



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services / Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Rapport d'étude –
Surveillance et responsabilisation
liées aux projets d'immobilisations :
le fonctionnement des comités
supérieurs de révision

Avril 2005

7050-11-35 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

Le présent document contient les résultats d'une étude sommaire effectuée par le Chef – Service d'examen (CS Ex). Cette étude axée sur le fonctionnement des comités supérieurs de révision (CSR) a été entreprise à la demande du Directeur général – Planification stratégique (DGPS). L'étude n'est pas définitive et son but est de contribuer à définir la voie à suivre.

Bon nombre de gestionnaires et de dirigeants au sein du MDN et des FC sont conscients des questions touchant le degré d'efficacité des CSR du point de vue de leur rôle et de leur fonctionnement actuels, qu'ils ont parfois directement remis en cause. Les principales questions à l'étude se rapportent à la fréquence des réunions et aux exigences en matière de temps que cela comporte pour les hauts dirigeants, ainsi qu'à la tendance qui en découle pour les comités de fonctionner parfois davantage sur le plan de la forme que sur celui du fond.

L'équipe chargée de l'étude insiste sur le besoin d'établir des paramètres de rendement clairs et d'effectuer au départ une analyse du risque couvrant toute la durée de chaque projet d'acquisition; elle conclut que les CSR devraient se réunir à l'occasion des grands jalons et événements relatifs aux opportunités/risques – y compris les transferts de projet entre des membres clés du personnel. L'objectif serait d'ajuster la fréquence et le moment des réunions des CSR afin qu'elles coïncident avec les points de décision des projets et les transitions qui méritent l'attention des hauts dirigeants. Les réunions des comités seraient ainsi mieux programmées afin de maximiser la capacité des CSR à influencer sur les progrès réalisés, les compromis et l'atténuation du risque. Les CSR planifiés périodiquement augmentent les exigences imposées aux hauts dirigeants et réduisent l'efficacité globale de la surveillance. Par ailleurs, l'équipe d'étude propose aussi que les projets à faible risque soient examinés par un CSR permanent qui contrôlerait l'ensemble des progrès d'un portefeuille de projets de ce genre.

Une autre préoccupation de longue date est le fait que les CSR dépendent souvent de la qualité de l'information et de l'analyse fournies par l'équipe du projet d'acquisition, ce qui diminue les possibilités de remise en question sérieuse. Par conséquent, l'équipe souligne l'importance des exigences en matière de rapport, et même d'un soutien analytique à l'appui des CSR. D'autres suggestions concernent la présidence et la composition des comités.

Les recommandations figurent à la page 8 du rapport et l'annexe A contient un tableau illustrant les commentaires de la direction.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
QUESTIONS DE FOND	3
CONCLUSION	8
ANNEXE A – RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	A-1



INTRODUCTION

Contexte

1. Au cours des dernières années, on a connu des difficultés relatives au coût, à l'échéancier et/ou aux résultats attendus durant certains projets d'acquisition d'immobilisations. Ces derniers comprennent, sans y être limités, le Projet d'information intégrée de la Réserve, le Centre d'opération aérienne de la région/du secteur, le Système de soutien de la guerre électronique et d'instruction Challenger, le Système de communication à très longue portée et le prolongement de la durée du véhicule chenillé M113. De telles difficultés nuisent à l'utilisateur et à l'ensemble du MDN et des FC. À cet égard, le rôle et le fonctionnement des comités supérieurs de révision (CSR) ont été un sujet de préoccupation majeur et on s'est demandé s'ils auraient pu ou auraient dû intervenir pour influencer plus positivement sur les événements.

2. Il y a quelques années, le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) a diffusé une note de service indiquant que les CSR n'effectuaient pas l'examen rigoureux des projets qui était requis et que l'assiduité de leurs membres laissait à désirer. Cette note de service laissait donc entendre que les CSR ne remplissaient pas une fonction de remise en question efficace. Des préoccupations semblables ont été formulées dans divers rapports du CS Ex. Plus récemment, le Rapport présenté au ministre de la Défense nationale par le Comité consultatif sur l'efficacité administrative, daté du 21 août 2003, recommandait que les chefs de projet utilisent les CSR pour effectuer un examen plus rigoureux des projets et que les membres de ces comités soient des dirigeants de niveau plus élevé et des cadres supérieurs susceptibles de formuler des recommandations et des conseils judicieux.

Objectif

3. Pour faire suite à la demande du DGPS, le CS Ex a entrepris une étude du fonctionnement et de la contribution des CSR. L'étude a pour but de préciser le rôle des CSR relativement à l'allocation des ressources et au processus de gestion ainsi que de proposer des recommandations sur la voie à suivre.

Portée

4. La présente étude est axée sur le Conseil supérieur de révision et sur les directives données dans le Manuel du Système de gestion de la Défense (SGD). La méthodologie utilisée comprenait l'examen de la documentation pertinente, des entrevues avec les principaux intéressés ainsi que des discussions avec des organismes gouvernementaux étrangers, aux fins de comparaison. Le rapport de l'étude n'est pas définitif et a pour but de fournir à la direction des renseignements utiles, pour examen.

Rôles et responsabilités

5. Au MDN, trois principaux comités ministériels influent sur l'affectation des ressources : le Comité des capacités interarmées requises (CCIR), le Conseil de gestion du programme (CGP) et les comités supérieurs de révision (CSR). Leurs responsabilités sont décrites ci-dessous en termes simplifiés :

Systeme d'établissement des besoins

Comité	Fonctions
CCIR	besoins généraux, objectifs de rendement, besoins

Rationalisation des choix budgétaires

Comité	Fonctions
CGP	coûts, besoins en ressources, limites de la capacité financière

Systeme de gestion des achats

Comité	Fonctions
CSR	état de l'exécution du projet barème des coûts et compromis au sujet du rendement évaluation du risque – sauvegardes

6. Les CSR font partie intégrante de cette structure. Essentiellement, les CSR sont des comités de surveillance de la gestion des projets qui, tout en demeurant conscients des enjeux du Ministère ou des programmes et en y prêtant attention, doivent se concentrer sur la gestion d'un projet particulier. Les buts des CSR sont les suivants :

- a. donner l'occasion aux cadres supérieurs qui sont touchés ou préoccupés par un projet de donner des conseils ou de faire des commentaires au chef de projet;
- b. examiner les principales décisions et les documents d'approbation;
- c. fournir à la haute direction suffisamment de renseignements généraux et d'information au sujet du projet pour permettre un examen éclairé des documents de décision;
- d. donner des directives et des conseils à l'administrateur de projet au sujet de questions précises touchant la gestion du projet.



QUESTIONS DE FOND

Mandat du CSR

7. Au fil des entrevues, il est devenu évident que les perceptions diffèrent quant au mandat du CSR, à savoir s'il doit remplir une fonction de surveillance ou une fonction de comité consultatif ou les deux.

8. Le SGD soutient clairement les deux fonctions. Par exemple, il est stipulé au chapitre 6 que : « La surveillance des projets ministériels et individuels relève du Comité de gestion du programme (CGP). Cette fonction est principalement exécutée par le biais des comités supérieurs de révision. » Un peu plus loin, on déclare que la surveillance ministérielle relève des comités supérieurs de révision. Cela signifie que le CSR exerce une fonction de remise en question ministérielle au nom du CGP. De plus, il est stipulé au chapitre 9 que : « Les CSR réalisent un examen ministériel rigoureux et certifient que toutes les questions liées au projet ont été réglées avant leur soumission à une autorité d'approbation. » De plus, la prestation de conseils est confirmée au chapitre 9 lorsqu'il est question de la responsabilisation des membres du CSR. Il est stipulé que les membres du CSR prodiguent des conseils au chef de projet et doivent répondre à leurs CEM/chefs de groupe respectifs des conseils donnés.

9. Cependant, la fonction de surveillance est entravée par la structure actuelle du CSR et la responsabilité subséquente de ses membres. Par exemple, le SGD fait la distinction entre les membres principaux et les membres associés. À l'exception du DGPS, les membres principaux sont les gestionnaires qui participent directement à la supervision du personnel de projet immédiat et qui représentent l'organisation de parrainage et l'organisation de mise en œuvre. Les membres associés siègent au nom des autres organisations du Ministère. Leur rôle principal est de prodiguer des conseils relativement à leurs domaines fonctionnels d'expertise.

10. L'équipe chargée de l'étude est d'avis que durant l'examen rigoureux des questions, les membres principaux (composés des superviseurs du personnel de projet) sont susceptibles de se trouver dans une situation de conflit d'intérêt. De plus, par définition et selon la perception, les membres associés ont un rôle réduit à jouer. Par défaut, le rôle de l'examen approfondi ministériel est donc largement transféré au DGPS.

11. Comme les examens du CS Ex et d'autres examens l'ont montré, les projets ne sont pas normalement entravés par des questions fonctionnelles, par exemple l'instruction ou l'incidence sur la structure des GPM. Ce sont des questions qui peuvent être réglées sans l'aide du CSR par les groupes responsables et le personnel de gestion du projet. Toutefois, des difficultés surviennent durant les projets parce que les risques en matière de coût, d'échéancier et de rendement n'ont pas été identifiés, suivis et/ou adéquatement gérés. Plus précisément, les domaines de risque, y compris l'énoncé des besoins, l'analyse des options, les modifications de la portée, les retards, les demandes de fonds supplémentaires, les considérations relatives à la pertinence continue du projet, les sauvegardes, la résiliation éventuelle, etc., doivent être traités du point de vue ministériel. L'équipe chargée de l'étude estime que les CSR peuvent être mieux structurés pour faciliter la fonction de remise en question/surveillance du projet.

Présidence

12. Habituellement, les CSR sont créés au début de la phase de planification du projet et sont présidés initialement par le groupe de parrainage; la présidence est ensuite transférée lorsque la phase de mise en œuvre du projet commence. À cet égard, il existe des options pour améliorer l'objectivité de l'examen approfondi du projet. En voici quelques-unes :

- a. Le parrain demeure le président pour toute la durée du projet. Cela assurerait la continuité ainsi que l'examen approfondi/la remise en question puisque le parrain s'efforcerait de veiller à ce que les produits livrés correspondent aux besoins.
- b. Le parrain et le responsable de la mise en œuvre du projet coprésident le CSR afin que les discussions soient plus ouvertes, ce qui est souvent le cas maintenant, du moins « de fait », quand les CSR sont présidés par des membres des échelons les plus élevés.
- c. Le VCEMD ou son représentant préside le CSR afin de fournir une plus grande participation ministérielle et d'assurer une évaluation plus objective. Cette option aurait l'avantage d'éliminer toutes les préoccupations relatives à l'objectivité de l'examen approfondi puisque le président serait le superviseur du directeur et de l'administrateur de projet et contrôlerait l'ordre du jour.

L'équipe chargée de l'étude est d'avis que la méthode la plus pratique consiste à demander au parrain et au responsable de la mise en œuvre de présider le CSR. Ainsi, le conseil serait mieux équilibré et plus efficace.

Composition

13. À l'heure actuelle, la composition du CSR reflète la représentation au CGP et permet aux chefs de groupe de participer aux décisions relatives au projet. Cependant, tel qu'il a été noté ci-dessus, cela a entraîné des lacunes au niveau de la participation. L'équipe chargée de l'étude est d'avis que la composition devrait se limiter aux personnes qui peuvent exercer une surveillance ministérielle sur la gestion de projets particuliers.

14. À l'exception du personnel du SMA(Mat), les personnes les mieux placées pour régler les questions relatives à la gestion du projet seraient le DGPS, les trois CEMA et le SMA(Fin SM). Les membres devraient appartenir à ces six organisations et toute autre personne ne faisant pas partie de ce groupe restreint peut être considéré comme un observateur. [Nota : Pour ce qui est des projets gérés par la GI, le SMA(GI) jouerait le rôle du SMA(Mat).] Ainsi, non seulement les réunions du CSR seraient plus faciles à gérer, mais la remise en question serait axée davantage sur les questions cruciales de gestion du projet. Si des conseils au sujet des domaines fonctionnels, p. ex., les implications sur l'instruction ou la structure de la force, sont nécessaires, on peut les obtenir en temps réel, en dehors des réunions du CSR.



Grade/niveau

15. Le Manuel du Système de gestion de la Défense (SGD) indique que le grade des représentants qui siègent aux CSR doit correspondre au coût et au risque du projet. Trop souvent, cela n'a pas été le cas. De même, les grands écarts entre les grades et les niveaux peuvent inhiber la remise en question. L'équipe chargée de l'étude fait remarquer que la participation au CSR de représentants des niveaux 1 et 2 rehausse considérablement le profil du comité et permet la discussion et la résolution de questions fondamentales. Les membres doivent appartenir à un niveau suffisamment élevé pour offrir une vue d'ensemble ministérielle et prendre des décisions de gestion à justifier. L'équipe chargée de l'étude estime que l'uniformisation des niveaux de grade encouragerait la discussion et permettrait une gestion plus efficace.

16. Si l'on décidait que le grade des membres devrait se situer tout juste sous celui du président, cela garantirait la présence de hauts gradés aux réunions d'examen des projets coûteux habituellement présidées par un représentant du niveau 1. Cette composition contribuerait aussi à réduire tout facteur inhibiteur relié aux écarts entre les grades.

Fréquence des réunions/nombre de réunions

17. Selon le SGD, les CSR devraient avoir lieu au moins une fois par an, ou plus souvent au besoin. En fait, les CSR ont tendance à être plus fréquents, particulièrement dans le cas des projets de plus de 100 M\$. Selon l'équipe chargée du projet, la fréquence et le calendrier des réunions devraient être adaptés aux étapes/événements à risque élevé et présentant de grandes possibilités qui surviennent durant le cycle de vie d'un projet. Cela exige toutefois une bonne analyse préalable du risque qui soit valable pour toute la durée du projet. Par exemple, les étapes cruciales qui peuvent nécessiter la réunion d'un CSR peuvent comprendre notamment : avant la diffusion de la Feuille de synthèse (Identification) (FS (ID)), l'approbation préliminaire de projet (APP), la diffusion du Profil de projet et évaluation des risques (PPER), l'approbation définitive du projet (ADP), la réunion du Conseil de gestion du projet (CGP), l'attribution du marché, l'examen critique des travaux de conception, les étapes du marché, la modification du marché, la date de livraison planifiée et la réalisation de la capacité opérationnelle initiale (IOC) et de la capacité opérationnelle totale (FOC). Les CSR devraient également se réunir pour superviser le transfert entre des administrateurs de projet car cela améliorerait beaucoup la responsabilisation.

18. Même si la liste d'étapes ci-dessus peut sembler longue, l'intervalle entre ces étapes peut être supérieur à un an, auquel cas un CSR annuel devrait avoir lieu. De même, si une étape dépasse son échéance dans une proportion spécifiée, p. ex., de 10 p. 100, n'importe quel membre du comité peut convoquer une réunion de ce dernier. On pourrait utiliser la base de données des investissements pour les capacités (BIC) pour suivre l'atteinte des étapes.

19. On a indiqué à l'équipe chargée de l'étude que les CSR étaient trop nombreux pour qu'ils puissent effectuer un examen approfondi et une analyse détaillée. Dans certains cas, le chef de projet peut devoir assister à plus de 40 CSR par an. Par conséquent, l'équipe propose que le CSR se réunisse moins souvent dans le cas de projets dont la valeur est inférieure à 30 M\$ (pouvoir d'approbation ministérielle); ces derniers pourraient être supervisés par un ou des CSR

permanent(s) qui se réuniraient deux fois par an pour évaluer les progrès d'un grand nombre ou d'un portefeuille de projets de moindre envergure et de moindre risque. Les membres de l'équipe reconnaissent que la valeur monétaire du projet n'est que le premier critère pour déterminer les projets dont les risques sont moins élevés.

Rapport/ordre du jour standard

20. Si l'on réduit le nombre de membres du CSR et si on lui accorde le mandat de remettre en question, l'ordre du jour devrait, à tout le moins, être axé sur un compte rendu de l'analyse du risque du projet et des stratégies d'atténuation de ce dernier ainsi que sur la situation des paramètres cruciaux de rendement qui touchent le coût, le calendrier et le rendement. Les membres du comité voudraient être informés sur les éléments suivants : réalisations du projet, événements à risque imminents, risques surmontés, stratégies d'atténuation du risque qui ont été efficaces ainsi que n'importe quel changement important dans les besoins, le personnel du projet, etc. Les membres du CSR voudraient également recevoir de l'information sur la consommation des ressources (y compris les ressources de contingence) relatives aux étapes de la livraison (temps d'absorption) ainsi que sur tous les compromis entre le temps, le coût, la portée et le rendement.

21. Le processus de préparation de ce type de réunion pourrait avoir autant d'incidence que la réunion elle-même. En fait, cette dernière ne serait qu'une façon d'officialiser la discussion qui aurait nécessairement eu lieu avant la réunion. On a diffusé dernièrement une liste de contrôle pour le CSR à partir de laquelle un ordre du jour standard pourrait peut-être être élaboré. Cependant, le but serait de favoriser la discussion plutôt que de fournir un outil de contrôle rapide.

Secrétariat

22. À la suite d'examens antérieurs (en 1986 et en 1992), on a recommandé l'établissement d'un secrétariat du CSR. Cependant, on n'a pas appliqué cette recommandation, principalement en raison du manque de personnel disponible. L'équipe chargée de la présente étude fait observer que ce soutien administratif/analytique est offert à l'heure actuelle au moyen de certains engagements AP dans d'autres domaines. Si ces ressources AP étaient coordonnées, un CSR restructuré pourrait être assisté d'un secrétariat permanent, ce qui contribuerait à offrir un soutien et à assurer une continuité relativement aux questions traitées. Le secrétariat pourrait être élargi pour fournir des informations techniques et spécialisées si le besoin s'en faisait sentir à l'avenir. Le secrétariat participerait à tout le cycle de vie du projet, et tant le DP que l'AP y auraient accès. Si l'on devait créer un secrétariat professionnel fournissant un soutien analytique, il faudrait embaucher du personnel supplémentaire et lui donner une formation en gestion de projet.

23. La première étape recommandée par l'équipe chargée de l'étude est la création d'un secrétariat ministériel pour offrir un soutien administratif aux CSR.

Responsabilité

24. Le chef de projet devrait continuer de relever du Sous-ministre pour ce qui est de la livraison du projet. Les membres des CSR devront rendre compte à leur chef de groupe respectif pour les conseils qu'ils ont donnés et des décisions prises.

Gouvernance

25. Un certain nombre de questions de coordination ont une incidence sur la structure des comités ministériels, particulièrement le CCIR, le CGP et le CSR. Même si la composition de ces comités se chevauche, il semble qu'il existe une certaine dysfonction dans la prise en charge de leurs responsabilités respectives. La division des responsabilités entre la planification de la force, le programme et la budgétisation, ainsi que la gestion de l'acquisition semble être devenue floue. Selon l'équipe chargée de l'étude, il y a suffisamment de chevauchements et d'omissions dans les responsabilités et la structure de ces comités pour justifier un examen détaillé de la gouvernance ministérielle afin d'assurer la coordination et d'éviter le chevauchement des décisions.



CONCLUSION

26. Pour conclure, l'équipe chargée de l'étude est d'avis que les CSR ont été créés pour donner des conseils sur la gestion des projets et la remettre en question. Cependant, la structure actuelle inhibe la fonction de surveillance. Par conséquent, les CSR devraient être restructurés et renforcés sur les plans de leur composition, de la présidence, du grade des membres, de la fréquence des réunions et de la prestation d'un soutien par un secrétariat.

RECOMMANDATIONS

27. Les recommandations suivantes sont faites :

1. Les CSR devraient se réunir à l'occasion d'étapes clés et de points tournants dans les risques au lieu d'une fois par an. Les seuils établis pour les retards par rapport aux étapes et pour la majoration des coûts devraient influencer sur la fréquence des réunions.
2. Les CSR individuels devraient se réunir seulement à l'égard des projets d'une valeur supérieure à 30 M\$ et d'autres projets dont le profil de risque est plus élevé; les autres projets seraient étudiés par un ou des CSR permanent(s).
3. Les CSR devraient être coprésidés par le parrain et le responsable de la mise en œuvre du projet.
4. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, les CSR devraient être composés de membres de même grade/niveau ou de pas plus d'un échelon sous celui du président.
5. Il faudrait éliminer la distinction entre les membres principaux et associés. La composition du comité devrait être limitée aux personnes qui peuvent assurer une supervision ministérielle de projets particuliers, p. ex., des membres du personnel du SMA(Mat), du VCEMD, des CEMA et du SMA(Fin SM).
6. L'ordre du jour des CSR devrait porter sur des sujets prédéterminés qui seraient documentés par des rapports et se concentrer sur les risques, les stratégies d'atténuation des risques et les indicateurs cruciaux (p. ex., le temps d'absorption) relatifs au temps, au coût et aux objectifs de rendement, ainsi que sur les compromis pertinents.
7. Il faudrait envisager l'établissement d'un secrétariat ministériel qui fournirait un soutien analytique aux CSR.

Un tableau récapitulatif la nature des réponses de la direction aux recommandations ci-dessus figure à l'annexe A.



ANNEXE A – RÉPONSE DE LA DIRECTION

Le tableau ci-dessous illustre la réaction de la direction aux recommandations énumérées à la page précédente (8) du présent document. Le tableau est organisé conformément au niveau global d'assentiment de la direction, c'est-à-dire que les recommandations bénéficiant du plus grand consensus de la direction sont énumérées en premier.

Réponse de la direction aux recommandations du CS Ex									
N° de la rec	DGPS	SMA (Mat)	SMA (Fin SM)	SMA (GI)	SMA (IE)	SCEMD	CEMFA	CEMFM	Niveau global d'accord
1									
6									
5									
3									
4									
7									
2									

Légende

D'accord avec la recommandation	En partie d'accord avec la recommandation	Pas d'accord avec la recommandation
---------------------------------	---	-------------------------------------

