés dans les quatre régions. L'échantillon était fondé sur des dossiers figurant dans le système financier GX de DEO pour l'exercice 2002-2003; ces dossiers étaient considérés comme fermés, et tous les fonds approuvés qui y étaient associés avaient été déboursés. L'échantillon comprenait des dossiers représentatifs des programmes et correspondait à de petites, moyennes et importantes contributions.

Les dossiers associés au Réseau de prestation de services faisaient partie de l'échantillon; cependant, le Programme de développement des collectivités en était exclu. Ce programme a fait l'objet d'une vérification et d'une évaluation externes en avril 2003. Le premier tableau ci-contre illustre une répartition des dossiers sélectionnés par région et par programme.

Les résultats de l'examen initial des dossiers ont été corroborés par les conclusions d'un deuxième examen effectué par Vérification et Évaluation dans le cadre d'un examen simultané de la fonction de SPP.

- On a interviewé 32 représentants de DEO afin de vérifier leurs perspectives à propos de l'efficacité du processus d'EAQ. Les personnes interrogées ont aussi répondu à des questions concernant l'examen de la fonction de SPP. Le deuxième tableau ci-contre fournit une répartition des personnes interrogées, par région et par fonction.
- On a examiné divers documents relatifs au processus d'EAQ (p. ex. enchaînement des opérations, formulaires-

5

types, documents de formation).

32

Répartition fonctionnelle

Politique

4

Gestion

7

SPP

8

Agents de l'élaboration de projets

7

Finances

5

Systèmes d'information

1

32



PRINCIPALES CONCLUSIONS

La présente section contient trois principales conclusions :

1. le processus d'EAQ n'est pas un processus de gestion de la qualité ni un processus de gestion des projets;
2. les pratiques ne sont pas uniformes d'une région et d'un programme à l'autre;
3. les projets ne sont pas vérifiés de façon systématique.

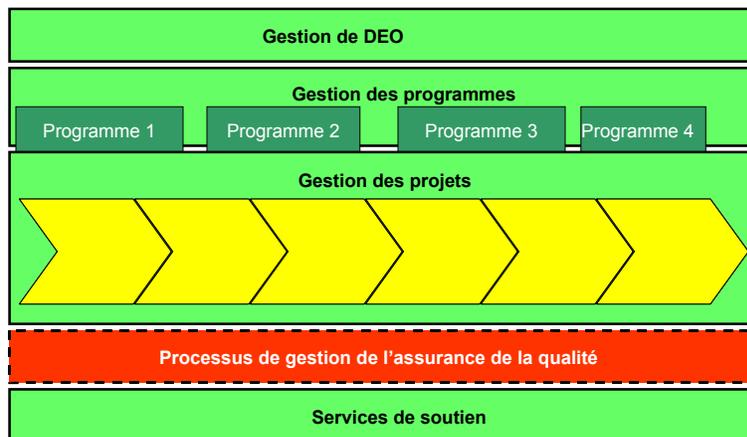
1. Pas un processus de gestion de la qualité

Le processus d'EAQ se limite à des listes de vérification du contenu des dossiers, conçues pour chaque programme de DEO. Ce processus n'englobe pas :

- un examen indépendant de la qualité du contenu des dossiers et de leur conformité avec les politiques et procédures de DEO; ou
- la détermination des problèmes et l'établissement de rapports sur les résultats de l'examen.

Pour ces raisons, il ne s'agit pas d'un processus de gestion de qualité.

Le processus d'EAQ est lent dans l'ensemble, et on le perçoit de diverses façons. « Qu'est le processus d'EAQ? » ont demandé certaines personnes interrogées. L'examen des dossiers a révélé que le processus est suivi « après coup » ou de façon mécanique pour des raisons de conformité.



DEO ne dispose pas d'un véritable processus de gestion de l'assurance de la qualité.

Le processus d'EAQ ne permet pas aux agents ni aux gestionnaires de DEO de s'assurer que les dossiers des projets contiennent suffisamment de preuves documentées de l'exécution des activités associées à la diligence raisonnable, au suivi des

projets et à la vérification des demandes.



2. Les pratiques ne sont pas uniformes

Le processus d'EAQ et l'utilisation de structures de dossiers et de formulaires normalisés ne sont pas uniformes d'une région et d'un programme à l'autre. Plus particulièrement, l'étude a révélé ce qui suit :

- Les listes de vérification utilisées dans le cadre de l'EAQ étaient remplies et classées différemment selon les régions. Par exemple :
 - dans certains dossiers, les listes de vérification étaient enfouies dans les documents du dossier, tandis que d'autres étaient classées avec d'autres documents finaux comme le contrat du projet;
 - dans certaines régions, chaque personne associée aux dossiers remplissait partiellement un exemplaire distinct de la liste de vérification de l'EAQ, tandis que d'autres régions utilisaient une liste de vérification « maîtresse » par dossier;
 - certaines listes de vérification étaient remplies à mesure que le projet évoluait, et d'autres, à la fin du projet;
- l'utilisation de formulaires variait, allant de l'utilisation intensive (p. ex. formulaires d'évaluation des demandes) à un usage très limité;
- les formulaires différaient de façon inutile selon les régions et les programmes (p. ex. listes de vérification de l'EAQ et formulaires d'évaluation des demandes);
- les structures de dossiers et les systèmes de numérotation variaient selon les régions.

3. Les projets ne sont pas vérifiés de façon systématique

Le Programme de Diversification de l'Ouest et le Programme d'investissement dans l'innovation et les communautés (« PDEO » et « PIIC », respectivement) sont assujettis aux politiques de vérification des projets soulignés dans les cadres de vérification axés sur le risque (« CVR ») de ces programmes. Par exemple, le CVR du PDEO exige qu'on procède à une vérification de tous les projets :

- dont les dépenses sont supérieures à un million de dollars;
- lorsque les risques sont élevés;
- de façon aléatoire.

La présente étude a révélé qu'il n'existe aucun processus systématique permettant de s'assurer que les vérifications sont effectuées comme l'exigent les CVR. En outre, les régions ne semblent pas se conformer de façon stricte aux CVR. Par exemple :



-
- en ce qui concerne les projets examinés dont la contribution totale était supérieure à un million de dollars ou qui présentaient un risque élevé, le dossier révélait qu'une vérification avait été effectuée par Conseils et Vérification Canada, ou fournissait une explication des raisons pour lesquelles l'évaluation n'avait pas été effectuée (p. ex. en raison de la nature du client ou du projet, parce que l'évaluation avait été effectuée par un autre partenaire participant ou parce que les demandes à ce jour ne sont pas considérables);
 - les vérifications facultatives de projets dont les contributions sont inférieures à un million de dollars ne sont pas effectuées régulièrement dans toutes les régions;
 - les régions qui procèdent à des vérifications facultatives le font en se fondant sur le jugement des agents de SPP (habituellement en réponse à une préoccupation à propos du projet ou du client); dans un cas, cette vérification était fondée sur une combinaison du jugement et une sélection aléatoire.



RECOMMANDATIONS

La présente étude contient trois recommandations qui permettent de régler les problèmes mentionnés dans les conclusions :

1. concevoir et mettre en œuvre un processus de gestion de l'assurance de la qualité;
2. normaliser les formulaires et les structures de dossier dans toutes les régions;
3. officialiser les politiques et procédures de vérification des projets.

Chacune de ces recommandations est analysée ci-dessous.

1. Processus de gestion de l'assurance de la qualité

DEO devrait mettre à profit le processus d'EAQ pour concevoir et mettre en œuvre un processus complet de gestion de l'assurance de la qualité.

Pour mettre en œuvre un tel processus, DEO devrait définir :

- la responsabilité associée à la supervision du processus;
- des normes de qualité relatives au caractère exhaustif de la qualité des documents en dossier;
- des procédures qui soulignent les processus et responsabilités concernant :
 - l'examen des dossiers et les critères d'approbation;
 - des examens périodiques et indépendants de l'assurance de la qualité de dossiers sélectionnés. De tels examens pourraient être effectués par une équipe interrégionale permutante, formée d'employés représentant le secteur Élaboration et Évaluation, la fonction de SPP et les Finances;
 - le suivi et la communication des résultats des examens de l'assurance de la qualité;
- les besoins en formation initiaux et permanents sur le processus de gestion de l'assurance de la qualité proprement dit et des secteurs spécifiques déterminés dans le cadre du processus d'examen.

L'examen de la fonction de SPP a aussi permis de déterminer la nécessité d'un processus amélioré de l'assurance de la qualité.

2. Formulaires et dossiers normalisés

DEO devrait normaliser les formulaires et dossiers relatifs aux projets dans toutes les régions.

L'examen n'a pas permis d'expliquer de façon satisfaisante pourquoi les formulaires et dossiers relatifs aux projets diffèrent selon les régions. En outre, bon nombre de pratiques et de formulaires tout à fait adéquats utilisés par des régions pourraient être mis à profit dans l'ensemble de DEO. Ce dernier devrait procéder à un examen de l'ensemble de ses formulaires relatifs aux projets et structures de dossier, et adopter des normes à cet égard.

Dans le cadre de cet exercice, DEO devrait définir un poste central de coordination dont le titulaire tiendrait à jour et distribuerait les formulaires et établirait les normes de classement.

Cette recommandation est conforme à celles qui découlent de l'examen de la fonction de SPP en ce qui concerne la nécessité d'une plus grande normalisation et d'une coordination centrale.

3. Politiques et procédures de vérification des projets

DEO devrait mettre en œuvre des politiques et procédures officielles de vérification des accords de contribution (projets).

DEO est en train d'élaborer des politiques et procédures de vérification spécifiques qui soutiendront les CVR du PDEO et du PIIC. Grâce à ces politiques de vérification, on devrait pouvoir s'assurer qu'une partie importante des vérifications de projet sont soit indispensables soit sélectionnées de façon aléatoire. Cela permettra de veiller à ce que les décisions à propos de projets de vérification spécifiques ne compromettent pas la capacité de DEO d'évaluer objectivement la mesure dans laquelle les accords de contribution sont conformes.

DEO devrait s'assurer que les politiques qui en résulteront sont bien comprises et mise en œuvre de façon uniforme dans toutes les régions. En outre, DEO devrait, dans le cadre d'un processus de gestion de l'assurance de la qualité, vérifier la conformité avec la politique de vérification.

Encore une fois, cette recommandation n'est pas conforme à celles qui découlent de l'examen de la fonction de SPP.

