

Suivi de l'examen du Fonds d'apprentissage

Octobre 2003

***Direction de la vérification et
de l'évaluation***

Étapes d'approbation du rapport

Début du suivi	Mai 2003
Rapport terminé	Octobre 2003
Rapport approuvé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation	8 janvier 2004

Liste des sigles utilisés dans le rapport

CGE	Conseil de gestion de l'environnement
CMVE	Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation
CSSC	Charte du savoir au service des Canadiens
DGIS	Direction générale de l'intégration du savoir
DVE	Direction de la vérification et de l'évaluation
EC	Environnement Canada
GAP	Gestion, administration et politiques
Op-GAP	Opérations – Gestion, administration et politiques
RH	Ressources humaines

Table des matières

SUIVI DE L'EXAMEN DU FONDS D'APPRENTISSAGE	1
CONTEXTE ET SITUATION ACTUELLE	1
DOMAINES REQUÉRANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	1
RISQUES	2
RECOMMANDATIONS INITIALES ET MESURES PRISES	3
CONCLUSION	9

Suivi de l'examen du Fonds d'apprentissage

À l'origine, un suivi a été prévu deux ans après l'Examen; cependant, à la suite de la demande du directeur du Fonds d'apprentissage, il a été reporté d'un an. Entre-temps, en juin 2002, le Fonds a été rebaptisé, devenant le Fonds d'innovation et d'apprentissage. En outre, sa gestion a été déplacée et ne relève plus de la Direction générale des ressources humaines, mais de la Direction générale de l'intégration du savoir, ce qui est venu ajouter à la complexité du suivi.

Le suivi visait à déterminer la pertinence, l'efficacité et l'opportunité des mesures de gestion prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans l'Examen initial. Les suivis sont importants puisqu'ils constituent pour la haute direction un indicateur essentiel du niveau de mise en œuvre des recommandations et des correctifs apportés par rapport à la réponse de la direction.

Les mesures prises par les responsables du Fonds d'apprentissage n'ont pas permis de mettre en œuvre toutes les recommandations; il est donc recommandé de prendre d'autres mesures de suivi.

Contexte et situation actuelle

Au moment de l'Examen initial, le Fonds d'apprentissage était géré par le directeur de la Planification stratégique et du Développement, au sein de la Direction générale des ressources humaines (RH) d'EC. Cependant, par la suite, en février 2003, sa gestion est passée de la Direction générale des RH à la Direction générale de l'intégration du savoir (DGIS), sous la supervision du directeur intérimaire, Stratégies du savoir. Par la même occasion, on a créé le Fonds d'innovation et d'apprentissage, à partir de l'ancien Fonds d'apprentissage. À la suite de cette transition, la gestion et les activités du Fonds ont changé.

Le présent rapport de suivi est fondé sur l'information recueillie par les gestionnaires actuels et précédents du Fonds, en vue de déterminer dans quelle mesure l'essentiel des recommandations a été appliqué. Certaines des recommandations de l'Examen initial n'ont pas été mises en œuvre.

Domaines requérant une attention particulière

Certains progrès ont été réalisés, mais il reste encore des améliorations à apporter au sujet de l'évaluation de la série de projets financés en vue de déterminer les effets cumulatifs du programme, année après année, ainsi que d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de rendement et de surveiller les répercussions des projets.

Risques

Le Ministère consacre annuellement 1,25 million de dollars aux projets d'apprentissage et, maintenant, d'innovation. Le processus de sélection des projets est rigoureusement appliqué; cependant, on note un manque d'efforts ciblés de gestion du portefeuille de projets en tant que programme et aucune structure continue pour l'examen des répercussions cumulatives du programme sur le Ministère. De plus, on constate l'absence de surveillance active et de mesure des résultats axés sur le rendement. Le degré de risque pour le Ministère est faible en ce sens que les fonds sont affectés à l'interne à des projets du Ministère qui ont des résultats escomptés définis. Toutefois, le Ministère n'a pas la structure nécessaire pour examiner attentivement les résultats de ce programme, ce qui laisse sans réponse certaines questions sur la direction du programme et son orientation future. Ainsi, il y aurait là une occasion distincte de maximiser l'investissement annuel et une possibilité de resserrer la supervision du Fonds par la direction.

Recommandations initiales et mesures prises

Recommandation 1 - Mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
L'examen initial recommandait l'établissement, pour le Fonds d'apprentissage, d'un plan d'affaires pluriannuel, stratégique, axé sur les résultats et qui corresponde aux priorités du Ministère, par l'équipe du programme en collaboration avec les représentants du CGE.	La direction du Fonds d'apprentissage a convenu que des liens plus étroits avec le plan d'affaires du Ministère, le plan de gestion stratégique des ressources humaines et les plans des secteurs d'activité seraient plus appropriés et applicables à EC. Elle a aussi proposé une rencontre des membres du comité décisionnel en milieu d'exercice afin qu'ils participent tôt à l'établissement ou à l'adaptation des priorités annuelles du Fonds d'apprentissage, ce qui permettrait d'arriver au résultat voulu avec beaucoup moins d'efforts à déployer sur le plan administratif et faciliterait la mise en œuvre des changements annuels appropriés.	<p><i>La réponse proposée de la direction a été étudiée et rejetée par la direction en 2000; la table de concertation GAP a entrepris de déterminer les priorités du Fonds d'apprentissage. Pour l'exercice de 2002-2003, les priorités ont été approuvées par les Opérations – GAP (Op-GAP) et la table GAP à l'automne 2001. Les mesures visant à modifier la démarche adoptée pour le Fonds d'apprentissage en 2001 ont été reportées jusqu'à la fin des activités entreprises pour transformer le fonds existant en Fonds d'innovation et d'apprentissage. Le mandat du nouveau Fonds a été élaboré à l'intention de la table GAP et le Fonds a été transféré à la Direction générale de l'intégration du savoir en février 2003. Des liens avec les priorités des secteurs d'activités ainsi qu'avec le plan d'action de la CSSC ont été intégrés au nouveau Fonds.</i></p> <p><i>Concrètement, il est peu probable que le Fonds puisse établir un plan d'action à long terme dans un avenir immédiat. Le volet innovation du Fonds exige un maximum de souplesse. Les plans d'activités du Ministère ont actuellement une durée de vie de trois ans et font l'objet de révisions substantielles, année après année. De plus, les plans d'activité semblent être préparés, pour chaque année, au cours du quatrième trimestre de l'année précédente, alors que l'exercice devrait avoir lieu pendant le troisième trimestre.</i></p>

Évaluation des mesures prises – Appliquée

En général, les mesures prises respectent l'esprit et l'intention de la recommandation. Des orientations et des conseils de la haute direction sont offerts par l'entremise du processus de la table GAP. Le processus d'établissement des plans d'activités, et les priorités connexes, est considéré comme étant trop changeant et subit des changements constants, ce qui nuit à la possibilité de planifier à long terme. Maintenant, avec la dimension supplémentaire de l'innovation, cette dynamique est d'autant plus évidente.

Recommandation 2 – Partiellement mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
Une des recommandations de l'Examen initial était de fournir un résultat cumulé et de produire chaque année une analyse et un rapport portant sur le Fonds d'apprentissage et d'inclure ces résultats dans le rapport annuel présenté au CGE.	La direction a reconnu qu'un résultat cumulé et une analyse annuelle sont souhaitables et devraient être intégrés dans le rapport annuel remis au CGE. Elle a aussi proposé d'examiner les exigences et les conséquences financières de ces ajouts dans le cadre d'autres priorités opérationnelles et stratégiques prévues pour l'exercice de 2001-2002.	<p><i>La Direction générale des RH publie des rapports de fin d'exercice sur les projets depuis plusieurs années, mais n'a pas les ressources nécessaires pour faire une évaluation-bilan des résultats obtenus par les projets subventionnés par le Fonds ou de leurs effets à long terme.</i></p> <p><i>Ce concept a été intégré au mandat du nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage qui exige un rapport annuel et une réunion de suivi avec les chefs de projets pour faciliter le transfert de connaissances, d'expérience et de savoir à d'autres parties du Ministère.</i></p> <p><i>Le Bureau de la coordination du savoir a assigné des ressources précisément à la réalisation de ces analyses.</i></p>

Évaluation des mesures prises – Partiellement mise en oeuvre

Le résultat cumulatif de l'ensemble des projets financés chaque année n'a pas été évalué de sorte que l'initiative ressemble à une série de projets sans liens entre eux; il n'y a pas encore eu de rapport détaillé des résultats d'ensemble obtenus pour le Ministère. C'est là une facette importante de l'exercice si le Ministère veut maximiser l'investissement annuel et pouvoir apprendre d'année en année. Actuellement, le Ministère n'a pas la structure nécessaire pour examiner les résultats de ce programme, ce qui laisse sans réponse certaines questions sur la direction du programme et son orientation. Bien que le concept soit intégré au nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage, il est trop tôt pour en faire l'analyse puisque le démarrage du Fonds est trop récent.

Le manque de fonds a été cité comme une restriction du Fonds d'apprentissage original. Le Fonds avait été géré volontairement de façon ponctuelle; sa gestion n'a pas été prise en compte au cours de l'examen du rendement du gestionnaire. Actuellement, la directrice générale de la DGIS, chargée du nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage, reconnaît officiellement la nécessité d'une gestion ciblée et de ressources consacrées à cette seule fin.

Si la gestion ou l'affectation de ressources présente encore des difficultés, nous proposons d'assigner les fonctions particulière à un poste donné (comme un gestionnaire à temps plein ou partiel du Fonds disposant de quelques ressources de soutien). Ce poste serait chargé de l'application du Fonds et devrait rendre compte de son efficacité, dans le cadre des ses fonctions. Pour un fonds qui attribue 1,25 M\$ à des projets d'apprentissage et d'innovation au Ministère, il serait raisonnable de penser que l'affectation des fonctions à un poste permanent en améliorera le succès. Cette mesure réduirait aussi les risques pour le Ministère. Si le Fonds connaît des difficultés financières, peut-être qu'une petite partie des sommes dont il dispose devrait être affectée aux frais opérationnels.

Recommandation A :

La directrice générale de l'Intégration du savoir, devrait renforcer la gestion du Fonds d'ici février 2004, soit avant la prochaine série d'attribution des fonds.

Réponse de la direction:

La Direction générale de l'intégration du savoir n'a pas reçu l'allocation à des fins particulières pour les travaux liés à la CSSC (y compris à la gestion et à l'administration du Fonds d'innovation et d'apprentissage) avant la fin du printemps 2003. Une partie du processus de planification du travail pour la fonction du Bureau de la coordination du savoir (entrepris en août 2003) comprend la planification des ressources affectées précisément aux travaux dans les trois domaines principaux du Fonds : administration et gestion; évaluation du processus; apprentissage tiré de chacun des projets. La Direction générale de l'intégration du savoir est d'accord avec la recommandation et tentera de mettre en place un processus d'analyse cumulative et annuelle au niveau du programme avant le prochain cycle de planification.

Recommandation 3a - Mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
On recommande d'apporter les améliorations suivantes au processus : a) Revoir les critères de sélection de projets pour s'assurer qu'ils correspondent au nouveau plan d'activités du Fonds d'apprentissage;	a) La direction a accepté de revoir les critères de sélection de projets et de les faire davantage correspondre aux plans du Ministère en utilisant les documents existants et en modifiant le rôle du comité décisionnel.	a) <i>Se reporter à la réponse à la recommandation 1. Le nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage utilise les priorités du Ministère comme exigences de sélection des projets. Les nouveaux critères d'évaluation sont basés sur le plan d'action de la CSSC et d'autres priorités ministérielles. Les principaux critères de financement des projets sont l'appui des priorités ministérielles, le caractère innovateur et l'apprentissage.</i>

Recommandation 3b – Non mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
On recommande d'apporter les améliorations suivantes au processus : b) Tenir à jour une base de données de référence sur le Fonds (modèle déjà conçu);	b) La direction a approuvé en principe la mise à jour continue d'une base de données de référence et a fixé une nouvelle échéance, soit le 30 juin 2001.	b) <i>Le modèle mis au point par l'équipe d'examen était lourd et exigeait une trop grande main-d'œuvre pour pouvoir servir de base de données au Fonds d'apprentissage. Sa mise en œuvre exigeait l'accord de la haute direction et l'affectation de ressources humaines et financières à la gestion du Fonds. Ni l'un ni l'autre n'ont encore été obtenus. Il semble que les méthodes proposées pour le contrôle et la gestion aient été excessives compte tenu de l'envergure du Fonds et de l'absence de grandes préoccupations au sujet de la méthode existante de gestion du Fonds. La base de données n'a pas été transférée au nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage et n'est donc pas mise à jour.</i>

Recommandation 3c - Partiellement mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
On recommande d'apporter les améliorations suivantes au processus : c) Définir des mesures de rendement pour le programme;	c) La direction du Fonds d'apprentissage a accepté de resserrer les mesures de rendement pour le programme du Fonds d'apprentissage, de même que les exigences relatives aux mesures de rendement dans les propositions de projets.	c) <i>Peu de mesures concrètes ont été prises sur ce plan puisque la table GAP a décidé de ne pas apporter de changement au mandat du Fonds d'apprentissage en 2001, et les autres travaux ont été reportés jusqu'à l'élaboration du mandat du Fonds d'innovation et d'apprentissage. Des exigences additionnelles relatives aux mesures de rendement ont été intégrées au mandat du Fonds d'innovation et d'apprentissage. En vertu du nouveau Fonds, la documentation et l'évaluation des projets constituent une étape critique pour les critères du Fonds, de même que pour le maintien permanent de l'innovation à EC.</i>

Recommandation 3d - Partiellement mise en oeuvre

Recommandation	Réponse de la direction	Mesures prises
On recommande d'apporter les améliorations suivantes au processus : d) Étudier un échantillon de projets pour en connaître l'incidence.	d) Si des ressources supplémentaires devaient être consacrées à ce projet au cours de l'exercice de 2001-2002, la direction avait accepté d'étudier un échantillon de projets pour en connaître l'incidence. De plus, elle a proposé que cette étude serve de projet de suivi à confier au groupe de la vérification dans les années à venir.	d) <i>Aucune ressource additionnelle n'a été affectée à la gestion et à l'administration du Fonds d'apprentissage; par conséquent, aucune mesure n'a été prise à l'égard de cette recommandation.</i> <i>Le nouveau Fonds a démarré en 2003-2004. Aucun de ces projets n'est terminé; il est donc trop tôt pour en mesurer les répercussions. Cette mesure est prévue pour le prochain exercice, une fois que les projets de cette série seront terminés.</i>

Évaluation des mesures prises – 3a Mise en oeuvre; 3b Non mise en oeuvre; 3c, 3d Partiellement mises en oeuvre

La recommandation 3a a été mise en oeuvre, la recommandation 3b n'a pas été mise en oeuvre et les recommandations 3c et 3d ont été partiellement mises en oeuvre. Il est trop tôt pour évaluer plusieurs des aspects de la gestion des activités du nouveau Fonds d'innovation et d'apprentissage en tant que programme.

Même si une base de données avait été créée pour appuyer le maintien d'une source constante et fiable d'information au sujet des activités du Fonds d'apprentissage, aucune mesure n'a été prise. Il est trop tôt pour évaluer la mise en oeuvre et l'utilisation des mesures de rendement; étant donné que le démarrage du nouveau Fonds a eu lieu en 2003, aucun rapport n'a encore pu être préparé. De plus, il est trop tôt pour évaluer l'analyse des répercussions des projets. Maintenant, l'information à propos du programme et de ses activités est encore plus importante compte tenu du nouveau volet d'innovation qui y a été ajouté.

Recommandation B :

La directrice générale de l'Intégration du savoir devrait réexaminer l'ensemble des activités de gestion que le Fonds devrait envisager (base de données, mesure du rendement et contrôle) dans le cadre des activités et de la gestion du Fonds, d'ici février 2004, avant la prochaine série d'attribution des fonds.

Réponse de la direction :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et la Direction générale de l'intégration du savoir a l'intention de créer une base de données ou un autre moyen approprié de suivre le succès des projets financés par le Fonds d'innovation et d'apprentissage et veillera à consulter l'équipe d'examen afin de connaître le modèle qu'elle avait présenté au gestionnaire du Fonds d'apprentissage et de déterminer quels éléments pourraient y être intégrés. Entre-temps, une feuille de calcul électronique sert à suivre tous les projets, à partir de la proposition jusqu'au financement.

La mesure pourrait raisonnablement commencer seulement à partir de la mise en place du nouveau Fonds et par la communication aux requérants des critères de mesure lorsqu'ils reçoivent les fonds; la mesure de rendement a maintenant été intégrée aux conditions de financement. Ces exigences sont prévues dans le cadre du Fonds de 2003-2004. De plus, nous prévoyons consulter la Direction de la vérification et de l'évaluation au fur et à mesure de l'évolution du processus afin d'obtenir ses conseils.

Le processus de présentation des projets pour 2003-2004 exigeait des requérants qu'ils indiquent les résultats possibles qu'ils devraient être en mesure d'obtenir au moyen de leurs projets. Sachant que les requérants n'ont pas eu de matériel des années précédentes à utiliser comme modèle, ce qui est obtenu pour chaque projet pourra être utilisé afin de contrôler un échantillon de projets en vue d'en déterminer les répercussions. Cette mesure a été intégrée aux plans de travail du Bureau de la coordination du savoir pour 2003-2004 (pour établir le cadre) et pour 2004-2005 (pour analyser les projets de 2003-2004 une fois qu'ils seront terminés).

Conclusion

Les responsables du suivi jugent qu'il est nécessaire d'appliquer les recommandations d'origine pour réduire les risques posés pour le Ministère par le Fonds maintenant rebaptisé d'innovation et d'apprentissage. Afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens, il faudrait porter une plus grande attention à la gestion et au fonctionnement du Fonds. Compte tenu des récents changements apportés au Fonds, il est proposé de prendre des mesures de gestion qui assureront une plus grande stabilité, afin que certaines des recommandations de l'Examen initial soient mise en oeuvre. Une attention continue de la direction, qui apporterait la stabilité et préserverait la mémoire institutionnelle du Fonds, est une condition préalable de succès.

Selon certaines indications, le personnel qui s'occupe de la gestion du Fonds n'est pas encore stable et pourrait changer de nouveau; on propose de procéder à un transfert de connaissances entre gestionnaires afin que la mémoire ministérielle au sujet du Fonds soit préservée. Ce transfert de connaissances entre gestionnaires assurerait une plus grande uniformité et favoriserait l'amélioration.

Les deux nouvelles recommandations (A et B) visant à donner plus de stabilité et à améliorer les activités de gestion sont formulées à l'intention de la directrice générale de l'Intégration du savoir, et devraient être mise en oeuvre avant le prochain exercice d'attribution des fonds, en février 2004.