

# Chapitre 14

**Agence canadienne de  
développement international**

La gestion des marchés et des  
accords de contribution



# Table des matières

	Page
<b>Points saillants</b>	14-5
<b>Introduction</b>	14-7
L'ACDI utilise des marchés, des accords de contribution et des subventions pour exécuter ses projets d'aide au développement	14-7
Objet de la vérification	14-7
<b>Politique cadre</b>	14-8
Les pouvoirs de l'ACDI en matière de marchés et d'accords de contribution	14-8
La politique cadre de l'ACDI pour les marchés et les accords de contribution des directions générales des programmes géographiques	14-9
La politique cadre de l'ACDI pour les accords de subvention et de contribution de la Direction générale du partenariat canadien	14-10
<b>Observations et recommandations</b>	14-11
<b>Planification et conception</b>	14-11
Les plans de marché étaient incomplets	14-11
Les attentes imprécises ou irréalistes influent sur le rendement des marchés	14-11
Les dispositions relatives à la durabilité doivent être intégrées plus uniformément aux accords	14-12
L'ACDI ne s'est pas toujours conformée à la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	14-14
<b>Sélection</b>	14-16
Des accords de contribution ont été utilisés au lieu de marchés concurrentiels	14-16
Des erreurs se sont produites au cours du processus de sélection des accords concurrentiels	14-20
L'ACDI ne possède pas de système d'évaluation du rendement pour les agences d'exécution	14-22
<b>Exécution</b>	14-22
Les accords de l'ACDI ne prévoient pas la gestion des hypothèses clés jugées essentielles à la réussite du projet	14-22
La coopération du pays hôte est un facteur déterminant pour assurer un bon rendement et la durabilité	14-25
Lorsque des projets éprouvent de graves difficultés, l'ACDI n'annule habituellement pas les accords	14-26
La surveillance des accords est habituellement adéquate	14-27
La qualité des rapports annuels sur les progrès des projets manque encore d'uniformité	14-27
Les accords doivent mieux appuyer la gestion axée sur les résultats	14-28
<b>Accords de la Direction générale du partenariat canadien</b>	14-28
Il arrive souvent que l'ACDI ne reçoive pas l'information clé dont elle a besoin pour surveiller le rendement	14-28
Le Rapport sur le rendement présenté au Parlement doit contenir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien	14-32

	<b>Page</b>
<b>Lacunes du nouveau système d'information de l'ACDI</b>	14–33
<b>Quelques problèmes de conformité dans les marchés de moins de 100 000 \$</b>	14–33
<b>Conclusion</b>	14–35
<b>À propos de la vérification</b>	14–37
<b>Études de cas</b>	
Projet de crédits hypothécaires au Mali	14–16
Manque de diligence raisonnable dans la sélection d'un entrepreneur pour un marché de 6,3 millions de dollars	14–23
Projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine	14–29
<b>Pièces</b>	
14.1 Budget des programmes de l'ACDI pour 1999–2000	14–7
14.2 Dépenses par type d'accord et par exercice	14–8
14.3 Projet aux attentes irréalistes, qui prend du retard	14–12
14.4 Pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques, selon leur valeur monétaire	14–17
14.5 Recours à un accord de contribution au lieu d'un marché concurrentiel	14–18
14.6 Un marché qui aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles	14–21
14.7 Répartition régionale des marchés de services de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques	14–22
14.8 Répartition régionale des accords de contribution de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques	14–22
14.9 Fractionnements de marché non conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)	14–34



# Agence canadienne de développement international

## La gestion des marchés et des accords de contribution

### Points saillants

**14.1** Dans le cadre des programmes géographiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des marchés et des accords de contribution sont conclus avec des agences d'exécution canadiennes pour mettre en œuvre des projets de développement. Lorsque l'Agence a eu recours à des marchés concurrentiels pour la sélection des agences d'exécution, le processus a été bien mené, à quelques exceptions près. Toutefois, nous avons observé des cas où les marchés n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou au *Règlement sur les marchés de l'État*.

**14.2** Pour les accords de contribution, l'ACDI n'a pas de cadre des pouvoirs semblable à celui du processus de passation de marché. Les conditions qui s'appliquent aux subventions et aux contributions relatives aux programmes géographiques sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser les accords de contribution. Ces conditions comprennent une disposition selon laquelle les contributions doivent être approuvées en conformité avec les procédures et les pouvoirs ministériels ordinaires; cependant, l'ACDI peut traiter les cas d'exception au sein même de l'Agence. Par conséquent, l'utilisation par l'ACDI des accords de contribution pour la sélection des agences d'exécution s'est souvent écartée des politiques ou pratiques internes énoncées. L'ACDI peut sélectionner les agences d'exécution au moyen d'accords de contribution qui correspondent, en réalité, à des marchés à fournisseur unique, lesquels ne seraient pas autorisés aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. C'était le cas pour environ la moitié des accords de contribution que nous avons examinés.

**14.3** Les agents de projet de l'ACDI accordent une importance considérable à la surveillance des accords dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci, et ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent les rapports requis.

**14.4** Dans le cas du Programme d'envoi de volontaires, la Direction générale du partenariat canadien obtient une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires canadiens. Cependant, elle reçoit peu d'information sur les projets financés, les sommes dépensées et les résultats obtenus. Pour accorder un financement, l'ACDI se fonde surtout sur les niveaux historiques plutôt que sur le rendement de ses partenaires. Le Rapport sur le rendement que l'ACDI présente au Parlement doit fournir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien.

### Contexte et autres observations

**14.5** L'ACDI doit gérer un budget d'environ 1,8 milliard de dollars destiné à l'aide internationale fournie par le Canada. Elle verse environ 700 millions de dollars aux directions générales des programmes géographiques pour des programmes exécutés en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La plus grande partie de cette somme est affectée, par l'intermédiaire de marchés et d'accords de contribution avec des tiers appelés agences d'exécution, à des projets d'aide au développement. Une autre tranche de 260 millions de dollars est versée à la Direction générale du partenariat canadien pour les subventions et contributions accordées à des organisations qui exécutent leurs propres programmes d'aide.

**14.6** En 1998, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport qui présentait des observations sur la gestion axée sur les résultats dans le contexte des programmes géographiques. Nous avons alors conclu qu'il y avait des progrès évidents à ce chapitre, mais que ces progrès étaient inégaux.

**14.7** La présente vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets. Nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. La vérification avait pour objet de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même, si ces processus sont équitables et transparents et s'ils satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

**Les réponses de l'Agence à nos recommandations sont intégrées au chapitre. L'Agence accepte les recommandations et précise les mesures qu'elle prend ou compte prendre pour y répondre.**

## Introduction

### L'ACDI utilise des marchés, des accords de contribution et des subventions pour exécuter ses projets d'aide au développement

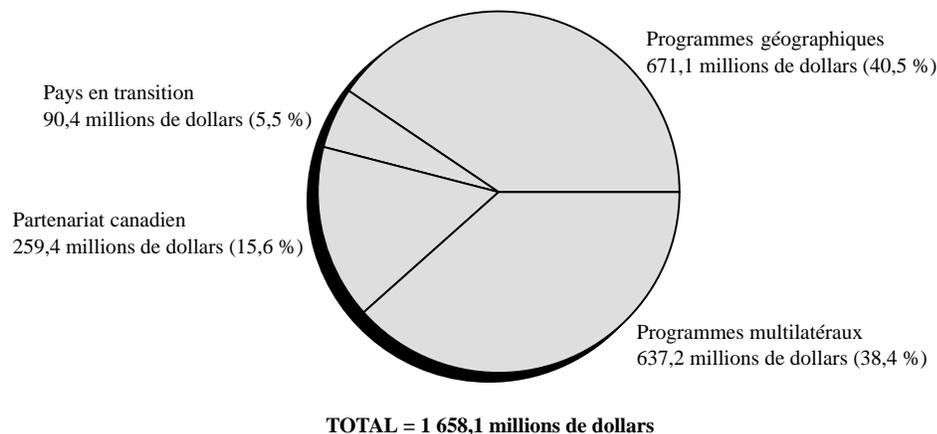
**14.8** Presque tout le budget de l'ACDI de 1999–2000 (1,7 milliard de dollars ou environ 93 p. 100) est affecté aux programmes d'aide au développement. La pièce 14.1 présente les dépenses prévues par programme pour cette période. Les dépenses de fonctionnement et en capital, qui totalisent 131 millions de dollars (environ 7 p. 100), constituent le reste du budget. Les dépenses associées aux programmes de l'ACDI, de l'ordre de 1,7 milliard de dollars, prennent la forme de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. Ces paiements sont versés aux institutions du Canada et de pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes ainsi qu'aux entreprises du secteur privé canadien, pour des projets de développement, des activités et des programmes bien précis. La pièce 14.2 montre la répartition monétaire des différents types d'accord dans les directions générales des programmes géographiques; l'aide alimentaire n'intervient toutefois pas dans le calcul.

**14.9** Les directions générales des programmes géographiques exécutent les programmes géographiques, aussi appelés programmes bilatéraux ou de pays à pays; ces programmes représentent environ 40 p. 100 des dépenses de programme de l'ACDI. Les directions générales des programmes géographiques dirigent aussi des initiatives de coopération pour le développement, principalement par l'intermédiaire d'agences d'exécution canadiennes, directement avec les pays admissibles à l'aide canadienne. Les projets visent à répondre à la fois aux besoins des pays en développement et à la capacité du Canada de satisfaire ces besoins.

**14.10** La Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI encourage la création de partenariats entre les pays en développement et les organisations canadiennes et internationales afin d'appuyer le développement durable et de réduire la pauvreté. La Direction générale attribue des subventions et des contributions pour soutenir les organisations partenaires responsables de la conception, de la planification et de la mise en œuvre des programmes et des projets de développement.

### Objet de la vérification

**14.11** Notre vérification avait pour objet de déterminer si les processus de



Pièce 14.1

### Budget des programmes de l'ACDI pour 1999–2000

Source : ACDI

**L'attribution de marchés pour les services d'aide et les services corporatifs est assujettie au Règlement sur les marchés de l'État (le Règlement) et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les accords de contribution de l'ACDI ne sont pas régis par le Règlement.**

passation de marché et d'accords de contribution de l'ACDI :

- sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même;
- sont équitables et transparents;
- satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

**14.12** La vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques de l'ACDI gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets.

**14.13** Dans cette vérification, nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. Ce programme appuie les programmes et les projets prévus, conçus et mis en oeuvre par le secteur bénévole.

**14.14 Plan d'échantillonnage.** Dans les directions générales des programmes géographiques, les accords d'une valeur supérieure à 100 000 \$ représentent plus de 90 p. 100 de la valeur totale de tous les accords. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 33 accords de plus de 100 000 \$, d'une valeur totale de 214 millions de dollars, se rattachant à des projets exécutés dans six pays choisis au cours de la période allant de 1996–1997 à 1998–1999. Le choix des pays reflétait

l'importance monétaire de l'aide financière consentie dans chaque région et les discussions que nous avons tenues avec l'ACDI. Les six pays choisis étaient le Pérou, la Chine, l'Inde, le Cameroun, l'Égypte et le Mali. L'échantillon comprenait six accords de plus de dix millions de dollars et trois marchés d'aide alimentaire. Pour assurer la fiabilité de nos constatations, nous avons également examiné les dossiers d'un petit échantillon aléatoire de huit projets de l'exercice 1999–2000. En outre, nous avons examiné un échantillon aléatoire de sept accords de partenariat comportant au moins un projet dans l'un des six pays. D'autres détails sur la vérification sont fournis dans la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

## Politique cadre

### Les pouvoirs de l'ACDI en matière de marchés et d'accords de contribution

**14.15** L'attribution de marchés pour les services d'aide et les services corporatifs est assujettie au *Règlement sur les marchés de l'État (le Règlement)* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les accords de contribution de l'ACDI ne sont pas régis par le *Règlement* mais bien par les conditions s'appliquant aux subventions et aux contributions des programmes géographiques, approuvées en mars 1996, ainsi que par les conditions s'appliquant à la Direction générale du partenariat canadien, approuvées en mars 1995.

**14.16** La « carte routière des programmes géographiques » des directions générales des programmes

#### Pièce 14.2

Dépenses par type d'accord et par exercice

Source : ACDI

Répartition monétaire des différents types d'accord de plus de 100 000 \$ dans les directions générales des programmes géographiques				
Type d'accord	1996–1997	1997–1998	1998–1999	1999–2000
Marchés	48 %	45 %	54 %	43 %
Contributions	45 %	40 %	37 %	45 %
Intergouvernemental	7 %	15 %	9 %	12 %

géographiques indique les plafonds des autorisations de dépenser pour les marchés et les accords de contribution. Le niveau d'approbation requis pour un projet dépend de sa valeur monétaire. Un vice-président doit approuver les projets dont la valeur se situe entre 500 000 \$ et 5 millions de dollars; le ministre doit approuver les projets dont la valeur se situe entre 5 millions de dollars et 15 millions de dollars; et le Conseil du Trésor doit approuver les projets de plus de 15 millions de dollars. Les contributions et les subventions accordées dans le cadre de partenariats sont fondées sur le partage des coûts avec les partenaires. Le plafond fixé pour les accords de partenariat est de 5 millions de dollars par année et de 15 millions de dollars au total lorsque le financement est pluriannuel.

#### **La politique cadre de l'ACDI pour les marchés et les accords de contribution des directions générales des programmes géographiques**

**14.17 Politiques en vigueur avant 1997 concernant les marchés concurrentiels.** Avant 1997, le processus de passation des marchés concurrentiels comptait deux phases. La première phase comprenait l'appel de présélection. L'ACDI enregistrait sa demande dans le système d'invitations ouvertes à soumissionner et invitait les soumissionnaires à présenter des propositions simples et brèves qui lui permettaient d'identifier ceux qui répondaient aux exigences. Les propositions devaient notamment mentionner l'expérience et les réalisations du soumissionnaire, le personnel clé de même que la capacité financière et de gestion. Les coûts n'étaient pas établis à ce stade du processus. L'ACDI formait alors un comité pour évaluer les propositions et retenir celles qui répondaient aux normes. Le comité soumettait la liste au ministre, qui choisissait de trois à cinq candidats pour la présélection.

**14.18** Au cours de la phase suivante du processus, on demandait aux candidats préqualifiés de soumettre des propositions détaillées. Ces propositions incluaient le détail des coûts et le prix total de la soumission. L'équipe chargée de l'évaluation examinait les soumissions et préparait un rapport d'évaluation. Un comité de révision des évaluations examinait le rapport et faisait une recommandation finale au ministre. Au terme de ce processus, l'ACDI négociait avec le soumissionnaire gagnant les conditions du marché et le montant final.

**14.19 Politiques et pratiques antérieures à 1997 concernant les accords de contribution.** Avant 1997, la politique de l'ACDI prévoyait l'utilisation d'accords de contribution pour les projets « d'action convergente » exécutés par des organisations sans but lucratif. La caractéristique particulière de la politique dite « d'action convergente » était qu'elle devait, la plupart du temps, être utilisée pour les projets conçus, mis au point et approuvés par l'organisation sans but lucratif chargée de leur mise en œuvre. Cette dernière n'était pas engagée pour mettre en œuvre un projet pour l'ACDI, mais elle recevait une aide pour un projet dont elle était le promoteur.

**14.20** À partir de 1996, il était devenu pratique courante pour l'ACDI, lorsqu'elle engageait une agence d'exécution canadienne pour mettre en œuvre un projet, d'utiliser des accords de contribution dès qu'elle traitait avec des organisations sans but lucratif, même pour les projets dont elle était le promoteur. On n'exigeait pas que les accords de contribution soient conclus à la suite d'offres concurrentielles, et les coûts engagés par les organisations pouvaient être remboursés totalement. Une fois conclus, les accords de contribution sont gérés par l'ACDI pratiquement comme s'il s'agissait de marchés.

**14.21 Changements survenus à partir de 1997.** Le 10 décembre 1996, le ministre responsable de l'ACDI a annoncé

**Aux termes de la politique dite « d'action convergente », les accords de contribution devaient être utilisés dans la plupart des cas pour les projets conçus, mis au point et approuvés par l'organisation sans but lucratif chargée de leur mise en œuvre.**

**À partir de 1997, les organisations sans but lucratif pouvaient présenter des soumissions pour les marchés de services, et les organisations à but lucratif pouvaient conclure des accords de contribution avec l'ACDI.**

la mise en œuvre du Projet pilote sur la concurrence ouverte pour tous les accords de plus de 100 000 \$ dans les directions générales des programmes géographiques. Cette initiative devait assurer aux organisations à but lucratif et sans but lucratif un accès égal aux marchés de services de plus de 100 000 \$ de même qu'au mécanisme bilatéral réactif utilisé pour les propositions spontanées. Ainsi, les organisations sans but lucratif pouvaient elles aussi présenter des soumissions pour les marchés de services, et les organisations à but lucratif pouvaient conclure des accords de contribution avec l'ACDI. L'Agence faisait valoir que les marchés concurrentiels doivent constituer le principal mécanisme d'exécution des programmes d'aide. En vertu de cette initiative, les accords de contribution devaient être utilisés pour les propositions spontanées prévues par le mécanisme bilatéral réactif, qui n'exige pas de lancer un appel d'offres concurrentielles pour conclure un accord.

**14.22** L'ACDI a diffusé une directive sur la passation d'accords de contribution pour les propositions spontanées. Cette directive indique clairement que, suivant les termes du mécanisme bilatéral réactif, les accords de contribution ne doivent être utilisés pour recruter des agences d'exécution canadiennes que lorsque l'entité est le promoteur du projet. La directive précise que pour aider à distinguer les projets issus du mécanisme bilatéral réactif des projets « pilotés par l'ACDI », il est important que les projets issus du mécanisme bilatéral réactif :

- soient des propositions spontanées émanant de partenaires de développement admissibles;
- soient mis en œuvre aux termes d'un accord de contribution conclu entre l'ACDI et l'organisation responsable de la mise en œuvre;
- prévoient que l'approbation du projet et la sélection de l'organisation

responsable de la mise en œuvre soient indissolublement liées.

**14.23** Lorsque l'ACDI établit qu'un projet est issu du mécanisme bilatéral réactif, elle peut déterminer si, et dans quelle mesure, elle désire contribuer à la mise en œuvre du projet. Le promoteur du projet ne peut pas faire de profit.

**14.24** Pour les marchés concurrentiels, la phase de présélection a été éliminée.

**14.25** En décembre 1997, l'ACDI a intégré ces changements à sa carte routière des programmes géographiques, qui renferme la politique et les règles régissant le Programme d'aide bilatérale. En novembre 1999, l'ACDI a publié sous forme d'ébauche le *Guide des gestionnaires de l'ACDI dans la passation des marchés*. La version finale du Guide a été diffusée officiellement en mai 2000. Ce guide contient les principales politiques de l'ACDI sur les marchés et appuie l'orientation du Projet pilote sur la concurrence ouverte, à savoir la concurrence accrue.

#### **La politique cadre de l'ACDI pour les accords de subvention et de contribution de la Direction générale du partenariat canadien**

**14.26** Le Plan de 1998–2001 de la Direction générale du partenariat canadien décrit la politique cadre de la Direction générale. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- **Souplesse.** Les partenaires canadiens de la Direction générale doivent planifier et mettre en œuvre leurs propres politiques, programmes et projets, en collaboration avec leurs partenaires de pays en développement. Le partenaire canadien ou international et son partenaire à l'étranger assument la responsabilité des programmes et projets appuyés par la Direction générale du partenariat canadien et ils en sont les « propriétaires ». Ces programmes et projets ne sont pas des programmes ou projets de l'ACDI.

- **Partage des coûts.** Toutes les organisations partenaires, canadiennes et des pays en développement, sont tenues d'accorder des ressources à leurs projets de développement.

- **Priorité au niveau institutionnel.** La Direction générale du partenariat canadien vérifie l'admissibilité des organisations qui reçoivent un soutien et évalue la mesure dans laquelle leurs programmes reflètent les priorités et les objectifs des programmes de l'ACDI. La Direction générale doit aussi évaluer les capacités financières, techniques et de gestion des organisations partenaires et vérifier les résultats obtenus.

## Observations et recommandations

### Planification et conception

#### Les plans de marché étaient incomplets

**14.27** Selon la politique de l'ACDI, un plan de marché doit être préparé au début de l'étape de conception. Ce plan détermine la marche à suivre pour tous les marchés ou les autres arrangements nécessaires pour appuyer le projet. Le plan doit notamment indiquer la méthode de sélection (voie concurrentielle ou non concurrentielle) et le type d'agence d'exécution (organisation sans but lucratif, secteur privé ou autre). Nous avons constaté que sur les 12 accords non concurrentiels que nous avons examinés, et pour lesquels un plan de marché était requis, huit ne mentionnaient pas la méthode de sélection ni le type d'agence d'exécution requis.

#### Les attentes imprécises ou irréalistes influent sur le rendement des marchés

**14.28** Aux termes de son énoncé de principes, l'ACDI entend par gestion axée sur les résultats « la définition de résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées ». Nous avons

constaté que 15 des 33 accords de notre échantillon comportaient des attentes irréalistes ou imprécises quant aux résultats à obtenir. À une exception près, tous les projets avaient éliminé un ou plusieurs des principaux résultats attendus ou accusaient beaucoup de retard. Dans le cas faisant exception, l'équipe chargée du projet avait redéfini un objectif imprécis et établi des attentes plus claires, qui se concrétisaient. Dans les autres cas où les projets étaient en retard, nous n'avons pas trouvé d'analyse valable (par exemple, chemin critique) de la manière dont on pourrait rattraper le temps perdu (voir la pièce 14.3).

**14.29** Pour ce qui est des marchés de notre échantillon, les documents d'approbation de projet, les énoncés de travail et les demandes de proposition concordaient. Les énoncés de travail étaient habituellement assez clairs pour que l'ACDI puisse inclure dans les marchés les extraits que les agences d'exécution canadiens devaient produire et pour permettre à l'Agence de surveiller les progrès des projets, peu importe si ces extraits étaient réalistes.

**14.30** L'un des avantages perçus des appels d'offres concurrentielles est que le processus devrait aboutir à une description plus complète et mieux comprise du travail à effectuer. Nous avons examiné les raisons pour lesquelles de si nombreux marchés concurrentiels comportaient encore des attentes irréalistes à l'égard des résultats. Nous croyons que les principales raisons sont les suivantes :

- Le personnel de l'ACDI planifie de façon très détaillée de nombreux projets et il demande à des experts-conseils d'en évaluer la faisabilité. Ces experts-conseils ne présentent habituellement pas de soumission pour le marché, et les délais entre l'évaluation de la faisabilité et la mise en œuvre du marché peuvent se compter en années. En raison de la concurrence qui s'exerce pour obtenir du financement, le personnel de l'ACDI, les experts-conseils et les représentants de

pays en développement ont tendance à présenter les résultats attendus du projet de façon aussi optimiste que possible, même si l'expérience montre que des attentes plus modestes seraient réalistes.

- Les soumissionnaires du projet sont tenus de présenter leurs soumissions de la manière décrite dans la demande de proposition. Lors de l'évaluation, des points sont attribués pour leur compréhension du projet. Au cours de notre vérification, les soumissionnaires nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas envisager de présenter une soumission indiquant que les attentes à l'égard du projet sont irréalistes, car leur soumission n'aurait aucune chance d'être retenue.

- Les équipes chargées de l'évaluation des soumissions comprennent normalement le chef d'équipe du projet, qui est le promoteur du projet et qui habituellement a dirigé la phase de la conception, de même qu'un ou plusieurs techniciens spécialisés ayant une bonne compréhension du domaine. Un agent de négociation des marchés collabore avec

l'équipe afin d'assurer la conformité avec la politique sur les marchés. Par ailleurs, les équipes chargées de l'évaluation cherchent surtout à choisir le soumissionnaire ayant la meilleure approche et l'expérience la plus pertinente et ne passent pas leur temps à se demander si les résultats attendus sont réalistes.

**14.31 Lors du processus d'approbation de projet, l'ACDI devrait déterminer plus rigoureusement si les résultats attendus des projets sont réalistes.**

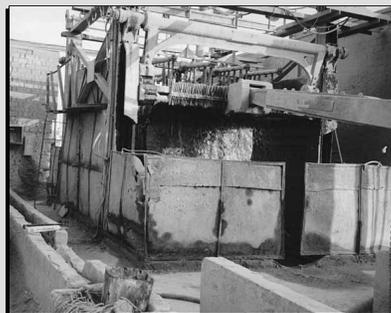
*Réponse de l'Agence : Dans le cadre de son processus d'approbation de projet, l'ACDI veillera avec plus de soin à ce que les résultats prévus pour les projets soient réalisables.*

**Les dispositions relatives à la durabilité doivent être intégrées plus uniformément aux accords**

**14.32** Dans notre chapitre de 1993 sur les programmes bilatéraux (géographiques), nous avons décrit certaines des conditions de la durabilité des avantages. L'ACDI a intégré cette

### Pièce 14.3

#### Projet aux attentes irréalistes, qui prend du retard



*Un scie pour couper le marbre dans une petite entreprise égyptienne. L'aide de l'ACDI consiste à acheter un purificateur d'eau pour cette exploitation.*

Un projet de 18 millions de dollars en Égypte visait à établir un fonds à l'intention des petites entreprises afin de les aider à respecter la loi environnementale égyptienne. L'ACDI croyait que les petites entreprises égyptiennes souhaiteraient investir dans des projets d'environ 250 000 \$ pour respecter la loi. Cette attente s'est révélée irréaliste, car contrairement aux attentes de l'ACDI, le gouvernement égyptien n'a pas pris de mesures vigoureuses pour faire observer la loi. L'agence d'exécution canadienne a consacré énormément d'énergie pour trouver trois entreprises désireuses de participer au projet. Lors de notre vérification, la valeur monétaire des projets cernés était en moyenne de 107 000 \$. La part payée des fonds de projet s'élevait en moyenne à 32 000 \$.

Il a fallu deux années plutôt qu'une pour préparer un rapport initial comprenant un plan opérationnel. Le plan initial prévoyait une phase pilote de 12 mois après la préparation du rapport initial. Lorsqu'il a été préparé, le rapport initial prévoyait le rattrapage du temps perdu par la réduction de la phase pilote, qui devait alors durer de sept à neuf mois. Au moment de notre visite, neuf mois s'étaient écoulés depuis le début de la phase pilote mais les projets pilotes n'avaient pas commencé. La phase pilote était essentielle pour valider la méthode élaborée et pour établir les modalités de mise en œuvre. Cependant, l'agence d'exécution canadienne comptait respecter les échéances en commençant la mise en œuvre sans profiter des résultats de la phase pilote.

notion à son cadre de gestion axée sur les résultats, que nous avons publié dans notre chapitre de suivi de 1996, en énonçant quatre conditions nécessaires pour assurer la durabilité des avantages :

- Les parties intéressées se chargent des activités du projet.
- Il y a un engagement de ressources financières suffisantes pour maintenir, s'il y a lieu, les avantages du projet.
- Il y a une capacité institutionnelle appropriée et une pertinence continue pour maintenir les avantages du projet.
- L'environnement national et international est propice au maintien des avantages du projet.

**14.33** Au cours de la vérification, nous avons examiné les marchés et les accords de contribution conclus avec les agences d'exécution canadiennes afin de déterminer s'ils contenaient des dispositions portant sur les conditions qui rendraient plus probable la durabilité des

avantages. Dans 25 accords, il aurait pu y avoir des dispositions relatives à la durabilité. De ce nombre, 12 accords contenaient des dispositions sur une ou plusieurs des conditions de la durabilité, tandis que les 13 autres n'en contenaient pas. On trouvera ci-après deux exemples d'accord, l'un tenant compte de la durabilité et l'autre, non.

**14.34** Un marché de 18 millions de dollars portant sur un projet de développement environnemental en Égypte exigeait que l'agence d'exécution canadienne consacre les deux dernières années du projet à la mise en place d'une stratégie de transition ayant pour objet de confier les responsabilités de gestion et administratives aux organisations locales.

**14.35** Un projet de microfinancement au Pérou consistait à transmettre, de l'agence d'exécution canadienne au personnel du réseau péruvien de coopératives d'épargne et de crédit, les connaissances et les compétences dans les domaines du marketing, des systèmes d'information, des procédures bancaires,



*Démonstration par un travailleur dans une petite industrie de transformation des métaux. Un projet de l'ACDI offre un appui sous forme de conseils à des petites et moyennes entreprises situées dans une région de l'Égypte (voir le paragraphe 14.32).*

de la gestion et de la vérification. L'accord prévoyait un module de formation, mais n'exigeait pas que l'on vérifie la capacité du personnel de la coopérative avant de lui confier le projet. L'accord aurait aussi pu exiger que l'agence d'exécution canadienne détermine et développe les compétences en leadership d'une organisation afin de s'assurer que les connaissances et les compétences acquises par les coopératives membres soient maintenues et

perfectionnées. On aurait ainsi aidé les parties intéressées à assumer la responsabilité des activités du projet. Dans un plan de mise en œuvre révisé, on a proposé d'introduire une composante de renforcement institutionnel.

**14.36** Même si les clauses des accords conclus avec les agences d'exécution ne constituent pas le seul moyen de veiller à l'intégration des conditions de la durabilité, l'ACDI doit continuer d'examiner cette option lorsqu'elle planifie les accords.

**L'ACDI ne s'est pas toujours conformée à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale**

**14.37** Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), l'Agence doit examiner les projets proposés afin d'en déterminer les effets sur l'environnement et de prendre une décision quant à leur importance. Pour chaque projet, l'ACDI exige qu'on remplisse un formulaire d'évaluation environnementale préliminaire à l'étape de la conception afin d'établir si la *Loi* s'applique au projet proposé et s'il est nécessaire d'effectuer une évaluation environnementale .

**14.38** En ce qui concerne les projets qui sont évalués, un rapport d'évaluation environnementale doit être préparé et inscrit dans le registre public avec les autres documents pertinents. Ce registre est un relevé public des documents d'évaluation environnementale établis pour chaque projet. En omettant d'inscrire dans le registre public les documents requis, on prive le public de son droit légal de participer au processus d'évaluation environnementale.

**14.39** Selon une vérification interne, seulement cinq pour cent des nouvelles initiatives de l'ACDI exigent une évaluation environnementale aux termes de la *Loi*. Le nombre de cas visés est assez petit, mais dans 41 p. 100 de ces cas la vérification a conclu que l'ACDI ne s'était pas conformée à cette exigence avant de



*La coopérative San Hilarion, située en banlieue de Lima, au Pérou, est un des établissements qui participent au projet de microfinancement. La mise en œuvre du projet dans cette coopérative a débuté en mars 2000 (voir le paragraphe 14.35).*

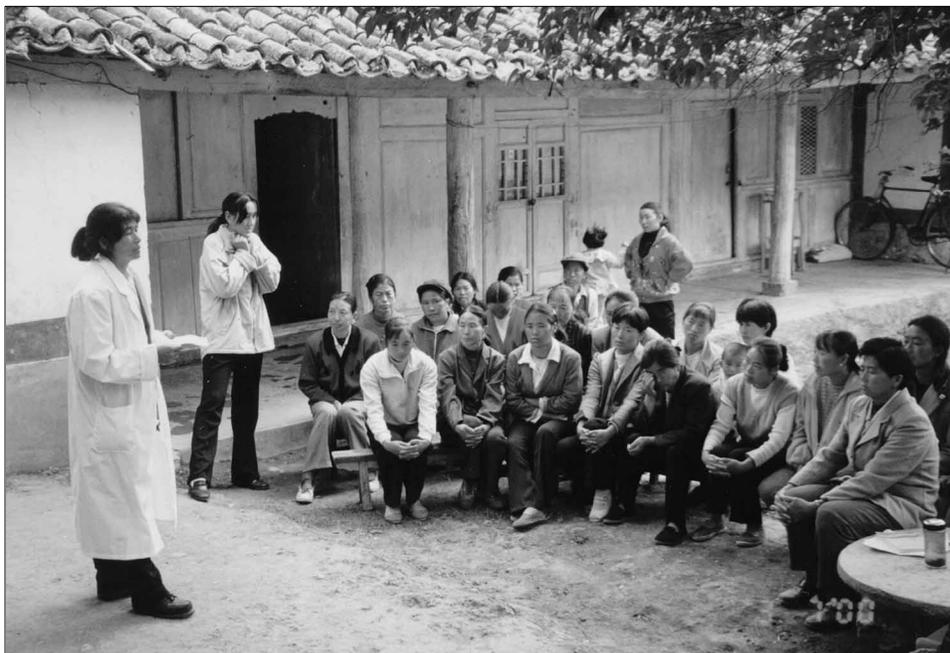
prendre une décision concernant le financement.

**14.40** Deux des projets que nous avons examinés exigeaient une évaluation environnementale. Un seul projet avait été inscrit dans le registre public, et l'inscription avait été faite en retard. Le projet comprenait la construction de centres de santé en Chine. Le formulaire initial d'évaluation environnementale préliminaire indiquait que la LCEE ne s'appliquait pas. Dans ce cas toutefois, la *Loi* s'appliquait aux activités de construction. L'ACDI a découvert son erreur quelque temps après, mais le pays hôte partenaire avait commencé la construction avant que les évaluations requises ne soient terminées. Après l'examen de ces évaluations, l'ACDI a exigé la surveillance continue des installations afin d'établir les effets néfastes éventuels sur l'environnement. La surveillance a été effectuée, mais l'ACDI n'a pas inscrit les rapports de surveillance dans le registre public alors qu'elle devait le faire. L'évaluation de l'autre projet n'avait pas été inscrit dans le registre public, mais cela n'a pas suscité de

préoccupations en ce qui concerne l'environnement.

**14.41** Le projet de crédits hypothécaires au Mali (voir l'étude de cas à la page 14–16) constitue un cas où le plan du projet initial avait indiqué correctement que la LCEE ne s'appliquait pas. Toutefois, à mesure que le projet progressait, les activités de l'agence d'exécution canadienne étaient élargies pour inclure la coordination du développement résidentiel afin de stimuler la demande de prêts hypothécaires. Il a donc été nécessaire de faire une nouvelle évaluation environnementale préliminaire, car la promotion immobilière déclenche automatiquement l'application de la *Loi*. Or, après l'approbation des nouvelles activités, on n'a pas examiné le projet pour déterminer si la *Loi* s'appliquait.

**14.42** Les évaluations environnementales servent à relever les questions liées à l'environnement aux étapes de planification et de conception du projet. Faire une évaluation après le démarrage d'un projet équivaut pratiquement à ne pas en faire. Le comité de direction de l'ACDI a approuvé de nouvelles directives sur l'évaluation environnementale et il a



*Un médecin de village qui a reçu une formation dans le cadre du projet de santé des mères et des enfants au Yunnan parle des problèmes de santé à un groupe de femmes, à la clinique de services communautaires du village de Toutai, dans la province du Yunnan (voir le paragraphe 14.40).*

convenu de fixer au 1<sup>er</sup> juillet 2000 la date limite pour satisfaire pleinement à la LCEE. Un comité de coordination de l'évaluation environnementale a été mis sur pied pour appuyer cet effort.

## Sélection

### **Des accords de contribution ont été utilisés au lieu de marchés concurrentiels**

**14.43** Dans notre chapitre de 1999 sur les marchés à fournisseur unique et sur l'utilisation de préavis d'adjudication de contrat, nous avons déclaré ce qui suit :

La passation de marchés est essentielle à l'exécution des

programmes des ministères et organismes fédéraux. Les principes de la valeur optimale et de la liberté d'accès aux possibilités de marchés sont au cœur de l'attribution des marchés publics. Le principe de la « valeur optimale » consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services, le gouvernement obtienne le meilleur rapport qualité-prix. Le principe de la « liberté d'accès » veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance égale de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel est la meilleure garantie de respect de ces deux principes.

## Projet de crédits hypothécaires au Mali

### Contexte

Ce projet consiste principalement à établir un système de garantie d'emprunt afin de faciliter l'accès à la propriété aux Maliens. Il a pour objet de stimuler l'activité économique liée au secteur de la construction et, par conséquent, d'aider les démunis. L'ACDI a signé pour ce projet un accord de contribution de 4,7 millions de dollars avec une agence d'exécution canadienne, qui est une organisation sans but lucratif.

### Un accord de contribution a été utilisé au lieu d'un marché concurrentiel

L'ACDI a déterminé qu'il s'agissait d'un projet éventuel au cours de réunions avec le gouvernement du Mali en 1994. L'Agence a chargé l'organisation sans but lucratif et la Société canadienne d'hypothèques et de logement d'effectuer une étude de faisabilité en février 1996. En mai 1996, l'ACDI a demandé au ministre et obtenu de celui-ci l'autorisation de conclure avec la même organisation sans but lucratif un accord de contribution pour la mise en œuvre du projet. À notre avis, étant donné que l'ACDI était le promoteur du projet, celui-ci ne satisfaisait pas aux conditions d'un projet exécuté aux termes de la politique dite l'action convergente. Elle aurait dû lancer un appel d'offres concurrentielles.

### L'ACDI a réagi avec lenteur lorsque les hypothèses clés jugées essentielles au succès du projet ne se sont pas concrétisées

L'étude de faisabilité a cerné plusieurs hypothèses clés pour le lancement du projet. Deux de ces hypothèses portaient sur des modifications législatives. Le gouvernement du Mali a convenu dans son protocole d'entente avec l'ACDI que ces modifications législatives avaient une importance capitale pour le projet et qu'elles seraient mises en application avant l'arrivée de l'équipe responsable du projet. Trois mois avant la mobilisation prévue du personnel de l'agence d'exécution canadienne au Mali, une mission de l'ACDI a établi qu'aucun progrès n'avait été réalisé en ce qui concernait les modifications législatives. L'ACDI a néanmoins demandé à l'agence d'exécution canadienne de commencer ses activités au Mali et d'aider le gouvernement du pays à rédiger les modifications législatives.

L'agence d'exécution canadienne a consacré beaucoup de temps au cours des sept premiers mois à rédiger les modifications législatives. Cela ne faisait pas partie du plan initial. Près de deux ans après le début du projet, la législature du Mali n'a pas encore adopté les modifications. Huit mois environ après le début du projet, l'équipe responsable, composée de Canadiens et de Maliens, a aussi découvert que la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest devait approuver les garanties d'emprunt. L'agence d'exécution canadienne n'a pas relevé cette

condition essentielle dans son étude de faisabilité ni dans son rapport initial. Il lui a fallu un an pour se préparer et remplir les conditions d'approbation d'une demande à la Banque centrale. L'équipe responsable du projet attend maintenant la décision de cette dernière.

Aucune garantie d'emprunt — le principal extrant du projet — n'a été traitée jusqu'ici. Le plan initial prévoyait que 1 400 des 8 300 garanties seraient octroyées au cours des deux premières années. Le plan de travail annuel actuel n'indique aucun changement du nombre total de garanties à octroyer, mais il n'explique pas comment l'équipe responsable du projet prévoit combler le retard.

### Le manque de participation du pays hôte entraîne des retards

Ce projet montre également qu'il est difficile de favoriser le développement dans un contexte bilatéral. Les documents de planification du projet font état d'une contribution du gouvernement du Mali au projet d'environ un million de dollars (400 millions de francs CFA). Aux termes du protocole d'entente, qui a été signé plus tard, ce montant devait provenir du fonds de contrepartie malien, aussi entièrement financé par l'ACDI. Nous n'avons pas trouvé au dossier d'explication concernant cet important changement ayant trait aux responsabilités du gouvernement du Mali. À l'heure actuelle, la situation est la suivante : le projet est entièrement financé par l'ACDI; il est en sérieuse difficulté et l'on attend que le gouvernement local agisse.

Selon le *Règlement sur les marchés de l'État*, la concurrence doit être la norme et les ministères doivent lancer des invitations à soumissionner avant de passer un contrat.

**14.44** Au fil des années, l'ACDI a souscrit à ce principe pour les marchés, mais non pour les accords de contribution. Jusqu'en 1997, l'ACDI utilisait le plus souvent l'outil non concurrentiel des accords de contribution lorsqu'elle choisissait une organisation sans but lucratif comme agence d'exécution canadienne et les marchés concurrentiels lorsqu'elle choisissait une organisation à but lucratif. La pièce 14.4 donne la valeur monétaire en pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 \$ signés dans les directions générales des programmes géographiques de 1996–1997 à 1999–2000. Ils incluent les marchés d'acquisition de biens et de services et les accords de contribution.

**14.45** À la suite de l'annonce du Projet pilote sur la concurrence ouverte faite par le ministre au début de décembre 1996, l'ACDI a indiqué que les accords de contribution seraient utilisés pour les propositions spontanées. Les organisations sans but lucratif seraient désormais encouragées à concurrencer les organisations à but lucratif pour les marchés portant sur l'aide de l'ACDI, et les organisations à but lucratif seraient admissibles aux contributions sans qu'il y ait application du processus concurrentiel.

**14.46** Les marchés et les accords de contribution que nous avons sélectionnés faisaient partie de ceux qui avaient été signés au cours des exercices 1996–1997 à 1998–1999. Les accords de contribution conclus après 1997 auraient dû respecter les procédures du mécanisme bilatéral réactif, à moins que le processus de sélection n'ait déjà été enclenché en conformité avec l'ancien politique cadre. Dans les cas où le processus de sélection a été enclenché avant 1997,

il aurait fallu appliquer la politique dite de l'action convergente. Pour les deux périodes, les accords de contribution devaient être utilisés pour ce que l'ACDI appelle maintenant les propositions spontanées.

**14.47** Nous avons conclu que l'ACDI, et non l'organisation sans but lucratif, était le promoteur de six des onze accords que nous avons examinés. Par conséquent, elle aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles pour la sélection de l'agence d'exécution. L'étude de cas à la page 14–16 constitue un exemple où l'ACDI aurait dû envisager de lancer un appel d'offres concurrentielles. Le cas présenté ci-après en constitue un autre exemple.

**14.48** En mai et en décembre 1996, l'ACDI a conclu deux accords de contribution avec une organisation sans but lucratif canadienne pour la conception et la mise en œuvre d'un projet sur la santé en Chine. La valeur totale des accords était de 5,4 millions de dollars. Le gouvernement chinois a demandé en mai 1995 l'aide du Canada pour exécuter ce projet. L'ACDI a entrepris une mission d'étude de la faisabilité en février 1996. Les experts-conseils responsables de cette mission ont alors établi l'expérience et l'expertise dont devrait faire preuve l'agence d'exécution canadienne éventuelle. Lorsqu'elle a procédé à la sélection, l'ACDI a décidé de confier la conception et la mise en œuvre du projet à un fournisseur unique, par l'intermédiaire

**Au fil des années, l'ACDI a souscrit au principe de la concurrence pour les marchés, mais non pour les accords de contribution.**

**Pièce 14.4**

**Pourcentage des accords concurrentiels et non concurrentiels de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques, selon leur valeur monétaire**

	1996–1997	1997–1998	1998–1999	1999–2000
Accords concurrentiels	48 %	53 %	61 %	48 %
Accords non concurrentiels	52 %	47 %	39 %	52 %

Source : ACDI

d'accords de contribution, malgré le fait que l'Agence était le promoteur du projet et que selon le mémoire d'approbation du projet, plusieurs fournisseurs étaient disponibles.

**14.49** Nous avons constaté que l'ACDI avait lancé des appels d'offres concurrentielles pour le choix d'une agence d'exécution dans le cas de deux accords de contribution de notre échantillon. Les demandes de proposition ont été envoyées à des organisations sans but lucratif. Les deux accords ont été signés avant que le mécanisme bilatéral réactif ne soit adopté en 1997. Bien qu'aux termes de la politique dite d'action convergente, il ne s'agissait pas de propositions spontanées, le processus se voulait plus équitable et transparent.

**14.50** Nous avons noté un autre cas où deux projets très similaires, exécutés dans deux pays, avaient été traités assez différemment dans des circonstances semblables (voir la pièce 14.5).

**14.51** L'ACDI a effectué un examen du rendement du Projet pilote sur la concurrence ouverte au début de 1999. L'une des principales conclusions de cet examen était qu'on comprenait ou qu'on appliquait mal la restriction concernant l'utilisation des accords de contribution pour les propositions spontanées. Parmi les faiblesses que le personnel de l'ACDI a indiquées aux examinateurs, mentionnons : l'absence de distinction claire entre marché prescrit et propositions spontanées; l'absence de directives claires concernant l'étendue de la participation dont peuvent faire preuve les agents de

#### Pièce 14.5

##### Recours à un accord de contribution au lieu d'un marché concurrentiel

Une société a mis en œuvre la phase pilote de projets similaires au Cameroun et en Côte d'Ivoire. Au Cameroun, lors de la deuxième phase ou phase principale du projet, l'ACDI a décidé de lancer un appel d'offres concurrentielles et elle a sélectionné un soumissionnaire gagnant. La société chargée de la mise en œuvre de la phase pilote au Cameroun n'a pas obtenu le marché. Pour le projet en Côte d'Ivoire, l'ACDI n'a pas lancé d'appel d'offres et elle a signé un accord de contribution de 8,5 millions de dollars avec la société qui avait exécuté la phase pilote. Il s'agissait de la même société dont la soumission pour le projet au Cameroun avait été rejetée. Les deux événements se sont produits à peu près en même temps. Dans le cas du marché concurrentiel, le soumissionnaire gagnant a été sélectionné le 13 octobre 1995 et le marché a été signé le 10 mai 1996. L'accord de contribution conclu sans qu'il y ait eu appel d'offres a été signé le 7 juin 1996. En ce qui concerne le projet comportant l'accord de contribution, l'ACDI avait prévu conclure un marché à fournisseur unique. La planification était rendue au point où l'ACDI avait obtenu du ministre, le 10 mai 1996, l'approbation du projet; l'Agence avait aussi fait parvenir une présentation au Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de conclure un marché de huit millions de dollars avec un fournisseur unique et l'autorisation rétroactive du marché à fournisseur unique accordé pour la phase pilote. Mais, selon l'information contenue au dossier, les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué qu'ils avaient des réserves concernant la présentation et ils ont suggéré que l'ACDI se prévale de changements récents qui lui permettaient de conclure des accords de contribution avec des sociétés du secteur privé. L'ACDI a décidé de ne pas soumettre sa présentation et elle a opté pour un fournisseur unique avec lequel elle a conclu un accord de contribution en conformité avec son mécanisme bilatéral réactif. Nous n'avons pas trouvé de document signé par le ministre autorisant l'accord de contribution, mais le dossier indiquait que celui-ci et la présidente de l'ACDI avaient demandé qu'un accord de contribution soit négocié avec la société. Cette décision semble avoir été prise le 3 juin 1996, et l'accord a été signé quatre jours plus tard.

Selon le mécanisme bilatéral réactif de l'ACDI, étant donné que le promoteur du projet doit en être l'initiateur et faire une contribution proportionnelle à son engagement, aucun profit ne peut être associé au projet ou à l'accord de contribution. Cependant, toute la planification de l'ACDI reposait sur un marché à fournisseur unique qui comprenait une disposition normale relative au profit. Nous avons constaté que le montant des honoraires dans l'accord de contribution était presque le même que dans le projet de marché et qu'aucune analyse ne démontrait que l'accord était conforme à la disposition voulant qu'il y ait absence de profit.

projet lorsqu'il s'agit d'aider ou de donner des avis sur les propositions; et la nécessité de discuter et de résoudre certaines des autres ambiguïtés associées aux « propositions spontanées sollicitées ».

**14.52** Dans les huit marchés et accords de contribution que nous avons sélectionnés pour 1999–2000, nous avons tenté d'établir si la politique était appliquée uniformément. Des trois accords de contribution considérés comme propositions spontanées, deux auraient dû, à notre avis, faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles parce qu'ils ne répondaient pas aux conditions du mécanisme bilatéral réactif. Le critère « spontané » n'est toujours pas entièrement compris à l'ACDI dans le cas des contributions.

**14.53 Cadre pour les marchés et les accords de contribution.** Les activités de passation de marché sont exercées à l'intérieur d'un cadre de gestion bien établi comportant des principes sous-jacents de valeur optimale et de liberté d'accès. Les activités sont régies par le *Règlement sur les marchés de l'État*, et la concurrence est la norme. Des exceptions sont permises dans certaines circonstances particulières, et elles doivent être pleinement justifiées dans le dossier du marché ou dans une présentation au Conseil du Trésor. Pourtant, il n'y a pas de cadre similaire au niveau du *Règlement* pour la passation des accords de contribution relatifs aux projets de l'ACDI, même si ces accords sont pratiquement identiques aux marchés.

**14.54** Les conditions approuvées par le Conseil du Trésor en mars 1996 régissent le pouvoir qu'a l'ACDI d'utiliser les accords de contribution pour mettre en oeuvre les projets. Les conditions sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser ces accords. Les lignes directrices sont fournies dans plusieurs documents mentionnés dans la Politique cadre pour l'aide bilatérale de l'ACDI.

Les conditions comprennent également une disposition voulant que les contributions soient revues et approuvées conformément aux procédures et aux pouvoirs réguliers de l'Agence. Cependant, il est possible de traiter les exceptions au sein de l'organisme. Par conséquent, lorsque l'ACDI désire faire exception à ses propres politiques sur l'utilisation des accords de contribution, elle a toute liberté de le faire et n'a pas à justifier sa décision. Nous avons observé plusieurs cas où, en fait, l'accord de contribution dont se prévalait l'ACDI pour le choix d'une agence d'exécution s'apparentait à un marché à fournisseur unique — ce qui n'aurait pas été permis aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*.

**14.55** Les conditions de l'ACDI pour les subventions et les contributions liées aux programmes géographiques doivent être renouvelées en mars 2001. Cela donnera l'occasion de mieux définir le cadre des pouvoirs en ce qui concerne le recours aux accords de contribution par les directions générales des programmes géographiques pour le financement des projets. Les projets qui ne satisfont pas à la définition des propositions spontanées, telle qu'énoncée dans la politique actuelle de l'ACDI concernant le mécanisme bilatéral réactif, devraient faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles.

**14.56 Lorsqu'elle demandera au Conseil du Trésor d'approuver le renouvellement de ses conditions, l'ACDI devrait inclure un cadre qui précise clairement comment et quand les accords de contribution seront utilisés dans les directions générales des programmes géographiques.**

*Réponse de l'Agence : L'ACDI poursuivra l'utilisation des accords de contribution conformément aux conditions approuvées par le Conseil du Trésor pour les programmes géographiques. Toutefois, l'ACDI développera un cadre plus structuré pour mieux orienter les décisions concernant l'utilisation des accords de*

**Les conditions relatives aux accords de contribution sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser ces accords.**

**L'ACDI a fait des efforts pour rendre son processus de sélection des marchés concurrentiels plus équitable et plus transparent.**

*contribution, spécialement lorsqu'il ne s'agit pas de propositions spontanées. L'ACDI accroîtra l'utilisation des marchés comme outil de choix pour la prestation de ses programmes d'aide. Les deux mécanismes sont conçus pour être complémentaires.*

**14.57 Tous les projets de marché non concurrentiel et d'accord de contribution de plus de 100 000 \$ devraient être examinés par un groupe distinct à l'ACDI afin de vérifier s'ils sont conformes aux autorisations et à la politique de l'ACDI.**

*Réponse de l'Agence : L'ACDI accroîtra le mandat du groupe distinct au sein des directions générales afin d'examiner tous les marchés de plus de 100 000 \$ et de s'assurer qu'ils sont conformes aux autorisations et à la politique de l'Agence.*

**14.58** De plus, dans notre échantillon de 15 marchés, deux marchés prescrits auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles selon le *Règlement sur les marchés de l'État*. Cela n'a pas été le cas. La pièce 14.6 présente un exemple de tel marché.

**14.59 Répartition régionale des marchés et des accords de contribution.** Nous avons obtenu de l'ACDI des données sur la répartition, par province, des marchés de services et des accords de contribution de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques pour les exercices 1997–1998 et 1998–1999. On trouvera à la pièce 14.7 la répartition régionale des marchés de services pour ces exercices. La pièce 14.8 montre la répartition régionale des accords de contribution conclus dans les directions générales des programmes géographiques pour la même période.

**14.60** L'ACDI a fait des efforts pour rendre son processus de sélection des marchés concurrentiels plus équitable et plus transparent. Une étape clé consistait à passer d'un processus en deux étapes, la

présélection et l'appel d'offres, à un processus en une étape, l'appel d'offres, pour la passation des marchés concurrentiels. Ce nouveau processus d'appel d'offres a introduit des politiques claires sur la nécessité de la concurrence. Les projets et les appels d'offres sont diffusés par l'entremise du système d'invitations ouvertes à soumissionner du gouvernement. Afin d'encourager une plus grande participation dans l'Ouest et d'accroître son bassin d'entrepreneurs qualifiés, l'ACDI a affecté à Vancouver un agent régional qui travaille dans un bureau d'Industrie Canada. Un poste similaire est prévu dans la région du Canada atlantique. Les agents de négociation de marchés de l'ACDI ont aussi présenté aux entrepreneurs éventuels des exposés dans tout le pays.

**Des erreurs se sont produites au cours du processus de sélection des accords concurrentiels**

**14.61** Dans le cas de deux des 15 accords de notre échantillon ayant fait l'objet d'un processus concurrentiel, nous avons constaté que des erreurs s'étaient produites au cours du processus de sélection.

**14.62** Dans un cas, un accord de contribution de 4,1 millions de dollars portant sur la formation de juges en Chine a été conclu avec le soumissionnaire qui avait obtenu la note la plus élevée. Il s'agissait d'un consortium d'organisations sans but lucratif. L'ACDI a découvert, trois mois après avoir informé le soumissionnaire gagnant, mais avant la signature de l'accord, que ce dernier avait fait une erreur de calcul de 600 000 \$. L'équipe chargée de l'évaluation des soumissions n'avait pas relevé cette erreur. Si elle l'avait relevée et ajusté le prix de la soumission, comme cela aurait dû être fait normalement, un consortium différent d'organisations sans but lucratif aurait été le soumissionnaire gagnant. Étant donné que l'accord n'avait pas encore été signé, l'Agence avait toujours

la possibilité de réévaluer les soumissions. Elle a écrit au consortium gagnant pour l'aviser qu'il avait le choix entre deux possibilités. Il pouvait confirmer le montant révisé calculé par l'ACDI, auquel cas l'Agence réévaluerait sa note — ce qui pourrait avoir une incidence sur le résultat de l'évaluation — ou il pouvait retirer sa soumission. Les deux options étaient conformes à la pratique normale

d'évaluation des soumissions. Cependant, aucune de ces options n'a été retenue et l'ACDI a poursuivi les négociations avec le consortium sélectionné. Bien que celui-ci ait demandé d'augmenter le financement et de réduire le niveau d'effort demandé, afin de tenir compte de l'erreur, l'ACDI a refusé, et un accord a ultérieurement été signé au prix de la soumission. À notre avis, le traitement par



*Le barrage du réservoir Miyun (le réservoir principal alimentant la ville de Beijing, en Chine) ainsi que le matériel canadien de surveillance des barrages. Le barrage du réservoir Miyun est un des dix barrages qui a reçu du matériel de surveillance dans le cadre du projet de gestion et de surveillance de la sécurité des barrages.*



Un marché à fournisseur unique de 6,4 millions de dollars pour l'exécution d'un projet en Chine a été accordé en 1996 à une société du secteur privé. L'ACDI a reçu une proposition préliminaire datée du mois d'août 1994 pour la conception et la mise en œuvre de ce projet. Elle a aussi reçu une lettre d'intérêt d'un concurrent, datée du mois d'août 1994. Dans une note de service contenue au dossier, il était mentionné « que la politique de l'ACDI n'autoriserait probablement pas la passation d'un marché à fournisseur unique avec l'une ou l'autre des sociétés intéressées ».

Le document de conception de l'ACDI précisait ceci : « le seul risque important associé à ce projet est la sélection de l'agence d'exécution canadienne comme fournisseur unique aussi bien pour la conception que la mise en œuvre » et « d'autres sociétés canadiennes de capacité globale, égale ou supérieure, dont l'une exerce aussi des activités dans le domaine de la sécurité des barrages, peuvent contester la décision ». Ce risque a de nouveau été mentionné dans le document d'approbation de projet.

L'ACDI a officiellement justifié la sélection d'un fournisseur unique pour la phase de conception en se fondant sur l'exception contenue à l'alinéa 10.2.1(d) du *Règlement sur les marchés de l'État* : « les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise ». Cette justification a été donnée au Conseil du Trésor même si, d'après le dossier, d'autres agences d'exécution canadiennes étaient aussi – voire plus – compétentes. Dans sa présentation au Conseil du Trésor datée d'octobre 1995, l'ACDI a indiqué que l'agence d'exécution canadienne avait des compétences uniques parce qu'il détenait des « droits de propriété et d'accès uniques » sur une technologie d'appui nécessaire à l'exécution du projet. Pour la phase de mise en œuvre de ce projet, l'ACDI a préparé une nouvelle présentation au Conseil du Trésor en juin 1996 dans laquelle elle a de nouveau justifié la sélection d'un fournisseur unique en se fondant sur la même exception et en donnant la même explication. Les dossiers de l'ACDI ne précisaient pas pourquoi cette technologie particulière sur laquelle l'agence d'exécution canadienne détenait des droits de propriété était la seule compatible ou utile sur le plan technique. Au contraire, nos discussions avec le personnel du projet de l'ACDI et les notes contenues au dossier nous ont confirmé que d'autres sociétés qualifiées avaient accès au Canada à d'autres technologies appropriées. À notre avis, la sélection d'un fournisseur unique pour ce marché était contraire au *Règlement sur les marchés de l'État*.

#### Pièce 14.6

**Un marché qui aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles**

l'ACDI de ce processus de sélection n'était pas équitable pour le consortium non sélectionné.

**14.63** Dans un autre cas, un soumissionnaire dont la proposition aurait dû être rejetée a été sélectionné (voir l'étude de cas à la page 14–23).

### **L'ACDI ne possède pas de système d'évaluation du rendement pour les agences d'exécution**

**14.64** Un système d'évaluation du rendement des entrepreneurs peut constituer une source d'information lors des évaluations subséquentes des soumissionnaires. Lorsque nous avons planifié notre vérification, nous avons tenté d'établir si les organismes d'aide de

certains pays occidentaux effectuaient l'évaluation du rendement des entrepreneurs. Nos recherches ont montré que même lorsque cela était requis, notamment par la loi, les gestionnaires de projet et de programme ne se conformaient pas à cette exigence et un faible pourcentage seulement des entrepreneurs étaient évalués. Les principales raisons invoquées étaient la crainte que la divulgation de l'information ne donne lieu à des poursuites contre les représentants officiels, ainsi que la charge de travail nécessaire pour réaliser des évaluations dans un contexte public. Pour ces raisons, l'ACDI a décidé de ne pas évaluer les entrepreneurs et d'évaluer chaque soumission qui faisait suite à une demande de proposition d'après son mérite.

#### **Pièce 14.7**

##### **Répartition régionale des marchés de services de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques**

Province ou région	Propositions	Nombre choisi	Valeur monétaire
Ontario	36 %	36 %	39 %
Québec	45 %	36 %	28 %
Ouest	15 %	23 %	26 %
Atlantique	4 %	5 %	7 %

Source : ACDI

#### **Pièce 14.8**

##### **Répartition régionale des accords de contribution de plus de 100 000 \$ conclus dans les directions générales des programmes géographiques**

Province ou région	Pourcentage d'accords de contribution conclus	Pourcentage de contributions reçues, selon leur valeur monétaire
Ontario	36 %	36 %
Québec	24 %	32 %
Ouest	13 %	11 %
Canada atlantique	4 %	2 %
International	23 %	19 %

Source : ACDI

## **Exécution**

### **Les accords de l'ACDI ne prévoient pas la gestion des hypothèses clés jugées essentielles à la réussite du projet**

**14.65** Le développement est un domaine où il y a énormément d'incertitudes. Chaque accord est unique et chaque partenaire de projet bilatéral présente des défis différents. Dans le cadre de la gestion de projet, les gestionnaires des projets bilatéraux de l'ACDI doivent cerner, au stade de la planification, les hypothèses qui sont essentielles à la réussite du projet. Les agences d'exécution canadiennes sont tenues de mettre les hypothèses à jour lorsqu'elles préparent le plan de mise en œuvre du projet. Certaines hypothèses ont trait aux facteurs externes sur lesquels l'agence d'exécution canadienne n'aurait aucun contrôle (il s'agit souvent de la coopération attendue du pays hôte partenaire en ce qui concerne les intrants); d'autres hypothèses, par exemple « le matériel fourni par le projet est entretenu adéquatement », pourraient raisonnablement être prises en compte par l'agence d'exécution canadienne si elles présentaient un risque.

**14.66** Nous avons examiné les accords et leur mise en œuvre pour déterminer la mesure dans laquelle l'ACDI avait cerné les hypothèses clés. On peut également considérer ces hypothèses comme des volets à risque élevé qui doivent être gérés pour assurer le succès du projet. Nous avons aussi tenté de déterminer si les accords contenaient des dispositions

concernant la responsabilité du suivi, de la communication de l'information et de la résolution des questions liées à ces hypothèses clés.

**14.67** Nous avons constaté que l'ACDI avait cerné les hypothèses clés, dans la mesure du possible et lorsqu'elle utilisait sa méthode d'analyse du cadre logique.

### Manque de diligence raisonnable dans la sélection d'un entrepreneur pour un marché de 6,3 millions de dollars



*Vue d'un poteau électrique installé dans le cadre du projet de l'ACDI consistant à rénover et à réparer le système de distribution d'électricité à Bamako, au Mali.*

Ce projet comportait l'installation de poteaux et de matériel électriques au Mali, avec une composante de formation du personnel local. Au moment de l'appel d'offres, l'ACDI s'est servie du processus en deux étapes. La première étape consistait en une invitation à participer à un appel de présélection des candidats, et l'ACDI a recensé sept sociétés répondant à ses critères. Pour ce projet, le ministre a sélectionné trois sociétés qui ont par la suite reçu une demande de proposition. La deuxième étape consistait en la présentation réelle de propositions de marché par les soumissionnaires présélectionnés.

Nous avons relevé deux problèmes graves touchant la sélection de la société gagnante, chaque fois à la phase de la présélection :

- Le premier problème a trait à la question de propriété canadienne et de contrôle effectif. Les soumissionnaires invités à l'appel de présélection ont été avisés que les seules entités admissibles étaient celles qui ont leur siège social au Canada et dont la propriété et le contrôle effectif sont exercés à 51 p. 100 (c'est-à-dire, qui possèdent une majorité de toutes ses actions) par des citoyens canadiens ou des immigrants reçus. Lorsqu'elle a présenté sa soumission, en septembre 1995, la société gagnante a affirmé satisfaire à cette condition et a remis une lettre de ses vérificateurs à cet effet.

Cependant, après que le Comité de révision des évaluations eut recommandé la société, le 26 juin 1996, mais avant la signature du marché, le 7 novembre 1997, l'un des soumissionnaires perdants s'est plaint au ministre de l'ACDI que la société gagnante aurait dû être déclarée inadmissible. Selon ce soumissionnaire, la société n'était pas sous contrôle canadien au moment où elle a répondu à l'appel de présélection. Pour appuyer cette allégation, les avocats du soumissionnaire perdant ont fait référence aux rapports annuels soumis au surintendant des institutions financières du Québec, qui indiquaient que la société appartenait alors à une société française et qu'elle était contrôlée par cette dernière. Ces rapports sont publics, mais le personnel de l'ACDI nous a dit qu'il ne les avait pas obtenus.

Nous avons obtenu ces rapports. Selon le rapport daté d'octobre 1995 (moins d'un mois après que la société eut informé l'ACDI qu'elle appartenait à des Canadiens et qu'elle était contrôlée par eux) il n'y avait eu aucun changement de propriété depuis le rapport précédent. Le rapport précédent, daté de décembre 1994, mentionnait qu'une société française était l'actionnaire majoritaire, contrôlant la majorité des votes.

Les dossiers de l'ACDI faisaient aussi mention d'un rapport de Dun & Bradstreet qui ne se trouvait plus au dossier. Nous avons alors obtenu directement de Dun & Bradstreet deux rapports, l'un daté de septembre 1995, et

l'autre, d'avril 2000. Le rapport de 1995 révélait que l'actionnaire majoritaire était une société mère française, et celui d'avril 2000, que la société était passée sous contrôle canadien en 1997.

L'ACDI avait aussi au dossier les états financiers vérifiés de la société au 31 décembre 1995. On y mentionnait un prêt d'une société mère. Le personnel de l'ACDI a déclaré s'être fié à la lettre des vérificateurs de la société pour appuyer sa décision de maintenir son choix, mais il n'a pas pu expliquer cette information apparemment conflictuelle. Nous avons demandé à l'ACDI d'obtenir une explication, à savoir comment la société choisie aurait pu être considérée admissible en septembre 1995. Selon notre examen des documents que l'ACDI a reçus ultérieurement, nous sommes d'avis que la société ne satisfaisait pas aux conditions de l'Agence en ce qui a trait à la propriété et au contrôle effectif.

Nous croyons que l'ACDI n'a pas fait preuve de diligence raisonnable lors du suivi de la plainte. Elle n'a pas tenu compte de la documentation à l'appui de la plainte qui se trouvait au dossier; elle n'a pas obtenu d'explications au sujet de la lettre des vérificateurs et elle n'a pas tenté d'obtenir l'information publique qui aurait éclairé davantage la question.

- Le second problème a trait à la grille d'évaluation. Les critères d'évaluation de l'ACDI ont été communiqués à tous les soumissionnaires à la phase de présélection, dans le cadre de l'appel d'offres. On exigeait des soumissionnaires qu'ils obtiennent la note minimale pour l'expérience pertinente. La société en question n'a pas obtenu la note minimale et n'aurait donc pas dû être sélectionnée pour la présélection. L'ACDI n'a pas rejeté la proposition de la société. Normalement, si les critères de sélection doivent être changés, on recommence le processus d'appel d'offres afin que tous les soumissionnaires éventuels soient sur un pied d'égalité.

**En général, l'ACDI et ses agences d'exécution canadiennes prennent du temps à assumer leurs responsabilités, ou encore sont incapables de les assumer et de réagir lorsque des hypothèses clés ne se concrétisent pas ou que des problèmes surgissent.**

Cette analyse est incluse dans le document d'approbation de projet et dans la demande de proposition envoyée aux fournisseurs. Toutefois, ceux-ci n'étaient pas tenus de préciser dans leur proposition la façon dont ils tiendraient compte des hypothèses clés. L'ACDI n'a pas non plus indiqué comment la responsabilité de la prise en compte des hypothèses clés serait répartie entre elle et l'agence d'exécution canadienne. Après l'identification initiale des hypothèses clés, il serait utile de préciser à l'aide d'un cadre comment celles-ci seront gérées et qui sera responsable d'intervenir si certaines des hypothèses clés ne se concrétisent pas.

**14.68** Seulement deux des accords que nous avons examinés contenaient des dispositions concernant la gestion des hypothèses clés. Nous avons constaté qu'en général, l'ACDI et ses agences d'exécution canadiennes prennent du temps à assumer leurs responsabilités, ou encore sont incapables de les assumer et de réagir lorsque des hypothèses clés ne se concrétisent pas ou que des problèmes surgissent. L'étude de cas à la page 14–16 et le cas ci-dessous constituent des exemples.

**14.69** L'ACDI a conçu un projet visant à améliorer le régime fiscal du Mali. Elle a établi comme hypothèse clé pour assurer le succès du projet que le gouvernement hôte ferait preuve de volonté politique et qu'il fournirait une aide continue. L'Agence a signé un marché de 13 millions de dollars avec l'agence d'exécution canadienne en juin 1997. Lorsqu'il y a eu des signes que les conditions nécessaires à la réforme fiscale n'étaient pas en place et que ni le personnel local ni le personnel canadien n'avaient l'expertise prévue, l'agence d'exécution canadienne et l'ACDI ont omis de prendre des mesures décisives. Le personnel de l'agence d'exécution canadienne a été maintenu en place afin de s'occuper des activités qui pouvaient être poursuivies.

**14.70** Certains agents de projet de l'ACDI se sont dits frustrés parce que les agences d'exécution canadiennes « ne faisaient pas leur travail ». Les agents de l'ACDI confient souvent à des contractuels chargés de la surveillance des projets la tâche de faire des évaluations indépendantes des progrès des agences d'exécution. Les rapports de surveillants que nous avons examinés ne comportaient

*Un collègue éducateur au Cameroun offre des conseils sur la prévention du sida et des maladies transmissibles sexuellement.*



en général aucune mention sur la validité continue des hypothèses clés ou ne relevaient pas les nouvelles hypothèses clés qui devraient se concrétiser pour assurer le succès du projet.

**14.71** Certaines agences d'exécution canadiennes ont déclaré que de nombreuses hypothèses (notamment du personnel compétent fourni par le pays hôte) échappaient à leur contrôle. De même, leurs marchés ne les obligent pas à surveiller si les hypothèses clés sont encore valides ou à faire rapport à ce sujet.

**14.72** **Lorsque cela s'avère approprié, l'ACDI devrait intégrer à ses accords des dispositions précisant à qui incombe la responsabilité de surveiller et de gérer les situations où des hypothèses clés présentent un risque accru de non-validité, et de faire rapport à ce sujet.**

*Réponse de l'Agence : L'ACDI mettra à jour la carte routière des programmes géographiques afin de mieux guider les gestionnaires et de préciser leurs responsabilités en ce qui a trait à la surveillance et à la gestion des situations où des hypothèses clés présentent un risque accru de non-validité, et aux rapports à ce sujet.*

**La coopération du pays hôte est un facteur déterminant pour assurer un bon rendement et la durabilité**

**14.73** Au cours de notre vérification de 1998, nous avons décrit les problèmes au niveau du contrôle de l'acheminement des montants aux fonds de contrepartie. Lors de la présente vérification, notre échantillon de 33 accords comprenait six accords portant sur des articles à vendre, le produit de la vente étant versé dans les fonds de contrepartie. Généralement, le pays hôte signe avec le Canada un protocole d'entente garantissant le dépôt complet de ces produits de vente.

**14.74** Dans le cas de deux des six accords, le pays hôte n'avait pas déposé le montant total dû dans le fonds de contrepartie et ce, malgré l'existence d'un protocole d'entente à cet effet.

**14.75** Dans un cas, l'ACDI avait acheté à l'automne 1996 du blé devant être expédié à l'Égypte, achat qui s'élevait à quatre millions de dollars. Le gouvernement égyptien avait convenu de déposer la valeur équivalente totale en devises locales, soit environ 10 millions de livres égyptiennes, dans un compte spécial destiné au développement. Lors de notre vérification, nous avons constaté que le gouvernement égyptien avait versé, en juillet 1997, seulement huit millions de livres égyptiennes (environ 3,2 millions de dollars) dans le compte spécial. Au moment de notre visite sur place, nous avons observé que l'ACDI n'avait jamais vérifié le montant déposé, comme elle avait le droit de le faire. Dans l'autre cas, qui s'est produit au Mali, le problème était semblable même si le montant était plus petit.

**14.76** **L'ACDI devrait veiller à ce que les montants convenus soient déposés dans les fonds de contrepartie et prendre des mesures appropriées lorsque cela n'a pas été fait.**

*Réponse de l'Agence : L'ACDI vérifiera de façon plus cohérente que les montants convenus ont bien été déposés dans les fonds de contrepartie et prendra les mesures appropriées au besoin.*

**14.77** Les projets des directions générales des programmes géographiques incluent la participation du gouvernement du pays hôte ou de l'un de ses organismes à l'atteinte des résultats globaux du projet. À cette fin, l'agence d'exécution de l'ACDI et le pays hôte partenaire doivent travailler en étroite collaboration et en harmonie, et chacun doit remplir de manière responsable le rôle qui lui a été confié. La contribution du pays hôte partenaire au projet est définie dans un protocole d'entente; toutefois, les pays

**Dans le cas de deux des six accords, le pays hôte n'avait pas déposé le montant total dû dans le fonds de contrepartie.**

n'ont pas tous la même capacité ou volonté politique de s'acquitter des engagements prévus dans le protocole d'entente.

**14.78** Normalement, l'agence d'exécution canadienne ne peut pas être tenue de veiller à ce que le pays hôte partenaire s'acquitte de ses obligations, ni être tenue responsable des résultats globaux du projet lorsque des indices donnent à penser que ce pays n'a pas respecté ses engagements. Toutefois, elle peut être tenue de fournir à l'ACDI l'information sur la participation du pays hôte au niveau opérationnel.

**14.79** Près de la moitié des accords que nous avons examinés présentaient des difficultés liées à la participation du pays hôte. Dans ces cas, les options de l'ACDI étaient limitées : soit l'on poursuivait l'exécution du projet sans toute la participation prévue du pays hôte, soit l'ACDI et son agence d'exécution assumaient plus de responsabilités (voir par exemple l'étude de cas à la page 14–16). Dans un cas seulement, on a mis fin au projet à cause de différends insurmontables entre l'ACDI et l'agence d'exécution du pays hôte. Cette décision était justifiée et elle a évité d'autres dépenses considérables pour un projet qui semblait voué à l'échec, mais le prix à payer a été très élevé en termes de temps, d'argent et d'efforts.

**14.80** Bien que l'ACDI prévoie dépenser un certain montant dans un pays chaque année, ses agents doivent tenir compte de la capacité du pays hôte partenaire lorsqu'ils considèrent la taille et la complexité des projets proposés. Les difficultés que nous avons relevées concernant la participation du pays hôte avaient tendance à se manifester dans les projets de grande envergure et dans les pays les moins développés.

### **Lorsque des projets éprouvent de graves difficultés, l'ACDI n'annule habituellement pas les accords**

**14.81** Étant donné la nature de la plupart des projets de développement et la logistique complexe que représente l'envoi de personnel canadien sur place, l'ACDI doit généralement payer les entrepreneurs pour les intrants qu'ils fournissent plutôt que pour les extrants qu'ils produisent. En même temps, aux termes des accords, l'agence d'exécution canadienne a pour responsabilité de produire les extrants attendus. Si elle n'y parvient pas, l'ACDI doit annuler l'accord ou en modifier la portée.

**14.82** Dans le cas d'un gros projet, la planification et l'approbation, l'appel d'offres, la passation du marché et la planification opérationnelle peuvent prendre de un à quatre ou cinq ans, ce qui nécessite un investissement énorme d'argent et d'efforts tant de la part de l'ACDI que du pays hôte partenaire. Compte tenu de cet important investissement de ressources et des coûts à court terme associés à l'annulation, il est difficile pour l'ACDI de décider d'annuler l'accord lorsque les résultats ne se concrétisent pas. L'Agence n'inclut, dans ses accords de gestion de projet, ni d'exigence formelle ni de portes de sortie (décisions de poursuivre ou de se retirer).

**14.83** Dans 15 des 33 accords de notre échantillon, un nombre important d'extrants n'avaient pas été produits conformément aux prévisions. L'ACDI a décidé d'annuler deux de ces accords mais de ne pas annuler les 13 autres.

**14.84** L'ACDI devrait inclure dans ses accords de services plus importants une disposition prévoyant un examen officiel, au cours duquel elle pourrait prendre une décision quant à la poursuite, à l'annulation ou à la modification de l'étendue du projet. Les procédures de décision devraient être intégrées aux accords. (Le moment de

**cet examen pourrait varier, mais il devrait logiquement s'effectuer de 12 à 18 mois après l'approbation par l'ACDI du plan de mise en œuvre du projet.)**

*Réponse de l'Agence : L'ACDI a déjà commencé à appliquer cette approche dans le cadre de certains de ses grands accords de services. L'Agence inclura maintenant de façon plus systématique, dans ses accords de services professionnels, une disposition prévoyant un examen officiel.*

#### **La surveillance des accords est habituellement adéquate**

**14.85** Nous avons constaté que les employés de l'ACDI attachent énormément d'importance à la surveillance des projets dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci. En outre, ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent régulièrement les rapports requis en vertu des accords. Ils visitent également les sites des projets et assistent aux réunions du comité de direction du projet qui ont lieu sur place.

**14.86** La qualité des rapports des agences d'exécution canadiennes continue de présenter des difficultés pour les agents de projet. Tous les accords de services que nous avons examinés contenaient des dispositions selon lesquelles l'agence d'exécution canadienne devait faire rapport sur les progrès. Néanmoins, l'ACDI et les agences d'exécution canadiennes ont exprimé leur frustration en raison des attentes concernant ces rapports et du temps mis pour les produire. Les agences d'exécution canadiennes produisent souvent les rapports en retard et elles peuvent devoir les retravailler plusieurs fois avant que l'agent de projet de l'ACDI ne soit satisfait. Les agences d'exécution canadiennes nous ont dit que l'Agence

ne spécifie pas clairement ce qu'elle veut; de leur côté, les agents de l'ACDI croient qu'il incombe à l'agence d'exécution canadienne de produire un rapport approprié. Dans certains cas, cette situation a ralenti les projets parce que l'agent de l'ACDI ne disposait pas de l'information nécessaire pour approuver les nouveaux plans de travail.

**14.87** En mai 1999, la Direction générale de l'examen du rendement de l'ACDI a publié un Guide d'établissement du rapport de projet sur le rendement à l'intention des partenaires et des agences d'exécution canadiennes. Ce guide, qui peut être consulté sur le site Web de l'Agence, contient un modèle de rapport de projet axé sur les résultats. Il explique aussi comment intégrer au rapport la surveillance des hypothèses clés jugées essentielles au succès d'un projet et comment présenter l'information financière et l'information sur les activités. D'après les accords que nous avons examinés, il semble que ce guide n'est pas encore largement utilisé dans les directions générales des programmes géographiques.

#### **La qualité des rapports annuels sur les progrès des projets manque encore d'uniformité**

**14.88** Les agents de projet de l'ACDI doivent préparer un rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (RAEAP) pour chaque projet qui leur est confié. Ce rapport fait une évaluation globale des progrès du projet par rapport aux plans, en ce qui a trait à la fois aux résultats obtenus et aux sommes dépensées. Il constitue la principale méthode interne de reddition de comptes à l'égard des résultats par projet et sert également de document de base pour la préparation du Rapport sur le rendement que l'ACDI présente chaque année au Parlement. Au cours de notre vérification de 1998 des programmes géographiques, nous avons examiné la qualité des RAEAP de l'Agence et constaté qu'elle variait beaucoup.

**Les employés de l'ACDI attachent énormément d'importance à la surveillance des projets dont ils sont responsables.**

**Une partie de l'information dans les rapports annuels sur l'état d'avancement du projet ne décrivait pas de façon réaliste l'état réel du projet.**

**14.89** Nous avons examiné les RAEAP de notre échantillon pour l'exercice 1998–1999. Nous avons constaté qu'une partie de l'information de six des 29 rapports ne décrivait pas de façon réaliste l'état du projet. La plupart des problèmes relatifs à la qualité de l'information avaient trait à l'évaluation globale visant à déterminer si un projet donnait des résultats satisfaisants, avait des « problèmes gérables » ou de « graves problèmes ». L'ACDI n'a pas donné de directives aux agents ou aux gestionnaires de projet sur la manière dont ces termes devraient être interprétés.

**Les accords doivent mieux appuyer la gestion axée sur les résultats**

**14.90** Pour appuyer la gestion axée sur les résultats, les accords doivent être gérés avec beaucoup de professionnalisme :

- Les attentes à l'égard des résultats doivent être claires et réalistes.
- La capacité du pays hôte partenaire doit être évaluée de façon adéquate.
- Les accords doivent tenir compte de la durabilité des avantages du projet, si cela est approprié.
- Les accords doivent faire l'objet d'un appel d'offres concurrentielles, le cas échéant.
- Les hypothèses clés jugées essentielles au succès d'un projet doivent être gérées.
- Les questions opérationnelles, telles que le roulement du personnel et les rapports sur les progrès, doivent être traitées de façon ordonnée.

Au cours de notre vérification, nous avons décelé des problèmes dans les secteurs susmentionnés et ce, aux étapes de la planification, de la sélection et de l'exécution du processus de passation des accords. Lorsqu'un accord particulier présente une combinaison de problèmes,

l'effet est cumulatif et il devient plus difficile d'obtenir des résultats.

**14.91** Lorsque les bons éléments de la gestion axée sur les résultats sont en place, il y a plus de chances qu'un accord débouche sur un projet satisfaisant. C'est le cas, par exemple, du projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine (voir l'étude de cas à la page 14–29).

**14.92** Maintenant que l'ACDI tente d'améliorer sa gestion des marchés et des accords de contribution, nous croyons qu'il serait utile d'étudier un certain nombre de questions, dont les suivantes :

- Les gestionnaires de l'ACDI devraient-ils se concentrer sur l'identification du besoin de développement et des résultats attendus et laisser aux soumissionnaires le soin de proposer comment ils concevront et géreront un projet en vue d'atteindre les résultats attendus?
- De quelle manière des examens formels ou des portes de sortie peuvent-ils être intégrés aux accords, de sorte que les projets qui semblent avoir moins de chances d'atteindre les résultats souhaités puissent être interrompus sans qu'il y ait des coûts additionnels importants ou une perte de bonne volonté?

**Accords de la Direction générale du partenariat canadien**

**Il arrive souvent que l'ACDI ne reçoive pas l'information clé dont elle a besoin pour surveiller le rendement**

**14.93** L'objectif de la Direction générale du partenariat canadien consiste à encourager la création de partenariats mutuellement profitables entre des organisations canadiennes et celles de pays en développement afin d'appuyer le développement durable et de réduire la pauvreté. Les partenaires de la Direction générale regroupent un large éventail d'organisations dans les secteurs suivants : communautaire, universitaire,

développement et environnement, églises, associations professionnelles et coopératives.

**14.94** La Direction générale du partenariat canadien compte quatre programmes : envoi de volontaires, coopération industrielle, bourses et prix, et stages pour les jeunes. Notre examen de la Direction générale était centré sur le plus important de ses programmes, soit le Programme d'envoi de volontaires. Les organisations du Programme d'envoi de volontaires sont financées au moyen des fonds versés au Programme ou au projet. Les fonds versés au Programme sont renouvelables et permettent donc à l'organisation d'entreprendre des initiatives de développement sur une base plus large et continue. En général, les accords de programme ont une durée maximale de trois ans. Chaque programme comprend ordinairement un certain nombre de projets, allant de quelques-uns à plusieurs centaines. Les fonds versés au projet fournissent

un soutien pour une seule initiative non renouvelable, d'une durée variant entre un et trois ans.

**14.95** La Direction générale du partenariat canadien vérifie l'admissibilité des organisations partenaires qui reçoivent un soutien et elle évalue la mesure dans laquelle leurs programmes reflètent les priorités et les objectifs de l'Agence. La Direction générale doit aussi évaluer les capacités financières et techniques des organisations partenaires de même que les progrès réalisés par rapport aux résultats attendus du Programme. L'ACDI ne participe pas à la gestion quotidienne des activités des programmes ou des projets des partenaires. L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec ses partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.

**14.96** Au cours de notre vérification, nous avons examiné un échantillon de sept accords relatifs à un programme de la division des organisations non gouvernementales du Programme d'envoi

**L'Agence concentre ses efforts sur la gestion de ses relations avec les partenaires du Programme, au niveau institutionnel plutôt qu'à celui du projet.**

### Projet relatif à la loi sur les droits des femmes en Chine

Un accord de contribution au sein de notre échantillon a été signé pour aider les Chinoises à faire respecter leurs droits aux termes de la Loi de 1992 sur la protection des droits et des intérêts des femmes de la République populaire de Chine. Nous avons constaté que ce projet contenait la plupart des éléments que nous attendons d'un accord de contribution bien géré.

#### Processus concurrentiel

L'ACDI a travaillé avec la Fédération panchinoise des femmes (FPF) pour établir dans un document de conception les objectifs et les principes fondamentaux du projet. Les deux parties ont accepté par écrit ces principes et ces objectifs en décembre 1995. Une demande de proposition, reflétant le concept du projet, a été préparée en vue de conclure un accord de contribution concurrentiel; le projet devait être assuré par un consortium d'organisations sans but lucratif. La demande de proposition a été envoyée à huit organisations chefs de file susceptibles de former le consortium. Trois consortiums composés ensemble des huit organisations ont fait une offre. Une équipe composée d'un gestionnaire de projet, d'un agent de

négociation des marchés et d'un expert-conseil indépendant sur les questions juridiques a évalué les offres. L'ACDI a conclu l'accord de contribution avec le consortium ayant obtenu la note la plus élevée.

#### Accord de contribution

L'accord de contribution énonçait clairement les objectifs du projet, les résultats attendus, les éléments du projet, les activités générales et les responsabilités des divers partenaires. L'agence d'exécution canadienne et la FPF ont également signé un accord parallèle exposant les obligations financières et autres de chaque organisation en vue de la gestion conjointe du projet.

#### Durabilité

La conception et la mise en œuvre du projet tenaient compte des quatre conditions de durabilité des avantages. Le principal partenaire chinois, la FPF, a été trouvé à l'étape de conception du projet. La FPF a participé à la planification et à la conception du projet ainsi qu'à la mise en œuvre continue de celui-ci. La contribution financière de la FPF au projet a été décrite dans le Plan de gestion du projet; cette

contribution a fait l'objet d'un suivi et de rapports semestriels à l'ACDI. Le projet prévoyait l'acquisition de compétences par le personnel du FPF chargé du projet afin que l'organisation se prépare à reprendre les activités du projet lorsque le financement de l'ACDI prendrait fin.

#### Exécution du projet et rapports

Les détails inclus dans l'accord de contribution et le Plan de gestion du projet ont permis à l'agence d'exécution canadienne et à la FPF de concentrer les activités de projet sur leurs objectifs. Le Plan de gestion du projet décrivait des résultats mesurables précis et des jalons clés pour chaque élément du projet. Ces jalons ont fait l'objet d'un suivi et d'améliorations dans chaque rapport semestriel à l'ACDI. De plus, on a produit un diagramme Gantt détaillé dans le plan de travail annuel de chaque activité. Ces précisions ont permis à l'agence d'exécution canadienne de s'adapter lorsque des retards se sont produits dans un élément ou un autre. Par exemple, quand l'élément diffusion de l'information a été retardé, l'agence d'exécution canadienne a été en mesure de réaffecter des ressources à l'élément formation du projet.

**Les partenaires de programme de l'ACDI avaient de la difficulté à mesurer les conséquences des activités de leur programme.**

de volontaires. Nous avons choisi les accords portant sur un ou plusieurs projets exécutés dans les six pays que nous avons visités. Tous les accords choisis avaient été conclus avec des organisations qui étaient partenaires de l'ACDI depuis plusieurs années.

**14.97** Nous avons principalement tenté d'établir la mesure dans laquelle le cadre de contrôle de la Direction générale du partenariat canadien donne des résultats satisfaisants. Nous avons cerné quelques éléments clés du cadre de contrôle de la Direction générale, entre autres :

- accords de subvention et de contribution en vertu desquels les partenaires de l'ACDI doivent présenter des rapports financiers intermédiaires, des rapports financiers annuels et des rapports narratifs annuels;
- examen des propositions de programme pluriannuel;
- examen annuel de la santé financière par l'Unité d'analyse des risques financiers;
- évaluations institutionnelles périodiques;
- dialogue continu avec les partenaires et visites sur place occasionnelles .

**14.98** En ce qui concerne les accords que nous avons examinés, nous avons constaté que les rapports financiers et les états financiers annuels vérifiés étaient habituellement soumis comme demandé. La qualité de l'information fournie dans les rapports narratifs présentés par les organisations partenaires variait grandement. Deux des rapports que nous avons examinés décrivaient clairement les programmes ou les projets qui étaient financés et les sommes dépensées. Les autres rapports donnaient peu d'information précise sur ces secteurs clés. En l'absence de cette information, la Direction générale du partenariat canadien ne peut pas savoir quels sont les résultats

atteints ni vérifier les déclarations à cet effet. En outre, dans les cas où des résultats étaient communiqués, on ne faisait pas le lien avec ceux qui étaient prévus. Pour améliorer l'information communiquée sur les résultats, la Direction générale a, en janvier 1999, demandé à ses gestionnaires de programme d'inclure dorénavant un cadre de planification de la gestion axée sur les résultats dans toutes les propositions de renouvellement de financement. En outre, un *Guide de la Direction générale du partenariat canadien sur la préparation du Rapport sur le rendement, à l'intention de ses partenaires au Canada et dans les pays en développement* a été publié en février 2000.

**14.99** Nous avons constaté que l'évaluation annuelle des risques financiers avait été effectuée dans six des sept cas que nous avons examinés. Dans le dernier cas, l'évaluation faite pendant l'année précédant l'accord indiquait un risque faible. L'ACDI a reçu des états financiers vérifiés pour les sept accords du programme. À notre avis, les évaluations des risques financiers ont permis à l'ACDI d'obtenir une assurance adéquate de la santé financière de ses partenaires.

**14.100** L'évaluation institutionnelle périodique a comme objectif principal de brosser un tableau de l'organisation, particulièrement en ce qui touche la gestion et l'administration. Selon le cadre de référence des évaluations institutionnelles, il n'est pas nécessaire d'évaluer si l'organisation a fait preuve d'efficacité et d'efficacités pour obtenir des résultats en matière de développement. Cependant, les évaluations que nous avons examinées soulignent que les partenaires de programme de l'ACDI avaient de la difficulté à mesurer les conséquences des activités de leur programme. Dans de nombreux cas, cette incapacité était attribuable à l'absence de données de base. Par conséquent, les évaluations institutionnelles ne donnent à l'ACDI

qu'une information limitée sur l'efficacité avec laquelle les partenaires exécutent leur programme.

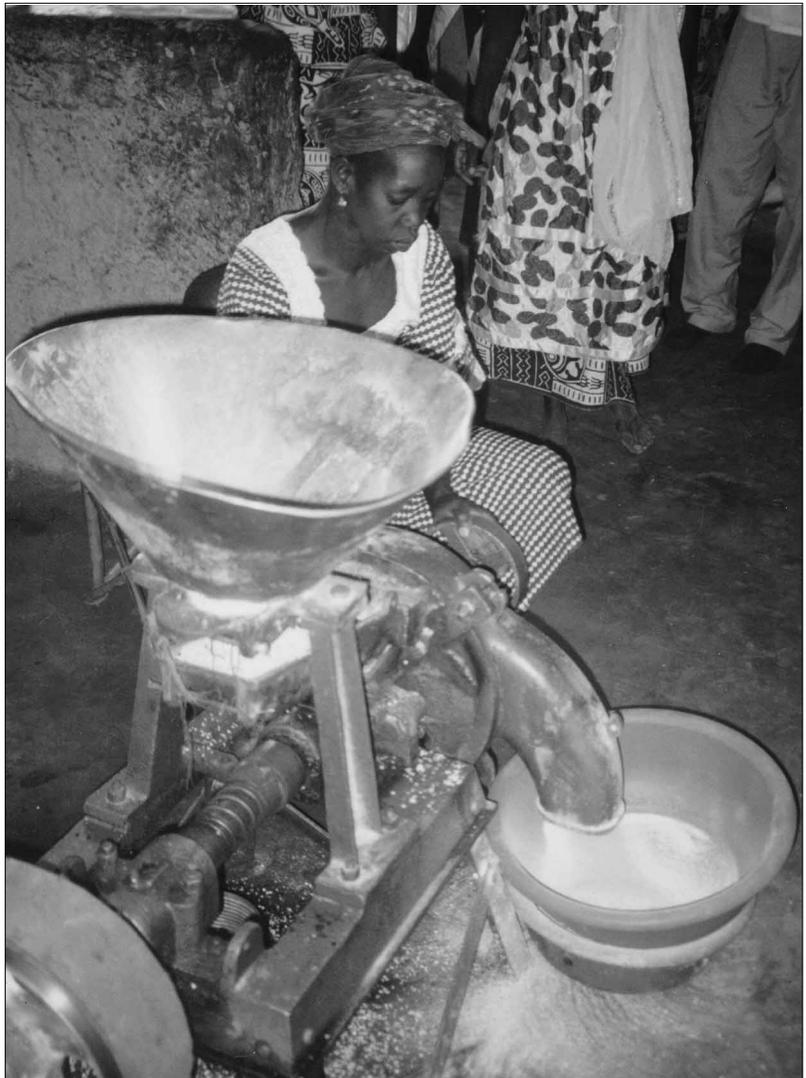
**14.101** Les évaluations institutionnelles sont essentiellement un examen de l'organisation; elles font l'objet d'une approbation conjointe et sont réalisées par un tiers indépendant, en général au moment du renouvellement du programme. En vertu de la politique de l'ACDI, les gestionnaires de la Direction générale sont responsables de l'évaluation de la capacité des bénéficiaires de fournir une aide. Cependant, dans deux cas sur sept, des évaluations institutionnelles n'ont pas été faites avant le renouvellement du programme. Dans le cas des cinq accords de programme pour lesquels des évaluations institutionnelles avaient été faites, nous avons pu constater que les organisations partenaires avaient suivi les recommandations.

**14.102** Nous avons observé que les agents de la Direction générale sont tenus d'examiner chaque proposition de programme avant de recommander le renouvellement du financement. Ces examens comprennent l'évaluation, par l'agent de programme, du rendement de l'institution au cours des 12 à 36 derniers mois. Pourtant, dans tous les accords que nous avons examinés sauf un, le financement approuvé par le ministre de 1996–1997 à 1998–1999 était fondé sur des niveaux historiques moins les compressions générales découlant des restrictions des dépenses gouvernementales. Dans le cas faisant exception, le financement accordé au partenaire a été réduit à la suite de l'évaluation du rendement effectuée par l'ACDI.

**14.103** Nous avons aussi observé que, pour l'exercice 1998–1999, le ministre avait approuvé des coupures générales dans le financement de la plupart des partenaires de la Direction générale du partenariat canadien, mais qu'il avait accordé des augmentations à cinq organisations sur 27 à la suite des

évaluations du rendement effectuées par l'ACDI.

**14.104** Pour ce qui est des accords que nous avons examinés, le cadre de contrôle de l'ACDI lui donne une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires. En revanche, en ce qui concerne le programme et le projet, elle ne reçoit qu'une information limitée sur les résultats du développement. Comme il est indiqué au paragraphe 14.100, les évaluations institutionnelles de l'ACDI ont observé que les partenaires avaient une capacité limitée de fournir de



*Une Malienne utilisant un moulin financé par l'ACDI. Auparavant, l'opération se faisait à la main, ce qui exigeait beaucoup plus de temps et d'efforts.*

l'information sur le rendement en ce qui a trait aux conséquences de leurs programmes.

**14.105 La Direction générale du partenariat canadien devrait poursuivre ses efforts pour obtenir une meilleure information sur le rendement de ses partenaires en ce qui concerne l'utilisation des fonds versés par l'ACDI et les résultats obtenus en matière de développement.**

*Réponse de l'Agence : La Direction générale du partenariat canadien a récemment complété un Guide d'établissement de rapports à l'intention de ses partenaires, qui leur fournit une orientation quant à la nature et à la portée de l'information financière et sur le rendement requise par l'ACDI.*

**Le Rapport sur le rendement présenté au Parlement doit contenir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien**

**14.106** Lors de notre vérification, nous avons examiné l'information sur le rendement des activités de la Direction générale du partenariat canadien fournie au Parlement dans le Rapport sur le rendement de 1998–1999 de l'ACDI. Nos observations sont semblables à celles que nous avons faites en 1998 concernant l'information sur le rendement des programmes géographiques contenue dans le Rapport sur le rendement de l'ACDI. L'information communiquée donne des exemples de réalisations sans donner de précisions sur les résultats attendus ou les ressources utilisées pour les atteindre. Lorsque les exemples portent sur plusieurs années, ils n'indiquent pas le nombre d'années.

**14.107** Nous avons aussi examiné deux éléments d'information précis du Rapport sur le rendement afin d'en évaluer l'exactitude.

- Le rapport indiquait que, pour chaque dollar versé par la Direction générale au Programme d'envoi de volontaires en 1998–1999, les organisations partenaires avaient versé en moyenne 1,19 \$. D'après notre examen, une proportion plus juste entre la contribution de l'ACDI et celle de ses partenaires aurait été de un dollar pour chaque 0,57 \$.

- Le Rapport sur le rendement mentionnait aussi que 85 p. 100 des programmes et projets de la Direction générale avaient des chances d'atteindre ou d'excéder les résultats prévus. L'ACDI a fondé cette estimation sur les notations de résultats des agents du Programme d'envoi de volontaires. Nous avons certaines préoccupations quant à la qualité de l'information utilisée par les agents pour leurs estimations. Par exemple, quatre agents ont fondé leur estimation des progrès sur le montant du budget dépensé. L'examen de la documentation des sept accords de programme que nous avons vérifiés nous a permis de souscrire à seulement une des notations de résultats fournies par les agents de programme. Cela nous amène à conclure que la proportion de 85 p. 100 est exagérée.

**14.108 L'ACDI devrait améliorer l'intégralité et l'exactitude de l'information sur la Direction générale du partenariat canadien dans son Rapport sur le rendement.**

*Réponse de l'Agence : La Direction générale du partenariat canadien continuera d'améliorer les indicateurs et les statistiques présentés dans son Rapport sur le rendement afin d'assurer qu'ils soient plus pertinents et plus utiles pour le lecteur. La formation offerte au personnel de la Direction générale du partenariat canadien ainsi que l'expérience qu'il a acquise en matière de gestion axée sur les résultats permettront à la longue d'améliorer la qualité des rapports en ce qui a trait aux résultats atteints.*

## Lacunes du nouveau système d'information de l'ACDI

**14.109** Lorsqu'elle a mis en œuvre son nouveau Système de planification des ressources de l'entreprise, qui est un système d'information de gestion intégré, l'ACDI a conçu un module appelé « outil de gestion axée sur les résultats ». Les agents de projet introduisent régulièrement dans ce module l'information sur le projet destinée au Rapport annuel sur l'état d'avancement du projet (RAEAP). Ce module constitue une amélioration, parce que même si l'information qui s'y trouve est essentiellement narrative, il intègre automatiquement des renseignements sur le cumul des dépenses du projet, tirés du module financier. Le nouveau module facilite aussi la compilation des rapports sommaires par champ de données — par exemple, un rapport établissant la liste de tous les projets qui présentent des problèmes graves et donnant une description narrative du problème. Les cadres supérieurs peuvent utiliser le module pour leur examen; celui-ci leur permet aussi d'avoir une vue d'ensemble des progrès d'un projet.

**14.110** Toutefois, l'introduction du Système de planification des ressources de l'entreprise et du module outil de gestion axée sur les résultats n'a permis d'intégrer ni les données financières ni les données sur les marchés et sur le rendement servant à la gestion de projet. Afin de bien gérer les accords, les agents de projet ont besoin d'information afin de surveiller les détails des extrants et des activités et de les comparer aux plans de travail. Ils doivent aussi pouvoir faire correspondre les données sur les dépenses du projet avec d'autres données sur les extrants fournies par les agences d'exécution ou les surveillants. On peut trouver un exemple de ce type de rapport de projet dans le *Guide d'établissement du rapport de projet sur le rendement à l'intention*

*des partenaires et des agents d'exécution canadiens* publié par l'ACDI en 1999.

**14.111** Sur un budget total de 32 millions de dollars en 2000–2001 pour les technologies de l'information, l'ACDI a prévu 18 millions de dollars pour perfectionner son Système de planification des ressources de l'entreprise. Les documents de planification font état de l'outil de gestion axée sur les résultats, mais on n'a pas encore décidé comment les fonds seront utilisés. Pour le moment, on ne sait pas vraiment si les améliorations apportées permettront de fournir aux agents de projet des données détaillées sur les activités du projet et les résultats par rapport aux plans de travail, ou s'il sera possible de faire le lien entre ces données et les dépenses à ce niveau de détail. Par exemple, le logiciel permet d'utiliser un modèle de rapport à l'aide duquel les agences d'exécution canadiennes pourraient communiquer électroniquement l'information sur le rendement aux gestionnaires de projet de l'ACDI afin que ces derniers en fassent la saisie dans le système. Néanmoins, l'Agence n'a pas de plans précis pour mettre au point ce type de rapport.

## Quelques problèmes de conformité dans les marchés de moins de 100 000 \$

**14.112** Au cours des exercices 1996–1997 à 1998–1999, l'ACDI a conclu environ 6 100 accords. De ce nombre, 5 300 avaient une valeur de moins de 100 000 \$ et représentaient environ 10 p. 100 de la valeur monétaire totale de tous les accords. Environ les trois-quarts de ces accords de moins de 100 000 \$ avaient une valeur initiale de moins de 25 000 \$, qui est le seuil au-delà duquel il est normalement nécessaire de lancer un appel d'offres concurrentielles. Moins de 200 de ces accords ont été modifiés pour porter leur valeur à plus de 25 000 \$.

**L'introduction du Système de planification des ressources de l'entreprise et du module « outil de gestion axée sur les résultats » n'a pas encore permis d'intégrer les données financières et les données sur les marchés et le rendement servant à la gestion de projet.**

**14.113 Il y a eu fractionnement de marché.** Nos recherches ont porté sur les quelque 1 500 accords dont la valeur se situait entre 25 000 \$ et 100 000 \$. Nous avons examiné les cas possibles de fractionnement de marché. Cela se produit lorsqu'une organisation divise un marché plus gros en marchés plus petits et contourne ainsi les règlements ou les politiques sur les marchés. Nous avons analysé divers indicateurs possibles, par exemple plus d'un marché attribué au même fournisseur avec des dates qui se chevauchent ou qui sont semblables, ou plusieurs marchés du même montant attribués au même fournisseur. Nous avons ensuite sélectionné 13 marchés de services conclus avec quatre sociétés entre 1996–1997 et 1998–1999 afin de procéder à un examen plus approfondi. Dans neuf des 13 cas, nous avons conclu que le fractionnement de marché avait permis de contourner les exigences relatives aux appels d'offres de l'ALENA (voir la pièce 14.9).

**14.114 Absence de conformité à la politique sur les marchés avec d'anciens fonctionnaires.** Pendant notre vérification, nous nous sommes rendu compte que l'ACDI avait conclu dix marchés non concurrentiels avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite. Ces marchés n'étaient pas conformes au pouvoir délégué de l'Agence parce que cette dernière n'avait

pas obtenu au préalable l'approbation du Conseil du Trésor, exigible pour les marchés non concurrentiels de plus de 25 000 \$ conclus avec d'anciens fonctionnaires touchant une pension de retraite.

**14.115** À l'automne 1999, l'ACDI a découvert deux cas de violation de son pouvoir délégué. Il faut reconnaître que l'Agence a alors examiné sa base de données, laquelle contenait environ 3 000 demandes et marchés conclus avec des particuliers depuis avril 1997. Cet examen par l'ACDI a été rendu plus difficile du fait qu'il n'y avait pas de registre central ou ministériel identifiant les anciens fonctionnaires qui touchaient une pension de retraite ou avaient touché une prime d'encouragement au départ anticipé. L'ACDI a eu recours à la mémoire collective de sa Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs pour identifier ces anciens employés qui avaient conclu ultérieurement un marché avec elle. Toutefois, cette mémoire collective ne pouvait pas toujours identifier les anciens fonctionnaires d'autres ministères qui avaient conclu des marchés avec l'Agence. Suite à cet examen, l'ACDI a dressé une liste de 114 anciens employés dont les dossiers ont ultérieurement servi à préparer l'information contenue dans la présentation au Conseil du Trésor. Au total, dix cas ont été relevés.

#### Pièce 14.9

#### Fractionnements de marché non conformes aux exigences de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

La division de la formation permanente de l'ACDI avait besoin de services consultatifs pour offrir des cours d'informatique sur des logiciels utilisés par le personnel. En avril 1996, six sociétés ont été invitées à soumettre une proposition offrant des candidats pour assurer la formation. La société qui a obtenu le marché a offert les services de deux personnes pour un an au coût de 128 400 \$. L'ACDI a séparé l'offre gagnante en deux marchés distincts de 64 200 \$. Chaque marché a été prolongé au 31 mars 1998 et la valeur en a été modifiée pour être augmentée de 58 315 \$. En avril 1998, cinq sociétés ont été invitées à présenter des propositions pour offrir la même formation. La même société a obtenu une fois de plus le marché pour offrir les services de deux personnes pour un an au coût de 123 264 \$. Dans ce cas également, l'offre gagnante a été divisée en deux marchés distincts de 61 632 \$. Les deux marchés ont été prolongés au 31 mars 2000 et leur valeur a été modifiée pour être augmentée de 57 673 \$ et de 47 187 \$, respectivement. Nous avons constaté que les marchés combinés dépassaient les seuils établis par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) tant pour 1996 (70 700 \$) que pour 1998 (80 900 \$). Le personnel des marchés de l'ACDI avait également examiné les marchés de 1998 et conclu qu'ils ne respectaient pas les exigences de l'ALENA.

Trois marchés d'une valeur totale de 886 000 \$ et portant sur une seule question administrative (non liée à l'aide) sont toujours en vigueur.

**14.116** Comme nous nous intéressons particulièrement, dans le cadre de cette vérification, à des questions telles que les marchés non concurrentiels, la conformité aux autorisations et la diligence raisonnable, nous avons tout d'abord tenté d'établir comment cette situation s'était produite. Nous avons aussi examiné la pertinence des mesures prises pour obtenir du Conseil du Trésor l'approbation rétroactive de ces marchés et pour veiller à ce que le problème ne se reproduise pas.

**14.117** Nous avons prêté une attention particulière aux trois marchés qui sont toujours en vigueur. En plus de la question de conformité relevée par l'ACDI, nous avons d'autres préoccupations :

- Nous avons constaté qu'une société avait déjà obtenu quatre autres marchés non concurrentiels pour les services du même individu. La valeur d'un de ces marchés, 46 700 \$, dépassait aussi les limites du pouvoir délégué de l'ACDI, mais ce marché n'était pas inclus dans la présentation au Conseil du Trésor visant à obtenir l'autorisation rétroactive des marchés.

- Peu d'information a été fournie concernant le montant des honoraires. Dans deux cas, l'ACDI a accepté la raison donnée, soit que le montant correspondait à ce que paierait un client du secteur privé. Cependant, il n'y avait pas de documentation au dossier indiquant quels honoraires avaient été demandés à d'autres. Dans le troisième cas, l'agent de programme a autorisé un montant plus élevé que celui recommandé par la Direction de la gestion des marchés de l'ACDI; la raison invoquée était que si l'ancien employé n'avait pas pris sa retraite, il aurait probablement eu une promotion dans l'intervalle et aurait donc été rémunéré à un taux plus élevé.

- À notre avis, la documentation qui se trouve dans ces dossiers ne justifie pas adéquatement l'application d'une exception prévue au *Règlement sur les marchés de l'État* permettant de conclure un marché concurrentiel.

**14.118** Depuis, l'ACDI a pris des mesures pour éviter que le problème se reproduise. Elle a entre autres diffusé un bulletin à tout le personnel pour lui rappeler la politique sur les marchés avec d'anciens fonctionnaires et la nécessité de faire remplir par le particulier ou l'entreprise un formulaire de déclaration dans lequel il faut préciser si l'individu est un ancien fonctionnaire qui touche une pension. Cette déclaration doit être conservée dans le dossier des marchés et la Division de la gestion des marchés doit en garder une copie.

**14.119** Nous croyons que l'Agence doit aussi demander l'approbation du Conseil du Trésor pour le marché de plus de 25 000 \$ non compris dans la présentation au Conseil du Trésor.

**14.120** Les mesures prises par l'ACDI devraient éviter que cette situation se reproduise, mais uniquement si les exigences de la politique sont respectées.

## Conclusion

**14.121** L'ACDI s'est généralement conformée, pour la passation de ses marchés, au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Toutefois, les conditions régissant l'utilisation des accords de contribution sont très générales et permettent à l'ACDI de faire exception à ses procédures courantes. L'Agence a dévié de ses politiques ou lignes directrices internes en ayant souvent recours aux accords de contribution au lieu de marchés concurrentiels, pour des projets qui n'étaient pas des propositions spontanées mais des projets dont elle était le promoteur. Cet état de choses soulève aussi des questions quant à l'équité et à la transparence du processus utilisé par

**L'ACDI s'est généralement conformée pour la passation de ses marchés, au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, mais elle a souvent dévié de ses politiques ou lignes directrices internes en ce qui a trait aux accords de contribution.**

l'Agence pour la sélection des agences d'exécution de ses projets les plus importants.

**14.122** Les processus utilisés par l'Agence pour la passation des marchés et les accords de contribution ne soutiennent pas encore suffisamment la gestion axée sur les résultats. Dans de nombreux cas, ces accords ne satisfont pas aux exigences de fonctionnement de l'ACDI. Les résultats attendus qui y sont mentionnés sont imprécis ou irréalistes, ou encore ne prévoient ni surveillance ni intervention lorsque des changements sont apportés aux hypothèses clés jugées essentielles au succès du projet.

**14.123** Le cadre de contrôle de la division des organisations non gouvernementales du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien fournit une information adéquate sur la santé financière des partenaires de l'ACDI. Cependant, nous n'avons trouvé que peu d'information sur les projets financés et sur les résultats atteints. La qualité de l'information sur la Direction générale du partenariat canadien qui se trouve dans le Rapport sur le rendement présenté par l'Agence au Parlement doit être améliorée.



## À propos de la vérification

### Objectifs

La vérification avait comme objectifs de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution :

- sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques internes de l'Agence;
- sont équitables et transparents;
- satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

### Étendue et méthode

La vérification a porté essentiellement sur la façon dont les directions générales des programmes géographiques de l'ACDI (à l'exception de la Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est) gèrent les marchés, les accords de contribution et les autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris pour la sélection des agents d'exécution canadiens qui mettent en oeuvre les projets.

La vérification a également porté sur le cadre de contrôle des accords du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien.

Nous avons effectué nos travaux à l'administration centrale de l'ACDI et examiné certains projets sur place. Nous avons examiné la documentation des projets et discuté avec les organisations partenaires locales chargées de mettre en oeuvre les projets sélectionnés, avec les agents d'exécution canadiens et avec des représentants de l'Agence.

### Échantillon de marchés et d'accords de contribution

Comme l'ACDI se sert de marchés, d'accords de contribution et d'autres types d'accords aux mêmes fins et qu'elle les gère de la même manière, nous avons inclus tous ces types d'accords dans notre plan d'échantillonnage.

Dans la population d'accords devant faire l'objet des tests, nous avons voulu inclure des accords qui avaient été conclus avant le Projet pilote sur la concurrence ouverte et après celui-ci. Nous avons inclus dans notre population des marchés et des accords de contribution signés par les directions générales des programmes géographiques ainsi que des subventions et des contributions signées par la Direction générale du partenariat canadien au cours de la période triennale allant du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1999.

### **Plan d'échantillonnage**

Dans les directions générales des programmes géographiques, les accords d'une valeur supérieure à 100 000 \$ représentent plus de 90 p. 100 de la valeur totale de tous les accords. Pour exécuter notre vérification, nous avons élaboré un plan d'échantillonnage statistique des unités monétaires, portant sur l'examen des accords des directions générales des programmes géographiques (d'une valeur de 1,8 milliard de dollars) et des accords de la Direction générale du partenariat canadien (d'une valeur de 600 millions de dollars) signés au cours des exercices 1996–1997 à 1998–1999. Nous avons ainsi choisi 33 accords des directions générales des programmes géographiques, d'une valeur totale de 214 millions de dollars et sept accords de la Direction générale du partenariat canadien, dans six pays. Les pays choisis sont : l'Inde et la Chine pour l'Asie; le Pérou pour les Amériques; l'Égypte, le Cameroun et le Mali pour l'Afrique et le Proche-Orient. La sélection des pays reflète la valeur monétaire des accords conclus dans chaque région et les discussions tenues avec l'ACDI.

Pour tester la pertinence continue de nos constatations, nous avons également examiné un petit échantillon aléatoire distinct d'accords signés au cours de l'exercice 1999–2000, pour lequel nous n'avons pas fait de visite sur place.

### **Critères**

Nos principales sources de critères étaient les vérifications précédentes du Bureau du vérificateur général, les directives du Conseil du Trésor et les lignes directrices de l'ACDI.

#### **a. Critères généraux**

- Le *Règlement sur les marchés de l'État*, les politiques du Conseil du Trésor et les politiques de l'ACDI doivent être respectés.
- Pour les accords de contribution et les marchés à fournisseur unique, il faut que l'examen et le contrôle sur la sélection des fournisseurs, la négociation des accords, la rédaction des conditions et la surveillance soient à tout le moins aussi rigoureux que pour les marchés concurrentiels.
- Dans la mesure du possible, les accords de contribution et les marchés doivent refléter, à tous les égards pertinents, les principes, la politique et le cadre de gestion axés sur les résultats.
- L'information tirée des rapports de surveillance du rendement et des examens doit être utilisée au besoin pour la prise de décisions et la prise de mesures correctives au sujet des projets.

#### **b. Critères relatifs au processus de passation des marchés et d'octroi des accords de contribution**

##### **Planification**

- Le plan du marché doit contenir une analyse des différentes possibilités pour le projet, la concurrence étant la norme. Pour les possibilités non concurrentielles, le choix doit être bien documenté, correspondre aux approbations du Conseil du Trésor et respecter le *Règlement sur les marchés de l'État*.

### **Conception**

- L'énoncé des travaux doit être suffisamment clair pour qu'il puisse être traduit dans les marchés sous forme de produits à livrer.
- Les plans de marché du pays bénéficiaire et du fonds de contrepartie doivent respecter les objectifs du gouvernement et de l'ACDI en matière de marchés, à savoir la probité, l'équité et la transparence.

### **Sélection**

- L'équipe responsable du marché doit posséder des connaissances techniques suffisantes pour établir une grille d'évaluation détaillée et se servir de cette grille pour évaluer les propositions.
- Les grilles d'évaluation doivent être suffisamment détaillées pour présenter les pondérations établies pour chaque élément évalué.
- La grille d'évaluation doit être conforme au cadre de référence.
- L'évaluation de la proposition de projet doit porter sur les méthodes utilisées par l'entrepreneur pour gérer les risques inhérents au projet et les risques externes.

### **Exécution et surveillance**

- Les plans de mise en œuvre du projet doivent être conformes à l'énoncé des travaux contenu dans le contrat et au document d'approbation de projet; ils doivent aussi indiquer les étapes et les jalons pour obtenir les résultats.
- Le rendement du marché doit être surveillé et évalué par rapport aux conditions du marché. Les recours contractuels en cas de rendement inférieur aux normes doivent être appliqués.
- Les dossiers de projet et de marché doivent être présentés de façon standard et être bien tenus.

### **Rapport sur le rendement**

- Les rapports annuels sur l'état d'avancement du projet doivent refléter fidèlement l'état d'avancement du projet et les résultats atteints.

### **Environnement**

- Lorsqu'un élément du projet (biens ou travaux physiques) est susceptible d'avoir une influence sur l'environnement, il faut effectuer une évaluation environnementale pour déterminer les effets sur l'environnement.

## Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray

Directeur principal : John Hitchinson

Directeur : Paul Morse

Richard Brisebois

Lori Buck

Shannon Byrne

Derek Demonte

Bryan De Pape

Geneviève Fournier

Johane Garneau

Geneviève Hivon

Manfred Kuhnappel

Raymond Kunce

Amipal Manchanda

Jacques Marquis

Barry Neilson

Barbara Vandernoot

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. John Hitchinson.