



**La Fondation canadienne de la
recherche sur les services de santé**

**Vérification et évaluation des
projets financés par la FCRSS**

Rapport final

**Le groupe de revue stratégique
The Strategic Review Group**

Janvier 2001

Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS)

Vérification et évaluation des projets financés par la FCRSS

Rapport final

Table des matières

1.0	Objectifs de la vérification	1
2.0	Portée et méthodologie	2
3.0	Conclusions et recommandations.....	4
3.1	Appui ferme à la FCRSS.....	4
3.2	Les fonds octroyés par la FCRSS et les co-commanditaires servent aux fins initialement prévues.....	5
3.3	Les répercussions du système d'information comptable de la FCRSS sur les ressources et les pratiques comptables des co-commanditaires.....	9
3.5	Les contributions en nature à des projets de la FCRSS.....	12
4.0	Sommaire des recommandations et suivi	13

Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS)

Vérification et évaluation des projets financés par la FCRSS

Rapport final

On trouvera dans ce rapport les conclusions et recommandations d'une vérification des projets financés par la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS). La première partie du rapport traite des objectifs de l'examen; la partie 2 traite des questions de méthodologie; les conclusions et les recommandations constituent la partie 3.

La mission de la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé est de parrainer et de promouvoir la recherche appliquée sur les régimes de santé, d'en améliorer la qualité et le bien-fondé et d'en faciliter l'utilisation lorsque responsables des politiques et administrateurs de régimes de santé doivent prendre des décisions fondées sur les données probantes. La FCRSS a établi des partenariats avec des organismes co-commanditaires dans chaque province afin de pouvoir offrir plus de financement pour toutes les recherches sur les services de santé et les soins infirmiers effectués au Canada.

1.0 Objectifs de la vérification

La FCRSS fut constituée en 1997. Cette vérification fut effectuée pour permettre aux cadres de la FCRSS de procéder à une évaluation préliminaire des activités des deux ou trois premières années de l'organisation. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner les conclusions de l'étude. Il paraît normal qu'un organisme veuille profiter des occasions qui s'offrent à lui d'ajuster son mode de fonctionnement pendant ses années de formation. Cette vérification permettra à la FRCSS de franchir une étape importante en vue d'accroître son efficacité dans la poursuite de ses objectifs stratégiques.

Cette vérification visait à donner à la FCRSS l'assurance que les fonds qu'elle octroie servent aux fins initialement prévues. Voici les objectifs précis assignés aux vérificateurs:

- Obtenir l'assurance que les financements provenant de la FCRSS et des organismes co-commanditaires servent aux fins initialement prévues, à savoir une augmentation de la participation des décideurs à la recherche sur la santé et les soins infirmiers.
- Évaluer les répercussions, s'il y en a, du système d'information comptable de la FCRSS sur les méthodes comptables et les ressources des co-commanditaires.
- Déterminer les répercussions que la multiplicité des partenaires dans divers projets peut avoir sur les modalités techniques des rapports financiers et le traitement des données financières.
- Déterminer ce qui constitue des contributions en nature dans la poursuite des projets de la FCRSS.

La FCRSS entend utiliser les conclusions de cette vérification pour perfectionner ses procédures de contrôle et élaborer des méthodes comptables saines.

L'étude avait aussi pour objet de proposer des conseils et des recommandations sur la gestion et le traitement comptable des contributions en espèces à des projets financés par la FCRSS.

2.0 Portée et méthodologie

Les vérifications ont porté sur les programmes et les projets décrits dans les dossiers relatifs aux projets de recherche, ce qui représente environ deux tiers du total des activités financières de la FCRSS. Les activités de la FCRSS qui

n'ont pas été étudiées concernant diverses initiatives en matière de consultations, de communications et d'information/éducation.

Les conclusions reposent sur une revue de la documentation, un examen de tous les dossiers relatifs aux projets de recherche, une étude rigoureuse de 25 dossiers et des entrevues en profondeur avec les principaux chercheurs, organismes administratifs et co-commanditaires de 12 des 25 dossiers. Neuf des entrevues en profondeur ont été menées lors de visites de lieux de travail et les trois autres ont été faites au téléphone.

Les dossiers retenus dans l'échantillon furent choisis au hasard de sorte que celui-ci reflète la diversité des programmes et des emplacements au Canada.

Notre équipe a examiné tous les documents de la FCRSS concernant les procédures des programmes et tous les dossiers de projets subventionnés.

Tous les employés de la FCRSS associés à des dossiers de projets ont été interviewés par notre équipe; nous voulions connaître leurs vues concernant les usages courants de la FCRSS. Nous avons également communiqué avec les six organismes suivants pour discuter de leur façon de traiter les contributions en nature faites dans le cadre de projets subventionnés :

- Commission canadienne du tourisme (CCT)
- Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)
- Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC)
- Institut canadien de recherche sur la santé (ICRS)
- Agence canadienne de développement international (ACDI)
- Conseil national de recherches du Canada (CNRC)

Même si les objectifs de ces organismes ne correspondent pas parfaitement à ceux de la FCRSS, les représentants que nous avons rencontrés nous ont fourni des renseignements utiles concernant le traitement des contributions en nature.

3.0 Conclusions et recommandations

Les conclusions de l'étude et les recommandations sont présentées selon les quatre objectifs mentionnés dans le mandat.

3.1 Appui ferme à la FCRSS

Les propos recueillis auprès de tous les bénéficiaires d'un financement ont révélé qu'ils étaient ouverts et bien disposés à l'égard de la présente vérification. Ils étaient prêts à fournir des renseignements concernant la nature et la gestion de leur projet et à discuter de tous les aspects des procédures de demande, d'approbation et de surveillance. Dans plusieurs cas, trois ou quatre des membres de l'équipe de recherche ont participé aux entrevues, ce qui donne à penser que le partage d'informations sur leurs projets était bien accueilli.

Les *chercheurs* ayant participé aux entrevues ont admis que la vérification fait partie intégrante de la gestion des projets financés. Plusieurs d'entre eux ont tenu à signaler que d'autres organismes de financement effectuaient des études similaires et que « c'est ce qu'il convient de faire ». Les *co-commanditaires* ont aussi reconnu que les vérifications sont un instrument de gestion important pour les projets financés.

Les personnes interrogées étaient en mesure de répondre aux questions posées et avaient rassemblé des documents pour étayer leurs commentaires.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées appuient fermement les objectifs de la Fondation et souhaitent même collaborer plus étroitement avec elle dans le futur. Elles estiment que le transfert aux décideurs des connaissances issues de la recherche est une fonction très importante et qu'aucun autre organisme de financement ne contribue autant à la promotion de cet objectif que la FCRSS.

Les personnes interrogées se sont réjouies de l'occasion qui leur était offerte de faire part de leurs observations sur les procédures de la Fondation. Elles ont mentionné que la démarche consistant à émettre une Lettre d'intention en vue de pré-qualifier certains projets s'avère particulièrement utile pour optimiser les efforts qu'exige la préparation de demandes globales.

Les résultats indiquent que cette vérification a été bien accueillie et qu'elle est considérée comme un élément important pour la bonne gestion des activités de la Fondation.

3.2 Les fonds octroyés par la FCRSS et les co-commanditaires servent aux fins initialement prévues.

L'enquête a permis d'établir que les fonds sont utilisés aux fins prévues. Les commentaires recueillis pendant les entrevues étaient conformes à la description des projets apparaissant dans les demandes de financement et des contrôles satisfaisants de projets ont été mis en place. Toutefois, certaines personnes interrogées ont contesté l'utilité du système d'information comptable auquel la Fondation accorde tant d'importance.

Pendant les discussions, les membres des équipes de recherche ont parlé ouvertement des défis que soulève la gestion de leurs projets. Par exemple, le coordonnateur d'un projet impliquant divers établissements hospitaliers est astreint à surveiller de près les factures soumises par ces hôpitaux-partenaires. Dans d'autres cas, on a recours à des services de comptabilité professionnelle pour surveiller les dépenses. La teneur générale des discussions que nous avons eues et la nature des difficultés qu'on nous a décrites indiquent que les projets en cours sont conformes à ceux présentés dans les demandes de financement.

Les entrevues avec les chercheurs et les Organismes responsables (OR) et l'examen des documents ont permis de constater que les dépenses sont enregistrées et vérifiées. Les OR comptent sur les chercheurs pour obtenir les

informations relatives aux dépenses qu'entraîne un projet. Une fois qu'elles ont reçu les informations, les OR évaluent les dépenses à la lumière de leurs critères habituels. Par exemple, ils s'assurent que les dépenses de voyage par avion ne correspondent pas au tarif de la classe « affaires » ou de la première classe et que les dépenses d'immobilisations sont exclues. La plupart des OR ont admis ne pas être au courant des critères d'examen de dépenses de la FCRSS. Ils se sont pourtant montrés disposés à appliquer tout critère que la Fondation juge important dans le cadre de leurs procédures normales d'examen des dépenses. La FCRSS fournit cette information aux OR. Les observations qui précèdent portent à croire que la FCRSS, en plus de fournir des critères, devrait communiquer ces critères aux OR, ce qui leur permettrait de prendre en compte les exigences de la FCRSS lors de l'examen des comptes de dépenses qu'on leur soumet.

Recommandation 3.2.1: La FCRSS devrait discuter ouvertement de ses critères d'examen financier avec les OR et les considérer comme un sujet distinct.

Un seul OR a déclaré que le montant prévu pour un projet était trop peu important pour justifier une surveillance des dépenses. Un autre chercheur a affirmé que les méthodes de vérification et de libération de fonds d'un OR lui occasionnaient des frustrations. Il s'agit de deux incidents de nature tout à fait différente, ce qui laisse croire qu'il n'y a pas de problème systémique concernant les OR. À vrai dire, sauf pour un des deux cas mentionnés ci-haut, tous les OR ont établi des mécanismes satisfaisants de contrôle financier. Par exemple, certaines universités effectuent un premier examen lors de l'approbation des dépenses et un deuxième pendant les revues annuelles de fin d'année.

Dans l'ensemble, on a constaté que les fonds servent à acquitter les dépenses de projet auxquelles ils sont destinés. En réalité, les entrevues avec les

chercheurs donnent à penser que bon nombre de projets sont *sous-financés*. Lorsqu'on les a interrogés sur la façon dont les fonds sont utilisés, presque tous les chercheurs ont déclaré qu'il n'y a aucune possibilité de les utiliser à des fins autres que celles auxquelles ils sont destinés puisque les fonds reçus sont généralement susceptibles de ne pas suffire au projet approuvé. Les chercheurs ont donné des exemples concrets d'augmentation des coûts dépassant leurs prévisions budgétaires initiales. Ainsi, les conventions collectives des infirmières ont donné lieu à des augmentations sensiblement plus importantes que celles prévues lors de l'élaboration du budget du projet. Dans d'autres cas, des problèmes inattendus de qualité de données ont obligé les chercheurs à retenir les services d'un spécialiste pour certaines parties du projet. Les informations recueillies portent à croire que les chercheurs sous-estiment les coûts des projets et que certains projets pourraient être sous-financés. Les données dont nous disposons ne permettent pas de conclure que la politique de plafonnement que la FCRSS applique aux projets financés contribue à sous-estimer les budgets de recherche. Toutefois, la Fondation devrait procéder à un examen visant à déterminer si cette politique provoque des effets négatifs non voulus.

Recommandation 3.2.2: La FCRSS devrait procéder à un examen de sa politique de plafonnement afin de s'assurer qu'elle ne contribue pas à l'approbation de projets sous-financés.

De nombreux chercheurs et certains co-commanditaires ont adopté une attitude différente à propos du respect des fins poursuivies dans le cadre d'un projet. À leur avis, la FCRSS devrait s'intéresser surtout à la surveillance des résultats des projets – plus précisément, à la transmission des résultats des recherches aux décideurs -, et non pas tant aux détails de leur comptabilité. Ces chercheurs estiment que la FCRSS concluent une transaction avec les chercheurs en vue d'obtenir et de diffuser les résultats de leur recherche. Les chercheurs, font-ils valoir, s'engagent à entreprendre un projet si on leur accorde un certain niveau de soutien financier. Pour eux, le financement offert

correspond à un engagement d'ordre plus stratégique. Ces chercheurs n'arrivent pas à comprendre pourquoi la FCRSS consacre tant d'énergie aux détails financiers des projets.

Les *co-commanditaires* dans ce groupe estiment que la Fondation devrait accorder plus d'importance aux aspects stratégiques de la recherche en matière de santé et de soins infirmiers et reléguer au second plan les aspects comptables des projets de recherche. Selon eux, en accordant trop d'importance aux détails financiers, la Fondation néglige les aspects plus stratégiques de la recherche en matière de santé et de soins infirmiers. Les *chercheurs* jugent inutile d'établir des prévisions de dépenses, de répartir les dépenses entre divers comptes auxiliaires, d'expliquer les écarts entre prévisions et résultats à la Fondation et d'équilibrer tous les assemblages de comptes individuels, comme l'exige la Fondation. Ils ne comprennent pas à quoi peuvent servir ces informations financières et la Fondation n'a jamais communiqué avec eux pour discuter la question. De plus, les chercheurs ont indiqué que les OR effectuent déjà une bonne partie de ce travail pour répondre aux exigences de contrôle financier de leurs propres institutions; il arrive même qu'une OR agisse au nom de la Fondation. Ils estiment qu'on les oblige à faire le même travail deux fois et ils ne comprennent pas pourquoi il devrait en être ainsi. De plus, ce travail exige du temps et des ressources qui pourraient servir à des tâches plus stratégiques, et notamment à la diffusion des informations.

Comme on l'a déjà mentionné, les équipes de recherche comprennent très bien comment les fonds sont utilisés dans le cadre de leur projet. Ce qui paraît étrange, c'est que bon nombre d'entre eux n'ont pas encore réfléchi à la composante « diffusion » de leur projet, laquelle est pourtant censée correspondre à l'objectif le plus stratégique du financement. Ceci n'a fait que donner plus de valeur à l'argument selon lequel les chercheurs accordent moins d'importance qu'ils ne le devraient à la composante stratégique de leurs projets. Les chercheurs ont indiqué que la perspective de communiquer leurs résultats aux décideurs leur avait paru séduisante de prime abord. Toutefois, ils estiment

qu'une fois lancés, leurs projets se sont enlisés dans la comptabilité et les rapports financiers trop détaillés.

Nos entrevues avec les autres organismes de financement ont révélé qu'ils mettent l'accent sur le contenu des recherches et les objectifs stratégiques des programmes plutôt que sur les aspects financiers particuliers des transactions individuelles.

Étant donné que les OR surveillent et contrôlent les dépenses et sont disposés à adopter les critères de la FCRSS, il serait sans doute opportun pour la Fondation de s'interroger sur l'importance primordiale qu'elle accorde aux informations financières détaillées.

Recommandation 3.2.3: Il paraît souhaitable que la FCRSS entreprenne soit d'expliquer aux chercheurs la valeur ajoutée associée à la comptabilité détaillée qu'elle exige des chercheurs dans la poursuite de leurs projets, soit de reconsidérer cette comptabilité détaillée.

3.3 Les répercussions du système d'information comptable de la FCRSS sur les ressources et les pratiques comptables des co-commanditaires

Les co-commanditaires ont déclaré que le système d'information comptable de la FCRSS n'avait aucune répercussion sur leurs propres ressources et méthodes. Toutefois, ils veulent qu'il y ait plus de clarté quant à ce qu'ils sont censés obtenir de la FCRSS.

Les co-commanditaires estiment que les exigences en matière de rapport que la FCRSS imposent aux chercheurs sont plus détaillées que leurs propres exigences. Ils ont signalé qu'ils peuvent accepter un « niveau plus élevé » d'informations sur les transactions financières et que le système actuel d'information comptable de la Fondation ne soulève pour eux aucune difficulté.

Toutefois, les co-commanditaires ont dit être quelque peu préoccupés par l'approche de la Fondation en matière de partage des renseignements. Ils ont souhaité qu'il y ait plus de clarté au sujet des informations qu'ils peuvent espérer recevoir de la Fondation. Ils croient que leur partenariat avec la Fondation devient indéterminé une fois qu'un projet est approuvé. Plus précisément, ils aimeraient savoir quelle sorte de renseignements la Fondation offrira sur les projets, et selon quel format; ils aimeraient également savoir s'ils sont censés recevoir des rapports intérimaires. Ces co-commanditaires semblent croire que la FCRSS reçoit des rapports intérimaires et des informations en matière de diffusion et que tout cela devrait être partagé avec eux.

Il importe de souligner que certains co-commanditaires souhaitent qu'on reconnaisse leur contribution à un projet, laquelle est moins visible pour les bénéficiaires après le lancement du projet. Il s'agit de co-commanditaires n'ayant pas de contact immédiat avec les chercheurs, c'est-à-dire de tiers co-commanditaires. Ceux qui participent d'une façon immédiate à la recherche ou qui financent des projets directement ne sont pas préoccupés par les questions de visibilité ou de reconnaissance de leur rôle.

Les modalités du partage des informations pourraient être fixées dans le protocole d'entente conclu avec les co-commanditaires.

Recommandation 3.3.1: La FCRSS devrait préciser la nature et la fréquence des informations relatives aux projets qu'elle est disposée à partager avec les tiers co-commanditaires.

- **3.4 Les répercussions que la multiplicité des partenaires dans divers projets peut avoir sur les modalités des rapports financiers et le traitement des données financières**

La FCRSS est sur le point de mettre en œuvre des procédures de contrôle pour gérer les fonds fournis par des partenaires et des co-commanditaires, et aussi pour s'assurer que les informations s'accordent avec les données du plan comptable relatives aux dépenses.

La Fondation a accompli d'importants progrès concernant ses procédures de gestion financière et la façon d'établir des rapports financiers. Les méthodes utilisées couramment pour comptabiliser et enregistrer les fonds reçus, les dépenses et les engagements sont satisfaisants. Les renseignements financiers sont organisés et présentés selon les principes comptables généralement reconnus, et on continue de mettre au point des méthodes de gestion financière.

Les protocoles d'entente sont un outil important pour les rapports aux organismes partenaires. Une fois que les obligations normales en matière de rapports ont été définies dans chaque protocole et que les partenaires/co-commanditaires les ont jugées acceptables, la FCRSS sera en mesure de surveiller en permanence le total des engagements et des dépenses au titre de chaque protocole. Elle pourra aussi présenter de façon régulière un compte-rendu détaillé des subventions accordées dans le cadre d'arrangements conclus avec des partenaires et des co-commanditaires. S'il y a lieu de trouver de nouveaux co-commanditaires, la FCRSS pourra sans grand effort les inclure dans le système de comptabilité.

La FCRSS se propose de préparer des rapports de gestion normalisés concernant les fonds qu'elle gère pour le compte des autres, ainsi que des rapports de gestion réguliers à l'intention de l'Équipe des cadres supérieurs. Le projet d'examen du plan comptable, prévu pour 2001, devrait préciser quelles informations seront nécessaires pour appuyer cette façon d'établir les rapports.

Il n'y a pas eu d'examen des coûts et bénéfices officiels afférents à l'administration de fonds pour le compte de co-commanditaires. Toutefois, compte tenu de la volonté manifeste de la FCRSS de financer la recherche sur les services de santé et les soins infirmiers dans le cadre de partenariats avec

d'autres organismes de financement, ces initiatives comptables revêtent une importance capitale.

Au total, la FCRSS a accompli des progrès sensibles en vue d'améliorer ses méthodes comptables et sa façon d'établir des rapports.

3.5 Les contributions en nature à des projets de la FCRSS

Les chercheurs qui reçoivent des subventions n'enregistrent pas les contributions en nature. La question pourrait ne pas être importante.

Plusieurs chercheurs ont indiqué que l'établissement d'une liste des contributions en nature au tout début du processus de demande de financement était une tâche lourde. Ils reconnaissent toutefois que ces contributions sont importantes si on veut multiplier les appuis à une recherche. Certains ont également mentionné que l'estimation de la valeur des contributions en nature était un bon moyen de déterminer et d'évaluer la composante administrative et les frais généraux permanents du projet. Ils ont signalé que ces composantes étaient souvent sous-évaluées ou ignorées.

Toutefois, les contributions en nature ne sont pas surveillées et enregistrées pendant toute la durée des projets. La plupart des chercheurs ont déclaré avoir l'habitude d'estimer très approximativement la valeur à la fin du projet. Il s'ensuit que les estimations des contributions en nature que les chercheurs ont présentées dans le Formulaire de réclamation et de prévision ne sont vraisemblablement pas justes, pas plus qu'elles ne sont vérifiables.

Un chercheur croyait ne pas être tenu de fournir des informations sur la valeur des contributions en nature; trois autres avaient oublié que leurs projets comportaient une composante en nature.

Ces données portent à croire que les rapports sur la composante en nature des projets ont quelque chose d'artificiel.

La FCRSS demande maintenant aux chercheurs d'indiquer à la fin du projet que les contributions en nature ont bien été reçues. Accroître les exigences de

surveillance et d'information en ce domaine alourdirait le travail de gestion des chercheurs et ne procurerait aucune information pertinente ou utile à la FCRSS. C'est pourquoi il conviendrait sans doute de ne pas modifier la méthode actuellement en usage.

Les entrevues avec les autres organismes de financement ont révélé que la plupart d'entre eux ne s'attendaient pas à ce que les bénéficiaires fournissent des informations sur les contributions en nature. Ils estiment que l'évaluation des composantes en nature au stade de la demande est utile pour mieux comprendre l'intérêt d'un projet, mais ils n'exigent pas une comptabilisation des contributions en nature à la fin d'un projet. Il n'y a que la Commission canadienne du tourisme qui exige une comptabilisation des contributions en nature, celles-ci correspondant à une composante formelle de son système de comptabilité et de rapports financiers.

Bref, nous n'arrivons pas à voir en quoi une comptabilisation des contributions en nature pourrait être avantageuse pour les chercheurs, les projets de recherche ou la poursuite des objectifs stratégiques de la FCRSS. Par ailleurs, une telle comptabilisation alourdirait le fardeau administratif des équipes de recherche, fardeau qu'elles estiment déjà lourd en raison des rapports financiers détaillés qu'elles doivent soumettre.

4.0 Sommaire des recommandations et suivi

Recommandation 3.2.1: La FCRSS devrait discuter ouvertement de ses critères d'examen financier avec les OR et les considérer comme un sujet distinct.

La FCRSS devrait procéder immédiatement à la mise en œuvre de cette recommandation. Cette tâche devrait être confiée aux agents de projet, le directeur-adjoint des Services de gestion étant responsable de leur donner les instructions requises.

Recommandation 3.2.2: La FCRSS devrait procéder à un examen de sa politique de plafonnement afin de s'assurer qu'elle ne contribue pas à l'approbation de projets sous-financés.

La FCRSS devrait compléter l'évaluation de sa politique de plafonnement d'ici six à neuf mois.

Recommandation 3.2.3: Il paraît souhaitable que la FCRSS entreprenne soit d'expliquer aux chercheurs la valeur ajoutée associée à la comptabilité détaillée qu'elle exige des chercheurs dans la poursuite de leurs projets, soit de reconsidérer cette comptabilité détaillée.

L'Équipe des cadres supérieurs de la FCRSS devrait prendre une décision sur cette question d'ici un mois. Toute modification devrait entrer en vigueur aussitôt que la décision est prise et devrait être parachevée d'ici six mois.

Recommandation 3.3.1: La FCRSS devrait préciser la nature et la fréquence des informations relatives aux projets qu'elle est disposée à partager avec les tiers co-commanditaires.

La FCRSS devrait procéder immédiatement à la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre du processus d'élaboration des protocoles d'entente. Toutefois, la recommandation devrait être mise en œuvre d'ici six mois quelle que soit la nature des progrès accomplis à ce titre.