

Chapitre 28

**Agence canadienne de
développement international**

Les contrôles financiers des projets

Table des matières

	Page
Points saillants	28-5
Introduction	28-7
Objet de la vérification	28-8
Observations et recommandations	28-8
Les contrôles financiers des projets	28-8
Les contrôles financiers de l'ACDI sur les projets comportent plusieurs éléments	28-8
Les projets ont été approuvés au bon niveau	28-9
Les évaluations des risques financiers ne sont pas toujours bien prises en considération	28-9
Les dépenses réelles et prévues sont étroitement surveillées	28-10
Il est difficile de relier l'information financière à l'information sur l'état d'avancement des projets	28-11
Le roulement fréquent du personnel influe sur le contrôle des projets	28-13
Le nouveau système d'information devrait améliorer la gestion financière	28-15
Les résultats des vérifications	28-15
Les vérifications révèlent des problèmes persistants de non-conformité aux conditions des contrats	28-15
La renonciation aux redressements monétaires n'est pas toujours justifiée de façon adéquate	28-18
Les redressements maintenus sont recouverts	28-19
Le rôle de l'examen du rendement	28-20
Il faut une vérification plus active des contrôles financiers	28-20
Conclusion	28-21
À propos de la vérification	28-22
Pièces	
28.1 Budget des programmes de l'ACDI pour 1999-2000	28-7
28.2 Exemples de commentaires des surveillants de projet à propos des rapports	28-12
28.3 Le manque de données de comparaison entre les dépenses engagées et les travaux réalisés a entraîné des problèmes de gestion	28-14
28.4 On renonce sans justification adéquate à des redressements découlant d'une vérification	28-19
Annexe	
Les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les projets	28-25



Agence canadienne de développement international

Les contrôles financiers des projets

Points saillants

28.1 Les contrôles financiers de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) permettent de surveiller et de contrôler le flux des fonds affectés aux projets et de suivre la situation financière des projets, autrement dit de savoir ce qui a été dépensé et ce qui reste à dépenser. Mais il arrive souvent que les rapports sur l'état d'avancement des projets ne font pas de comparaison entre ce qui a été accompli et ce qui était prévu. Il est donc difficile de déterminer le taux d'avancement des projets ou d'analyser les répercussions financières de tout écart par rapport aux progrès prévus, d'où le risque de devoir réduire la portée d'un projet ou de majorer son budget afin de pouvoir atteindre les objectifs visés.

28.2 L'ACDI se sert des vérifications pour s'assurer que ses agents d'exécution se conforment aux conditions financières des contrats qu'elle a conclus avec eux. Selon ces vérifications, les dépenses des agents d'exécution sont en général largement conformes aux conditions des contrats. Dans les contrats que nous avons vérifiés, les montants pouvant constituer des redressements possibles pour des raisons de non-conformité aux conditions des contrats étaient relativement peu élevés — 32,2 millions de dollars sur quelque 932 millions de dollars. Mais les vérifications de l'ACDI ont aussi révélé des problèmes persistants de non-conformité aux conditions des contrats. L'ACDI a renoncé à des redressements monétaires indiqués comme des montants à rembourser par ses agents d'exécution par suite d'une non-conformité. Dans la plupart des cas, les motifs des décisions étaient accompagnés de pièces justificatives, mais à notre avis les raisons indiquées ne justifiaient pas toujours ces décisions. Durant la période de quatre années que nous avons examinée, le montant des sommes non recouvrées se situe selon nos calculs entre 12 et 13 millions de dollars.

28.3 Nous croyons que la Direction générale de l'examen du rendement doit vérifier de façon plus active dans quelle mesure le système des contrôles financiers fonctionne tel que prévu.

Contexte et autres observations

28.4 L'ACDI est chargée de gérer environ 1,8 milliard de dollars d'aide internationale du Canada. Un peu plus de 1 milliard de dollars représente les contributions à des tiers, appelés habituellement « agents d'exécution canadiens » (AEC), afin de réaliser des projets d'aide au développement. Les agents d'exécution peuvent être des institutions canadiennes ou des institutions des pays en développement, des gouvernements provinciaux et leurs organismes et agences, ou encore des entreprises privées canadiennes.

28.5 L'ACDI a mis en place un certain nombre de contrôles financiers pour appuyer la gestion de ses projets d'aide. La pièce maîtresse de la gestion des projets est le contrat ou l'accord de contribution avec l'agent d'exécution canadien. L'Agence effectue des vérifications pour s'assurer que les AEC se conforment à ses contrats et accords de contribution. Dans la présente vérification, nous voulions savoir si les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les projets fonctionnaient comme prévu. Nous voulions également examiner les mesures prises par l'Agence pour donner suite aux résultats des vérifications de conformité portant sur ces projets.

28.6 Même si nous avons constaté des problèmes de non-conformité aux contrats, nous avons également observé que, dans presque tous les contrats examinés, lorsque l'ACDI et un AEC s'entendent sur des montants à rembourser, l'Agence recouvre habituellement les montants dus. Les renseignements découlant des vérifications commandées par l'ACDI sont réunis et analysés, mais ne sont pas présentés à la haute direction des programmes pour qu'elle y donne suite.

L'Agence est d'accord avec nos recommandations et a accepté de prendre des mesures pour répondre aux questions soulevées.

Introduction

28.7 L'enveloppe de l'aide internationale du Canada pour 1999–2000 s'élève à un peu plus de 2 milliards de dollars. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est chargée d'en gérer environ 1,8 milliard de dollars.

28.8 Presque tout le budget de l'Agence pour 1999–2000 (1,7 milliard de dollars, soit environ 93 p. 100) est affecté aux programmes d'aide au développement (voir la pièce 28.1). Des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations de 131 millions de dollars (environ 7 p. 100) constituent le reste. Les dépenses de programmes de 1,7 milliard de dollars de l'ACDI prennent la forme de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. Ces paiements sont versés à des institutions canadiennes ou à des institutions des pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes et agences, ainsi qu'à des entreprises privées canadiennes, afin de mener à bien des projets, des programmes et des activités de développement particuliers.

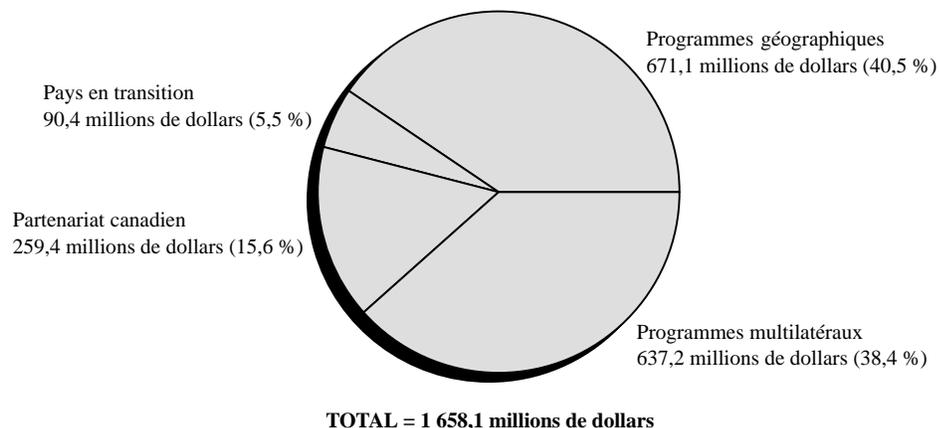
28.9 Un peu plus de 1 milliard de dollars représente les contributions à des tiers, souvent appelés « agents d'exécution canadiens » (AEC), qui mènent à bien des

projets d'aide au développement. Les paiements sont versés aux AEC conformément aux conditions énoncées dans les contrats ou accords de contribution. Il n'y a pas de données sur la ventilation de ces types de paiements mais, selon une règle empirique approximative, on utilise des contrats pour les paiements aux entreprises privées et des accords de contribution, pour les autres gouvernements et les organismes sans but lucratif. Aux fins de la présente vérification, nous n'avons pas fait de distinction entre les deux types de paiements.

28.10 En décembre 1998, nous avons fait rapport sur la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats à l'ACDI, en insistant sur la façon dont l'Agence planifie, gère et mesure les résultats des projets et fait rapport à ce sujet. Dans la présente vérification, nous avons examiné les contrôles financiers que l'Agence a mis en place pour appuyer la gestion de ses projets d'aide. Notre prochaine vérification portera sur la gestion des contrats de biens et de services, y compris la sélection des agents d'exécution canadiens pour gérer les projets.

28.11 Deux autres vérifications relatives à la gestion financière à l'ACDI sont en cours. L'Agence est l'une des quatre entités incluses dans le chapitre 30 du présent rapport sur l'octroi de contrats

Un peu plus de 1 milliard de dollars du budget annuel de l'ACDI est versé à des tiers, qui mènent à bien les projets d'aide.



Pièce 28.1

Budget des programmes de l'ACDI pour 1999–2000

Source : Agence canadienne de développement international

à fournisseur unique; ce chapitre fait état de la conformité aux règles relatives à la passation des marchés dans un échantillon de contrats de services professionnels. Une seconde vérification, dont nous ferons rapport en octobre 2000 dans le cadre d'une vérification de portée gouvernementale, examinera la mesure dans laquelle les ministères — et notamment l'ACDI — répondent à nos attentes en matière d'efficacité de la gestion financière, telles qu'énoncées dans le Modèle de la capacité de gestion financière que nous avons publié en avril 1999.

Objet de la vérification

28.12 L'Agence a mis en place un certain nombre de contrôles financiers pour planifier et gérer ses projets de développement. Notre objectif consistait à déterminer si ces contrôles fonctionnaient comme prévu. La pièce maîtresse de ces contrôles est le contrat ou l'accord de contribution conclu avec l'agent d'exécution canadien (AEC) choisi par l'ACDI pour mener à bien ses projets. Les vérifications demandées par les gestionnaires de projets de l'ACDI constituent un important élément de contrôle financier utilisé par l'Agence. Les vérifications demandées sont confiées à des vérificateurs indépendants par l'Unité de vérification des contrats et des contributions (UVCC). Nous avons examiné les constatations des vérificateurs relatives à la conformité aux conditions financières des contrats, ainsi que les mesures prises par l'Agence pour donner suite à ces constatations. Nous avons choisi un échantillon de 45 projets des directions générales géographiques et de la Direction générale du partenariat canadien. Nos objectifs étaient les suivants :

- examiner les contrôles financiers de l'ACDI relatifs aux contrats et accords de contribution portant sur des services et évaluer si ces contrôles fonctionnaient comme prévu;

- examiner et évaluer les mesures prises par l'ACDI pour donner suite aux résultats des vérifications des contrats et des accords de contribution, et déterminer dans quelle mesure l'Agence recouvrait les montants qui lui étaient dus d'après ces vérifications;

- examiner le rôle joué par la Direction générale de l'examen du rendement pour déterminer si les contrôles financiers des contrats et des accords de contribution fonctionnaient efficacement.

Le lecteur trouvera à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**, plus de détails sur la méthode de vérification utilisée.

Observations et recommandations

Les contrôles financiers des projets

Les contrôles financiers de l'ACDI sur les projets comportent plusieurs éléments

28.13 La plupart des projets de l'ACDI dans les pays bénéficiaires sont exécutés par l'entremise de contrats et d'accords de contribution avec des organisations canadiennes à but lucratif ou sans but lucratif, qui agissent à titre d'agents d'exécution canadiens (AEC). L'ACDI doit rendre compte du choix de ses partenaires contractuels et des mesures prises pour élaborer et gérer les accords qu'elle conclut avec eux. L'agent d'exécution a pour responsabilité de mener à bien le projet selon les conditions du contrat passé avec l'ACDI et doit en rendre compte. Au sein de l'Agence, les gestionnaires de projets doivent rendre compte de l'obtention des résultats de développement énoncés dans les documents d'approbation des projets, de concert avec les partenaires canadiens et ceux des pays bénéficiaires. Ils sont aussi chargés de surveiller le rendement du projet et d'en faire rapport, et de

communiquer les résultats prévus et obtenus.

28.14 L'ACDI a mis en place divers contrôles financiers pour aider les gestionnaires de projets et leurs équipes à planifier et à surveiller l'exécution des projets. Ces contrôles comprennent :

- les documents d'approbation de projet (DAP);
- les budgets et les échéanciers des projets;
- l'évaluation des risques financiers;
- les contrats et les accords de contribution;
- les plans de mise en oeuvre des projets;
- la structure de répartition du travail (SRT);
- l'examen des demandes de remboursements et des avances;
- les rapports sur l'état d'avancement des projets et les rapports financiers;
- les surveillances de projet;
- les rapports annuels de rendement des projets;
- le Système d'information sur l'aide (SIAIDE);
- les vérifications des contrats et des contributions;
- les vérifications de projets.

On trouvera dans l'annexe au présent chapitre une description détaillée de ces éléments de contrôle financier.

28.15 Le contrat proprement dit est au coeur du contrôle financier des projets. On y décrit ce que l'ACDI s'attend à obtenir de la part de l'agent d'exécution qui réalise le projet, ainsi que les modalités de paiement. On y précise également les renseignements exigés par l'ACDI pour gérer le projet, ainsi que les contrôles

financiers qu'utilisera l'Agence pour surveiller le projet.

Les projets ont été approuvés au bon niveau

28.16 Le niveau d'approbation exigé pour un projet dépend de sa valeur monétaire. Les projets dont la valeur se situe entre 500 000 \$ et 5 millions de dollars doivent être approuvés par un vice-président; l'approbation du ministre de la Coopération internationale est exigée pour les projets de 5 à 15 millions de dollars; et les projets de plus de 15 millions de dollars doivent être approuvés par le Conseil du Trésor. Nous avons constaté que tous les projets de notre échantillon avaient été approuvés par les autorités pertinentes. Les budgets présentés dans les contrats étaient conformes à ceux indiqués dans les documents d'approbation de projet.

Les évaluations des risques financiers ne sont pas toujours bien prises en considération

28.17 L'Agence a créé l'Unité d'évaluation des risques financiers (UERF) en décembre 1992. Au départ, cette unité devait aider la Direction générale du partenariat canadien à évaluer les organisations et institutions non gouvernementales. Le rôle de l'Unité a évolué par la suite, pour inclure l'évaluation de la viabilité financière des AEC ainsi que leur capacité d'exécuter un projet. En 1998–1999, l'unité a effectué plus de 200 évaluations des risques. Les évaluations visent à s'assurer que les agents de l'ACDI responsables sont au courant :

- de l'ampleur des risques financiers courus lorsqu'un accord de contribution ou un contrat est conclu avec une organisation;
- des moyens permettant à l'Agence de limiter ou d'atténuer les risques financiers;
- de la façon dont l'ACDI protégera son investissement dans le programme ou

Les contrats entre l'ACDI et ses agents d'exécution sont au coeur du contrôle financier des projets.

le projet si l'AEC éprouve des difficultés financières.

28.18 La plupart des évaluations des risques financiers portent sur des organisations sans but lucratif. En règle générale, plus de 90 p. 100 de ces évaluations consistent en une analyse des états financiers de l'organisation. Lorsqu'une organisation est jugée peu solide sur le plan financier, les gestionnaires de projets peuvent demander à l'UERF d'entreprendre une évaluation plus approfondie. Ce type d'évaluation, qui représente moins de 10 p. 100 de l'ensemble des évaluations, comporte un examen de la capacité de gestion financière de l'AEC, de ses systèmes de comptabilité et d'information financière, des arrangements bancaires et financiers, ainsi qu'une évaluation de la mesure dans laquelle l'organisation a pris les mesures correctives qui s'imposaient pour améliorer sa situation financière.

28.19 Dans les dossiers de projets que nous avons examinés, six organisations ont fait l'objet d'une évaluation de la part de l'UERF. L'Unité a jugé que la viabilité financière de quatre de ces six organisations était très risquée. Elle a fait des recommandations sur les moyens d'atténuer les risques financiers dans ces quatre cas, ainsi que pour une autre organisation jugée peu risquée. Les recommandations contenues dans trois des cinq évaluations n'ont pas été mises en oeuvre par les gestionnaires de projets. Ceux-ci n'ont pas consigné au dossier les raisons pour lesquelles ces recommandations n'avaient pas été suivies. Nous avons constaté que dans deux des trois accords de contribution, les vérifications ultérieures effectuées par l'Unité de vérification des contrats et des contributions (UVCC) ont révélé des problèmes qui auraient pu être évités si les recommandations de l'UERF avaient été suivies.

28.20 L'ACDI devrait exiger des gestionnaires de projets qu'ils justifient

leur décision de ne pas accepter les recommandations issues des rapports d'évaluation des risques financiers.

Réponse de l'Agence : L'ACDI demandera que les gestionnaires de projets justifient leur décision de ne pas appliquer les recommandations émises par l'Unité d'évaluation des risques financiers.

Les dépenses réelles et prévues sont étroitement surveillées

28.21 Les gestionnaires de projets se servent du Système d'information sur l'aide (SIAIDE) de l'ACDI pour surveiller et contrôler les dépenses de projets. Ce système fournit des renseignements sur les budgets des projets, notamment des précisions sur les dépenses annuelles prévues et les dépenses réelles, en fonction des avances et des paiements relatifs à des demandes de remboursement présentées par les AEC. Les équipes de projets de l'ACDI examinent les demandes d'avances et les demandes de remboursement des dépenses pour s'assurer qu'elles sont conformes au contrat et au budget de l'AEC pour le projet. Cette vérification comporte des procédures consistant à s'assurer notamment que les services sont conformes au contrat et que les coûts sont légitimes, raisonnables et reliés à la demande de paiement. Dans plusieurs dossiers que nous avons examinés, les équipes de projets de l'ACDI avaient redressé les demandes de remboursement en attendant de recevoir des renseignements supplémentaires, parce qu'elles estimaient que les demandes n'étaient pas conformes au contrat. La vérification se limite habituellement aux documents fournis par les agents d'exécution. Le gestionnaire de projets peut également demander une vérification pour s'assurer que les demandes de remboursement sont accompagnées de pièces justificatives pertinentes et qu'elles sont conformes aux conditions ou clauses du contrat.

28.22 Les contrats prévoient habituellement que les AEC présentent des rapports financiers trimestriels et annuels. Dans ces rapports, on compare les dépenses réelles aux montants prévus, par poste de dépense (traitements du personnel, honoraires des consultants, allocations, frais de déplacement, achats, etc.). Les agents de projets de l'ACDI examinent les rapports pour déterminer si les dépenses sont conformes au budget prévu pour la période et si tout écart important est expliqué. L'ACDI peut ainsi gérer efficacement les mouvements de fonds dans un même projet et réaffecter les fonds vers d'autres projets, s'il y a lieu.

Il est difficile de relier l'information financière à l'information sur l'état d'avancement des projets

28.23 Pour que la gestion de l'ACDI soit efficace, tous les projets n'exigent pas le même type ou la même fréquence de rapports. Ce qui importe, c'est qu'une structure d'information financière soit établie dès l'étape de la planification, convenue avec l'AEC, énoncée dans le contrat et mise en application. Tout changement important apporté par la suite à la structure de surveillance et aux exigences en matière de rapports doit faire l'objet d'une modification à l'entente avec l'AEC. En résumé, les besoins d'information doivent être structurés de manière à ce que l'Agence puisse savoir ce qui a été accompli avec les fonds qu'elle a versés. Pour ce faire, il faut fixer des cibles et des échéances réalistes, et présenter des rapports concis par réalisation ou activité.

28.24 Les lignes directrices de l'ACDI à l'intention des gestionnaires de projets font ressortir que la nature d'un projet, son envergure, l'ampleur des risques inhérents et les mécanismes d'exécution sont tous des facteurs à prendre en considération pour déterminer les moyens les plus pertinents de mesurer et de surveiller le rendement des projets. D'autres facteurs

importants comprennent les antécédents de l'Agence avec le pays bénéficiaire et avec l'AEC. Les gestionnaires de projets de l'ACDI disposent de plusieurs sources pour obtenir de l'information sur l'évolution d'un projet, la plus importante étant les rapports périodiques des AEC. Parmi les autres sources d'information, mentionnons le surveillant de projet externe, qui donne des conseils sur la mise en oeuvre et la gestion du projet; le représentant sur place de l'ACDI, à qui est confié le projet; ainsi que les gouvernements ou organisations bénéficiaires. Les rapports d'étape visent à dégager et à expliquer tout écart important entre les dépenses prévues et les réalisations. Il faut présenter de l'information financière et des comptes rendus sur les réalisations. Dans la mesure du possible, il faut examiner ensemble ces éléments d'information afin que ces réalisations puissent être comparées à la portion du budget consacrée à chaque activité connexe. L'analyse de l'information qui se trouve dans les rapports d'étape peut faire ressortir la nécessité d'intervenir pour que l'AEC, l'Agence et le pays bénéficiaire prennent les mesures correctives qui s'imposent.

28.25 Le contenu, la fréquence et la structure des rapports d'étape des agents d'exécution varient selon la taille du projet, sa complexité et les risques éventuels. Selon les lignes directrices de l'ACDI, les rapports doivent porter sur les réalisations (progrès vers l'atteinte des résultats), sur la durée des travaux par rapport à l'échéancier du projet, ainsi que sur les coûts par rapport au budget pour chaque réalisation ou activité. D'habitude, le contrat stipule que les rapports financiers doivent comporter un résumé des dépenses du projet jusqu'à la date du rapport, avec comparaison aux dépenses prévues pour la même période, ainsi que des explications justifiant les écarts importants. Les rapports sur l'état d'avancement des projets visent à décrire les activités achevées par rapport à celles qui étaient prévues, ainsi qu'à donner des

Souvent, les rapports sur l'état d'avancement des projets que nous avons examinés ne comparaient pas les réalisations à ce qui avait été prévu.

explications en cas d'écart important. Dans les rapports des AEC que nous avons examinés, il est souvent arrivé que les réalisations ne soient pas comparées aux activités prévues. Les surveillants de projet externes qui examinent la mise en oeuvre des projets ont fait des observations semblables, comme le montre la pièce 28.2. Cette pièce révèle aussi que lorsque les gestionnaires de projets indiquent clairement quels sont les renseignements exigés, les rapports d'étape s'améliorent.

28.26 Étant donné que les rapports d'étape trimestriels que nous avons examinés ne comparaient pas les résultats prévus aux résultats réels, les gestionnaires de projets ne pouvaient pas facilement déterminer le taux d'avancement des projets, ni les répercussions financières lorsque les réalisations ne répondaient pas aux attentes. L'ACDI a mis en place un mécanisme de rapports annuels pour tous les projets de plus de 100 000 \$. Dans le Rapport annuel de suivi de projet, les dépenses réelles à cette date sont comparées au budget total approuvé pour un projet. On y donne aussi une évaluation des réalisations par rapport aux résultats attendus, exprimée en pourcentage.

Ces données permettent d'effectuer chaque année une comparaison sommaire entre le taux des dépenses et le taux d'avancement des projets. Elles offrent aussi à l'ACDI un tableau des dépenses et des réalisations pour l'ensemble du portefeuille des projets dans un pays donné. Le Rapport aide à cerner les problèmes, mais comme il n'est préparé qu'une fois par année, il n'est pas publié à temps pour avertir les gestionnaires de projets qu'un taux de dépenses est plus élevé que prévu par rapport aux réalisations.

28.27 De nombreux facteurs peuvent influencer sur le succès d'un projet. Certains sont parfois indépendants de la volonté de l'ACDI, comme l'incapacité de l'organisation ou du pays bénéficiaire de remplir ses engagements. Malgré tout, l'ACDI doit analyser les répercussions financières des écarts par rapport aux résultats prévus, quelle qu'en soit la cause, afin d'évaluer les conséquences du problème. Une partie importante des coûts des contrats pour les grands projets à forte intensité en main-d'oeuvre est constituée de « frais fixes » dans le pays hôte. Ces frais couvrent des éléments comme la gestion du projet, les honoraires et les dépenses du personnel des AEC, et les

Pièce 28.2

Exemples de commentaires des surveillants de projet à propos des rapports

Dans le cadre d'un projet de 10 millions de dollars visant à renforcer les institutions et leurs capacités, le surveillant du projet a signalé : « Un récent rapport trimestriel contient 26 pages de tableaux détaillés mais ne relie pas les résultats financiers aux résultats du projet »; « les rapports et la planification du travail mettent l'accent sur les activités et non sur les résultats »; « aucune relation entre les coûts et les résultats n'a été dégagée [...] il est très difficile de dire si la relation entre les coûts et les résultats est raisonnable ».

Après avoir examiné un projet de 3 millions de dollars visant à renforcer les capacités en matière de réforme des soins de santé, un autre surveillant a observé : « La principale préoccupation au sujet de ce rapport [d'étape] est qu'il ne donne pas vraiment d'analyse concise et de résumé indiquant si le projet est essentiellement sur la bonne voie ou non, quels résultats n'ont pas été atteints dans les délais et pourquoi, et quelles mesures pourraient être prises pour corriger la situation. »

Dans le cas d'un projet de 8 millions de dollars visant à renforcer la capacité d'enseignement d'un institut de niveau universitaire, le surveillant a fait remarquer : « Les rapports étaient brefs et pertinents et ils donnaient un portrait sommaire de l'évolution au cours du dernier trimestre. En outre, un résumé graphique des stagiaires, par année, a été fourni. Ces données faciliteront nettement le suivi des stages et de leur achèvement par tous les intéressés. Ces nouveaux rapports devraient grandement contribuer à l'utilisation des rapports comme outil de gestion. »

dépenses de bureau. Ils peuvent souvent dépasser 50 p. 100 du budget d'un projet. Une fois qu'un projet est lancé sur place, le contrat oblige l'ACDI à continuer de payer les coûts de l'AEC même si les résultats prévus ne sont pas atteints. On considère qu'il s'agit d'une augmentation des coûts si le projet ne peut parvenir aux résultats prévus sans majoration du budget ou s'il ne peut être achevé dans l'enveloppe budgétaire prévue sans une réduction importante de sa portée. Ces hausses de coûts doivent être approuvées par le niveau de gestion pertinent. Pour que cela fonctionne, la méthode de gestion axée sur les résultats adoptée par l'ACDI doit faire en sorte que l'Agence possède de bons renseignements sur les coûts et les résultats réels, et les compare périodiquement à ce qui était prévu.

28.28 Les gestionnaires de projets n'ont pas toujours l'occasion d'effectuer des visites périodiques sur place pour tous les projets dont ils s'occupent. Il est donc essentiel de pouvoir obtenir des AEC suffisamment d'information pour connaître la situation financière du projet par rapport à son état d'avancement. L'ACDI dépend donc fortement de la qualité et de l'intégrité de l'information fournie par les AEC. La pièce 28.3 décrit un projet pour lequel le manque d'information sur les dépenses et les résultats a entraîné des problèmes de gestion du projet.

28.29 Nous avons constaté qu'au fil de sa transition vers une gestion axée sur les résultats, l'Agence s'est efforcée d'améliorer la planification de ses projets et ses rapports sur ces derniers. Nous avons observé qu'elle a déployé des efforts considérables pour veiller à ce que les AEC comprennent et mettent en oeuvre les nouvelles exigences de la gestion axée sur les résultats. La documentation dans les dossiers que nous avons examinés a révélé une communication interne et externe considérable sur les structures de planification et de rapports liées à la

gestion axée sur les résultats. Dans les contrats récents, nous avons constaté des renvois plus cohérents aux résultats prévus, ainsi que des énumérations plus uniformes de ces résultats et des activités nécessaires pour les obtenir. Toutefois, les contrats ne stipulaient pas que les paiements de l'Agence aux AEC étaient liés à ces résultats et ils n'exigeaient pas toujours des rapports sur les dépenses relatives à ces activités particulières. Il faut encore améliorer l'information sur les projets pour mieux tenir compte des réalisations concrètes, afin que les rapports sur la situation financière et l'état d'avancement des projets puissent être reliés correctement.

28.30 L'ACDI devrait veiller à ce que les rapports sur l'état d'avancement des projets contiennent de l'information sur les réalisations prévues et réelles. Les répercussions financières des écarts entre les résultats prévus et les résultats réels devraient être analysées afin que l'Agence puisse déterminer si elle doit augmenter le budget d'un projet pour atteindre les résultats escomptés ou réduire la portée du projet à l'intérieur d'un budget approuvé.

Réponse de l'Agence : En mai 1999, l'ACDI a publié un Guide d'établissement du rapport de projet sur le rendement à l'intention des partenaires et des agents d'exécution canadiens, qui énonce clairement les exigences en matière de rapports. L'Agence veillera à ce que les gestionnaires de projets respectent les critères énoncés.

Le roulement fréquent du personnel influe sur le contrôle des projets

28.31 Les gestionnaires de projets de l'ACDI doivent rendre compte du rendement des entrepreneurs qui exécutent leurs projets. Ils ont parfois de la difficulté à évaluer le rendement et à mettre en application les conditions du contrat, entre autres parce que la continuité de la gestion des projets est interrompue par la réaffectation du personnel de l'ACDI.

Il est essentiel que les gestionnaires de projets aient suffisamment d'information pour connaître la situation financière d'un projet par rapport à son état d'avancement.

Dans certains cas, un projet a relevé de trois ou quatre gestionnaires en cinq ans.

Dans les projets que nous avons examinés, les successeurs ne connaissaient pas toujours les objectifs et les conditions de certains contrats. Au cours de la réalisation de certains de ces projets, la responsabilité a changé de mains plusieurs fois. Dans certains cas, un projet a relevé de trois ou quatre gestionnaires en cinq ans.

28.32 Dans les lignes directrices de l'ACDI, on reconnaît qu'une piètre réaffectation des responsabilités relatives

à un projet a des répercussions sur le fonctionnement de l'équipe du projet et que cela peut nuire à la planification ou à la mise en oeuvre du projet proprement dit. Nous avons constaté que certains gestionnaires de projets avaient fourni des lettres de transition utiles à l'intention de leurs successeurs. D'autres ont en revanche semblé fournir très peu de documentation, voire aucune, ce qui laisse croire que les nouveaux gestionnaires de projets doivent parfois recommencer à zéro afin de comprendre le projet.

Pièce 28.3

Le manque de données de comparaison entre les dépenses engagées et les travaux réalisés a entraîné des problèmes de gestion

En 1997, un projet de 3,3 millions de dollars a été proposé à l'ACDI pour aider à l'établissement à long terme des familles de réfugiés, surtout grâce à la construction de maisons. Le projet devait durer 14 mois et se terminer en novembre 1998. De nombreux donateurs internationaux avaient entrepris des projets semblables dans le même pays depuis 1995.

Un accord de contribution de 3 millions de dollars entre l'Agence et l'agent d'exécution canadien (AEC) a été signé en septembre 1997. L'accord précisait également quelles données l'AEC devait communiquer, notamment les rapports d'étape trimestriels par activité et les rapports financiers trimestriels, ainsi que l'explication des écarts entre les résultats réels et prévus. L'accord prévoyait en outre six extraits particuliers pour le projet.

L'AEC a présenté en octobre 1997 son plan de gestion pour l'exécution du projet proposé. Ce plan contenait une structure de répartition du travail détaillée, reliée aux extraits prévus, ainsi qu'un échéancier des activités à mener à bien.

Les trois rapports trimestriels préparés par l'AEC décrivaient quelques tâches détaillées qu'il avait exécutées ainsi que certains résultats obtenus, mais ne relient pas ceux-ci aux activités prévues ni aux résultats escomptés. Les rapports fournissaient également un résumé des dépenses réelles à ce jour que l'on comparait au budget total du projet. Mais il n'y avait pas de comparaison entre les dépenses réelles et le budget pour cette période, ni de comparaison entre les activités réelles et les activités prévues.

Les deux outils de gestion préparés à l'étape de la planification du projet, soit la structure de répartition du travail et l'échéancier, n'ont pas été utilisés dans les rapports sur les activités et les résultats du projet.

Le rapport trimestriel pour la période se terminant le 30 septembre 1998 était le troisième et dernier rapport trimestriel de l'AEC avant le rapport final présenté en juin 1999. L'AEC indiquait qu'il avait dépensé, au 30 septembre 1998, 52 p. 100 du budget total.

Jusqu'au troisième rapport trimestriel, l'AEC a toujours déclaré que le projet avançait conformément au budget et qu'il se terminerait comme prévu en novembre 1998. Mais dans son troisième rapport, le 29 octobre 1998, l'AEC a demandé une majoration du budget de 235 000 \$ et informé l'ACDI que le projet se terminerait un mois plus tard que prévu, soit en décembre 1998.

En janvier 1999, l'Agence a appris que l'AEC avait dépensé le budget supplémentaire demandé sans avoir reçu son autorisation. À la demande de l'ACDI, l'AEC a fourni le 18 janvier 1999 des détails concernant les activités et les coûts supplémentaires, afin d'appuyer sa demande d'augmentation de budget. Compte tenu des circonstances, l'Agence informait l'AEC le 27 janvier 1999 qu'elle acceptait d'accroître le budget pour combler l'écart. Le lendemain, cependant, l'Agence informait l'AEC que son personnel lui avait indiqué que la majoration budgétaire proposée ne suffisait pas puisque l'agent avait déjà engagé des dépenses nettement supérieures à ce montant. L'Agence indiquait alors à l'AEC qu'elle était prête à recevoir une nouvelle demande de majoration.

En mars 1999, l'Agence et l'AEC ont signé une modification à l'accord de contribution qui majorait le budget de 605 000 \$. Ce montant représente une hausse de 20 p. 100 par rapport au budget de départ. Dans l'accord révisé, trois extraits qui s'élevaient à l'origine à 560 000 \$ ont été annulés alors que 32 000 \$ avaient déjà été dépensés à ce chapitre. On a ajouté trois nouveaux extraits, sans préciser les montants qui y étaient accordés.

L'AEC a présenté son rapport final en juin 1999. Le budget total révisé de 3,6 millions de dollars a été dépensé.

Notre examen a révélé également que la structure des dossiers de programmes ou de projets ne permettait pas d'effectuer facilement une évaluation continue des réalisations par rapport aux dépenses engagées, ni d'assurer la continuité et l'efficacité du projet.

28.33 Nous craignons que le taux élevé de roulement des gestionnaires de projets, l'insuffisance des documents de transition et la mauvaise tenue des dossiers n'accroissent la difficulté liée au contrôle de gestion des projets. Un processus de transition pertinent contribuerait à atténuer cette difficulté.

28.34 **L'ACDI devrait veiller à ce que les gestionnaires de projets qui sont réaffectés comprennent l'importance de préparer et de transmettre à leurs successeurs les documents essentiels sur la mise en oeuvre des projets. Ces dossiers devraient comporter une évaluation réaliste de l'état d'avancement des projets comparant les résultats aux dépenses, et indiquer toute autre question majeure touchant la mise en oeuvre d'un projet.**

Réponse de l'Agence : L'ACDI réexaminera les lignes directrices de sa CARTE ROUTIÈRE afin de faciliter la transition entre les gestionnaires de projets, de façon à assurer la continuité et la stabilité de la mise en oeuvre des projets.

Le nouveau système d'information devrait améliorer la gestion financière

28.35 L'ACDI a récemment mis en place un nouveau Système d'information sur l'aide (SIAIDE) qui vise à jeter des bases solides pour assurer une gestion plus efficace de ses programmes de développement. Ce système devrait être conforme à la nouvelle Stratégie d'information financière du gouvernement, qui vise à relier l'information financière et l'information de gestion.

28.36 L'ACDI prévoit que le SIAIDE lui permettra de mieux gérer ses projets et ses ressources. Le nouveau système est conçu pour intégrer l'information sur les projets, les contrats et la gestion financière. L'un des résultats clés attendus est une amélioration de l'information par direction générale, programme et division ainsi que par projet, fournisseur et état d'avancement du projet. Les représentants de l'ACDI estiment que le système répondra aux exigences opérationnelles de la gestion axée sur les résultats.

28.37 Le SIAIDE sera lancé en trois étapes. La phase I a débuté le 1^{er} juin 1999. La phase II devrait être achevée d'ici le 1^{er} avril 2000 et donner à l'ACDI les fonctions nécessaires pour gérer tous les projets, du début à la fin. Avec la phase III, l'Agence devrait répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement. Le calendrier de cette étape est fonction de l'objectif visé par le gouvernement, qui consiste à rendre la stratégie opérationnelle le 1^{er} avril 2001.

Les résultats des vérifications

Les vérifications révèlent des problèmes persistants de non-conformité aux conditions des contrats

28.38 L'ACDI a mis en place un programme de vérifications annuelles pour déterminer si les dépenses des AEC sont conformes aux conditions des contrats. Les directions générales des programmes choisissent les projets à vérifier. L'Unité de vérification des contrats et des contributions (UVCC) confie ensuite les vérifications à des vérificateurs indépendants. L'UVCC fait aussi vérifier quelques contrats choisis au hasard. Au cours de nos discussions avec les gestionnaires de projets, ceux-ci nous ont souvent répété qu'ils se servaient de ces vérifications pour s'assurer que les conditions financières des contrats étaient remplies.

28.39 Chaque année, les gestionnaires de projets demandent entre 100 et 115 vérifications financières et l'UVCC choisit une dizaine d'autres projets au hasard. Le coût de ces vérifications commandées par l'UVCC s'élève à quelque 2 millions de dollars. Mais au cours de la période couverte par notre vérification (entre 1995 et 1998), nous avons constaté que seulement la moitié environ des contrats choisis par l'UVCC avaient été vérifiés. Sur une base annuelle, les vérifications représentaient environ 238 millions de dollars en dépenses par les AEC, depuis le début du contrat ou la date de la vérification précédente. Lorsqu'une vérification révèle des cas possibles de non-conformité aux conditions du contrat, le vérificateur indique qu'il peut s'agir d'un paiement en trop nécessitant un redressement de la part de l'ACDI. En moyenne, les vérificateurs proposent des redressements de quelque 8,1 millions de dollars par année.

28.40 Dans l'ensemble, les rapports de vérification que nous avons examinés ont révélé que les dépenses étaient dans une grande mesure conformes aux conditions des contrats. Les montants pouvant constituer des redressements éventuels pour cause de non-conformité aux conditions des contrats étaient relativement peu élevés — 32,2 millions de dollars sur quelque 932 millions de dollars de dépenses vérifiées sur quatre ans. Toutefois, les rapports proposaient souvent des redressements monétaires en raison d'une non-conformité à certaines conditions durant la durée du contrat. Les raisons les plus fréquentes des redressements proposés étaient les suivantes :

- des dépenses avaient été effectuées sans autorisation préalable de l'ACDI;
- des documents justificatifs manquaient;
- des intérêts gagnés sur les avances n'avaient pas été déclarés.

Nous avons retrouvé ce genre d'observations dans 37 des 45 rapports de vérification que nous avons examinés.

28.41 De nombreux redressements ont été proposés parce que les approbations préalables de l'ACDI exigées pour les demandes de remboursement des dépenses n'avaient pas été données au moment de la vérification. Dans la plupart de ces cas, les approbations de l'ACDI ont été obtenues uniquement après que les dépenses avaient été engagées.

28.42 Les contrats stipulent que toutes les demandes de remboursement de dépenses présentées à l'ACDI doivent s'accompagner des justificatifs pertinents. Mais les contrats ne précisent pas quels sont les documents à présenter par les AEC pour justifier leurs dépenses. Une clause type précise que l'ACDI remboursera le temps consacré aux activités du projet par les employés ou les experts-conseils, ou « le temps travaillé réel ». Les rapports de vérification indiquaient que, dans bien des cas, les salaires et les honoraires exigés par les agents d'exécution ne pouvaient pas être vérifiés parce qu'il n'y avait pas de documentation sur le temps effectivement consacré au projet.

28.43 Dans certains contrats et accords de contribution, des conditions particulières permettent à l'ACDI de verser des avances en espèces aux AEC afin de couvrir les frais immédiats de l'exécution des projets. Ces avances doivent être justifiées par une prévision des coûts estimatifs. Les contrats et les accords de contribution exigent que ces avances soient déposées dans un compte bancaire spécial portant intérêt, dans la mesure du possible, et que tous les intérêts soient portés au crédit du projet. Dans le cas d'un contrat, les revenus d'intérêt importants doivent être recouverts par l'ACDI ou doivent servir à réduire les paiements futurs au titre du contrat. Dans le cas d'un accord de contribution, l'Agence ne recouvre pas les intérêts,

mais ces derniers font partie de la contribution.

28.44 Les vérificateurs ont signalé que, dans certains cas, les revenus d'intérêt avaient été calculés et comptabilisés conformément au contrat. Bien souvent, toutefois, les clauses relatives aux intérêts n'avaient pas été respectées. Les observations les plus fréquentes étaient les suivantes :

- les avances n'avaient pas été déposées dans un compte bancaire distinct portant intérêt et aucun intérêt n'avait été comptabilisé;
- l'AEC n'avait pas de compte bancaire séparé pour le projet et il était pratiquement impossible de déterminer le montant des intérêts produits;
- les intérêts obtenus se rapportaient aux dépôts de fonds appartenant à l'AEC au compte du projet et, par conséquent, aucun intérêt ne devait être remboursé à l'ACDI.

28.45 Les contrats vérifiés pour l'UVCC n'indiquaient pas toujours clairement quelles dépenses devaient être incluses à titre d'avantages sociaux et de frais généraux et, par conséquent, imputées à l'ACDI. Lorsque les contrats étaient muets ou ambigus sur ce point, les vérificateurs ne soulevaient pas de question parce que les contrats ne renfermaient pas de clauses par rapport auxquelles ils pouvaient vérifier la conformité.

28.46 Le manque de clarté des clauses des contrats relatives aux avantages sociaux et aux frais généraux peut entraîner des paiements en double par l'ACDI aux AEC. Dans la plupart des contrats, le calcul des avantages sociaux et des frais généraux payés par l'ACDI repose sur les salaires. Les clauses des contrats précisent les pourcentages à utiliser dans ces calculs. Certains contrats prévoient que les avantages sociaux comprennent une rémunération lorsque le personnel de l'AEC ne travaille pas en

raison de vacances, de congés fériés ou de congés de maladie. Le tarif quotidien facturable à l'ACDI est alors majoré pour tenir compte de ces avantages sociaux. Mais dans certains cas, les rapports de vérification ont révélé un paiement en double par l'Agence parce que les AEC avaient demandé et obtenu un remboursement pour des heures non travaillées par les employés, même si ces avantages sociaux étaient déjà inclus dans le tarif quotidien des AEC.

28.47 Les AEC sont chargés d'acheter et d'utiliser des biens (véhicules, meubles, etc.) pour la durée du projet. Ils doivent également les aliéner à la fin du projet. Toutefois, les contrats ne précisent pas toujours comment l'utilisation de ces biens devrait être contrôlée et déclarée après leur achat, ni comment les biens devraient être aliénés à la fin du projet. En voici quelques exemples :

- des véhicules achetés pour le projet ont été utilisés par le personnel affecté au projet, mais l'utilisation n'a pas été déclarée. Aucun avantage n'a été ajouté au traitement des employés qui se sont servis des véhicules à des fins personnelles, même si ces avantages sociaux devaient être comptabilisés;
- des actifs achetés pour le projet ont été vendus à la fin du projet, mais le produit de la vente n'a pas été déclaré.

28.48 De 1992–1993 à 1997–1998, l'UVCC a préparé trois rapports bisannuels résumant ses activités et ses résultats. Dans ces rapports, l'UVCC indique les types de redressements signalés par les vérifications et propose des leçons à tirer des recommandations des rapports. Un grand nombre de problèmes sont communs aux trois rapports. Nous avons constaté que ces rapports et leurs recommandations n'ont pas été présentés à la haute direction des programmes pour qu'elle y donne suite.

28.49 En juillet 1999, l'ACDI a approuvé une politique sur les montants de frais généraux à verser en vertu des

Les leçons tirées des vérifications n'ont pas été présentées à la haute direction des programmes pour qu'elle y donne suite.

accords de contribution et des contrats de services non concurrentiels. Ceci constitue l'un des problèmes que l'UVCC n'a cessé de signaler depuis 1992–1993. Aucune mesure n'a toutefois été prise pour résoudre les autres problèmes soulevés dans les rapports.

28.50 L'ACDI devrait s'assurer que l'Unité de vérification des contrats et des contributions présente ses rapports bisannuels à la haute direction des programmes, pour que celle-ci y donne suite, et que la pertinence des mesures prises relativement aux recommandations issues des rapports fasse l'objet d'un examen régulier.

Réponse de l'Agence : Les rapports bisannuels de l'Unité de vérification des contrats et des contributions seront présentés à la haute direction afin que celle-ci puisse les examiner et les approuver.

La renonciation aux redressements monétaires n'est pas toujours justifiée de façon adéquate

28.51 Même si les rapports de vérification indiquaient que les dépenses des AEC étaient en général conformes aux conditions des contrats, ils ont aussi cerné quelques secteurs offrant des cas possibles de non-conformité pour lesquels les redressements proposés devaient être examinés.

28.52 Les gestionnaires de projets sont responsables, en collaboration avec l'UVCC, du suivi des rapports de vérification de leurs projets. Le gestionnaire doit évaluer l'exactitude et la pertinence de tous les redressements après vérification et négocier le recouvrement des fonds auprès de l'AEC. Dans certains cas, la collecte des pièces justificatives et le processus de négociation peuvent être assez longs et exiger que le personnel de l'ACDI et des AEC y consacre beaucoup de temps, en raison du grand nombre de redressements proposés. En moyenne, il y avait un délai de huit mois entre la date du

rapport de vérification et la date fixée pour le recouvrement des redressements, le délai le plus long étant de 29 mois. À la fin de ce processus, l'ACDI renonce à environ 65 p. 100 des redressements proposés, qui ne sont donc pas remboursés par les AEC.

28.53 L'ACDI peut renoncer à des redressements pour plusieurs raisons valables :

- les documents justificatifs manquants sont fournis ultérieurement par l'entrepreneur;
- le gestionnaire de projets reconnaît que c'est l'interprétation par l'AEC d'une clause d'un contrat qui est la bonne, et non l'interprétation du vérificateur;
- la confirmation d'une approbation antérieure est obtenue ultérieurement.

28.54 Dans la plupart des rapports de vérification que nous avons examinés, la raison pour laquelle l'ACDI avait renoncé aux redressements après vérification était indiquée. Souvent, l'ACDI a renoncé à des redressements parce que l'Agence trouvait le libellé du contrat ambigu et ne voulait pas entamer une dispute avec l'AEC. Cependant, nous croyons que les raisons données pour renoncer aux redressements n'étaient pas toujours justifiées. Mentionnons, par exemple, des projets pour lesquels il manquait des données sur les heures réellement travaillées par les employés et les experts-conseils, et sur l'utilisation des véhicules du projet à des fins personnelles.

28.55 Nous estimons également que la renonciation à de nombreux redressements relatifs à des frais de déplacement comme les billets d'avion et les chambres d'hôtel n'était pas justifiée de façon adéquate. Dans bien des cas, l'ACDI a accepté des demandes de remboursement de billets d'avion plus élevées que les montants permis dans la directive du Conseil du Trésor sur les voyages d'affaires. Dans un cas, un redressement de 19 262 \$ a été signalé pour un paiement en double de

traitements. L'ACDI a renoncé au redressement mais n'a pas fourni d'explications dans le dossier.

28.56 Nous avons également constaté quelques cas où des gestionnaires de projets avaient engagé des discussions avec les AEC afin de renoncer aux redressements au lieu de faire appliquer les conditions du contrat. Ce genre de situation est illustré à la pièce 28.4.

28.57 Dans l'ensemble, si l'on se base sur les rapports de vérification de notre échantillon, nous évaluons que les montants auxquels l'ACDI a renoncé sans justification suffisante au cours des quatre années visées par les rapports que nous avons examinés atteignent de 12 à 13 millions de dollars. Nous reconnaissons que ces montants sont relativement peu élevés par rapport à l'ensemble des dépenses vérifiées. Mais, pour des raisons d'équité et du fait que la plupart des dépenses des AEC respectent les conditions des contrats, nous croyons que l'Agence doit insister davantage pour

demander des comptes aux AEC dont les dépenses sont considérées non conformes.

28.58 L'ACDI devrait clarifier les clauses types des contrats afin d'éviter toute ambiguïté. Lorsque le libellé d'un contrat est clair, l'Agence devrait maintenir les redressements après vérification, à moins qu'il soit évident que le recouvrement des fonds n'est pas rentable.

Réponse de l'Agence : L'ACDI clarifiera les clauses types des contrats et élaborera des lignes directrices pour aider les gestionnaires de projets à déterminer s'il faut recouvrer les montants visés par les redressements ou y renoncer.

Les redressements maintenus sont recouvrés

28.59 Dans notre échantillon de 45 rapports de vérification, nous avons constaté que l'ACDI a recouvré les redressements après vérification auxquels elle n'avait pas renoncé. Nous avons constaté que, dans tous les cas sauf deux, les montants dus ont été recouvrés en entier. Les agents d'exécution ont versé

L'Agence doit contester davantage les dépenses non conformes.

Le rapport de vérification d'un projet de 686 000 \$ a constaté un redressement de 471 000 \$ à la suite du manque de justification des honoraires facturés par l'agent d'exécution canadien (AEC). Celui-ci n'avait aucun système pour vérifier le temps réellement consacré au projet.

L'AEC a soutenu qu'il tirait ses revenus des résultats obtenus et non du temps facturé pour un projet. Mais le contrat liait les paiements de l'ACDI non pas aux résultats mais aux honoraires du personnel affecté au projet; l'Agence a néanmoins accepté l'explication donnée par l'AEC pour les honoraires demandés par son personnel. Il n'y avait aucune documentation justifiant le temps facturé, même si l'Agence savait que le personnel de l'AEC s'occupait en même temps d'autres projets au Canada et à l'étranger, l'un d'eux étant financé par l'Agence elle-même.

Dans un autre cas, la part de l'Agence dans un projet de 585 000 \$ était de 51,2 p. 100 des dépenses acceptables, soit une contribution maximale de 300 000 \$. Le bénéficiaire a indiqué qu'il avait dépensé 656 000 \$. Une vérification de l'accord de contribution avant le paiement final par l'Agence a constaté un redressement de 498 000 \$ à la suite du manque de justification des montants demandés par les actionnaires de la société au titre des traitements. L'entreprise n'avait pas de système pour comptabiliser les heures consacrées au projet. La vérification a montré que les montants demandés à titre de traitements n'avaient pas encore été payés, mais qu'ils reposaient sur la valeur théorique des honoraires que les actionnaires s'accordaient pour le temps consacré à ce projet, l'un des trois projets dont ils s'occupaient en même temps.

Après en avoir discuté avec la société, l'Agence a accepté cette explication et versé le paiement final de 43 000 \$. L'affectation du temps consacré au projet n'a jamais été documentée adéquatement.

Pièce 28.4

On renonce sans justification adéquate à des redressements découlant d'une vérification

La Direction générale de l'examen du rendement doit vérifier de façon plus active le bon fonctionnement des contrôles financiers.

l'ensemble des montants par chèque à l'ordre de l'ACDI, ou l'Agence a déduit les montants dus des paiements d'étape qu'elle devait verser aux agents d'exécution en vertu des contrats ou des accords de contribution. Les intérêts dus conformément aux règlements du Conseil du Trésor n'ont pas toujours été exigés ou perçus.

28.60 Dans deux cas, nous avons constaté que les fonds n'ont pas été recouvrés ou n'ont été recouvrés qu'en partie. Dans le premier cas, portant sur un redressement de 452 505 \$, l'Agence croyait qu'en raison de la situation financière de l'AEC, il était impossible de recouvrer les fonds. L'ACDI espère encore recouvrer au moins une partie du montant dû si la situation financière de l'AEC se redresse. On nous a affirmé que ce dossier était suivi de près par l'Agence. L'autre cas portait sur le financement du programme annuel d'une organisation sans but lucratif. Le montant était peu important. L'ACDI a décidé que l'organisation pouvait garder les fonds, à la condition que cette dernière les consacre par la suite à son programme d'aide.

Le rôle de l'examen du rendement

Il faut une vérification plus active des contrôles financiers

28.61 En 1994, l'ACDI a confié à la Direction générale de l'examen du rendement un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats au sein de l'Agence. Les plans de travail de la Direction générale témoignent de ce rôle. En raison de l'importance accordée à la gestion axée sur les résultats, on n'a pas insisté sur les vérifications internes des systèmes de gestion, notamment ceux qui se rapportent aux contrôles financiers. Dans ses plans, la Direction générale ne prévoyait pas de vérifications des contrôles financiers pour les contrats et les accords de contribution mais, pour éviter

d'éventuels doubles emplois ou chevauchements, elle a tenu compte, dans son plan de travail annuel, des vérifications de conformité gérées par l'UVCC. Toutefois, la Direction générale de l'examen du rendement ne vérifie pas ou n'évalue pas la portée ni le choix des vérifications de contrats et d'accords de contribution. Elle n'évalue pas non plus la pertinence des mesures de suivi qui en résultent, et qui sont prises par les gestionnaires de programmes.

28.62 À notre avis, la Direction générale de l'examen du rendement doit jouer un plus grand rôle pour déterminer si les vérifications des contrats et des accords de contribution fournissent le niveau de contrôle financier attendu par l'ACDI. Dans le cadre de son programme de vérification, la Direction générale doit déterminer si les constatations et les recommandations découlant des vérifications de l'UVCC sont présentées aux gestionnaires de l'ACDI afin qu'ils puissent appliquer ces observations au reste des opérations de l'Agence.

28.63 Un autre contrôle financier important porte sur l'information financière et celle liée à l'état d'avancement des projets, fournie à l'Agence par les AEC qui mettent en oeuvre les projets d'aide. Il est essentiel que cette information soit pertinente et exacte. Là encore, nous croyons que la Direction générale de l'examen du rendement doit jouer un rôle plus actif afin de vérifier si l'ACDI reçoit le genre d'information dont elle a besoin pour appuyer une saine gestion des projets.

28.64 **La Direction générale de l'examen du rendement devrait examiner régulièrement les vérifications des contrats et des accords de contribution afin de déterminer si elles fournissent le niveau de contrôle financier requis.**

Réponse de l'Agence : La Direction générale de l'examen du rendement inclura, sur une base périodique, une vérification de la fonction de vérification

des coûts et des contributions dans le cadre de son Plan de vérification interne.

28.65 Dans ses plans de travail à venir, la Direction générale de l'examen du rendement devrait inclure un examen de la qualité et de l'exactitude des rapports sur les finances et sur l'état d'avancement des projets.

Réponse de l'Agence : Dans le cadre des vérifications internes périodiques de la gestion des finances, la Direction générale de l'examen du rendement inclura, dans la portée de ces vérifications, la qualité et l'exactitude des rapports portant sur les finances et l'état d'avancement des projets.

Conclusion

28.66 Nous avons conclu que les contrôles financiers de l'ACDI permettent de surveiller et de contrôler le flux des fonds affectés aux projets. L'Agence est bien renseignée sur ses dépenses et sur ce qui reste à dépenser pour les projets. Il était toutefois difficile de relier l'information sur les dépenses à l'information sur les progrès opérationnels. Dans les rapports sur l'état d'avancement des projets, on avait tendance à ne pas décrire les réalisations par rapport à ce qui était planifié. Si le projet n'avancait pas comme prévu, il

devenait difficile d'effectuer une analyse opportune des répercussions financières, ce qui entraînait le risque de devoir réduire la portée du projet ou majorer le budget afin de pouvoir atteindre les objectifs visés.

28.67 Le contrat est le document clé permettant d'assurer le contrôle financier des projets. L'Agence se sert des vérifications pour obtenir l'assurance que les conditions financières de ses contrats sont respectées. Dans l'ensemble, les vérifications révèlent un haut niveau de conformité, mais il faut régler certains problèmes persistants. Dans les cas que nous avons examinés, nous croyons que les gestionnaires de projets de l'ACDI doivent davantage demander des comptes aux AEC dont les dépenses sont jugées non conformes aux modalités des contrats. Néanmoins, lorsque l'Agence détermine qu'un montant lui est dû, ses procédures de recouvrement sont bonnes, à quelques exceptions près. Les leçons tirées des rapports de vérification ne sont pas présentées à la haute direction des programmes, afin qu'elle puisse apporter les changements nécessaires pour régler les problèmes qui se répètent.

28.68 Au niveau de l'ensemble de l'Agence, l'ACDI doit évaluer périodiquement si les contrôles financiers apportent le soutien prévu aux gestionnaires de projets.



À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs étaient les suivants :

- examiner les contrôles financiers de l'Agence relatifs aux contrats et accords de contribution portant sur des services, et évaluer s'ils fonctionnaient comme prévu;
- examiner et évaluer les mesures prises par l'ACDI pour donner suite aux vérifications des contrats et des accords de contribution, et évaluer la mesure dans laquelle l'Agence recouvrait les montants qui lui étaient dus d'après ces vérifications;
- examiner le rôle joué par la Direction générale de l'examen du rendement pour déterminer si les contrôles financiers des contrats et des accords de contribution fonctionnaient efficacement.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur les contrôles financiers que l'Agence a mis en place pour gérer ses projets de développement. La pièce maîtresse de ces contrôles est le contrat et l'accord de contribution conclu avec l'agent d'exécution canadien choisi par l'ACDI pour réaliser un projet d'aide. Les projets que nous avons retenus étaient des projets de services déjà approuvés par l'Agence.

Les vérifications commandées par l'Unité de vérification des contrats et des contributions (UVCC) de l'ACDI sont un contrôle financier important utilisé par l'ACDI. L'UVCC est une unité de l'administration centrale, qui confie des vérifications à des vérificateurs indépendants. Les vérificateurs examinent les dépenses des projets pour déterminer si elles sont conformes aux conditions financières des contrats et des accords de contribution. Les projets à vérifier sont choisis par les directions générales des programmes, en fonction de critères établis par l'UVCC comme la taille, le risque et l'expérience de l'entrepreneur. L'Unité elle-même choisit au hasard un certain nombre de contrats à vérifier. On effectue de 100 à 125 vérifications par année.

Pour effectuer notre vérification, nous avons choisi au hasard 45 contrats et accords de contribution qui ont fait l'objet d'une vérification par l'UVCC entre 1995 et 1998. Nous n'avons pas refait les vérifications. Nous nous en sommes plutôt servis pour examiner les mesures prises par l'ACDI afin de donner suite aux vérifications et pour déterminer si l'Agence recouvrait les montants qui, d'après les vérifications, lui étaient dus. Nous avons aussi utilisé 30 projets de cet échantillon pour examiner le fonctionnement des contrôles financiers des projets. Afin de nous assurer que les projets examinés traduisent la méthode de gestion des projets employée actuellement par l'ACDI, nous avons aussi inclus au jugé 15 autres projets récents qui ont été vérifiés en 1998–1999. Nous les avons choisis en fonction de leur taille et de manière à inclure des projets des directions géographiques et de la Direction générale du partenariat canadien. Étant donné que les rapports issus de ces vérifications étaient encore à l'étude, nous ne les avons pas inclus dans notre analyse des suites que l'Agence donne aux vérifications.

Nous avons effectué nos vérifications à l'administration centrale de l'ACDI. Nous avons examiné la documentation relative aux projets et les rapports de vérification et discuté avec les représentants de l'Agence.

Critères

Nos critères de vérification s'inspiraient largement des lignes directrices internes de l'Agence, ainsi que des contrôles solides que l'on pourrait s'attendre à voir en place.

Contrôles financiers de base

Les documents relatifs à la planification, à l'analyse et à l'approbation des projets doivent contenir l'information financière et les évaluations exigées dans le cadre de gestion des programmes et des projets de l'Agence.

L'information financière contenue dans les contrats et les accords de contribution doit être conforme à celle qui figure dans les documents d'approbation des projets.

Les modifications apportées aux coûts des projets doivent être approuvées par les autorités pertinentes. Elles doivent également faire l'objet de modifications aux contrats et aux accords de contribution.

Des rapports sur l'état d'avancement des projets et des rapports financiers doivent être présentés conformément aux dispositions des contrats et des accords de contribution. Les rapports financiers doivent être reliés aux activités décrites dans les contrats et les accords de contribution.

L'information tirée des rapports de rendement et des examens du rendement doit être utilisée au besoin pour prendre les décisions de gestion et des mesures correctives concernant les projets.

L'information financière doit être reliée à l'information sur l'état d'avancement des projets. Les répercussions financières des écarts par rapport aux réalisations prévues doivent être analysées.

La décision de renoncer à des redressements doit être justifiée adéquatement et prise au bon palier décisionnel.

L'Agence doit analyser les problèmes soulevés dans les rapports de vérification et prendre des mesures correctives au besoin.

Recouvrement des fonds

Les redressements après vérification qui sont « maintenus » doivent être comptabilisés comme débiteurs et recouverts par l'Agence.

La décision de radier des montants à recouvrer doit être documentée, expliquée et prise par les autorités pertinentes.

Il faut consigner au dossier les montants recouverts.

Rôle de l'examen du rendement

L'Agence doit veiller à ce que les éléments formant son cadre de contrôle financier des contrats et des accords de contribution fonctionnent efficacement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray

Directeur principal : John Hitchinson

Directeur : Manfred Kuhnappel

Elizabeth Burges

Eve Dufresne

Johane Garneau

Jacques Marquis

Paul Morse

Barry Neilson

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

Annexe

Les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les projets

Documents d'approbation de projet (DAP). Ces documents comprennent la proposition de projet, le budget provisoire et l'analyse du cadre logique.

Budgets et échéanciers de projet. Ces documents comprennent les estimations du coût de chaque extrant du projet proposé. Au départ, le budget est inclus dans le document d'approbation de projet. Par la suite, il joue un rôle crucial dans le contrôle financier du projet.

Évaluation des risques financiers. La viabilité financière de l'agent d'exécution canadien (AEC) retenu est évaluée par l'Unité de l'évaluation des risques financiers (UERF) pour tous les accords de contribution conclus avec des organisations sans but lucratif qui reçoivent 200 000 \$ ou plus par année et pour tous les contrats conclus avec les organisations à but lucratif dont les honoraires sont évalués à plus de 1 million de dollars.

Contrats ou accords de contribution. Ces documents régissent la mise en oeuvre d'un projet par un AEC. Ils comprennent les objectifs et la portée du projet, le budget, les calendriers de paiement, les modalités de paiement et les exigences relatives aux rapports.

Plan de mise en oeuvre du projet. Ce document est rédigé habituellement quelques mois après la signature du contrat ou de l'accord de contribution avec l'AEC. Il indique dans quelle mesure les hypothèses, objectifs, activités, calendriers et budgets prévus au départ sont encore valides et recommande des changements au besoin. Il fournit habituellement un plan à jour et plus détaillé sur la façon dont l'AEC a l'intention de mettre en oeuvre le projet. En plus des questions opérationnelles et techniques, le Plan porte aussi sur la gestion financière, l'administration, le contrôle et les rapports relatifs au projet.

Structure de répartition du travail (SRT). Ce plan de travail ventile le projet selon les activités requises pour obtenir chaque résultat souhaité et décrit les relations entre elles.

Rapports sur l'état d'avancement des projets et rapports financiers. Ces rapports permettent d'évaluer les progrès vers les résultats prévus et de comparer les dépenses au budget approuvé pour le projet.

Surveillant de projet. Un surveillant de projet canadien ou local peut être embauché pour procéder à un examen indépendant du rendement du projet et faire rapport à l'Agence. Il examine les rapports descriptifs sur les progrès et l'information financière, et effectue habituellement des visites sur place pour observer les progrès réels. Le surveillant peut aussi donner des conseils sur les questions techniques liées à la mise en oeuvre du projet.

Rapport annuel de suivi de projet. Ce rapport est l'outil de base pour suivre les projets de plus de 100 000 \$. Il comprend de l'information sur les dépenses de projet, les résultats attendus et réels (résultats, réalisations et incidences), les leçons tirées et une évaluation des progrès accomplis.

Système d'information sur l'aide (SIAIDE). Ce système donne l'information sur le budget global et sur les dépenses prévues et réelles dont l'Agence a besoin pour surveiller et contrôler les projets.

Vérifications des contrats et contributions. Il s'agit de vérifications de conformité aux conditions des contrats demandées par les gestionnaires de projets et confiées à des vérificateurs indépendants par l'Unité de vérification des contrats et des contributions (UVCC).

Vérifications de projet. Il s'agit de vérifications de la gestion d'un projet effectuées par la Division de la vérification interne de la Direction générale de l'examen du rendement. Ces vérifications portent sur les pratiques, opérations, systèmes et contrôles de gestion, ainsi que sur l'évaluation des résultats obtenus.