

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 4
La bonne conduite des affaires publiques :
les organismes de sécurité publique et
de protection civile



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 1 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006/1-4F
ISBN 0-662-72804-1



Chapitre

4

La bonne conduite des affaires publiques

Les organismes de sécurité publique
et de protection civile

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Qu'est-ce qu'une « bonne conduite des affaires publiques »?	5
L'assurance d'une bonne conduite des affaires publiques	5
Objet de la vérification	7
Observations et recommandations	7
Programmes à l'appui d'une bonne conduite	7
La majorité des employés ne sont pas encore au courant de l'existence des programmes de valeurs et d'éthique	8
Les employés craignent de divulguer les actes fautifs car ils ne font pas confiance à la direction et à leurs collègues	11
La vérification interne fournit de l'information adéquate	14
Le respect des règles dans les secteurs d'activités à risque élevé	14
Il y a relativement peu d'abus de congés pour faire des heures supplémentaires	15
Les cartes d'achat ne sont pas utilisées de façon appropriée	16
Les règles sur la passation des marchés doivent être mieux respectées	25
Conclusion	33
Événements postérieurs	34
À propos de la vérification	36
Annexe	
Tableau des recommandations	40



La bonne conduite des affaires publiques

Les organismes de sécurité publique et de protection civile

Points saillants

Objet

Quand les affaires publiques sont conduites de manière adéquate, les fonctionnaires respectent les lois et les politiques et se servent des fonds publics et des autres biens qui leur sont confiés dans l'intérêt de la population et non dans leur propre intérêt.

Nous avons examiné les aspects clés d'une bonne conduite des affaires publiques dans trois organismes : la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada. Nous avons cherché à établir si chaque organisme avait mis en place un programme de valeurs et d'éthique, qui fait la promotion d'un comportement éthique, ainsi qu'une politique de divulgation interne (ou de dénonciation), qui facilite la divulgation des actes fautifs. Nous avons examiné également le rôle que la vérification interne joue dans la vérification du respect des lois, des politiques et des règlements.

Nous avons examiné trois secteurs où nous pensons qu'il existe un risque d'abus — la passation des marchés, l'utilisation des cartes d'achat (de crédit), et le recours aux heures supplémentaires et l'utilisation des congés.

Nous n'avons pas examiné de questions telles que l'utilisation d'une force excessive, le harcèlement ou les infractions à la sécurité.

Pertinence

L'usage abusif ou la mauvaise utilisation des ressources publiques préoccupent beaucoup le Parlement et la population canadienne en général. Au cours des cinq dernières années, le gouvernement fédéral a beaucoup investi dans ses programmes de valeurs et d'éthique, a présenté au Parlement une loi sur la protection des dénonciateurs et a commencé à renforcer la vérification interne dans les ministères et les organismes.

Les trois organismes de sécurité publique que nous avons vérifiés emploient quelque 40 000 fonctionnaires et dépensent environ 5,6 milliards de dollars chaque année. Ils ont donc un impact déterminant sur la conduite des affaires du gouvernement fédéral dans son ensemble.

Constatations

- Les trois organismes ont des programmes de valeurs et d'éthique ainsi qu'un mécanisme de divulgation et de vérification internes, même si l'Agence des services frontaliers du Canada, qui n'existe que depuis deux ans, est toujours en voie de mettre sur pied ses programmes. Cependant, environ 20 p. 100 des employés seulement ont indiqué avoir reçu une formation sur les valeurs et l'éthique. L'enquête que nous avons menée auprès de 400 employés des trois organismes qui ne sont pas gestionnaires montre que pas plus de la moitié connaissent les programmes de valeurs et d'éthique.
- Notre analyse indique que l'existence de programmes ne suffit pas à elle seule à encourager les employés à signaler les actes fautifs commis par leurs collègues. Ils doivent aussi être convaincus que la direction donnera suite à leurs rapports, que leur divulgation restera confidentielle et que leurs pairs continueront de les respecter. Même si de 70 à 80 p. 100 des employés affirment qu'ils signaleraient eux-mêmes un cas de mauvaise conduite, ils doutent fort que leurs collègues le fassent. La mesure dans laquelle les employés affirment qu'ils pensaient que la direction prenait la dénonciation des actes fautifs au sérieux et faisait enquête à ce sujet variait de 60 p. 100 à la GRC à un minimum de 45 p. 100 à l'Agence des services frontaliers.
- Nous avons trouvé peu de cas d'abus de congés qui ont obligé l'organisme à autoriser un grand nombre d'heures supplémentaires.
- Nous avons constaté que les trois organismes avaient attribué sans raison valable des marchés à un fournisseur unique, au détriment de l'équité et de l'accès égal — deux principes que les organismes du gouvernement sont tenus de respecter dans la gestion des activités de passation des marchés. L'Agence des services frontaliers du Canada et Service correctionnel Canada n'ont pas mis en place de pratiques adéquates d'assurance de la qualité pour les activités de passation des marchés.
- Nous avons trouvé peu de cas d'utilisation réellement abusive des cartes d'achat. Néanmoins, le non-respect des règles à la GRC et à l'Agence des services frontaliers du Canada est très élevé. Nous avons aussi constaté que les limites d'achat avaient été dépassées et que les achats avaient parfois été fractionnés en deux factures pour éviter les contrôles. Les contrôles étaient faibles dans les trois organismes; des personnes étaient parfois autorisées à vérifier leurs propres achats et la documentation était souvent absente des dossiers. La politique du Conseil du Trésor interdit expressément l'utilisation de cartes d'achat pour les frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor le

permet en pratique. Cela a créé une « zone grise » pour ce qui est de l'interprétation des règles et a parfois réduit l'optimisation des ressources.

Réaction des organismes. Les organismes sont généralement d'accord avec nos constatations et avec la plupart de nos recommandations.

Introduction

Qu'est-ce qu'une « bonne conduite des affaires publiques »?

4.1 Une « bonne conduite des affaires publiques » veut dire que la direction et les autres fonctionnaires fédéraux non seulement respectent les lois et les politiques dans leur travail, mais utilisent les fonds publics et les autres biens dans l'intérêt de la population seulement et non dans leur propre intérêt. Les écarts de conduite peuvent par conséquent aller d'actes criminels à de simples erreurs de jugement, comme des voyages d'affaires extravagants et non nécessaires.

4.2 La bonne conduite englobe à la fois le respect des lois et des règlements et l'absence d'abus. Le Government Accountability Office des États-Unis a défini l'abus comme étant un acte autre que la fraude, les actes illégaux et les violations des dispositions d'un marché ou d'une entente de subvention. L'abus signifie plutôt un comportement inapproprié ou incorrect qu'une personne prudente ne considérerait pas comme une pratique d'affaires raisonnable et nécessaire. Dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, on peut lire : « La conduite des fonctionnaires doit pouvoir résister à l'examen public le plus minutieux; cette obligation ne se limite pas à la simple observation de la loi. »

L'assurance d'une bonne conduite des affaires publiques

4.3 Les ministères et organismes peuvent prendre plusieurs mesures officielles pour assurer une bonne conduite des affaires publiques :

- **Programmes d'appui.** Les *Valeurs de la fonction publique* constituent le fondement du Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor. Le Cadre indique que « les leaders ministériels [devraient souligner] continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la [fonction publique] dans les efforts déployés pour fournir des résultats aux Canadiens et aux Canadiennes ». La plupart des ministères et organismes ont réagi en mettant en place des programmes de valeurs et d'éthique visant à sensibiliser les fonctionnaires aux défis posés par l'éthique et aux mesures appropriées pour relever ces défis. Depuis janvier 2006, la politique du Conseil du Trésor oblige tous les nouveaux fonctionnaires à suivre une formation sur les valeurs et l'éthique.
- **Contrôle des actifs et des activités à risque élevé.** Certains actifs et activités du gouvernement sont vulnérables aux abus possibles de la part des employés. Par exemple, l'expérience a montré que la

passation des marchés se prête au favoritisme et même aux pots-de-vin et que les cartes d'achat ou de crédit du gouvernement peuvent servir à acheter des biens et services non autorisés. Des abus peuvent se produire dans les activités liées aux ressources humaines, comme les nominations, les promotions, l'utilisation des congés et le recours aux heures supplémentaires. Puisque ces activités comportent des risques, les ministères et organismes mettent généralement en place des contrôles pour garantir que les ressources ne sont utilisées qu'aux fins approuvées.

- **Divulgarion interne.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une politique sur la divulgation interne qui vise à permettre aux fonctionnaires de signaler les cas d'actes fautifs au travail à un cadre supérieur de leur organisme. De plus, le gouvernement a créé, en 2001, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique pour servir de point de contact aux fonctionnaires qui craignent que leurs ministères ne s'occupent pas de manière adéquate des actes fautifs. Le Parlement a récemment renforcé les dispositions sur la dénonciation en adoptant la *Loi sur la protection des fonctionnaires*. Cependant, cette loi n'était pas en vigueur à la période visée par notre vérification.
- **Services de vérification interne.** Les services de vérification interne de tous les ministères et organismes doivent être vigilants et surveiller les indices de fraude et d'abus. De plus, ils doivent effectuer régulièrement des vérifications de la conformité dans les secteurs à risque élevé pour s'assurer que les contrôles fonctionnent comme prévu. Une fonction de vérification interne efficace au sein d'un organisme fédéral peut également avoir un effet dissuasif en augmentant la probabilité que les actes inappropriés soient découverts.
- **Sanctions.** Les employés qui ne se sont pas comportés de façon appropriée peuvent se voir imposer des sanctions en conséquence. Les ministères ont des mécanismes disciplinaires officiels pour appliquer les sanctions nécessaires.

4.4 Ces mécanismes officiels sont importants, mais les programmes officiels ont leurs limites. Comme toutes les collectivités, les organismes gouvernementaux possèdent leurs réseaux de communications non structurées, leurs relations personnelles et leurs normes qui forment ce qu'il est convenu d'appeler la « culture » de l'organisme. Il est donc important que les dirigeants, à tous les niveaux, donnent l'exemple en ayant une bonne conduite et en exerçant une influence positive sur la culture de l'organisme.

Objet de la vérification

4.5 Notre vérification a porté sur la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence des services frontaliers du Canada et Service correctionnel Canada qui, ensemble, emploient la majorité des employés du portefeuille de la sécurité publique et de la protection civile.

4.6 Nous avons évalué le caractère adéquat des programmes en place pour susciter un comportement positif chez les employés, et nous avons mené une enquête auprès de 400 employés des trois organismes pour déterminer s'ils étaient au courant de l'existence des programmes et si ceux-ci fonctionnaient comme prévu. Plus particulièrement, nous avons examiné les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique, les programmes de divulgation interne et les mécanismes de vérification interne. Nous avons vérifié si les programmes respectaient les politiques gouvernementales. Nous n'avons pas évalué le recours aux sanctions.

4.7 Nous avons également examiné certains secteurs à risque élevé (les cartes d'achat, l'utilisation des heures supplémentaires et la passation des marchés) pour déterminer si les contrôles étaient satisfaisants.

4.8 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, fournit des renseignements détaillés sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de vérification.

Observations et recommandations

Programmes à l'appui d'une bonne conduite

4.9 Le document *Les pratiques de la fonction de contrôleur : vers l'excellence en gestion* du Secrétariat du Conseil du Trésor invite les dirigeants d'organismes et les hauts fonctionnaires à établir des programmes pour aider les employés à faire face de manière adéquate aux défis posés par l'éthique. Les administrateurs généraux doivent engager et maintenir un dialogue continu sur les valeurs et l'éthique. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* indique que :

- les fonctionnaires doivent s'assurer de l'utilisation adéquate, efficace et efficiente des deniers publics;
- au sein de la fonction publique, la manière d'atteindre une fin doit être aussi importante que la fin en soi;
- la conduite des fonctionnaires doit toujours pouvoir résister à l'examen public le plus minutieux; cette obligation ne se limite pas à la simple observation de la loi.

4.10 Les politiques gouvernementales exigent que les organismes se dotent de structures pour mettre en œuvre le *Code*. Ils doivent par exemple nommer un haut fonctionnaire pour aider les fonctionnaires à résoudre les problèmes découlant de l'application du *Code*. Un autre haut fonctionnaire doit être chargé de mettre en œuvre la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*. Le Bureau des valeurs et de l'éthique de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada dépose chaque année un rapport à ce sujet.

4.11 Nous avons examiné les programmes de valeurs et d'éthique de chaque organisme pour déterminer si des programmes d'appui avaient été mis en place. Nous nous attendions à ce que les organismes aient établi des programmes de formation portant sur des questions d'éthique précises auxquelles leur personnel fait face et à ce qu'ils sachent si les mesures prises pour appuyer un comportement éthique sont efficaces.

La majorité des employés ne sont pas encore au courant de l'existence des programmes de valeurs et d'éthique

4.12 Nous avons constaté que les trois organismes avaient mis en place la plupart des structures nécessaires.

- Les dirigeants des organismes ont vivement encouragé et favorisé le dialogue continu sur les valeurs et l'éthique, et ces questions sont discutées aux réunions des comités de gestion.
- Les trois organismes ont désigné un haut fonctionnaire comme champion de l'éthique.
- La GRC et l'Agence des services frontaliers du Canada ont chargé des membres de leur personnel de la mise en œuvre de leur programme d'éthique. Les deux organismes ont des sites Web pour aider les employés. Service correctionnel Canada a délégué la mise en œuvre du programme au secteur de l'Évaluation du rendement. Il a préparé du matériel de référence à l'intention du personnel et créé un site Web qui présente à l'intention du personnel des problèmes types en matière d'éthique.
- Les trois organismes ont fait rapport au Conseil du Trésor sur leurs programmes de valeurs et d'éthique — la GRC au moyen d'une séance d'information donnée personnellement par le commissaire de la GRC au secrétaire du Conseil du Trésor, en plus de ses rapports écrits.
- La GRC a déployé des efforts soutenus pour orienter sa formation en matière d'éthique en fonction des problèmes précis de l'organisation. Service correctionnel Canada est en train de cerner

les secteurs où il y a des manquements à l'éthique en mettant l'accent sur la relation entre ses agents et les contrevenants. L'Agence des services frontaliers a mis sur pied un groupe de travail qui se penche sur la vulnérabilité des agents à la coercition criminelle. L'Agence a établi une Section des affaires internes qui mène des enquêtes sur la mauvaise conduite ou les actes fautifs des employés. La haute direction a mis en œuvre un plan d'action pour sensibiliser le personnel et combler les lacunes en matière de valeurs et d'éthique.

4.13 Les organismes déploient des efforts pour former leurs membres sur les valeurs et l'éthique. Par exemple, la GRC offre chaque année une séance de sensibilisation à l'éthique à 1 200 cadets. En 2004-2005, la GRC a également donné des séances de sensibilisation à l'éthique à 1 100 autres membres de divers rangs. Depuis 2002, Service correctionnel Canada a formé environ 1 200 personnes de tous les secteurs de l'organisation. Or, selon les sondages que nous avons menés auprès des employés (voir le paragraphe 4.15), environ 20 p. 100 seulement des employés des organismes se rappellent avoir assisté à une forme ou une autre de cours officiel sur les valeurs et l'éthique.

4.14 Les trois organismes conservent de la documentation sur les mesures disciplinaires et les griefs relatifs à l'abus des ressources. À part cette mesure, ils n'ont pas évalué l'efficacité de leur programme de valeurs et d'éthique.

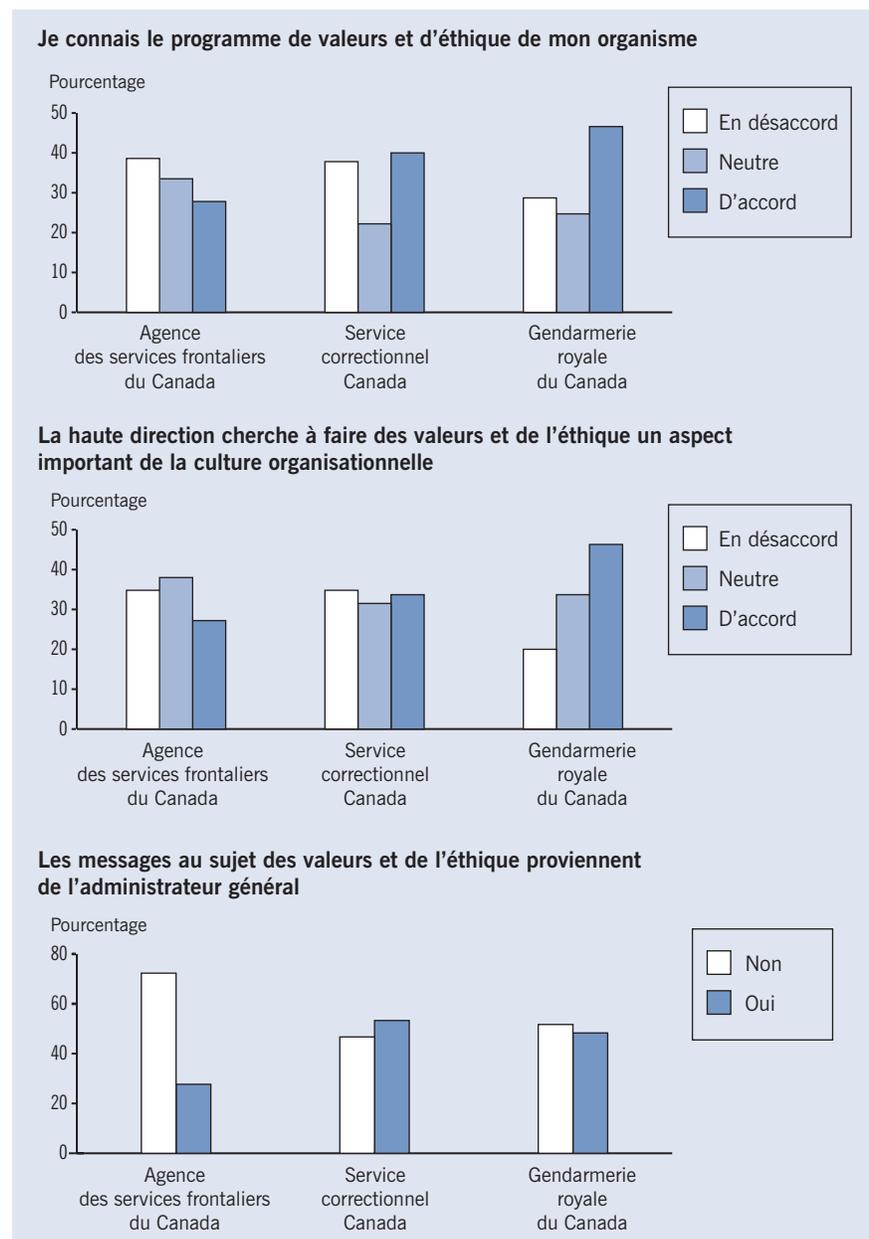
4.15 Nous avons effectué une enquête, entre juin et octobre 2005, auprès de 400 employés des trois organismes qui ne sont pas gestionnaires pour déterminer dans quelle mesure ils étaient au courant du programme de valeurs et d'éthique de leur propre organisme. Selon les résultats, la majorité des employés ne connaissaient pas encore ces programmes (voir la pièce 4.1) :

- Pas plus de la moitié des employés de l'un ou l'autre des trois organismes ont affirmé être au courant du programme de valeurs et d'éthique de leur propre organisme.
- Pas plus de la moitié des employés croient que la haute direction cherche à faire des valeurs et de l'éthique un aspect important de la culture organisationnelle. Tant à l'Agence des services frontaliers du Canada qu'à Service correctionnel Canada, une plus grande proportion d'employés n'y croient pas.
- Environ la moitié des employés de la GRC et du Service correctionnel du Canada ont indiqué que leur commissaire était la source des messages sur les valeurs et l'éthique. Environ le tiers des employés auprès desquels nous avons mené une enquête à

l'Agence des services frontaliers du Canada ont indiqué que leur président était la source des messages sur les valeurs et l'éthique.

4.16 Ces résultats montrent que les employés des organismes de sécurité publique commencent à peine à être informés de leur propre programme de valeurs et d'éthique. De plus, de nombreux employés ne croient pas que la haute direction juge le programme important.

Pièce 4.1 La haute direction n'a pas encore réussi à faire connaître le programme aux employés



Remarque : Voir **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, pour une explication sur la manière dont les résultats de l'enquête ont été calculés et rapportés.

Les employés craignent de divulguer les actes fautifs car ils ne font pas confiance à la direction et à leurs collègues

4.17 La politique du Conseil du Trésor exige que les ministères se dotent de mécanismes et de personnel en éthique pour permettre aux employés de divulguer l'information au sujet des actes fautifs au travail. Les ministères doivent charger un cadre supérieur de recevoir les plaintes au sujet des actes fautifs et de faire rapidement enquête sur ceux-ci. Les employés doivent être informés du processus en place dans leur ministère. De plus, le gouvernement a établi un autre mécanisme pour les cas dont les employés estiment ne pas pouvoir discuter dans leur propre ministère, soit la création du Bureau de l'intégrité de la fonction publique.

4.18 La GRC n'est pas visée par la politique générale car elle est régie par des dispositions distinctes de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Les membres de la GRC doivent respecter un code de déontologie qui couvre un vaste éventail de comportements professionnels. Les membres ont le devoir de signaler rapidement tous les cas de dérogation au code de déontologie dont ils prennent connaissance. La GRC a décidé de respecter volontairement la Politique sur la divulgation interne de la fonction publique, y compris le recours au Bureau de l'intégrité de la fonction publique dans les cas où les membres croient qu'ils ne peuvent se servir du propre système de la GRC pour signaler des actes fautifs. La GRC met également à la disposition de ses employés qui veulent signaler des actes fautifs une ligne téléphonique sans frais, une adresse courriel et un accès direct au personnel en éthique.

4.19 Tant Service correctionnel Canada que l'Agence des services frontaliers du Canada ont mis en œuvre la Politique sur la divulgation interne. Au Service correctionnel, le secteur de l'Évaluation du rendement en est responsable. Tout comme la GRC, Service correctionnel Canada met à la disposition de ses employés une ligne téléphonique sans frais pour qu'ils puissent signaler les actes fautifs. À l'Agence des services frontaliers, les employés doivent signaler tous les actes fautifs à leur service de vérification interne. Cependant, les Affaires internes peuvent mener des enquêtes.

4.20 Notre enquête auprès des employés des trois organismes nous a permis de recueillir beaucoup d'information sur la connaissance qu'ont les employés des programmes de divulgation interne. Peu d'employés semblent être au courant des programmes — les employés au courant vont de moins de 27 p. 100 à l'Agence des services frontaliers à près de 40 p. 100 à la GRC. Cependant, un plus grand nombre de personnes ont affirmé savoir comment signaler les cas de mauvaise conduite —

d'environ 30 p. 100 à l'Agence des services frontaliers à plus de 60 p. 100 à la GRC.

4.21 La proportion des employés qui seraient prêts à signaler des cas de mauvaise conduite était à peu près la même dans les trois organismes — de 70 à 80 p. 100 ont affirmé qu'ils le feraient s'ils avaient connaissance d'actes fautifs. Cependant, ils étaient beaucoup moins optimistes au sujet de la volonté de leurs collègues de signaler un acte fautif; ils estimaient que seulement 40 p. 100 d'entre eux environ le feraient.

4.22 Un nombre élevé d'employés ne croyaient pas que les personnes qui signalent des cas de mauvaise conduite au travail sont généralement respectées. Au moins 26 p. 100 du personnel de la GRC, plus de 34 p. 100 des employés de l'Agence des services frontaliers et plus de 40 p. 100 du personnel du Service correctionnel étaient de cet avis.

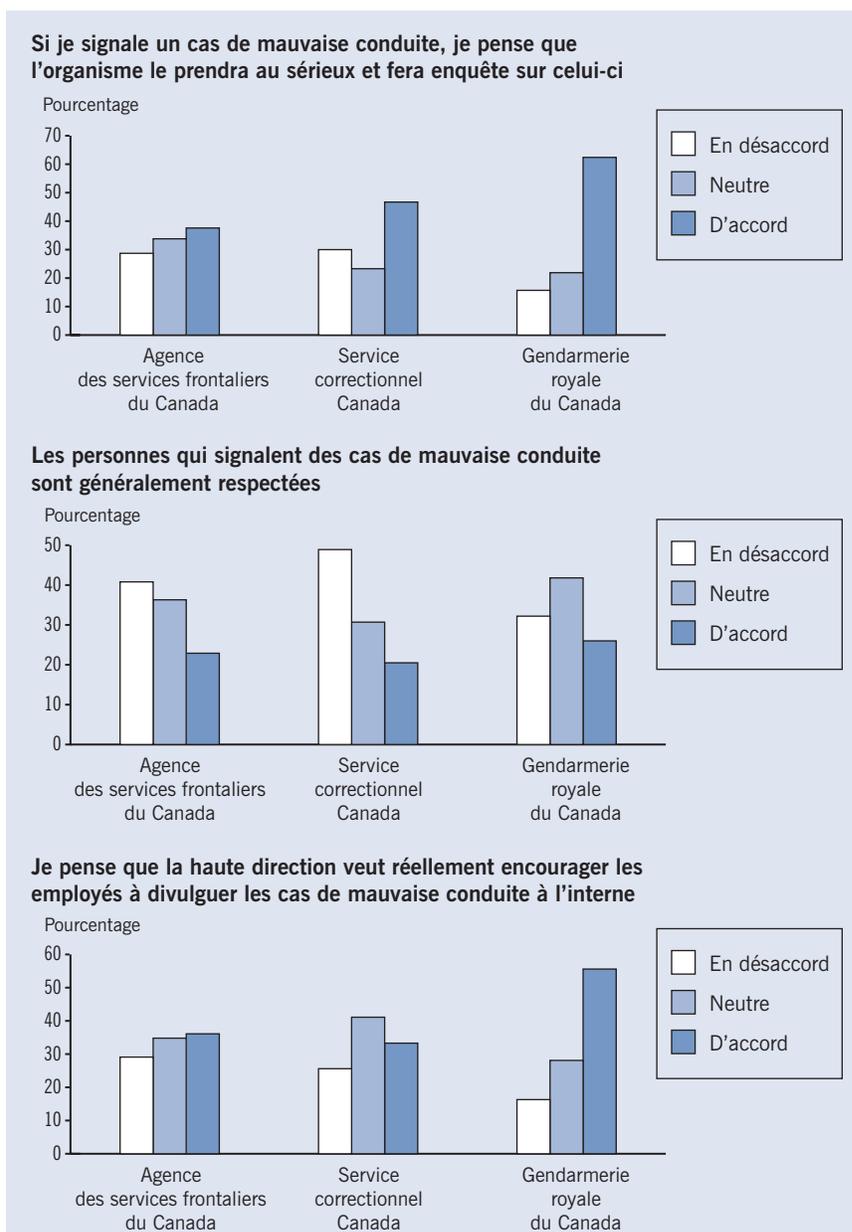
4.23 Même si la majorité des membres de la GRC (environ 60 p. 100) croient que leur organisme prendrait au sérieux les rapports de mauvaise conduite qui lui seraient transmis et qu'il ferait enquête, la réaction était différente au sein des autres organismes de sécurité publique. Environ 50 p. 100 des employés sondés au Service correctionnel et moins de 45 p. 100 des employés de l'Agence des services frontaliers croyaient que leur organisme respectif prendrait les rapports de mauvaise conduite au sérieux et qu'il ferait enquête à ce sujet. De plus, ils n'avaient pas confiance que ces rapports demeurent confidentiels. Le nombre de fonctionnaires qui pensaient que la haute direction souhaitait réellement encourager les employés à dénoncer les cas de mauvaise conduite différait grandement. Une majorité d'employés de la GRC (environ 56 p. 100) croyaient à l'engagement de la direction, et environ le tiers des employés du Service correctionnel et de l'Agence des services frontaliers estimaient que la haute direction appuyait le programme (voir la pièce 4.2).

4.24 Notre analyse des résultats de l'enquête montre que les programmes permettant et encourageant la divulgation interne n'augmentent pas, à eux seuls, le désir des employés de signaler les actes fautifs. Ces programmes sont peut-être nécessaires, mais ils ne suffisent pas. Si l'employé pense que son patron et ses collègues ne l'appuieront pas, ces programmes peuvent lui sembler comme « de la poudre aux yeux ». Selon notre analyse, la volonté des employés à divulguer les cas de mauvaise conduite est influencée par :

- la mesure dans laquelle le fait de les signaler est bien vu par leurs collègues;

- la mesure dans laquelle la haute direction les prend au sérieux et fait enquête;
- la mesure dans laquelle la haute direction protège la confidentialité de la personne qui divulgue l'information;
- la détermination de la haute direction à encourager les employés à divulguer les cas de mauvaise conduite.

Pièce 4.2 Les employés croient avoir l'appui de la direction et de leurs collègues



Remarque : Voir **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, pour une explication sur la manière dont les résultats de l'enquête ont été calculés et rapportés.

4.25 Globalement, les résultats de notre enquête indiquent ce qui suit :

- les employés connaissent mal les programmes dans les trois organismes;
- la confiance en l'appui de la direction et des collègues et en la protection de l'identité de la personne signalant les actes fautifs allait de modérée à la GRC à faible à Service correctionnel Canada et à l'Agence des services frontaliers.

La vérification interne fournit de l'information adéquate

4.26 La vérification interne favorise également une bonne conduite des affaires en testant l'intégrité des contrôles de gestion. Cela fournit l'assurance que les actifs sont protégés et que les règlements sont respectés. Le fait de savoir que les opérations pourraient être vérifiées a également un effet dissuasif en augmentant le risque que les actes fautifs soient découverts. Comme la vérification interne a un mandat vaste et de nombreux éléments à couvrir, nous ne nous attendions pas à ce qu'elle consacre une part importante de ses ressources aux secteurs susceptibles d'abus de la part des employés. Nous nous attendions à ce que les ressources de vérification soient affectées en fonction du risque et que l'abus soit pris en compte dans ces risques.

4.27 C'est ce qu'ont fait les trois organismes. Ils possèdent tous des plans fondés sur le risque. Les trois ont effectué des vérifications dans les secteurs mêmes que nous avons jugés à risque élevé : les heures supplémentaires et les congés, les cartes d'achat et la passation des marchés, en plus d'autres secteurs. Nous avons conclu que la vérification interne jouait son rôle en favorisant le respect des règles.

Le respect des règles dans les secteurs d'activités à risque élevé

4.28 Les employés se voient confier des ressources publiques importantes qu'ils gèrent et utilisent dans leur travail. Il est toujours possible que des ressources soient détournées au profit d'employés plutôt que d'être utilisées dans l'intérêt de la population. Nous avons donc examiné trois secteurs où nous considérons le risque d'abus comme étant relativement élevé :

- la manipulation des congés par les employés pour faire des heures supplémentaires;
- l'utilisation des cartes d'achat (de crédit);
- la passation des marchés.

Il y a relativement peu d'abus de congés pour faire des heures supplémentaires

4.29 Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada fonctionnent 24 heures par jour, 7 jours par semaine. De plus, les employés sont soumis à des augmentations imprévisibles de la charge de travail et du stress au travail à cause de facteurs comme des incidents dans les prisons et la saisie de marchandises de contrebande. La gestion des heures supplémentaires est donc complexe. Nous n'avons pas inclus la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans cette section de notre vérification.

4.30 Il pourrait arriver que des employés s'entendent pour utiliser leurs congés afin de créer des possibilités de faire des heures supplémentaires qui ne sont pas nécessaires dans leur unité de travail. Si la direction néglige de poser des questions aux employés qui semblent s'entendre de la sorte, un organisme pourrait finir par payer des heures supplémentaires pour de grandes parties du travail qui auraient pu être effectuées au salaire régulier. Les ministères et les organismes savent que c'est un risque.

4.31 Tant à Service correctionnel Canada qu'à l'Agence des services frontaliers du Canada, un petit nombre d'employés effectue un nombre disproportionné d'heures supplémentaires. Au Service correctionnel, 5 p. 100 des personnes qui gagnent de l'argent en faisant des heures supplémentaires (562 sur 10 269 employés) prennent beaucoup de congés et font beaucoup d'heures supplémentaires. Leurs gains en heures supplémentaires représentaient 26 p. 100 du montant total versé pour les heures supplémentaires au cours des deux dernières années (environ 16 sur 62 millions de dollars). À l'Agence des services frontaliers, nous avons constaté que 3 p. 100 des personnes qui font des heures supplémentaires (320 sur 9 820) tombaient dans cette catégorie et étaient responsables d'environ 15 p. 100 des dépenses en heures supplémentaires (environ 6,6 millions sur 44 millions de dollars).

4.32 Nous avons demandé aux gestionnaires de nous fournir des raisons valables pour justifier les heures supplémentaires effectuées par les employés de ce groupe qui travaillaient aux mêmes lieux et qui auraient pu être de connivence. Nous avons constaté que les gestionnaires étaient en mesure de fournir l'information demandée pour la majorité des employés. Les gestionnaires ont indiqué que le manque de personnel, les problèmes d'horaires, la nécessité de respecter les dispositions des conventions collectives sur les congés et la charge de travail étaient les principales causes des heures supplémentaires. Ils ont également admis que des abus étaient possibles. Dans leurs réponses, les gestionnaires ont indiqué qu'ils surveillaient déjà les tendances dans

les congés de onze employés du Service correctionnel et d'un employé de l'Agence des services frontaliers.

4.33 Nous avons constaté que le Service correctionnel avait de très bons systèmes pour contrôler tout abus des heures supplémentaires. Les employés doivent indiquer dans leur feuille de temps les raisons pour lesquelles ils ont fait des heures supplémentaires et la direction est en mesure de vérifier assez facilement ces raisons. Le Service correctionnel a effectué plusieurs examens qui ont montré que les abus étaient un problème relativement mineur. À la suite des examens, le Service correctionnel a établi un programme d'assiduité au travail, avec signaux d'alarme et lignes directrices afin que la direction puisse agir en cas d'irrégularités.

4.34 Bien que l'Agence des services frontaliers ait effectué des analyses limitées des raisons pour les heures supplémentaires par le passé, la haute direction a commencé à surveiller de plus près le recours aux heures supplémentaires en octobre 2005. Nous avons constaté que les gestionnaires ne savaient pas trop quel niveau de l'organisme était responsable d'analyser l'utilisation des congés et des heures supplémentaires.

4.35 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait envisager d'utiliser les techniques du Service correctionnel du Canada pour gérer les heures supplémentaires et instaurer une meilleure surveillance des heures supplémentaires et des congés.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. Nous allons examiner la recommandation. Il doit être noté que la vérification n'a pas cerné de problèmes d'abus à propos de l'utilisation des heures supplémentaires.

Les cartes d'achat ne sont pas utilisées de façon appropriée

4.36 Les bons de commande — le moyen utilisé traditionnellement par les ministères pour acheter des biens et des services — coûtent au gouvernement de 50 à 100 \$ de plus par opération que la carte de crédit. En décembre 1991, le gouvernement fédéral lançait son programme de carte d'achat. Une carte d'achat est une carte de crédit bancaire régulière, mais il incombe à l'organisme d'en régler le solde, et non au titulaire de la carte. Ces cartes sont utiles pour regrouper les achats et les paiements de certains biens et services de faible valeur. Le paiement rapide du solde des comptes de cartes bancaires (c.-à-d. dans les sept jours suivant la réception du relevé) permet à l'organisme d'obtenir une remise. Les paiements effectués après 30 jours portent intérêts.

4.37 En 1997, le chapitre 7 du Rapport du vérificateur général intitulé « Les cartes d'achat » présentait les résultats d'une vérification portant sur les contrôles qui devraient être exercés sur l'utilisation des cartes d'achat du gouvernement. La vérification a révélé que les ministères étaient mal préparés pour gérer les risques que comportent les cartes d'achat. Elle a également révélé que les ministères avaient besoin d'une meilleure formation et de meilleures procédures de contrôle et que l'utilisation des contrôles variait d'un organisme à l'autre. Le fait de permettre à plus d'un employé de partager les tâches liées à l'utilisation d'une carte d'achat ainsi qu'une surveillance, une comptabilité, un examen secondaire, un contrôle et une vérification inadéquats des opérations sur cartes d'achat étaient tous considérés comme des risques importants.

4.38 En réponse à notre vérification de 1997, le Conseil du Trésor a établi, en 1998, une nouvelle politique qui souligne que les ministères doivent exercer de meilleurs contrôles sur l'émission et l'utilisation des cartes d'achat. De plus, les ministères doivent améliorer la surveillance, l'analyse et l'utilisation de l'information fournie sous forme électronique par les entrepreneurs. Notre suivi de 1999 a montré que des progrès avaient été accomplis. Nous avons constaté que de nouvelles mesures de surveillance, des outils de contrôle dans les ministères, une politique révisée du Conseil du Trésor et un guide de gestion ont été élaborés. Nous avons également constaté l'adoption de meilleures pratiques de contrôle pour réduire les risques.

4.39 L'un des objectifs de notre vérification était de déterminer si des contrôles étaient en place et si les cartes d'achat étaient utilisées comme il se doit. Plus particulièrement, nous avons cherché à savoir si :

- les utilisateurs des cartes avaient reçu une formation;
- seuls les utilisateurs autorisés effectuaient des achats avec les cartes;
- seuls des biens et des services autorisés étaient achetés;
- les limites de dépense étaient respectées.

4.40 Nous avons vérifié un échantillon représentatif de titulaires de carte dans chaque organisme et examiné les opérations effectuées au cours de la dernière année. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur notre méthode.

4.41 La conformité est un problème à la GRC. La GRC a émis environ 4 300 cartes d'achat. La structure de contrôle est conforme

aux exigences du Conseil du Trésor. En outre, la GRC a chargé les services comptables de chaque région de surveiller l'utilisation des cartes, de garantir que les règles sont respectées et de répartir les coûts mensuellement.

4.42 Le service de vérification interne de la GRC a effectué un examen de l'utilisation des cartes d'achat dans un de ses services en 2003; le contrôleur a ensuite effectué un examen à l'échelle de l'organisme en 2004. La GRC a effectué des surveillances régulières et une étude des procédures de passation des marchés et d'approvisionnement qui ont révélé un certain nombre d'abus possibles et d'autres secteurs de risque. La GRC a constaté ce qui suit :

- les titulaires de la carte ne connaissaient pas la politique de la GRC en matière de cartes d'achat et les cartes avaient servi à payer des repas, des fleurs, de l'essence et des voyages;
- les cartes avaient été utilisées par des employés autres que le titulaire de la carte;
- le gestionnaire compétent ou un autre employé autorisé n'avait pas confirmé que les biens et les services avaient été reçus, ou les titulaires des cartes avaient approuvé leurs propres achats.

4.43 Selon ses représentants, la GRC a pris des mesures pour régler les problèmes relevés par les examens internes. Elle a notamment révisé les processus, amélioré les contrôles et élaboré et donné une formation.

4.44 Voici les usages abusifs les plus fréquents à la GRC que nous avons relevés lors de la vérification :

- Trente-six pour cent des titulaires de carte ont effectué des achats pour des fonctions d'accueil, des plaques de reconnaissance, des fleurs et des fournitures pour leur salle de café (voir la pièce 4.3).
- Dix-neuf pour cent des titulaires de carte se sont servis de leur carte pour des frais de fonctionnement et d'entretien de véhicules automobiles, ce qui est interdit par la politique du Conseil du Trésor. Certaines de ces opérations (3 p. 100) ont eu lieu parce que le fournisseur avait refusé d'accepter la carte de crédit du véhicule et que le titulaire n'avait pas d'autres moyens de paiement.
- La GRC n'autorise pas les titulaires de carte à acheter des biens et des services informatiques sans l'approbation préalable de l'agent de l'informatique de la région, à moins de faire appel à un fournisseur autorisé. Dix-sept pour cent des titulaires ont effectué des achats informatiques.

- Nous avons trouvé un cas où une personne a payé des achats personnels, soit une assurance automobile et un abonnement à un centre de conditionnement physique. La GRC n'a pu fournir de reçu ou de contrat avec le centre de conditionnement physique ni d'explication adéquate pour l'un ou l'autre des achats.
- Nous avons trouvé un cas de fractionnement de factures pour l'achat de caméras et d'équipement en vue d'éviter les contrôles, le dossier portant la note « Facturé en deux factures séparées » et deux cas où les dossiers étaient tellement mêlés que l'on n'a pu vérifier ces cas particuliers.

4.45 Nous avons également constaté qu'à la GRC, 21 p. 100 des titulaires de carte n'avaient pas attesté que les biens et les services avaient été reçus, comme ils sont tenus de le faire. La documentation manquait ou n'était pas signée, et les titulaires de carte vérifiaient souvent eux-mêmes si les biens et les services avaient été reçus, plutôt qu'une autre personne ne le fasse, comme les règles l'exigent. Ainsi, la GRC court le risque d'abus si personne ne vérifie les opérations ou si des employés signent pour leurs propres achats.

Pièce 4.3 GRC — Utilisation des cartes d'achat pour l'accueil

Nous avons trouvé un cas où, pour l'exercice 2004-2005, les deux tiers des opérations effectuées au moyen d'une carte d'achat étaient reliés à l'accueil, p. ex. plaques cadeaux, gravage et encadrement, tasses, épinglettes, factures de restaurant et de traiteur, soit un total de 4 125 \$ sur des achats totalisant 5 698 \$. Même si les reçus exigés n'avaient pas été conservés, un examen des frais d'accueil effectué par la GRC a indiqué qu'ils respectaient la limite de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les achats ont été effectués et autorisés par deux commandants sous-divisionnaires qui ont occupé le poste successivement. La politique de la GRC indique clairement que les cartes d'achat ne doivent pas servir à payer pour l'accueil. Cette politique exige aussi que les opérations soient approuvées au préalable par la Direction générale des finances.

La Sous-direction des finances (régionale) avait été informée des achats non conformes aux règles sept mois avant notre vérification. Elle avait informé le titulaire de la carte que les frais d'accueil étaient contraires à la politique et qu'ils ne devaient pas être payés au moyen de la carte VISA. Néanmoins, le commandant sous-divisionnaire a soutenu qu'il avait le pouvoir de dépenser, et les frais ont été facturés à la carte d'achat.

La Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor indique ce qui suit : « La politique ministérielle doit énoncer clairement ce qui constitue un abus ou un mépris délibéré de la politique administrative, et quelles en sont les conséquences. » La politique de la GRC oblige le personnel à « déterminer, documenter et prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme aux abus et au non-respect délibéré des directives. Annuler au besoin la carte d'achat et en informer le coordonnateur national des cartes d'achat ».

La GRC a pris des mesures pour assurer la conformité aux règles en janvier 2006, après avoir reçu notre rapport de vérification.

4.46 L'utilisation de cartes d'achat pour le paiement de frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules pose un problème particulier. La politique du Conseil du Trésor indique expressément que la carte d'achat ne doit pas servir à cette fin. Cependant, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés qu'ils encourageaient l'utilisation des cartes d'achat pour les achats qui ne sont pas clairement identifiables ou qui ne sont pas définis comme étant pour le fonctionnement ou l'entretien de véhicules automobiles selon la Politique sur les véhicules automobiles actuelle, dans la mesure où les autres exigences de la Politique sur les cartes d'achat sont respectées. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas modifié la politique pour indiquer que cela est autorisé, ce qui a créé une zone grise pour les employés qui doivent acheter des pièces de véhicule automobile et du matériel d'inventaire ou de l'équipement pour véhicule spécialisé comme des lumières clignotantes, des écrans internes et des barrières, car le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas défini ce qu'il entend par frais de fonctionnement et d'entretien. Quand les ministères jugent que certaines règles sont peu pratiques mais qu'ils les laissent en place, toutes les règles peuvent finir par être discréditées, et il peut en résulter une absence généralisée de contrôle. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés qu'ils étaient déjà en train de mettre à jour les politiques pertinentes et qu'ils avaient l'intention de tenir compte de ce problème.

4.47 Neuf gestionnaires de garage de la GRC se servent de leur carte d'achat pour acheter des pièces d'automobile pour l'entretien des véhicules automobiles. Ils pourraient peut-être obtenir un meilleur prix en faisant un appel d'offres pour obtenir ces pièces.

4.48 Enfin, nous avons déterminé qu'environ seulement 25 p. 100 des employés de la GRC de notre échantillon avaient reçu une formation sur l'utilisation des cartes d'achat.

4.49 **L'Agence des services frontaliers du Canada a également du mal à faire respecter les règles.** L'Agence des services frontaliers du Canada possède environ 900 cartes d'achat. L'Agence utilise un système de l'Agence du revenu du Canada pour assurer le suivi de l'utilisation des cartes. Le service financier de l'Administration centrale de l'Agence des services frontaliers recueille des statistiques régionales sur l'utilisation des cartes, mais il n'examine pas systématiquement les opérations en détail.

4.50 Nous avons trouvé des preuves indiquant que moins de 10 p. 100 des titulaires de carte de notre échantillon avaient reçu une formation depuis la création de la nouvelle Agence. Les représentants de

l'Agence nous ont dit que les organismes précédents avaient formé 700 titulaires de carte, mais ils n'ont pu nous en fournir la preuve.

4.51 Parmi les cas de non-respect des règles que nous avons constatés à l'Agence des services frontaliers du Canada, un grand nombre semblent s'être produits parce que l'Administration centrale l'a permis officieusement. Vingt-cinq pour cent des titulaires de carte avaient acheté du matériel informatique ou des logiciels, ce qui n'était pas permis par la politique de l'organisme à l'époque, mais avait été autorisé parce que c'était commode. En outre, 19 p. 100 des titulaires de carte ont payé pour des services d'entretien ou de réparation de véhicule, ce qui est interdit par la politique du Conseil du Trésor. Comme c'était le cas à la GRC, les représentants de l'Agence des services frontaliers ont expliqué que les fournisseurs refusaient parfois la carte de crédit du véhicule; les représentants ont également soutenu que la carte d'achat était la méthode d'achat la plus efficace.

4.52 Nous avons également constaté que d'autres règles n'avaient pas été respectées.

- Quatre-vingt-dix-huit pour cent des titulaires de carte n'ont pas obtenu les prix de trois fournisseurs pour des achats de plus de 500 \$, comme l'exigeait l'Agence au moment de notre vérification. L'Agence a depuis rendu cette démarche facultative.
- Dix-sept pour cent des titulaires de carte ont effectué des achats de plus de 5 000 \$, soit la limite fixée par l'Agence. Nous avons trouvé un cas où des titulaires de carte s'étaient entendus pour diviser une opération en deux factures pour éviter les contrôles.
- Il y a eu trois cas où la taxe de vente provinciale a été payée même si le gouvernement fédéral en est exempté et où le titulaire de carte a simplement comptabilisé le montant complet comme étant le prix d'achat plutôt que de corriger l'erreur. Les représentants de l'Agence ont fait remarquer que les montants étaient faibles. Néanmoins, nous jugeons que ce manque de soin pour la comptabilisation des opérations est préoccupant.
- L'une des personnes sélectionnée pour notre échantillon faisait l'objet d'une enquête interne. Les représentants de l'Agence ont constaté que cette personne avait effectué 61 opérations douteuses (paiements de factures d'électricité de sa maison, de factures de carburant et d'essence, de factures de pharmacie et d'un système d'alarme pour sa maison), et l'Agence a annulé la carte d'achat. Comme les opérations douteuses n'ont pas été décelées dans un délai de trois mois après avoir été effectuées,

L'Agence sera incapable de se faire rembourser par l'assurance pour les opérations répréhensibles. Ce cas indique une faiblesse possible des contrôles. Les représentants de l'Agence nous ont informés qu'ils prendraient d'autres mesures pour recouvrer toutes les pertes.

4.53 Service correctionnel Canada a peu de contrôles, mais peu de problèmes. Environ 1 000 cartes d'achat sont utilisées à Service correctionnel Canada. Au total, le Service correctionnel a acheté pour 8,9 millions de dollars de biens et de services au moyen des cartes d'achat en 2004.

4.54 Les contrôles ne sont pas aussi poussés au Service correctionnel qu'à la GRC. Un rapport produit par des coordonnateurs régionaux indique la valeur totale d'un achat à un moment donné, le nom du magasin et la date de l'achat. Cependant, le rapport ne contient pas la liste des articles individuels achetés. Même si les représentants de l'organisme sont conscients du risque d'abus, ils n'ont pris aucune mesure pour effectuer des vérifications et des inspections régulières.

4.55 La dernière vérification interne effectuée en 1998 a révélé des lacunes, comme des utilisations inappropriées de la carte et l'absence de suivi des articles attrayants, comme les téléviseurs, achetés avec les cartes. Elle avait aussi permis de relever que les titulaires de carte ne fournissaient pas au service des finances de l'organisme les pièces justificatives, notamment les reçus et les relevés bancaires, pour que le paiement puisse être effectué à temps, ce qui l'obligeait à payer des frais d'intérêt.

4.56 Nous n'avons pu déterminer combien de titulaires de carte avaient reçu une formation au Service correctionnel. Cependant, nous avons constaté peu d'opérations non conformes. Par exemple, l'achat de biens interdits, le fractionnement d'achats et le dépassement des limites de dépense représentaient moins de un pour cent des opérations dans chaque cas. Cependant, un des rares cas de non-conformité que nous avons découverts comportait le fractionnement d'achats pour des montants élevés.

4.57 Nous avons constaté qu'environ le tiers des titulaires de carte avaient des frais en retard sur leur compte parce que le paiement n'avait pas été effectué à temps. Dans le cas de 35 p. 100 des titulaires, une ou plusieurs opérations n'avaient pas été examinées ou approuvées. Service correctionnel Canada permet au titulaire de signer en son propre nom pour attester que les biens et les services ont été reçus. Vingt-six pour cent des titulaires de carte de notre échantillon

l'ont fait. Dans un cas, nous avons trouvé qu'un détenu avait signé pour l'achat. Les représentants du Service correctionnel nous ont informés que cela s'était produit parce qu'on avait remis au détenu par erreur le bordereau de crédit pour qu'il le signe en tant qu'accusé de réception de biens. Ce sont des lacunes évidentes en ce qui concerne la séparation des tâches qui constituent des faiblesses de contrôle. Enfin, même quand un examen des relevés était effectué, les personnes qui effectuaient l'examen nous ont dit qu'elles ne possédaient pas d'information sur chaque achat, et qu'elles approuvaient les opérations mensuelles regroupées en lots. Ce genre d'approbation à l'aveugle laisse place aux abus.

4.58 Nous avons relevé peu de problèmes à Service correctionnel Canada, mais l'absence de contrôles le rend vulnérable aux abus.

4.59 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient veiller à ce que les titulaires de carte reçoivent une formation sur leurs responsabilités relatives à l'utilisation des cartes d'achat. La formation devrait comprendre les problèmes connus de non-respect des règles, y compris une discussion de cas d'abus représentatifs.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada reconnaît que la formation des détenteurs de carte est importante et elle s'assurera que les titulaires reçoivent la formation nécessaire. De plus, elle examinera la documentation relative à la formation des détenteurs dans les organismes d'origine et offrira de la formation supplémentaire lorsque c'est nécessaire.

Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est toujours convaincu qu'une formation adéquate est essentielle à la mise en œuvre de bonnes pratiques et il fera en sorte que tous les détenteurs de cartes reçoivent la formation appropriée.

Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. À l'heure actuelle, le titulaire de carte doit, sur réception de la carte, signer un accusé de réception par lequel il reconnaît ses obligations. De plus, la GRC fournit au titulaire de carte et à la personne chargée de l'application de l'article 34 un document expliquant leurs responsabilités, ainsi qu'une copie de la politique sur les cartes d'achat. Une séance de formation non obligatoire de trois heures est offerte au titulaire de carte et à la personne chargée de l'application de l'article 34. Outre la formation sur les cartes d'achat, la

GRC fournit aux personnes chargées de l'application de l'article 34 une formation non obligatoire sur la délégation des pouvoirs, qui comprend des exemples de cas possibles de non-conformité à diverses politiques. Ces deux séances de formation deviendront obligatoires pour l'exercice 2006-2007.

4.60 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient veiller à ce que le système de vérification des achats soit pleinement mis en œuvre et à ce que les personnes qui ont le pouvoir de signer vérifient réellement les opérations.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada peut confirmer que les systèmes et les processus requis sont en place. Elle a aussi mis en œuvre un processus interne où le gestionnaire d'un centre de responsabilité revoit le relevé mensuel de la carte d'achat pour s'assurer que les achats soumis pour approbation et paiement sont reliés aux affaires du gouvernement.

Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est d'accord avec la recommandation et continuera à veiller à ce que les détenteurs de cartes soient toujours conscients des achats effectués avec ces cartes et les approuvent.

Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. Toutes les mesures et les procédures nécessaires sont en place pour assurer le contrôle adéquat des achats faits à l'aide des cartes. Ainsi, un registre des cartes d'achat est comparé aux relevés des cartes et signé par une personne chargée de l'application de l'article 34. Un guide d'assurance de la qualité a été élaboré pour aider les gestionnaires à se conformer aux diverses politiques applicables. Les opérations de cartes d'achat font l'objet d'un contrôle mensuel par le personnel des services régionaux de comptabilité.

4.61 Recommandation. Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient hausser le niveau d'examen des opérations.

Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada a déjà augmenté ses ressources pour contrôler l'utilisation des cartes d'achat.

Réponse de Service correctionnel Canada. Les procédures de Service correctionnel Canada sur la vérification des comptes exigent une vérification de toutes les factures de cartes de crédit reçues du fournisseur des cartes d'achat.

4.62 Recommandation. Service correctionnel Canada devrait prendre des mesures correctives au sujet des paiements en retard qui portent intérêts.

Réponse de Service correctionnel Canada. En collaboration avec le fournisseur des cartes d'achat, Service correctionnel Canada a mis en œuvre en décembre 2005 un nouveau processus qui permet un traitement plus rapide des opérations et l'acquittement des factures mensuelles dans les 14 jours suivant leur réception, éliminant ainsi les frais d'intérêt pour les paiements effectués en retard.

4.63 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait définir ce qui constitue des frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules automobiles dans le cadre de son projet de renouvellement de ses politiques.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte la recommandation.

Afin de bien donner suite à cette recommandation, les responsables du Projet de renouvellement de la série de politiques effectueront les tâches suivantes :

- La Directive sur la gestion du parc automobile sera mise à jour afin de préciser la définition des dépenses d'exploitation et d'entretien et d'indiquer quand il est approprié d'utiliser une autre méthode de paiement que la carte de gestion du parc automobile (date d'achèvement prévue : septembre 2006).
- La Directive sur la carte d'achat sera mise à jour pour renvoyer à la Directive sur la gestion du parc automobile (date d'achèvement prévue : décembre 2006).

En attendant que la Directive sur la carte d'achat et la Directive sur la gestion du parc automobile soient mises à jour, le Secrétariat du Conseil du Trésor fera parvenir un communiqué aux ministères et aux organismes pour clarifier quand il convient d'utiliser la carte de gestion du parc automobile pour effectuer des paiements relativement aux dépenses d'exploitation et d'entretien des véhicules.

Les règles sur la passation des marchés doivent être mieux respectées

4.64 Les trois organismes que nous avons vérifiés administrent chaque année près de 90 000 marchés, qui coûtent au gouvernement plus de 566 millions de dollars. Service correctionnel Canada attribue la

majeure partie de ces marchés. En 2004, la répartition des marchés attribués par les trois organismes était la suivante :

- Service correctionnel Canada a attribué près de 79 000 marchés, dont la valeur globale était de plus de 300 millions de dollars;
- La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a attribué environ 6 800 marchés d'une valeur totale de 255 millions de dollars;
- L'Agence des services frontaliers du Canada a attribué quelque 2 000 marchés, dont la valeur globale était de plus de 11 millions de dollars.

4.65 Au gouvernement fédéral, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) passe des marchés au nom des autres ministères pour la plupart des biens et pour certains services; les ministères ont le pouvoir de passer eux-mêmes des marchés jusqu'à un montant déterminé. TPSGC a créé des outils de passation des marchés pour aider les ministères à se procurer des services informatiques d'une valeur inférieure à 89 000 \$. Selon les représentants de TPSGC, lorsqu'un ministère se sert de ces outils, il devient l'autorité contractante et assume la responsabilité ultime du marché. Cependant, TPSGC doit toujours veiller à ce que les outils soient utilisés conformément aux politiques et aux règlements applicables.

4.66 Les vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général et par les services de vérification interne de nombreux ministères ont révélé des abus dans la passation des marchés. Par le passé, nous avons constaté un non-respect généralisé des règles sur la passation des marchés, qui compromettait l'optimisation des ressources et l'intégrité des ministères concernés. Nous avons donc considéré la passation des marchés comme une activité à risque.

4.67 Nous avons examiné les marchés passés par les trois organismes au cours de la période allant d'avril 2003 à mars 2005. Comme l'Agence des services frontaliers du Canada possède le pouvoir de passer des marchés depuis avril 2004 seulement, nous n'avons pu examiner les marchés attribués par cet organisme que pour un exercice. Nous avons examiné environ 60 marchés pour chacun des organismes. Trente marchés ont été choisis au hasard, et les 30 autres ont été choisis en fonction de « signaux d'alarme » indiquant des abus possibles. Parmi ces signaux d'alarme, mentionnons les suivants :

- les montants des marchés atteignaient presque le plafond (en dollars) fixé pour les marchés à fournisseur unique;

- les marchés avaient été modifiés de façon à en augmenter considérablement la valeur;
- les marchés semblaient dépasser le plafond des pouvoirs délégués aux organismes;
- les marchés présentaient des indices de fractionnement.

Comme une partie de l'échantillon a été prélevée de manière discrétionnaire, on ne peut extrapoler les résultats directement à la population totale des marchés. Néanmoins, nous nous attendions à ce que, tout au plus, 10 p. 100 des marchés soient non conformes.

4.68 La plupart des marchés attribués par la GRC respectaient les règles. La majorité des marchés que nous avons examinés à la GRC respectaient les politiques gouvernementales. Au cours des deux dernières années, la GRC a pris des mesures pour améliorer le respect des règles : les marchés de plus de 25 000 \$ sont examinés par le personnel chargé des achats qui a les pouvoirs adéquats. L'organisme possède un programme d'assurance de la qualité des marchés et d'examen des marchés lorsque ceux-ci ont pris fin. Ces réformes ont été apportées, en partie, en réponse à des lacunes sur le plan du contrôle des marchés liés à l'administration des pensions (dont nous traitons dans le chapitre 9 du Rapport de novembre 2006, intitulé « Administration des pensions et des assurances — Gendarmerie royale du Canada »).

4.69 Cependant, nous avons trouvé des aspects qui doivent être améliorés. Par exemple, nous avons constaté que les règles n'avaient pas été respectées pour 16 des 66 marchés que nous avons examinés. Voici les principaux problèmes que nous avons relevés :

- Deux des 26 **marchés à fournisseur unique** ont été attribués sans justification adéquate. Ces marchés portaient sur des services de soutien d'opérations de sécurité pour lesquelles, selon la GRC, un appel d'offres aurait été contraire à l'intérêt public. Cependant, nous n'avons pas trouvé de preuve adéquate à l'appui de cette affirmation (voir la pièce 4.4). Ni la GRC ni TPSGC ne sont d'accord avec notre constatation, mais la GRC a souligné qu'à l'heure actuelle, les marchés de services de technologies de l'information ne sont plus attribués selon la méthode qui avait été utilisée dans l'un de ces cas. TPSGC a également expliqué qu'il avait apporté des changements à la politique pour corriger la situation.

Marché à fournisseur unique — Un marché où l'autorité contractante ne lance pas d'appel d'offres concurrentiel.

- Pour 5 des 26 marchés à fournisseur unique, on n'avait pas obtenu de proposition du fournisseur contenant les échéances, les produits à livrer et les coûts.
- Pour 7 des 66 marchés, les biens ont été livrés ou les services ont été rendus avant que le marché ou la modification de marché n'ait été passé.

Pièce 4.4 Le critère « n'est pas dans l'intérêt public » qui permet d'attribuer des marchés sans concurrence a été mal appliqué

Base de données du renseignement

Dans les deux dossiers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) que nous avons examinés, dans lesquels le personnel avait indiqué qu'il « n'était pas dans l'intérêt public » de procéder à un appel d'offres, nous avons constaté que cela n'était pas justifié. Dans un cas, le marché visait à élargir et à tenir une base de données du renseignement. La GRC avait fait appel à la même entreprise pendant 15 ans pour créer et tenir cette base de données. Quand nous avons examiné le dossier, nous n'avons trouvé aucun énoncé du travail à effectuer — seulement une proposition du fournisseur et le fait que le fournisseur aurait accès au centre de données protégées. Les entrepreneurs qui travaillent dans ce centre de données sont supervisés directement par la GRC.

La GRC a recommandé à TPSGC d'attribuer le marché sans concurrence pour assurer la continuité du personnel et limiter la connaissance du système à un « petit cercle de personnes afin de garantir le respect des meilleurs intérêts de la GRC et du public canadien dans son ensemble ». TPSGC a accepté la raison invoquée par la GRC et l'a utilisée pour justifier l'adjudication du marché à l'entreprise titulaire.

Cependant, la continuité du personnel n'est pas une raison valable pour attribuer un marché à un fournisseur unique selon le *Règlement sur les marchés de l'État*. De plus, alors que le besoin d'attribuer des marchés à

des personnes ayant une autorisation de sécurité est apparent, l'affirmation voulant qu'il faille limiter strictement le nombre de personnes connaissant l'existence de la base de données ne correspond pas aux dispositions prises pour assurer la sécurité sur place. Il n'y avait pas d'autorisation par mot de passe ou de restrictions d'accès sélectif et le personnel contractuel ayant la plus faible habilitation de sécurité était autorisé à travailler au projet.

Au moment de notre vérification, TPSGC a indiqué que l'entrepreneur choisi était le seul fournisseur qualifié, capable d'exécuter le marché. Cela ne correspond pas à la raison invoquée au moment où le marché a été attribué et le Ministère n'a pas fourni d'autres preuves.

Nous n'avons pu déterminer pourquoi une invitation restreinte à soumissionner n'a pu être utilisée pour faire appel à des fournisseurs ayant une cote de sécurité dans ce cas. La valeur du marché, options comprises, a été de plus de 800 000 \$.

Boutons d'appel au secours

Dans un autre cas, la GRC voulait acheter des boutons d'appel au secours pour les diplomates, les hauts fonctionnaires fédéraux et d'autres personnes protégées. La GRC a soutenu que cet achat devait être compatible avec le matériel existant et que seul le fournisseur actuel pouvait fournir le bon matériel. La GRC a indiqué que le besoin était urgent car les stocks diminuaient et qu'une élection était

imminente. Elle a aussi indiqué qu'il était nécessaire de limiter la connaissance des spécifications du système pour des raisons de sécurité.

TPSGC a accepté ces raisons et adjugé le marché au fournisseur titulaire sans concurrence.

Nous ne comprenons pas pourquoi la compatibilité avec les systèmes existants poserait des problèmes puisque les composantes devaient être construites selon les spécifications de la GRC. Nous ne comprenons toujours pas — et la GRC n'a pu nous l'expliquer — comment une élection imminente influait sur l'urgence de ce besoin.

Enfin, nous ne comprenons pas pourquoi ce besoin était secret à un point tel que d'autres entrepreneurs, ayant une cote de sécurité, n'auraient pu être invités à soumissionner. Même si le matériel et la circuiterie ont été révélés à l'entrepreneur par la GRC, les codes de communication ne l'ont pas été. De plus, la liste de contrôle des exigences de sécurité pour le marché — certifiée par la GRC — indiquait qu'il n'y avait pas d'exigences de sécurité des communications ou de l'information, que l'entrepreneur aurait accès uniquement à l'information la moins secrète (« Protégé A »), que l'entrepreneur n'aurait besoin de l'habilitation de sécurité la plus faible et que l'on pourrait faire appel à des personnes n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes de sécurité pour des parties du travail.

4.70 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada devrait définir ce qu'elle entend par « contraire à l'intérêt public », dans le contexte de ses pratiques de passation des marchés qui comportent des exceptions relatives à la sécurité nationale, et informer son personnel en conséquence.

Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. La politique de la GRC est entièrement conforme aux lignes directrices du SCT et de TPSGC sur l'exception au titre de la sécurité nationale (ESN). Les demandes d'ESN sont rares et sont toujours traitées par des cadres supérieurs des Acquisitions (niveau de directeur) qui connaissent parfaitement les exigences de l'ESN. De plus, toutes les demandes d'ESN doivent être faites par le sous-commissaire à la Police opérationnelle de la GRC (niveau de sous-ministre adjoint) et doivent comprendre un motif (justification) qui satisfait les préoccupations du sous-ministre adjoint, Achats, de TPSGC. Le personnel des Acquisitions de la GRC continuera de contrôler de près toutes les demandes du genre, qui seront évaluées individuellement.

4.71 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient faire davantage appel à des entrepreneurs ayant reçu au préalable une autorisation de sécurité afin d'augmenter la concurrence pour l'attribution des marchés dans les secteurs où la sécurité l'exige.

Réponse de TPSGC. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec cette recommandation et utilisera davantage les entrepreneurs qui ont une cote de sécurité pré-approuvée en vue d'accroître la compétitivité.

Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. La GRC continuera de préparer des listes de fournisseurs approuvés s'il y a lieu et si les considérations opérationnelles au plan de la sécurité ne sont pas compromises. Les coûts directs liés aux habilitations sécuritaires pour la GRC ainsi que pour les fournisseurs potentiels sont élevés et l'habilitation de sécurité est de durée limitée. La GRC continuera donc d'évaluer la nécessité de ce genre de listes au cas par cas.

4.72 L'Agence des services frontaliers du Canada éprouve des problèmes de non-conformité dans ses marchés. L'Agence est devenue responsable de ses activités de passation des marchés le 1^{er} avril 2004. Elle a de la difficulté à respecter les règles concernant les marchés.

4.73 Le secteur où nous avons relevé les plus sérieux problèmes de non-conformité est celui des services en technologies de l'information

Marché de SPI — Le Marché de Services professionnels en informatique est une base de données sur les achats, gérée par TPSGC, qui permet aux ministères fédéraux de trouver des experts-conseils en fonction d'une liste de compétences et d'expériences.

pour les systèmes existants de l'Agence. Selon des représentants de l'Agence, à la suite de la restructuration du gouvernement au début de 2004, la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada ne pouvait plus se servir des marchés négociés par l'organisme l'ayant précédée, à savoir l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Pour répondre à ce qu'elle considérait comme des besoins opérationnels à court terme, l'Agence des services frontaliers du Canada a fait appel aux services de passation des marchés de TPSGC, notamment le **Marché de SPI**, pour « assurer un soutien professionnel ininterrompu ». Notre échantillon contenait dix cas où l'Agence avait utilisé cette méthode pour passer un marché.

4.74 L'examen de ces dossiers a révélé que, dans quatre cas, la règle du Marché de SPI selon laquelle les offres d'au moins trois entrepreneurs doivent être prises en considération n'avait pas été respectée. De plus, nous avons trouvé d'autres cas où les pratiques de passation des marchés nous ont amenés à nous demander si le marché avait réellement été concurrentiel. Voici des exemples de ces pratiques discutables :

- Dans huit cas, le dossier contenait une demande de marché comportant le nom d'une personne qui travaillait déjà pour l'Agence et qui, par la suite, a obtenu le marché. On a par exemple trouvé la note suivante dans l'un des dossiers : « Trousse complète d'information afin d'attribuer un contrat pour le poste de [nom de l'expert-conseil] ». Certaines personnes avaient été à l'emploi de l'Agence, ou de l'organisme l'ayant précédé, pendant plus de quatre ans. Les représentants de l'Agence nous ont informés que le système d'étiquetage des dossiers de cette dernière était « imparfait ». Leur intention n'était pas de retenir le titulaire mais de « confirmer que l'Agence avait besoin d'une personne pour exécuter ces fonctions ».
- Dans un dossier particulier, trois personnes de la même entreprise ont été les seules considérées, même si 13 autres experts-conseils avaient été répertoriés. Parmi les personnes sélectionnées, il y avait celle dont le taux quotidien était le plus élevé, soit 610 \$, tandis que la personne dont le taux quotidien était le plus faible, soit 450 \$, n'avait pas été invitée à soumissionner. À la suite d'une recherche effectuée pour trouver un analyste supérieur en systèmes, trois marchés ont été attribués le même jour à ces trois personnes. Celles-ci étaient déjà titulaires de marchés avec l'Agence, l'une d'entre elles ayant travaillé à l'Agence des services frontaliers du Canada, ou à l'organisme l'ayant précédée, depuis 1989 et une autre, depuis 1990.

- Les dossiers ne contenaient pas de documentation indiquant les raisons pour lesquelles certaines entreprises avaient été éliminées, ou montrant que les demandes de propositions avaient été envoyées à plus d'une entreprise. Les représentants de l'Agence nous ont informés que certaines entreprises avaient été éliminées car elles n'avaient pas répondu à la demande de proposition et qu'ils avaient insisté auprès des agents des contrats pour que ces refus soient consignés en dossier.
- Dans cinq cas, le titulaire du marché avait travaillé continuellement à contrat à l'Agence des services frontaliers du Canada, ou à l'organisme l'ayant précédée, pendant plusieurs années. Dans un cas, le titulaire y avait travaillé depuis 1985.

4.75 Les représentants de l'Agence ont indiqué que, depuis, ils avaient établi de nouveaux mécanismes d'approvisionnement et qu'ils cherchaient une solution à long terme afin d'obtenir des services en technologies de l'information de manière concurrentielle.

4.76 Au total, nous avons constaté des problèmes de non-conformité pour 21 des 62 marchés que nous avons examinés. En plus de l'attribution directe de marchés à des fournisseurs précis, ces problèmes étaient les suivants :

- on n'avait pas attesté qu'il y avait des fonds suffisants pour couvrir les coûts du marché dans deux cas;
- la nature des biens ou des services à fournir n'avait pas été décrite de manière satisfaisante;
- on n'avait pas satisfait à d'autres critères permettant d'attribuer un marché à fournisseur unique;
- on n'avait pas attesté que les biens et les services avaient été reçus avant d'effectuer le paiement dans un cas;
- les biens avaient été fournis avant l'attribution du marché.

4.77 L'Agence des services frontaliers du Canada a pris des mesures pour mieux assurer le respect du *Règlement sur les marchés de l'État* et la bonne conduite des affaires publiques, notamment :

- le Comité de la haute direction de l'Agence a adopté une politique sur les marchés et l'a diffusée à l'automne 2005;
- deux séances de formation (avril 2005 et septembre 2005) ont été données à tous les agents des contrats de l'Administration centrale et des bureaux régionaux.

Un Comité d'examen des contrats (CEC) a été créé au sein de l'Agence à l'automne 2005 et s'est réuni. Le CEC compte des représentants des diverses directions générales de l'Administration centrale ainsi que deux représentants des bureaux régionaux. Le CEC a pour mandat d'effectuer des analyses des tendances dans les contrats et de donner des directives à l'ensemble de l'Agence sur les pratiques contractuelles (par exemple pour les services informatiques).

4.78 Service correctionnel Canada éprouve également des problèmes de non-conformité. Nous avons constaté à peu près les mêmes difficultés au sein de Service correctionnel Canada que dans les deux autres organismes. Le problème le plus sérieux était la mauvaise utilisation des marchés à fournisseur unique. Quatre des 21 marchés à fournisseur unique que nous avons examinés ne répondaient pas aux critères permettant de les attribuer sans concurrence.

4.79 Au total, nous avons constaté que pour 25 des 60 marchés examinés à Service correctionnel Canada, les règles n'avaient pas été respectées. Nous avons relevé les problèmes suivants :

- on n'avait pas attesté qu'il y avait des fonds suffisants pour couvrir les coûts du marché;
- les dossiers des marchés étaient mal tenus;
- les biens avaient été fournis, ou les services avaient été rendus, avant que le marché n'ait été passé;
- le dossier ne contenait pas de proposition du fournisseur indiquant les buts, les produits à livrer et le coût;
- dans un cas, le marché avait été attribué à une entreprise dont l'offre n'avait pas reçu la cote la plus élevée lors du processus d'évaluation.

4.80 Recommandation. Service correctionnel Canada devrait se doter d'un système d'assurance de la qualité des marchés.

Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada a pris des mesures afin d'améliorer l'assurance de la qualité pour les marchés et achats. Tout récemment, nous avons examiné et consolidé notre mécanisme officiel de contestation des marchés. Nous avons élaboré de nouveaux outils de contrôle pour examiner les dossiers de marchés avant de les approuver. Nous avons également révisé notre cours de formation sur les marchés, qui est maintenant devenu obligatoire pour les gestionnaires signataires. Finalement, nous appuyons le programme d'accréditation du SCT pour les agents de

gestion du matériel, et nous veillerons à ce que nos employés responsables de la gestion du matériel suivent les séances de formation appropriées qui leur permettront d'exercer pleinement leurs fonctions.

Conclusion

4.81 La Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada possèdent tous les programmes nécessaires pour appuyer une conduite éthique et une sensibilisation aux problèmes d'éthique et faciliter la divulgation des actes fautifs.

4.82 Même si des programmes sont en place, relativement peu d'employés affirment avoir reçu une formation précise et sont au courant des valeurs, et la connaissance des programmes d'éthique semble faible. Les résultats de notre enquête au sujet de la divulgation des actes fautifs à l'interne sont mixtes. La majorité des employés des trois organismes que nous avons examinés pour le présent chapitre ont indiqué qu'ils seraient prêts à signaler des actes fautifs, mais ils estiment que peu de leurs collègues le feraient. La volonté de signaler les actes fautifs dépend de la perception des employés, à savoir si la direction agira et si les personnes qui signalent ces actes fautifs seront respectées. Selon l'enquête, les employés perçoivent l'appui de la direction comme étant modérément élevé à la GRC et faible à Service correctionnel Canada et à l'Agence des services frontaliers du Canada.

4.83 Les services de vérification interne des trois organismes ont inclus les heures supplémentaires et les congés, les cartes d'achat et la passation des marchés dans leurs évaluations des risques. Les services de vérification interne effectuent des vérifications de secteurs choisis.

4.84 L'évaluation du respect des règles dans les trois organismes est mixte. L'abus des congés est une cause relativement peu importante du recours aux heures supplémentaires. Nous avons constaté qu'il y avait également peu d'utilisation abusive des cartes d'achat au profit du titulaire de la carte. Cependant, les trois organismes doivent améliorer leur formation et leurs contrôles sur l'utilisation des cartes d'achat. La GRC et l'Agence des services frontaliers ont de très nombreux titulaires de cartes qui ont effectué des opérations non conformes aux politiques. Nous avons constaté moins de cas d'utilisation abusive au Service correctionnel, mais les contrôles étaient faibles.

4.85 À l'Agence des services frontaliers et au Service correctionnel, nous avons constaté des problèmes pour ce qui est de la passation des

marchés, et les trois organismes ont attribué des marchés non concurrentiels sans justification adéquate; les organismes étaient ainsi moins à même de démontrer le traitement équitable de tous les fournisseurs. Nous avons fait une observation semblable dans le chapitre 4, Le Programme canadien des armes à feu, de notre Rapport *Le Point* de mai 2006. Nous soulevons également ce problème ailleurs dans le présent rapport, dans le chapitre 9 intitulé « Administration des pensions et des assurances — Gendarmerie royale du Canada ».

Événements postérieurs

En septembre 2006, nous avons revu nos constatations et nos recommandations à l'égard de chaque organisme vérifié. Ces organismes ont signalé avoir fait des progrès pour ce qui est de donner suite à nos recommandations de vérification, particulièrement dans le cas de l'utilisation des cartes d'achat.

Gendarmerie royale du Canada. En mars 2006, le commissaire de la GRC a publié, à l'intention de son état-major supérieur, une directive dans laquelle il soulignait la gravité d'une mauvaise utilisation des cartes d'achat. Il a également indiqué que l'approbation rétroactive des comptes ne sera plus tolérée.

De plus, des messages ont été adressés à tout le personnel ainsi qu'aux employés des finances pour leur rappeler leurs responsabilités.

La GRC a pris des mesures pour exercer une surveillance plus serrée du respect des règles et pour apporter des correctifs. Un groupe de travail national a été mis sur pied pour coordonner ces mesures.

La GRC a également collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de régler les problèmes stratégiques liés à l'utilisation des cartes d'achat pour l'entretien des véhicules.

Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada a amélioré l'administration des cartes d'achat :

- elle a trouvé des documents de formation de meilleure qualité et déployé des efforts pour les fournir aux employés;
- elle a commencé à rédiger des avis et des rappels sur le non-paiement par les employés de la taxe de vente provinciale et sur la vérification des opérations par les gestionnaires;
- elle exerce une plus grande surveillance sur l'utilisation des cartes d'achat.

L'Agence a aussi signalé qu'elle a établi un plan d'action pour les valeurs et l'éthique visant à prendre en compte les constatations de la vérification dont elle a été l'objet.

Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada (SCC) a repensé son système de cartes d'achat. En outre, SCC a formé à nouveau tous les gestionnaires, les titulaires de cartes et le personnel pour les initier au nouveau système. Il leur a rappelé leurs rôles et responsabilités relativement à l'utilisation des cartes d'achat.

Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié de nouvelles directives sur la gestion du parc automobile ainsi qu'un guide du gestionnaire, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} novembre 2006 et qui, entre autres, tient compte des constatations de notre vérification. Les nouvelles directives précisent clairement la façon dont il faut acquérir des pièces pour constituer des stocks et dont il faut régler les cas exceptionnels, si les fournisseurs n'acceptent pas la carte de crédit du véhicule.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les résultats de notre vérification du Programme canadien des armes à feu, communiqués dans notre rapport *Le Point* déposé en mai 2006, renfermaient des constatations sur l'acquisition de services informatiques, semblables à celles de la présente vérification. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a déjà informé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le Comité des comptes publics qu'il a pris des mesures pour donner suite aux premières constatations. Le Ministère a témoigné que les mesures qu'il a prises comprenaient la formation des utilisateurs en matière de responsabilité et de politique, une surveillance accrue et, le cas échéant, l'imposition de restrictions quant à l'utilisation des moyens d'achat pour les services informatiques.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- déterminer le caractère adéquat de la conception et du fonctionnement des programmes à l'appui de la conduite éthique et de la sensibilisation aux problèmes d'éthique dans des domaines qui ont une incidence sur la gestion des ressources;
- déterminer le caractère adéquat de la conception et du fonctionnement des processus en place pour réagir à la divulgation à l'interne d'information par les employés d'un organisme;
- déterminer si la vérification interne appuie de manière adéquate la conformité aux règles;
- déterminer si les contrôles sur la passation des marchés, les cartes d'achat, les heures supplémentaires et les congés sont adéquats.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada et Service correctionnel Canada. Pour ce qui est des heures supplémentaires et de l'utilisation des congés, nous n'avons examiné que l'Agence des services frontaliers du Canada et Service correctionnel Canada.

Pour l'examen des programmes de valeurs et d'éthique, nous avons étudié les documents et les dossiers des trois organismes. Nous avons également mené une enquête auprès des employés en poste des trois organismes. Notre enquête a porté sur les membres du personnel qui ne sont pas gestionnaires. Nous avons prélevé un échantillon stratifié non proportionnel et envoyé environ 300 questionnaires à chaque organisme. On nous a retourné 178 questionnaires de la GRC, 90 de Service correctionnel Canada et 159 de l'Agence des services frontaliers. Les taux de réponse respectifs sont de 59, 30 et 53 p. 100. Le taux de réponse global est de 50 p. 100. Le taux d'erreur non dû à l'échantillonnage, attribuable à l'absence de réponse, est négligeable dans le cas de la GRC et de l'Agence des services frontaliers du Canada, mais le taux de réponse de 33 p. 100 de Service correctionnel Canada est moyennement préoccupant. Dans l'interprétation des résultats de cet organisme, il faut tenir compte de la possibilité d'un biais de non-réponse mineur. Les estimations globales sont justes à plus ou moins 4,0 p. 100, 19 fois sur 20. Les intervalles de confiance individuels de la GRC, de Service correctionnel Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada sont de 6,4 p. 100, 9,1 p. 100 et 6,5 p. 100 respectivement. Les estimations globales mentionnées dans le chapitre ont été pondérées de manière adéquate.

Pour examiner les contrôles sur le processus de passation des marchés de chaque organisme, nous avons sélectionné environ 60 marchés dans chaque organisme. La sélection a été effectuée partiellement par échantillonnage au hasard, et partiellement en fonction de « signaux d'alarme » d'abus possible, comme de multiples marchés attribués au même fournisseur dont la valeur atteint presque les seuils maximums, ce qui pourrait indiquer un fractionnement des marchés. Nous nous attendions à trouver tout au plus 10 p. 100 de marchés non conformes.

Nous avons examiné le dossier de chaque marché pour établir si la documentation nécessaire s’y trouvait, s’il avait été accordé en régime de concurrence et de manière équitable, si les autorisations financières nécessaires avaient été données et si les modifications avaient été justifiées comme il se doit. Nous avons discuté de toutes les lacunes avec la direction pour déterminer si les cas apparents de non-conformité étaient justifiés.

Pour examiner le recours aux heures supplémentaires et l’utilisation des congés, nous avons extrait des données des dossiers informatisés de paye et de congés des employés. Nous avons examiné ces dossiers pour y déceler des modèles d’abus possibles. Nous avons ensuite consulté les gestionnaires pour déterminer s’il y avait des causes légitimes pour les modèles. Nous avons également demandé aux gestionnaires quelles analyses avaient été effectuées et quels contrôles avaient été mis en place.

Nous avons examiné l’utilisation des cartes d’achat en choisissant au hasard environ 60 titulaires de carte dans chaque organisme et en examinant les opérations qu’ils avaient effectuées au cours de l’exercice. Nous avons demandé aux titulaires de carte d’expliquer toutes les opérations qui semblaient être non conformes. Nous avons interrogé des représentants des organismes pour déterminer quels étaient les contrôles en place sur l’utilisation des cartes.

Critères

Nous nous attendions à ce que les trois organismes vérifiés aient utilisé les critères suivants.

- L’administrateur général de chaque organisme « encourage et entretient un dialogue continu » sur les valeurs et l’éthique.
- Des structures sont en place pour mettre en œuvre le *Code de valeurs et d’éthique de la fonction publique* ou le code de déontologie correspondant de l’organisme.
- Un haut fonctionnaire a été désigné pour superviser le programme de valeurs et d’éthique de l’organisme.
- Les rapports exigés par le Bureau des valeurs et de l’éthique ont été déposés.
- Les trois organismes connaissent le genre de manquements à l’éthique qui se produisent, leur fréquence et où ils se produisent.
- Les trois organismes orientent leurs programmes de valeurs et d’éthique en fonction des principaux défis qu’ils doivent eux-mêmes relever :
 - ils ont un plan pour former des groupes cibles;
 - ils savent combien de personnes reçoivent la formation et s’ils répondent aux besoins établis;
 - ils connaissent les objectifs de la formation.
- Des analyses des besoins pour les biens et services obtenus à contrat sont effectuées.
- Les marchés sont accordés de manière concurrentielle, juste et équitable.
- Les marchés attribués à un fournisseur unique satisfont à au moins un des quatre critères d’exception figurant dans le *Règlement sur les marchés de l’État*.

- Les biens et les services obtenus par les marchés et payés ont été livrés.
- Les personnes qui attestent les opérations en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ont une preuve adéquate que les biens et les services prévus dans les marchés ont été reçus.
 - Le prix facturé par le fournisseur correspond au prix figurant au marché et les conditions du marché ont été respectées.
- Le recours aux heures supplémentaires est examiné régulièrement et des mesures correctives sont prises en cas d'irrégularités.
 - Les gestionnaires veillent à minimiser le recours aux heures supplémentaires.
 - Des normes claires régissent le recours aux heures supplémentaires.
 - Les gestionnaires envisagent des solutions de rechange économiques aux heures supplémentaires.
 - Il existe des systèmes en place pour approuver, autoriser et surveiller le recours aux heures supplémentaires et l'utilisation des congés.
 - Une analyse des flux des travaux est effectuée.
 - Une analyse de la classification et du niveau du personnel affecté aux unités de travail est effectuée.
 - Il existe des preuves indiquant que la direction surveille le travail à effectuer et le personnel disponible, et veille à rectifier tout déséquilibre.
- Les trois organismes veillent à ce qui suit :
 - des mécanismes et une aide internes soient en place pour aider le personnel à communiquer l'information relative aux actes fautifs au travail;
 - un haut fonctionnaire reçoive les plaintes au sujet des actes fautifs et fasse enquête rapidement sur ceux-ci de manière adéquate;
 - les employés soient pleinement informés du processus de divulgation interne dans leur organisme;
 - il existe un autre système pour les cas où les employés croient qu'ils ne peuvent pas discuter d'un problème dans leur propre organisme.
- Les trois organismes veillent à ce qui suit :
 - un service de vérification interne objectif, indépendant et efficace, qui dispose de ressources adéquates pour offrir des services d'assurance suffisants et en temps voulu soit en place;
 - la planification axée sur les risques soit intégrée à leurs plans de vérification interne; et leur service de vérification interne fournisse une assurance à la haute direction au sujet de l'efficacité des processus de gestion axée sur le risque ainsi que des processus de contrôle et de gouvernance de leur organisme.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification pour ce chapitre étaient en grande partie terminés le 10 février 2006.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Peter Kasurak

Directeurs : Harvey Wasiuta, Paul Pilon

Claudette Blair

Isabelle Dupuis

Dawn-Alee Fowler

Steve Mariani

Bridget O'Grady

Lucie Vallières

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse de l'organisation
Le respect des règles dans les secteurs d'activités à risque élevé	
<p>4.35 Recommandation. L'Agence des services frontaliers du Canada devrait envisager d'utiliser les techniques du Service correctionnel du Canada pour gérer les heures supplémentaires et instaurer une meilleure surveillance des heures supplémentaires et des congés. (4.28-4.34)</p>	<p>Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. Nous allons examiner la recommandation. Il doit être noté que la vérification n'a pas cerné de problèmes d'abus à propos de l'utilisation des heures supplémentaires.</p>
<p>4.59 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient veiller à ce que les titulaires de carte reçoivent une formation sur leurs responsabilités relatives à l'utilisation des cartes d'achat. La formation devrait comprendre les problèmes connus de non-respect des règles, y compris une discussion de cas d'abus représentatifs. (4.36-4.58)</p>	<p>Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada reconnaît que la formation des détenteurs de carte est importante et elle s'assurera que les titulaires reçoivent la formation nécessaire. De plus, elle examinera la documentation relative à la formation des détenteurs dans les organismes d'origine et offrira de la formation supplémentaire lorsque c'est nécessaire.</p> <p>Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est toujours convaincu qu'une formation adéquate est essentielle à la mise en œuvre de bonnes pratiques et il fera en sorte que tous les détenteurs de cartes reçoivent la formation appropriée.</p>
	<p>Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. À l'heure actuelle, le titulaire de carte doit, sur réception de la carte, signer un accusé de réception par lequel il reconnaît ses obligations. De plus, la GRC fournit au titulaire de carte et à la personne chargée de l'application de l'article 34 un document expliquant leurs responsabilités, ainsi qu'une copie de la politique sur les cartes d'achat. Une séance de formation non obligatoire de trois heures est offerte au titulaire de carte et à la personne chargée de l'application de l'article 34. Outre la formation sur les cartes d'achat, la GRC fournit aux personnes chargées de l'application de l'article 34 une formation non obligatoire sur la délégation des pouvoirs, qui comprend des</p>

Recommandation	Réponse de l'organisation
<p>4.60 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada, Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient veiller à ce que le système de vérification des achats soit pleinement mis en œuvre et à ce que les personnes qui ont le pouvoir de signer vérifient réellement les opérations. (4.36-4.58)</p>	<p>exemples de cas possibles de non-conformité à diverses politiques. Ces deux séances de formation deviendront obligatoires pour l'exercice 2006-2007.</p> <p>Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada peut confirmer que les systèmes et les processus requis sont en place. Elle a aussi mis en œuvre un processus interne où le gestionnaire d'un centre de responsabilité revoit le relevé mensuel de la carte d'achat pour s'assurer que les achats soumis pour approbation et paiement sont reliés aux affaires du gouvernement.</p> <p>Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada est d'accord avec la recommandation et continuera à veiller à ce que les détenteurs de cartes soient toujours conscients des achats effectués avec ces cartes et les approuvent.</p> <p>Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. Toutes les mesures et les procédures nécessaires sont en place pour assurer le contrôle adéquat des achats faits à l'aide des cartes. Ainsi, un registre des cartes d'achat est comparé aux relevés des cartes et signé par une personne chargée de l'application de l'article 34. Un guide d'assurance de la qualité a été élaboré pour aider les gestionnaires à se conformer aux diverses politiques applicables. Les opérations de cartes d'achat font l'objet d'un contrôle mensuel par le personnel des services régionaux de comptabilité.</p>
<p>4.61 Recommandation. Service correctionnel Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada devraient hausser le niveau d'examen des opérations. (4.36-4.58)</p>	<p>Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence des services frontaliers du Canada a déjà augmenté ses ressources pour contrôler l'utilisation des cartes d'achat.</p> <p>Réponse de Service correctionnel Canada. Les procédures de Service correctionnel Canada sur la vérification des comptes exigent une vérification de toutes les factures de cartes de crédit reçues du fournisseur des cartes d'achat.</p>
<p>4.62 Recommandation. Service correctionnel Canada devrait prendre des mesures correctives au sujet des paiements en retard qui portent intérêts. (4.36-4.58)</p>	<p>Réponse de Service correctionnel Canada. En collaboration avec le fournisseur des cartes d'achat, Service correctionnel Canada a mis en œuvre en décembre 2005 un nouveau processus qui permet un traitement plus rapide des opérations et l'acquittement des factures mensuelles dans les 14 jours suivant leur réception, éliminant ainsi les frais d'intérêt pour les paiements effectués en retard.</p>

Recommandation	Réponse de l'organisation
Le respect des règles dans les secteurs d'activités à risque élevé	
<p>4.63 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait définir ce qui constitue des frais de fonctionnement et d'entretien des véhicules automobiles dans le cadre de son projet de renouvellement de ses politiques. (4.36-4.58)</p>	<p>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte la recommandation.</p> <p>Afin de bien donner suite à cette recommandation, les responsables du Projet de renouvellement de la série de politiques effectueront les tâches suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Directive sur la gestion du parc automobile sera mise à jour afin de préciser la définition des dépenses d'exploitation et d'entretien et d'indiquer quand il est approprié d'utiliser une autre méthode de paiement que la carte de gestion du parc automobile (date d'achèvement prévue : septembre 2006). • La Directive sur la carte d'achat sera mise à jour pour renvoyer à la Directive sur la gestion du parc automobile (date d'achèvement prévue : décembre 2006). <p>En attendant que la Directive sur la carte d'achat et la Directive sur la gestion du parc automobile soient mises à jour, le Secrétariat du Conseil du Trésor fera parvenir un communiqué aux ministères et aux organismes pour clarifier quand il convient d'utiliser la carte de gestion du parc automobile pour effectuer des paiements relativement aux dépenses d'exploitation et d'entretien des véhicules.</p>
<p>4.70 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada devrait définir ce qu'elle entend par « contraire à l'intérêt public », dans le contexte de ses pratiques de passation des marchés qui comportent des exceptions relatives à la sécurité nationale, et informer son personnel en conséquence. (4.64-4.69)</p>	<p>Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. La politique de la GRC est entièrement conforme aux lignes directrices du SCT et de TPSGC sur l'exception au titre de la sécurité nationale (ESN). Les demandes d'ESN sont rares et sont toujours traitées par des cadres supérieurs des Acquisitions (niveau de directeur) qui connaissent parfaitement les exigences de l'ESN. De plus, toutes les demandes d'ESN doivent être faites par le sous-commissaire à la Police opérationnelle de la GRC (niveau de sous-ministre adjoint) et doivent comprendre un motif (justification) qui satisfait les préoccupations du sous-ministre adjoint, Achats, de TPSGC. Le personnel des Acquisitions de la GRC continuera de contrôler de près toutes les demandes du genre, qui seront évaluées individuellement.</p>

Recommandation	Réponse de l'organisation
Le respect des règles dans les secteurs d'activités à risque élevé	
<p>4.71 Recommandation. La Gendarmerie royale du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient faire davantage appel à des entrepreneurs ayant reçu au préalable une autorisation de sécurité afin d'augmenter la concurrence pour l'attribution des marchés dans les secteurs où la sécurité l'exige. (4.64-4.69)</p>	<p>Réponse de TPSGC. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec cette recommandation et utilisera davantage les entrepreneurs qui ont une cote de sécurité pré-approuvée en vue d'accroître la compétitivité.</p> <p>Réponse de la GRC. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est d'accord. La GRC continuera de préparer des listes de fournisseurs approuvés s'il y a lieu et si les considérations opérationnelles au plan de la sécurité ne sont pas compromises. Les coûts directs liés aux habilitations sécuritaires pour la GRC ainsi que pour les fournisseurs potentiels sont élevés et l'habilitation de sécurité est de durée limitée. La GRC continuera donc d'évaluer la nécessité de ce genre de listes au cas par cas.</p>
<p>4.80 Recommandation. Service correctionnel Canada devrait se doter d'un système d'assurance de la qualité des marchés. (4.72-4.79)</p>	<p>Réponse de Service correctionnel Canada. Service correctionnel Canada a pris des mesures afin d'améliorer l'assurance de la qualité pour les marchés et achats. Tout récemment, nous avons examiné et consolidé notre mécanisme officiel de contestation des marchés. Nous avons élaboré de nouveaux outils de contrôle pour examiner les dossiers de marchés avant de les approuver. Nous avons également révisé notre cours de formation sur les marchés, qui est maintenant devenu obligatoire pour les gestionnaires signataires. Finalement, nous appuyons le programme d'accréditation du SCT pour les agents de gestion du matériel, et nous veillerons à ce que nos employés responsables de la gestion du matériel suivent les séances de formation appropriées qui leur permettront d'exercer pleinement leurs fonctions.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2006

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2006

Points saillants — Chapitres 1 à 12

Annexes

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d'horizon

- | | |
|--------------------|---|
| Chapitre 1 | Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement |
| Chapitre 2 | Le système de gestion des dépenses dans les ministères |
| Chapitre 3 | Les grands projets de technologies de l'information |
| Chapitre 4 | La bonne conduite des affaires publiques : les organismes de sécurité publique et de protection civile |
| Chapitre 5 | La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale |
| Chapitre 6 | La Sécurité de la vieillesse — Ressources humaines et Développement social Canada et Service Canada |
| Chapitre 7 | La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique — Affaires indiennes et du Nord Canada |
| Chapitre 8 | L'affectation des fonds aux programmes de réglementation — Santé Canada |
| Chapitre 9 | L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada |
| Chapitre 10 | L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada |
| Chapitre 11 | La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel |
| Chapitre 12 | Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral — Technologies du développement durable Canada |

