



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Renseignements NON CLASSIFIÉS.

Examen du processus des présentations
au Conseil du Trésor (CT)/
ministre de la Défense nationale (Min DN)

Juillet 2009

7050-47 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

Le présent examen représente un niveau moyen d'assurance.



Table des matières

Liste d'abréviations	i
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte	1
Objectif	1
Portée	1
Méthodologie	2
Critères d'examen.....	2
Observations et recommandations	3
Capacité du processus des présentations	3
Rôles, responsabilités et responsabilisation	6
Processus d'approbation défavorable aux risques	11
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Analyse de la capacité du processus des présentations	B-1
Annexe C – Chemin critique du processus actuel des présentations	C-1
Annexe D – Activités du processus proposé et chemin critique	D-1
Annexe E – Délais historiques d'approbation des présentations	E-1



Liste d'abréviations

ADP	Approbation définitive de projet
AP	Administrateur de projet
APP	Approbation préliminaire de projet
BC	Bureau consultatif
BP	Bureau de projet
BPR	Bureau de première responsabilité
C Prog	Chef de Programme
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CGP	Conseil de gestion du programme
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion
CS Ex	Chef – Service d'examen
CSR	Comité supérieur de révision
CT	Conseil du Trésor
DB	Directeur – Budget
DFECS	Directeur – Finances et établissement des coûts (Stratégie)
DG G Fin	Directeur général – Gestion financière
DGSMP	Directeur général – Services ministériels et partagés
DP	Directeur de projet
DPFCP	Directeur – Planification des Forces et coordination du programme
DRAS	Directives sur la rémunération et les avantages sociaux
DSMS	Directeur – Services ministériels stratégiques
ECRP	Évaluation de la complexité et des risques des projets
FC	Forces canadiennes
GAP	Guide d'approbation des projets
GCM	Gestion du contrôle des changements
MC	Mémoire au Cabinet
MDN	Ministère de la Défense nationale
Min DN	Ministre de la Défense nationale
N1	Niveau 1
PILT	Plan d'immobilisations à long terme
PSIC	Plan stratégique d'investissement dans les capacités



RASE	Régime d'avantages sociaux des employés
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SM	Sous-ministre
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
TPS	Taxe sur les produits et services
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



Sommaire des résultats

La demande accrue d'approbations de projets d'immobilisations nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* mettra à plus rude épreuve le processus d'approbation des dépenses du ministère de la Défense nationale (MDN). Le nombre d'approbations de projets triplera au cours d'une période de six mois, ce qui excédera la capacité actuelle du processus des présentations.

L'un des buts du processus actuel des présentations ministérielles, adopté en juillet 2007³, était de faire en sorte que les demandes d'approbation de projets soient prêtes à être signées lors des réunions du Conseil de gestion du programme (CGP). Dans la majorité des cas, les présentations ne sont prêtes aux fins de signature que six semaines après les réunions du CGP. Par conséquent, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a été prié d'examiner le processus des présentations, plus précisément la gouvernance de l'approbation des présentations de projets d'immobilisations au Conseil du Trésor/ministre de la Défense nationale (CT)/Min DN), pour s'assurer que le processus est aussi efficient et efficace que possible.

Évaluation globale

Bien que le processus des présentations ministérielles soit efficace¹, il pourrait être plus efficient² et plus favorable à la prise de risques. On peut le rationaliser en synchronisant davantage les activités, en éliminant le double emploi et

Observations et recommandations

Capacité du processus des présentations. Si le processus des présentations reste le même, de 35 à 66 des 143 présentations prévues de projets d'immobilisations ne seront pas terminées au cours d'une période de six mois⁴. Les ressources humaines et les outils d'information limitent la capacité actuelle du processus des présentations. L'application proposée pour la base de données de suivi des présentations ministérielles répond à la moitié des besoins.

¹ L'efficacité désigne la production d'un effet ou la capacité de produire un effet donné. Sawyer's Internal Auditing, 5^e édition. Le processus des présentations du MDN a été jugé « acceptable » en février 2008, d'après le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du CT.

² L'efficience désigne la capacité de produire ou de fonctionner en gaspillant le moins d'énergie possible. Sawyer's Internal Auditing, 5^e édition.

³ Le Directeur général – Services ministériels et partagés (DGSMP) est responsable du processus des présentations au CT. Il l'a révisé et fait approuver par le Comité de gestion de la Défense en 2007.

⁴ Si l'on accorde une plus grande priorité aux présentations non liées aux immobilisations, cela pourrait retarder un maximum de 66 présentations de projets d'immobilisations.



Introduction

Contexte

Ces dernières années, on a assisté dans les Forces canadiennes (FC) à une demande accrue visant la modernisation des systèmes de combat et l'amélioration de l'infrastructure dans les bases et escadres d'un bout à l'autre du Canada. La Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, publiée en juin 2008, indiquait le plan d'investissement établi par le gouvernement pour doter les FC des capacités pertinentes et relever les défis du Canada en matière de sécurité dans l'avenir. Cette stratégie annonçait des acquisitions d'équipement de 60 milliards de dollars (G\$) ainsi que des améliorations d'infrastructure de 40 G\$ au cours des vingt prochaines années.

La demande accrue dans le cadre du programme d'immobilisations du Ministère met à plus rude épreuve le processus d'approbation des dépenses qui régit chaque projet nécessitant des fonds de définition et de mise en œuvre. De janvier à juin 2009, on prévoyait qu'il y aurait jusqu'à 143 présentations de projets d'immobilisations à approuver pour accélérer la stratégie, soit plus du triple de la capacité historique du processus des présentations.

Dans une vérification des acquisitions d'immobilisations⁵ effectuée en mai 2008, le CS Ex a fait observer que le processus actuel d'approbation des dépenses du MDN, qui a été adopté en juillet 2007, exigeait 156 jours ouvrables pour l'obtention de la signature du Ministre. La vérification a déterminé que si le processus pouvait être réduit d'un mois, des ressources de gestion d'une valeur de 8,6 M\$ pourraient être réaffectées à d'autres projets d'immobilisations. L'un des buts du processus de juillet 2007 était de faire en sorte que les demandes d'approbation de projets soient prêtes à être signées lors des réunions du CGP. Dans la majorité des cas, les demandes ne sont prêtes aux fins de signature que six semaines après les réunions du CGP.

Objectif

Le présent travail visait à examiner la gouvernance de l'approbation des présentations de projets d'immobilisations au CT/Min DN, pour s'assurer que le processus est aussi efficient et efficace que possible.

Portée

L'examen se limite aux processus du MDN et exclut les autres ministères. Seuls les rapports entre le MDN et les analystes du CT ont été considérés.

⁵ Vérification du *Projet général de défense chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN)*, <http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2008/pdf/141P0809-fra.pdf>.

L'examen a porté sur les présentations de projets d'immobilisations supérieurs à 5 M\$ qui visent l'acquisition d'équipement ou de systèmes d'information de même que la construction. Nous avons considéré dans une certaine mesure la charge de travail liée à l'examen de besoins divers de moins de 5 M\$.

Méthodologie

- Confirmer que le processus des présentations ministérielles de juillet 2007 est suivi.
- Interroger les analystes clés au sein des organisations participant au processus des présentations (le Directeur – Services ministériels stratégiques (DSMS), le Directeur – Budget (DB), le Directeur – Finances et établissement des coûts (Stratégie) (DFECS) et le Directeur – Planification des Forces et coordination du programme (DPFCP).
- Interroger les promoteurs et réalisateurs de projets qui amorcent les présentations.
- Analyser le processus de mise en file d'attente des présentations et le système d'établissement des priorités du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) appelé Planificateur de projet.
- Analyser l'examen interne du processus des présentations effectué par le Directeur général – Gestion financière (DGG Fin) en janvier 2009.
- Analyser l'étude d'un an que le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)) a terminée en décembre 2008 au sujet du processus d'approbation des dépenses liées aux projets de construction.
- Passer en revue l'analyse que le DGSMP a effectuée en octobre 2008 sur les seuils de dépenses.
- Analyser la base de données de suivi des présentations ministérielles avant et après l'adoption du nouveau processus des présentations ministérielles en juillet 2007.
- Comparer le nombre requis de présentations avec la capacité réelle.

Critères d'examen

- Il existe des compétences et des effectifs appropriés pour assurer la capacité nécessaire à la préparation des présentations ministérielles.
- Les rôles et les responsabilités des organisations participant au processus des présentations ministérielles sont clairement délimités.
- La gouvernance des demandes d'approbation des dépenses est un processus efficient et axé sur les risques.



Observations et recommandations

Capacité du processus des présentations

Il sera nécessaire de rationaliser le processus des présentations pour approuver les 143 présentations prévues de projets d'immobilisations au cours d'une période de six mois. Autrement, jusqu'à 66 présentations prévues ne seront pas prêtes aux fins d'approbation.

La capacité actuelle du processus des présentations de projets ne peut absorber la demande future de projets d'immobilisations programmés par le Planificateur de projet du VCEMD au cours d'une période de six mois. Les données de juillet 2007 à décembre 2008 indiquent qu'environ 35 à 40 projets d'immobilisations sont approuvés durant une période de six mois. De janvier à juin 2009, 143 projets d'immobilisations sont prévus aux fins d'approbation. Toutefois, le CGP n'en a approuvé que 18 dans les trois premiers mois. Certaines organisations d'analystes des présentations ont récemment augmenté leurs effectifs, mais même lorsque le nouveau personnel sera entièrement formé, la capacité projetée à l'[annexe B](#) ne permettra toujours pas d'approuver de 35 à 66 présentations au cours des six mois suivants.

Capacité organisationnelle. Malgré le recrutement récent dans certaines organisations clés, il n'y a pas assez d'analystes des présentations pour répondre à la demande actuelle consignée dans la base de données du Planificateur de projet du VCEMD. Le tableau 1 indique le nombre moyen de jours ouvrables qu'il a fallu à chaque organisation pour traiter une présentation de projet.

Jours ouvrables	Total*	BP	DSMS	DGG Fin	Signature N1
Moy. de janvier 2006 à juillet 2007 (ancien processus)	178	77	46	9	22
Moy. de juillet 2007 à décembre 2008 (nouveau processus)	156	81	45	12	2

Tableau 1. Délai de traitement des présentations. La base de données de suivi des présentations ministérielles inclut 113 projets traités selon le nouveau processus, qui ont été comparés à 128 projets dans l'ancien processus. * Nota – Le total englobe d'autres signatures qui n'ont pas exigé beaucoup de temps. Le temps des analystes du DPFCP est inclus dans les jours ouvrables du BP.

Même s'il y a eu une réduction globale de 22 jours ouvrables par projet depuis juillet 2007, la demande future en matière de présentations entraînera des problèmes de capacité chez le DPFCP, le DMSM et le DGG Fin, comme le montre l'[annexe B](#). Une meilleure approche axée sur les risques diminuera la nécessité d'augmenter le nombre d'analystes des présentations. Néanmoins, si le processus des présentations ne change pas pour répondre à la demande future :

En rationalisant le processus des présentations selon les observations du présent rapport, on pourrait réduire de 33 à 19 le nombre d'analystes des présentations.

- le DSMS aura besoin de six autres analystes;



- le DPFCP aura besoin de trois autres analystes;
- le DGG Fin (DFECS 5) aura besoin de deux autres analystes.

Comme le montre le tableau 2, le rapport de février 2009 sur l'état d'avancement des présentations indique combien de temps chaque présentation a passé dans les bureaux énumérés, en attente de décision/signature. Les délais d'approbation du BP, du DGG Fin et du VCEMD sont nettement supérieurs aux délais de planification des présentations de 2007.

Signatures avant les réunions/ lors des réunions du CGP	BP	DSMS	SMA(IE)	DGG Fin	SMA(Fin SM)	VCEMD
Nombre de projets en cours d'examen	30	26	4	4	1	1
Nombre moyen de jours ouvrables aux fins d'examen	99	25,5	9	57,5	1	9
Jours ouvrables prévus de 2007	32-62	32	3	3	3	3

Tableau 2. État d'avancement des présentations en février 2009. Le rapport bimensuel sur l'état d'avancement des présentations ministérielles du MDN et des FC, qui est préparé par le DSMS, indique l'état de 76 présentations de projets d'immobilisations, dont 66 ne sont pas prêtes à être signées lors des réunions du CGP. Les heures supplémentaires n'ont pas été prises en compte pour rajuster le nombre de jours ouvrables.

Outils d'information pour gérer le processus. La base de données de suivi des présentations ministérielles utilisée par le DSMS ne permet pas de produire des rapports opportuns et cohérents pour suivre et mesurer l'avancement des présentations. Les rapports doivent être générés manuellement, et nous avons constaté qu'ils surestimaient de 32 jours ouvrables le délai d'approbation moyen comparativement aux sondages informatisés du CS Ex.

Même si le processus des présentations fait appel à plusieurs organisations du MDN, le système actuel de suivi des présentations ministérielles, une application CCM Mercury (Gestion de contrôle des changements), empêche la concertation. Les intervenants ne disposent pas d'un tableau cohérent et clair de l'état d'avancement de la présentation. En conséquence, plusieurs bases de données différentes sont utilisées pour suivre l'état et la priorité de la présentation, ce qui crée des problèmes d'intégrité. Un outil plus évolué est nécessaire pour résoudre ces problèmes mais, en raison des limites financières, on tente d'obtenir une nouvelle version de l'application CCM Mercury. Le personnel du DGSMP est toutefois d'avis que seulement la moitié des besoins seront satisfaits.

Le processus des présentations pourrait être amélioré si la base de données de suivi des présentations ministérielles offrait les caractéristiques suivantes :

- Tous les intervenants ont accès aux présentations, avec contrôle des versions et signature électronique.



- Des rapports de rendement sont produits pour mesurer le niveau d'effort (jours), la rapidité d'exécution et la qualité⁶ de la présentation. Cette information est nécessaire pour répondre aux exigences du CRG du TB en ce qui concerne les rapports sur le processus des présentations ainsi que la qualité de l'analyse des présentations et la qualité linguistique.
- Des modèles normalisés d'établissement des coûts existent pour établir les estimations de coûts fondées et indicatives des projets d'immobilisations qui sont regroupées dans les tableaux des coûts des présentations. Selon le DGG Fin, plus de 50 p. 100 des présentations posent des problèmes d'arrondissement et de mathématiques dans les tableaux obligatoires d'établissement des coûts.

Recommandations

De concert avec le SMA(Fin SM), élaborer des structures organisationnelles appropriées qui offriront une capacité suffisante une fois que le processus des présentations aura été rationalisé. **(BPR : VCEMD)**

Avec l'apport du SMA(Fin SM), s'assurer que l'application de suivi des présentations ministérielles répond aux exigences relatives à un outil ministériel de collaboration qui recueille les données sur les présentations auprès de tous les intervenants, permet l'approbation électronique, offre des capacités d'établissement de rapports et de suivi dans le cas des présentations portant la cote Secret, et fournit des mesures de rendement pour surveiller et améliorer constamment le processus. **(BPR : SMA(GI))**

⁶ On pourrait mesurer la qualité des présentations en analysant le nombre de retours en arrière qui se sont produits à l'égard des présentations.



Rôles, responsabilités et responsabilisation

Il faut préciser et clarifier les rôles et les responsabilités des analystes des présentations pour éliminer le double emploi et favoriser les activités simultanées, de manière à réduire de 30 p. 100 le délai d'approbation des présentations.

Analystes des présentations. Plusieurs directions participent à l'analyse d'une présentation de projet qui a été préparée par un promoteur ou réalisateur de niveau 1. Leur objectif consiste à effectuer un examen indépendant afin d'améliorer la qualité de la présentation. Les principaux participants ministériels et leurs rôles généraux sont les suivants :

- Le DSMS est l'autorité fonctionnelle chargée du processus des présentations et exerce une fonction d'examen critique indépendant pour assurer la qualité de l'analyse des présentations et la qualité linguistique, conformément aux lignes directrices du CRG et du MDN. Il s'occupe notamment de négocier le libellé et le contenu des présentations et d'assurer un contrôle global de la qualité et des versions. Le DSMS est aussi le point de contact pour les communications avec les analystes du CT et les cabinets du SM/Min DN, de même que pour la transmission des présentations au CT aux fins d'approbation, la réception et la surveillance des décisions du CT, le suivi des présentations, le contrôle et la distribution des documents et l'archivage des dossiers officiels.
- Le DPFCP est responsable de remplir une fonction d'examen critique indépendant au nom du VCEMD, de sorte que les présentations soient conformes aux stratégies ministérielles. Le DPFCP établit la priorité des présentations jusqu'à l'approbation définitive de l'autorité gouvernementale.
- Le DF ECS joue deux rôles. Le DF ECS 2 collabore avec le bureau de projet pour valider les estimations des coûts des projets, et le DF ECS 5 exerce la fonction d'examen critique indépendant au nom du dirigeant principal des finances.
- Le DB tient à jour les comptes financiers du Ministère, en fait rapport et fournit des conseils en gestion financière et économique et en gestion des ressources. Le DB relève du DGG Fin.

Rôles et responsabilités. L'examen du processus des présentations effectué par le DGG Fin en janvier 2009 et les entrevues que le CS Ex a menées auprès des analystes des présentations ont fait ressortir plusieurs domaines où il y a double emploi (voir le tableau 3). Les analystes des présentations ne savaient pas exactement quel était le rôle ou la responsabilité des analystes d'autres organisations. Dans certains cas, ils exécutaient des tâches qui ne sont peut-être pas de leur ressort. Plusieurs niveaux d'examen ajoutent à la qualité de la présentation, mais les tâches faisant double emploi au tableau 3 équivalent à trois semaines de travail additionnel. Voici les activités communes exercées par un certain nombre d'analystes marqués d'un « X » :



- L'analyse stratégique est effectuée par le BP, le DPFCP, le DSMS, le DF ECS et, pour les projets exigeant un mémoire au Cabinet (MC), par le Directeur – Liaison avec le Cabinet⁷. C'est la direction des analystes des présentations qui comprend le mieux les exigences globales du programme d'immobilisations qui devrait effectuer l'analyse stratégique.
- Le DSMS, le DF ECS et le DB examinent la qualité d'une présentation sur les plans du libellé et de la clarté.

Activités	BP		DPFCP	DSMS	DF ECS		DB		
	DP	AP			DF ECS 2	DF ECS 5	DB 3	DB 4	DB 5
Effectuer l'analyse stratégique *	X	X	X	X		X			
Examiner l'entière présentation pour assurer la qualité du texte – grammaire, ponctuation, etc.				X		X		X	
Examiner le texte bilingue de la présentation				X		X		X	
Calculer la TPS et le RASE de la présentation				X	X			X	
Examiner le tableau de comptabilité d'exercice de la présentation						X		X	X
Comparer le coût du projet avec le PSIC, le PILT et les immobilisations non stratégiques			X			X			
Rebâtir les tableaux financiers pour en vérifier l'exactitude				X		X		X	

Tableau 3. Tâches faisant double emploi. Échantillon d'activités (marquées d'un « X ») qui se répètent chez différents analystes au cours de l'examen des présentations. * Nota – Une analyse indépendante effectuée à l'extérieur du BP est requise.

Seul le DSMS disposait de procédures opérationnelles normalisées et de listes de contrôle pour guider les analystes. De telles procédures préciseraient aux analystes leurs responsabilités et l'étendue de celles-ci pour réduire le double emploi. Comme l'illustrent les diagrammes du chemin critique aux [annexes C](#) et [D](#), d'autres mesures peuvent être prises pour abrégier le processus des présentations en réduisant le plus possible le double emploi :

⁷ Le Directeur – Liaison avec le Cabinet effectue une analyse stratégique du MC qui renferme une bonne partie des éléments d'une présentation ministérielle.



- Un processus rationalisé servant à préparer la première ébauche de la présentation du bureau de projet, ainsi que des lignes directrices améliorées, pourrait faire gagner trois semaines⁸.
- Les modèles normalisés de validation des coûts et les liens automatisés dans les tableaux des présentations pourraient permettre de gagner deux semaines.

Chef de la présentation. On ne sait pas toujours exactement qui doit rendre compte en définitive d'une présentation de projet. Les organisations d'analystes et le BP sont responsables de remplir leur rôle, mais aucun groupe en particulier n'est tenu de rendre compte de la livraison d'un produit final, c'est-à-dire une présentation complète.

- La Note de service destinée à servir de guide sur le programme 02/08 indique que le promoteur du projet devrait être responsable de la présentation, peu importe si l'approbation du projet est demandée pour la phase de définition ou la phase de mise en œuvre. Toutefois, le Guide d'approbation des projets (GAP) précise que le rôle de chef de projet passe habituellement du promoteur au réalisateur au début de la phase de définition.
- Le DSMS est l'autorité fonctionnelle chargée du processus des présentations ministérielles. Dès que le BP lui a remis la première ébauche d'une présentation, le DSMS assure le contrôle des versions et analyse la présentation comme l'exigent les politiques du CRG et du MDN.
- Le point de décision critique à l'égard d'une présentation au CT est l'approbation de la deuxième ébauche de la présentation par les analystes du CT, en consultation avec le DSMS. Très peu de changements sont à prévoir une fois que les analystes du CT sont satisfaits de la présentation⁹.

Coordination des efforts. Les analystes ont tendance à travailler indépendamment du promoteur de projet afin de conserver leur objectivité. Or, dans le cas de projets « accélérés », le processus des présentations peut prendre moins de 60 jours ouvrables si les analystes travaillent en équipe (voir l'[annexe E](#)). Des gains d'efficacité pourraient également être réalisés si les analystes s'alignaient systématiquement sur certains services ou clients.

Le processus des présentations a bénéficié du travail d'équipe. Au cours d'une période de trois années, 22 p. 100 des présentations de projets d'immobilisations ont pris moins de trois mois. Toutefois, 25 p. 100 ont pris plus d'un an.

Voici une liste d'activités simultanées en équipe qui pourraient réduire de 4,5 à 8,5 semaines le délai de traitement des présentations, comme l'illustre le diagramme du chemin critique à l'[annexe D](#).

⁸ Selon l'[annexe D](#) – les activités ne sont pas toutes responsables du délai global de traitement des présentations. Les éléments du chemin critique déterminent le délai nécessaire à une présentation.

⁹ On s'est efforcé récemment de limiter à deux le nombre de fois où les analystes du CT peuvent formuler des commentaires au sujet des présentations.



- On pourrait gagner trois semaines si les coûts étaient validés pendant que le BP termine la première ébauche de la présentation.
- Des signatures simultanées lors des réunions du CGP pourraient faire gagner 1,5 semaine. Nous avons constaté qu'un document de présentation abrégé a supprimé deux des trois signatures du SMA(Fin SM).
- Le travail d'équipe pourrait réduire de deux semaines le délai d'attente et de réception des commentaires.
- Si les analystes participaient plus tôt au processus, on pourrait également supprimer du chemin critique le délai de traduction de trois semaines, à condition que l'approbation soit donnée avant la réunion du Comité supérieur de révision (CSR). Cela permettrait de gagner deux semaines.

Le fait de raccourcir de 50 jours ouvrables le processus d'approbation en réduisant le double emploi et en optimisant les activités simultanées permettrait de réaffecter à d'autres projets d'immobilisations des ressources de gestion d'une valeur de 21 M\$.

Communication des priorités changeantes. Dans le Planificateur de projet, le personnel du VCEMD établit la priorité des présentations en fonction de quatre critères que les niveaux 1 appliquent à leurs projets. Des préoccupations ont été soulevées concernant les changements de dernière minute et la question de savoir comment et pourquoi les priorités ont changé. Il est important que ces changements de priorités soient communiqués à toutes les organisations qui participent au processus des présentations. Un changement dans la priorité d'un projet retarde le processus d'approbation ministérielle et rend inefficace la préparation d'une présentation. Par exemple, au tableau 4, les projets de construction prennent plus de temps que les projets de biens d'équipement.

Date d'approbation	Tous	Équipement	Construction	Écart
De janvier 2006 à décembre 2008	167	146	188	42
De janvier 2006 à juillet 2007	178	157	202	45
De juillet 2007 à décembre 2008	156	132	175	43

Tableau 4. Comparaison des délais d'approbation des projets d'équipement et de construction. Un projet de construction exige en moyenne 43 jours ouvrables (8,5 semaines) de plus qu'un projet de biens d'équipement¹⁰.

Niveau de qualité des présentations. Il est rare que les présentations soient prêtes à être signées lors des réunions du CGP. Toutefois, les ébauches de présentations qui sont distribuées d'avance aux membres du CGP sont habituellement approuvées aux réunions du CGP. Il faut généralement six semaines de plus pour que quatre des membres clés du CGP signent la présentation finale. La valeur ajoutée des six semaines de modifications à la présentation finale est mise en question.

¹⁰ Les acquisitions de systèmes de combat pour répondre à des besoins opérationnels sont souvent plus prioritaires que les projets d'infrastructure.



- Depuis juillet 2005, le CGP a rejeté ou différé seulement 3,5 p. 100 des présentations de projets.
- Il n'a pas été nécessaire de retourner au CGP pour faire approuver des divergences entre l'ébauche et la présentation finale.
- Seulement 17 des 222 projets présentés au CGP au cours d'une période de trois ans et demi visaient une approbation définitive révisée. Douze d'entre eux étaient des projets de construction.

Il y a fréquemment des retours en arrière dans le processus de traitement des présentations lorsque celles-ci sont modifiées. Un examen de la base de données de suivi des présentations ministérielles du DSMS a permis d'attribuer le pourcentage de retours en arrière à différentes organisations. Une présentation type devrait comporter 13 points de décision, y compris l'approbation par le Min DN. Comme le montre le tableau 5 :

Date d'approbation	Total
De janvier 2006 à décembre 2008 % > Moyenne	45 %
De juillet 2007 à décembre 2008 % > Moyenne (processus actuel)	27 %

Tableau 5. Analyse des retours en arrière dans le processus des présentations. Vingt-sept pour cent des présentations de projets d'immobilisations dans le processus en cours comportaient plus que le nombre habituel (13) de points de décision.

- Vingt-sept pour cent des 113 présentations figurant dans le processus en cours entre juillet 2007 et décembre 2008 ont subi plus d'examens que les 13 examens nécessaires.
- Une analyse plus approfondie des retours en arrière à l'égard de 29 projets (les 27 p. 100 au-dessus de la moyenne) durant la même période a révélé que le DSMS avait effectué un retour en arrière dans 55 p. 100 des cas, tandis que le DGG Fin l'avait fait dans 72 p. 100 des cas. Il est difficile de déterminer quelles modifications étaient demandées, mais un contrôle de la qualité et un examen initiaux réduiraient considérablement la durée du cycle des présentations.

Recommandation

De concert avec le SMA(Fin SM), redéfinir les rôles et les responsabilités spécifiques en fonction des compétences, de l'expertise et des fonctions essentielles des analystes dans le but d'éliminer le double emploi. Rationaliser le processus afin d'optimiser les activités simultanées comme l'illustre l'[annexe D](#), et relier ces processus aux mises à jour du GAP prévues pour décembre 2009¹¹. (BPR : VCEMD)

¹¹ Le plan d'action de la direction figurant dans le rapport de vérification CBRN du CS Ex indiquait que les mises à jours du GAP seraient terminées d'ici décembre 2009 <http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2008/141P0809-fra.asp>.



Processus d'approbation défavorable aux risques

Conformément à la politique sur la gestion des projets du CT et aux initiatives liées au labyrinthe de règles, un processus d'approbation fondée sur les risques peut réduire le travail d'examen relatif aux projets de faible valeur et à faible risque.

Harmonisation avec la politique du CT fondée sur les risques. En juin 2007, le CT a établi une politique fondée sur les risques pour l'approbation des projets¹². L'approbation du CT ne serait requise que si la complexité du projet était supérieure à la capacité de gestion du Ministère, sans égard à la valeur du projet. L'Évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projet du MDN a déterminé le niveau 3 (Évolutif), soit le deuxième niveau le plus élevé. Les Évaluations de la complexité et des risques des projets (ECRP) qui se situent au niveau 3 ou à un niveau inférieur n'exigent donc pas l'approbation du CT. Seuls les projets dont l'ECRP est de niveau 4 doivent être approuvés par le CT¹³. Une fois mis en œuvre, le processus d'approbation des présentations du Ministère devrait exiger une moins grande liaison avec les analystes du CT dans le cas des projets à plus faible risque qui excèdent les seuils actuels d'approbation des dépenses du Min DN.

En vertu de l'initiative de 2008 du CT concernant le labyrinthe de règles¹⁴ et des exigences de la politique du CRG touchant les présentations, les ministères devaient prendre des mesures afin de rationaliser les politiques et procédures qui alourdissent les processus administratifs en adoptant une approche fondée sur les risques. Le processus que le MDN utilise pour l'approbation des présentations de projets d'immobilisations n'est pas axé sur les risques. Tous les projets de plus de 5 M\$ sont examinés avec le même degré de minutie. À l'heure actuelle, il faut en moyenne 156 jours ouvrables (7,3 mois) pour approuver un projet d'immobilisations. Chaque projet doit passer deux fois par ce processus d'approbation : une fois pour l'approbation préliminaire de projet (APP) et l'obtention des fonds de définition, puis une autre pour l'ADP et l'obtention des fonds de mise en œuvre, ce qui représente un total de 312 jours ouvrables.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

¹² Politique sur la gestion des projets du CT, 7 juin 2007. Mise en œuvre intégrale d'ici le 1^{er} avril 2011.
¹³ Le CT aura l'option d'approuver/d'examiner tous les projets (indépendamment de la cote de l'ECRP) s'il juge qu'un projet est plus risqué ou plus important.
¹⁴ SCT, 6 août 2008. Plan d'action du MDN lié au labyrinthe de règles demandé d'ici le 19 septembre 2008.

-
-
- 15

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tableau 6.

.....

.....							
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tableau 7.

.....

.....							
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tableau 8.

.....

-
-

.....



Annexe A – Plan d'action de la direction

Recommandation du CS Ex

1. De concert avec le SMA(Fin SM), élaborer des structures organisationnelles appropriées qui offriront une capacité suffisante une fois que le processus des présentations aura été rationalisé.

Mesure de la direction

Nous appuyons la recommandation et la prendrons en considération dans notre plan d'action après que nous aurons rationalisé le processus des présentations (recommandations 2, 3 et 4).

BPR : VCEMD

Date cible : Juin 2010

Recommandation du CS Ex

2. Avec l'apport du SMA(Fin SM), s'assurer que l'application de suivi des présentations ministérielles répond aux exigences relatives à un outil ministériel de collaboration qui recueille les données sur les présentations auprès de tous les intervenants, permet l'approbation électronique, offre des capacités d'établissement de rapports et de suivi dans le cas des présentations portant la cote Secret, et fournit des mesures de rendement pour surveiller et améliorer constamment le processus.

Mesure de la direction

Le personnel du SMA(GI) chargé des relations avec la clientèle collaborera avec les intervenants, à savoir le SMA(Fin SM) et le VCEMD, afin de comprendre les insuffisances en capacités, puis il prendra des mesures (sous réserve du financement) pour y remédier.

BPR : SMA(GI)

Date cible : Avril 2010

Recommandation du CS Ex

3. De concert avec le SMA(Fin SM), redéfinir les rôles et les responsabilités en fonction des compétences, de l'expertise et des fonctions essentielles des analystes dans le but d'éliminer le double emploi. Rationaliser le processus afin d'optimiser les activités simultanées comme l'illustre l'[annexe D](#).

Mesure de la direction

Le C Prog collaborera avec le SMA(Fin SM)/SMA(IE) afin d'examiner, de cerner et de rationaliser davantage les rôles, les responsabilités, les processus et les produits livrables dans la mesure où ils se rapportent à la fois à la gestion des initiatives et à l'élaboration des présentations ministérielles. Le CS Ex est prié de fournir une aide consultative lors de l'examen des rôles, des responsabilités, des processus et des produits des organisations des BPR et BC compétents, ainsi que de l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées et d'attributions officielles.

BPR : VCEMD

Date cible : Avril 2010



-
4. a.
.....
b.
.....
c.
d.
e.
.....

-
- a, b, c.
.....
d.
.....
e.
.....

.....

Recommandation du CS Ex

5. Effectuer une vérification postérieure de la conformité pour assurer la qualité des présentations en vertu du CRG et la rigueur de la validation des coûts dans le cadre d'un processus de présentations déléguées.

Mesure de la direction

Dans le cas des projets qui ont reçu une délégation de pouvoir pour la validation des coûts et le contrôle de la qualité, le SMA(Fin SM) mettra en œuvre un processus de vérification postérieure à l'approbation qui permet d'échantillonner à la fois le processus de validation des coûts et le processus de contrôle de la qualité afin de garantir le respect des politiques et procédures pertinentes.

BPR : SMA(Fin SM)

Date cible : Décembre 2009



Annexe B – Analyse de la capacité du processus des présentations

Selon les projets inscrits dans le Planificateur de projet du VCEMD, la demande actuelle de présentations exige les analystes suivants :

Type de présentation	Nombre du Planificateur de projet	% du nombre
Immobilisations	72	31 %
Construction	86	36 %
Biens immobiliers	12	5 %
DRAS	14	6 %
22 autres types	53	22 %
Total	237	100 %

Tableau 9. Planificateur de projet, de janvier à juin 2009. On a jugé que 166 des 237 projets étaient des projets d'immobilisations. Le tableau 7 montre que seulement 143 projets sont évalués à plus de 5 M\$. Au moment de l'examen, seulement 15 projets avaient été approuvés lors des trois premières réunions du CGP de janvier à avril 2009. Cela est conforme au nombre historique de présentations (de 35 à 40) dont le traitement pouvait être terminé au cours d'une période de six mois.

Pénurie/surplus d'analystes des présentations		DPFCP	DSMS	DFECS 2
No.	Capacité actuelle			
1	Présentations/mois	20	18	32
2	Nombre d'analystes	16	9	8
3	Capacité des analystes (présentations/mois)	1,25	2	4
4	Nombre visé de présentations pour six mois – seuil d'approbation actuel de 5 M\$	143	174	174
5	Capacité de base pour six mois	120	108	192
6	Analystes additionnels nécessaires pour atteindre l'objectif (à l'heure actuelle)	3	6	-1
7	Analystes additionnels nécessaires pour atteindre l'objectif (augmentation de l'efficacité de 30 p. 100 selon l' annexe D)	-1	2	-3
8	Analystes additionnels nécessaires pour atteindre l'objectif (délégation portée à 30 M\$, tableau 6)	-7	-2	-5

Tableau 10. Capacité des analystes des présentations. Il manque entre 35 et 66 projets pour satisfaire à la demande de présentations de projets d'immobilisations. Une analyse similaire a été effectuée en fonction du nombre réel de jours nécessaires; elle a révélé que le DGG Fin était à court de deux personnes.

1. Le nombre de présentations par mois correspond à la capacité par analyste fois le nombre d'analystes une fois que les nouveaux employés sont entièrement formés et donnent un rendement efficace.
2. Le nombre d'analystes est tiré des entrevues et des organigrammes.
3. D'après les entrevues et la documentation du VCEMD : DPFCP – capacité de 1,25 projet d'immobilisations par analyste par mois (ils examinent aussi les besoins divers), DSMS – deux par analyste par mois, et DFECS 2 – un par semaine.



ANNEXE B

4. Le chiffre 143 correspond au nombre de projets d'immobilisations dans la base de données du Planificateur de projet (pour la période allant de janvier à juin 2009) qui sont évalués à plus de 5 M\$. Le chiffre 174 représente l'hypothèse selon laquelle le DSMS et le DF ECS 2 doivent également traiter les 94 autres présentations (237-143). D'après les entrevues, nous avons conclu que pour chaque projet d'immobilisations on peut traiter trois projets non liés aux immobilisations. Cela crée une charge de travail équivalente de 174 projets d'immobilisations.
5. Le nombre de présentations/mois fois six mois.
6. Le nombre d'analystes additionnels est fondé sur la pénurie par rapport au nombre visé de présentations (numéro 4) et le calcul du nombre d'analystes qui seraient nécessaires pour remédier à cette pénurie.



Annexe D – Activités du processus proposé et chemin critique

Étape	BPR	Activité relative à la présentation	Durée (semaines)	Semaines																	
				CSR									CGP								
-3	BP	Consulte le DPFCP	2																		
-2	BP	Consulte le DSMS	2																		
-1	BP	Consulte le DFEC5	2																		
0	BP	Ouvre le dossier jaune	0,2																		
1	BP	Rédige la 1 ^{re} ébauche	6																		
2	DPFCP	Exigences du programme/examen de la concordance	5																		
3	DFEC5	Examen financier	5																		
4	DFEC5 2	Effectue la validation des coûts	3																		
5	DSMS	Qualité de l'analyse et qualité linguistique	1 + 1																		
5.1	Analystes	Réunion préalable à celle du CSR	0,1																		
6	BP	Se prépare en vue de la réunion du CSR	2																		
7	CSR	Appuie la présentation	0,2																		
8a	BP	Remanie la 2 ^e ébauche	1																		
9	BP	Traduction	3																		
8b	DSMS	Évalue les précisions du BP et finit la 2 ^e ébauche	4																		
10	DSMS	Examen final de la qualité linguistique	1																		
11	DSMS	Examen final du contrôle de la qualité	0,6																		
12	DPFCP	Aide le BPR à préparer l'exposé pour le CGP	1																		
13	BP	Contacte le secrétariat du CGP pour la réunion du CGP	3																		
14	DGG Fin	Signature préalable à la réunion du CGP	0,6																		
14.1	DFEC5 5	Validation financière stratégique	0,3																		
14.2	DB	Répartition des coûts	0,3																		
15	DSMS	Signature préalable à la réunion du CGP	0,6																		
16	Promoteur N1	Signature préalable à la réunion du CGP	0,6																		
17	Réalisateur N1	Signature préalable à la réunion du CGP	0,6																		
18	CGP	Appuie la présentation	0,2																		
19	VCEMD	Signature de la haute direction	0,2																		
20	SMA(Fin SM)	Signature de la haute direction	0,2																		
21	CEMD	Signature de la haute direction	0,6																		
22	SM	Signature de la haute direction	0,6																		
23	Min DN	Signature de la haute direction	2																		
Chemin critique en ROUGE			Durée totale (jours ouvrables)	106																	

Semaines

Tableau 12. Activités du processus proposé et chemin critique. Ce tableau illustre un chemin critique proposé qui intègre davantage d'activités simultanées afin d'éliminer les délais d'attente, ce qui aide à réduire la durée totale à 106 jours ouvrables.

Chemin critique

Activité simultanée absente du chemin critique

Activité actuellement absente du chemin critique

Délai variable pour l'activité



Annexe E – Délais historiques d'approbation des présentations

Jours ouvrables	Mois	Présentations	Pourcentage des présentations	Pourcentage cumulatif
<60	<3	52	22 %	22 %
60-80	3-4	7	3 %	24 %
80-100	4-5	10	4 %	29 %
100-120	5-6	15	6 %	35 %
120-140	6-7	13	5 %	40 %
140-160	7-8	27	11 %	51 %
160-200	8-10	32	13 %	65 %
200-240	10-12	26	11 %	76 %
240-300	12-15	33	14 %	89 %
>300	>15	26	11 %	100 %
Total		241	100 %	

Tableau 13. Base de données de suivi des présentations ministérielles, de janvier 2006 à décembre 2008. Ce tableau présente la gamme de délais d'approbation pour 241 projets d'immobilisations. Les 52 projets « accélérés » dont le traitement a pris moins de 60 jours ouvrables représentent un travail d'équipe et beaucoup d'heures supplémentaires de la part du BP et du DSMS.

