Le Sénat du Canada

Rapport annuel sur les vérifications internes de 2009-2010

Rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Décembre 2010

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

I. Vérification des dépenses des bureaux des sénateurs 4

Annexe A : Politiques relatives aux dépenses de bureau des sénateurs 22

Annexe B : Données financières et données d'échantillonnage des bureaux des sénateurs 22

II. Vérification des marchés de services 23

Annexe A : Politiques applicables aux marchés 42

Annexe B : Données financières et données d'échantillonnage 42

III. Vérification de la fonction de classification des postes 43

Annexe A : Demandes de classification de postes en 2008-2009 59

Introduction

Surveillance et vérification

La surveillance quotidienne des pratiques administratives et des ressources du Sénat est assurée par le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et par le greffier du Sénat, dont les responsabilités sont énoncées comme suit aux chapitres 2:02 et 2:03 du *Règlement administratif du Sénat* :

Chapitre 2:02

2. (1) Le Comité est chargé de la bonne administration interne du Sénat et est assujetti, dans l'exercice de cette fonction, à l'autorité et aux règles du Sénat.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), une bonne administration interne s'entend d'une administration compétente qui est souple, équitable et transparente et qui comporte des politiques et programmes adéquats, des niveaux de service convenables, des ressources adéquates, y compris un personnel hautement qualifié, des rapports hiérarchiques appropriés ainsi que des vérifications et des évaluations périodiques.

Chapitre 2:03

3. (4) Les principales fonctions du greffier du Sénat en sa qualité de chef de l'Administration du Sénat sont les suivantes :

(a) donner des avis sur la gouvernance du Sénat, notamment en matière de planification;

(b) organiser les structures administratives et financières internes;

(c) diriger l'Administration du Sénat;

(d) contrôler et surveiller les fonctions de l'Administration du Sénat;

(e) rendre des comptes au Sénat par l'entremise du Comité de la régie interne.

La fonction de vérification interne aide le Comité et le greffier à s'acquitter de leurs responsabilités en fournissant une assurance indépendante et objective pour ajouter une valeur aux opérations et aux ressources du Sénat et en améliorer l'intendance. Elle favorise l'atteinte des objectifs du Sénat en matière de gestion interne grâce à l'adoption d'une démarche systématique et disciplinée pour évaluer et accroître l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance.

La fonction de vérification interne relève, sur le plan opérationnel, du Sous-comité de la vérification et, sur le plan administratif, du greffier du Sénat, sous la direction du directeur de la Vérification interne et de la Planification stratégique. Les pratiques et processus rattachés à cette

fonction respectent le Cadre de référence des pratiques professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes.

Un Sous-comité de la vérification comprenant trois membres du Comité de la régie interne supervise et dirige la fonction de vérification interne. Ses principales responsabilités sont les suivantes :

- Recommander l'approbation, par le Comité de la régie interne, d'un plan pluriannuel de vérification interne, des rapports et des recommandations concernant la fonction de vérification interne, y compris les rapports de vérification qui ont été présentés, et d'autres questions, s'il y a lieu;

- Examiner les plans d'action des gestionnaires et s'assurer : 1) qu'ils répondent adéquatement aux recommandations et aux constatations faites dans les vérifications internes; (2) qu'ils ont été effectivement mis en œuvre;

- Soumettre au Comité de la régie interne un rapport annuel dans lequel il présente ses observations et ses recommandations;

- Examiner la Charte de vérification interne et la Politique de vérification interne et recommander au Comité de la régie interne les changements nécessaires.

Le Sénat a un *plan de vérification pluriannuel* couvrant une période de trois ans qui est mis à jour chaque année à l'aide d'une méthodologie de planification des vérifications axée sur les risques. Ce plan est examiné par le Sous-comité de la vérification avant d'être soumis à l'approbation du Comité de la régie interne. Une fois ce plan approuvé, le directeur de la Vérification interne et de la Planification stratégique s'assure que les vérifications sont exécutées conformément au plan. Le travail de vérification est habituellement confié à des cabinets de vérification comptable de l'extérieur choisis par voie de concours.

Vérifications pour l'exercice 2009-2010

En mai 2009, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a adopté un plan de vérification axé sur le risque couvrant une période de trois ans. Ce plan a commencé en 2009-2010 et les vérifications suivantes ont été faites :

- Vérification des dépenses des bureaux des sénateurs

- Vérification des marchés de services

- Vérification de la fonction de classification des postes

Ces trois vérifications ont été effectuées par la firme Ernst & Young, et les rapports auxquelles elles ont donné lieu figurent aux parties 2, 3 et 4 de ce document, tout comme les réponses du Sénat aux conclusions présentées et les mesures de suivi qui ont été prises.

Problèmes fréquents

Les vérifications ont toutes porté sur des aspects différents des pratiques administratives du Sénat et ont abouti à des recommandations propres à ces aspects. Elles ont toutefois permis de relever

quelques problèmes communs aux trois aspects examinés et, compte tenu de la nature desdits problèmes, il n'est pas impossible que ceux-ci existent dans d'autres secteurs administratifs. Le fait de régler les problèmes relevés aura également l'avantage d'améliorer les pratiques administratives dans des secteurs qui n'ont pas encore été soumis à une vérification.

1. *Nécessité de mieux documenter les dossiers*

   Les trois vérifications ont permis d'identifier des faiblesses dans la documentation des dossiers. Par exemple, les dossiers de certaines transactions étaient incomplets ou insuffisamment étoffés. Des mesures ont été prises immédiatement pour corriger cette lacune. On a ainsi défini et précisé ce qui était considéré comme une documentation appropriée dans divers cas et prévu des aide-mémoire et des procédures d'approbation.

2. *Nécessité de mettre à jour les politiques et d'améliorer la communication et la compréhension des politiques*

   Les vérifications ont fait ressortir le caractère désuet ou inadéquat de certaines politiques administratives, voire l'absence de certaines politiques. On a ainsi découvert que, dans certains cas, il y avait un problème au niveau de la communication des politiques ou de la compréhension de celles-ci par leurs utilisateurs.

   L'élaboration et l'examen des politiques sont des secteurs sur lesquels se penche l'Administration du Sénat depuis un certain temps, et plusieurs politiques ont été récemment modifiées et mises à jour. Ces secteurs demeureront prioritaires, tout comme l'amélioration de la diffusion des politiques et la formation des personnes appelées à les utiliser.

Qu'arrive-t-il après les vérifications?

Lorsqu'une vérification est terminée, les résultats sont transmis au greffier du Sénat qui, avec son équipe de gestionnaires, examine et valide les observations faites, prépare les réponses des gestionnaires et établit un plan d'action pour donner suite aux recommandations. Le rapport final de la vérification, de même que les réponses des gestionnaires et les plans d'action, sont présentés au Sous-comité de la vérification, puis au Comité sénatorial de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Il est donné suite aux recommandations provenant de la vérification dès qu'une faiblesse est identifiée, et il n'est pas rare que des mesures correctives soient prises pendant la vérification et même avant la présentation du rapport final. D'autres recommandations exigent des changements plus complexes aux politiques, aux procédures, aux pratiques et aux systèmes, changements qui peuvent prendre de quelques mois à deux ans. Ces mesures sont souvent à l'origine d'initiatives clés dans les plans de travail annuels de l'Administration.

Le greffier, avec l'aide du directeur de la Vérification interne et de la Planification stratégique, surveille les progrès faits dans l'exécution des recommandations provenant de la vérification. Le Sous-comité de la vérification est informé des retards ou des situations exigeant une attention particulière, et il reçoit des rapports d'avancement chaque trimestre tant que toutes les recommandations n'ont pas été exécutées.

I. Vérification des dépenses des bureaux des sénateurs

Le rapport suivant a été préparé par la firme Ernst & Young :

Sommaire

En mai 2009, le Comité de la régie interne a adopté une politique sur la vérification interne, une charte de vérification et un plan de vérification interne. Le plan de vérification précise et évalue les principaux risques susceptibles d'influer sur l'atteinte des objectifs de gestion internes du Sénat.

Les dépenses des bureaux des sénateurs sont considérées comme un élément clé de la vérification interne.

Au cours de l'exercice 2008-2009, les dépenses des bureaux des sénateurs se sont chiffrées à 19,5 millions de dollars et représentaient 24 p. 100 des frais de fonctionnement du Sénat qui totalisaient 81 millions de dollars. Les dépenses des bureaux des sénateurs comprennent les frais de déplacement, de recherche, de bureau, de subsistance, d'hébergement, d'accueil et d'autres frais divers ainsi que les dépenses inscrites au budget de démarrage des sénateurs nommés au cours de la période visée.

La vérification a été recommandée par le Sous-comité de vérification du Sénat et a été approuvée par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, dans le but de fournir au Sénat un rapport de vérification interne indépendant sur la gestion des dépenses des bureaux des sénateurs et de relever toutes les possibilités d'amélioration.

Le présent rapport précise les objectifs et la portée de la vérification, indique l'approche retenue et fait état des observations et des conclusions émises pendant le travail sur le terrain qui a été effectué de juillet à septembre 2009.

Voici le sommaire des principales recommandations :

1. Pièces justificatives attestant du respect des politiques et des procédures

Le Sénat devrait établir des critères et des directives clairs pour préciser quelles activités sont considérées comme fonctions parlementaires. Cela permettrait d'évaluer plus rapidement l'admissibilité des dépenses et faciliterait la tâche non seulement des sénateurs dans la préparation de leurs demandes de remboursement, mais également celle des employés des finances chargés du traitement de ces demandes.

Le Sénat devrait établir un échéancier pour la présentation des demandes de remboursement des dépenses non liées aux déplacements. Cela assurerait une meilleure gestion financière et contribuerait à réduire les problèmes de rapprochement de comptes lors de l'exercice de clôture.

Le Sénat devrait constamment revoir et remanier ses documents de politiques de façon à ce que ces derniers tiennent compte dans les meilleurs délais des nouvelles décisions. Signalons notamment que la *politique d'utilisation des taxis* ne correspond pas aux pratiques actuelles. Tout remaniement de politique devrait être approuvé par l'autorité compétente.

2. Frais de déplacement

La *politique régissant les déplacements des sénateurs* devrait fournir des directives plus précises sur les points à déduire au titre de déplacements lorsque certaines portions d'un déplacement durent plus de quatre jours à un même endroit; elle devrait également être plus claire en ce qui concerne les frais de déplacement des conjoints.

Le Sénat devrait veiller à ce que l'original des pièces justificatives soit fourni à l'appui des demandes de remboursement des dépenses, conformément à son Règlement administratif et à ses politiques et procédures. Les demandes de remboursement non accompagnées de pièces justificatives originales ne devraient être traitées que sur réception de pièces justificatives appropriées et avec l'autorisation du directeur de la Direction des finances ou de son représentant.

Le Sénat devrait veiller à ce que tous les intervenants concernés au Sénat soient mis au courant de la nouvelle politique sur les déplacements et les cartes de crédit.

3. Frais de subsistance

La *politique sur les frais de subsistance* devrait être mise à jour pour tenir compte de l'obligation imposée aux sénateurs de fournir des pièces justificatives concernant les dépenses d'hébergement privé comme ils doivent le faire pour la location d'hébergement commerciaux ou d'un logement à bail.

4. Budget de recherche et de bureau

Les politiques du Sénat devraient faire l'objet d'une mise à jour visant à préciser les directives et les critères applicables aux services de consultation et aux services d'entrepreneurs pour que les bureaux des sénateurs utilisent la procédure et le pouvoir de passation des marchés appropriés.

Le Sénat devrait s'assurer que des offres d'emploi écrites et approuvées soient systématiquement faites aux employés dont les services sont retenus pour une période déterminée, avant que ceux-ci n'entrent en service au bureau d'un sénateur. Il faudrait également conserver les curriculum vitae pour vérifier si les employés possèdent les compétences voulues pour remplir leurs fonctions.

5. Dépenses diverses

Les bureaux des sénateurs devraient tenir des dossiers complets fournissant les détails des dépenses pour chaque activité d'accueil, conformément à la *politique sur le compte de frais divers*. Par surcroît, le Sénat devrait donner des directives aux bureaux des sénateurs sur la façon de tenir ces dossiers pour faciliter le travail d'enregistrement et en assurer l'uniformité.

6. Examen et surveillance

Le Sénat devrait envisager la possibilité de créer un deuxième niveau d'approbation des dépenses des sénateurs. Dans les organisations des secteurs public et privé on trouve maintenant un deuxième niveau d'approbation à l'égard de l'ensemble des rapports de dépenses, y compris ceux des PDG.

Nous fournissons dans le corps du présent rapport des recommandations additionnelles ainsi que des précisions sur le contexte et diverses observations.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

Lors de l'exercice 2007-2008, le Comité de la régie interne du Sénat a approuvé le financement d'une fonction de vérification interne, suivant les normes internationales et les pratiques appliquées dans les secteurs public et privé. En mai 2009, le Comité de la régie interne a adopté une politique sur la vérification interne, une charte de vérification et un plan de vérification interne. Le plan de vérification a permis de préciser et d'évaluer les principaux risques susceptibles d'avoir une incidence sur l'atteinte des objectifs de gestion internes du Sénat et d'établir un plan de vérification interne triennal pour atténuer ces risques.

On a considéré les dépenses des bureaux des sénateurs comme un des éléments clés de la vérification interne.

À l'heure actuelle, le Sénat s'oriente entre autres vers un renforcement des politiques, des procédures et du contrôle de la gestion des dépenses, notamment celles des bureaux des sénateurs. La présente vérification porte sur tous les bureaux de sénateurs, y compris ceux des sénateurs nouvellement nommés et des sénateurs qui sont partis à la retraite au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2009.

Au cours de l'exercice 2008-2009, les dépenses des bureaux des sénateurs se sont chiffrées à 19,5 millions de dollars et représentaient 24 p. 100 des frais de fonctionnement du Sénat qui totalisaient 81 millions de dollars. Les dépenses des bureaux des sénateurs comprennent les frais de déplacement, de recherche, de bureau, de subsistance, d'hébergement, d'accueil et autres frais divers ainsi que les dépenses inscrites au budget de démarrage des sénateurs nommés en 2009.

La vérification a été recommandée par le Sous-comité de vérification du Sénat et a été approuvée par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, dans le but de fournir au Sénat un rapport de vérification interne indépendant sur la gestion des dépenses des bureaux des sénateurs et de relever tout possibilité d'amélioration.

1.2 Objectifs, portée et critères de la vérification

La présente vérification visait à évaluer les contrôles financiers et de gestion à l'égard des dépenses des bureaux des sénateurs. Les dépenses des bureaux des sénateurs comprennent les frais de déplacement, de télécommunications, de subsistance, de recherche et de bureau – les salaires, le remboursement de dépenses, les services professionnels (aide à la recherche, aide temporaire) ainsi que les dépenses d'accueil et des frais divers.

La vérification comportait également l'examen du *Règlement administratif du Sénat* et des politiques et pratiques en vigueur durant les exercices 2008-2009 et 2009-2010 jusqu'à la fin du travail de vérification sur le terrain, soit en septembre. Les dépenses engagées au cours de l'exercice 2008-2009 ont été examinées.

La vérification excluait la rémunération des sénateurs et les indemnités pour responsabilités additionnelles; ces dépenses se sont chiffrées à 16 millions de dollars pour l'exercice 2008-2009.

Les critères utilisés pour la présente vérification correspondent à des éléments clés des politiques et des lignes directrices du Sénat concernant la gestion des dépenses; ces éléments figurent à l'annexe A:

- *Pièces attestant de l'approbation des dépenses et pièces justificatives* – Le *Règlement administratif du Sénat* ainsi que les politiques et les procédures du Sénat sont respectés. Des pièces justificatives appropriées sont présentées à l'appui des dépenses dont le remboursement est demandé.

- *Critères de vérification liés à des postes de dépenses particuliers :*

  - Frais de déplacement - Le *Règlement administratif du Sénat et* les *Lignes directrices régissant les déplacements des sénateurs* sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place concernant l'utilisation de la carte de crédit AMEX pour les déplacements, conformément au système des 64 points, notamment pour l'hébergement, les indemnités de repas, les billets d'avion et le transport terrestre. Des pièces justificatives sont présentées à l'appui des dépenses liées aux fonctions parlementaires.

  - Frais de subsistance - Le *Règlement administratif du Sénat* et la *Politique sur les frais de subsistance dans la région de la capitale nationale* (RCN) sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place concernant les divers types d'hébergement que choisissent les sénateurs (hôtel, résidence privée, logements à bail).

  - Budget de recherche et de bureau - Le *Règlement administratif du Sénat* et le sommaire des *Lignes directrices du budget pour les dépenses de recherche et de bureau des sénateurs* sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place, notamment : en ce qui concerne les preuves documentaires appropriées, la séparation des tâches dans les bureaux des sénateurs et à l'Administration, l'approbation et la délégation appropriées des pouvoirs (p. ex., salaires et traitements, déplacements et taxis, service de téléphonie, service sans fil, services Internet, consultants en communications, aide à la recherche, services techniques, consultants en technologie de l'information, autres services).

  - Dépenses diverses – La limite est de 5 000 $ (p. ex., dépenses d'accueil, cadeaux et articles promotionnels) pour les dépenses pouvant être portées au compte de frais divers. Les lignes directrices sont respectées et des contrôles financiers prudents sont en place, on trouve notamment des reçus et des preuves d'utilisation des formulaires normalisés pour la réclamation des dépenses d'accueil.

- *Examen et surveillance* – Des mesures appropriées pour l'examen ainsi que pour la surveillance et le contrôle de gestion sont en place, notamment un processus d'approbation des demandes de remboursement des sénateurs et de renvoi au Comité de la régie interne des demandes concernant les contrats à fournisseur unique, s'il y a lieu.

2.0 Approche et méthodologie

L'approche que nous avons retenue pour effectuer la vérification comportait les trois étapes suivantes :

- Étape de planification
- Étape d'exécution et d'examen
- Étape du rapport

Étape de planification

Au cours de l'étape de planification, nous avons évalué le risque au moyen d'entrevues auprès de divers intervenants clés de l'Administration du Sénat pour comprendre les principaux risques et problèmes liés aux dépenses des bureaux des sénateurs et pour connaître les politiques et les procédures en place pour atténuer ces risques.

Nous avons obtenu des données financières concernant les dépenses des bureaux des sénateurs pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 et nous les avons comparées aux données de deux exercices précédents ainsi qu'avec le budget pour voir s'il y avait des écarts substantiels. Nous avons également passé en revue l'application des principaux processus de gestion et nous avons documenté ces processus ainsi que les contrôles internes visant les dépenses des bureaux des sénateurs.

Nous avons élaboré des critères de vérification sur mesure et un programme de vérification en fonction des principaux risques décelés. Nous avons ensuite élaboré un plan de vérification correspondant que nous avons mis en application à l'étape d'exécution et d'examen.

L'annexe B présente un sommaire des articles d'exécution utilisés pour examiner les données antérieures et choisir l'échantillon de dépenses à examiner.

Évaluation du risque

L'évaluation du risque visait à repérer les secteurs de risque susceptibles de nuire à l'efficience et à l'efficacité des processus de gestion des dépenses des bureaux des sénateurs. Cette évaluation a permis de cerner les principaux secteurs de risque. Elle a également servi de point de départ au travail de vérification et elle a permis d'évaluer l'état des mécanismes de contrôle des dépenses dans les bureaux des sénateurs. Enfin, cette évaluation constitue également le fondement du critère de vérification cité en rubrique. Voici quelques-uns des éléments sur lesquels nous nous sommes concentrés:

- *Dépenses liées aux fonctions parlementaires*. Les dépenses engagées par les sénateurs au titre des fonctions parlementaires sont remboursées par le Sénat conformément au *Règlement administratif du Sénat* (RAS) ainsi qu'aux politiques et lignes de conduite. Comme le RAS donne une définition assez générale des fonctions parlementaires, il se peut que les sénateurs ne différencient pas clairement les dépenses admissibles au titre d'une fonction parlementaire et celles qui ne le sont pas.

- *Respect systématique des politiques et des procédures*. Outre le *Règlement administratif du Sénat*, 12 politiques et procédures sont documentées en ce qui concerne le traitement et l'administration des dépenses des bureaux des sénateurs. Plusieurs des politiques du Sénat font l'objet d'une mise à jour et d'un remaniement pour renforcer les mécanismes de contrôle. Il peut y avoir un manque d'uniformité dans l'application et dans la compréhension des politiques d'un bureau de sénateur à un autre.

- *Pièces attestant de l'approbation des dépenses et pièces justificatives*. Le respect des politiques et des procédures, notamment en ce qui concerne les preuves documentaires à l'appui des demandes de remboursement, constitue un principe clé sous-tendant le processus de paiement. Il se peut qu'un bureau de sénateur ne présente pas de reçu ou de pièces justificatives à l'appui de certaines dépenses et qu'il n'y ait pas d'exigences prudentes en matière de signature.

- *Marchés en bonne et due forme*. Il n'y a pas nécessairement des marchés de service en bonne et due forme pour justifier les dépenses des bureaux des sénateurs. Il est donc possible que les conditions ne soient pas bien définies et que la définition des services à assurer ne soit pas claire.

Étape d'exécution et d'examen

Nous avons effectué l'examen des données en tenant compte des résultats de planification et du plan détaillé d'examen et en combinant les entrevues et l'examen des contrôles et des factures. L'examen des dépenses des bureaux des sénateurs reposait sur l'approche en deux étapes présentée ci-après, qui comportait un examen vertical et un examen horizontal.

Nous avons soumis aux deux types d'examen un échantillon des dépenses engagées au cours de l'exercice 2008-2009 par certains bureaux de sénateurs, pour vérifier si elles respectaient le *Règlement administratif du Sénat* et les politiques du Sénat et si elles correspondaient aux pratiques de gestion prudente des dépenses utilisées dans les secteurs public et privé.

La vérification a porté sur un échantillon de dépenses des bureaux de 110 sénateurs et a tenu compte des départs, des arrivées et du nombre de sénateurs figurant dans les registres en 2008-2009.

Examen vertical

L'examen vertical visait à choisir dix bureaux de sénateurs et à en examiner les postes de dépenses les plus importants et les secteurs de risque les plus élevés repérés lors de l'évaluation du risque. L'examen visait par surcroît à comparer un échantillon d'articles d'exécution sélectionné parmi les dix bureaux de sénateurs par rapport aux critères de vérification, comme il est mentionné à l'annexe B. Nous avons sélectionné et examiné un total de 91 transactions provenant des dix bureaux retenus.

Nous avons choisi dix bureaux sur l'ensemble des bureaux des sénateurs au moyen d'un outil de sélection aléatoire pour assurer une sélection impartiale à l'aveugle.

Examen horizontal

L'examen horizontal portait sur les postes de dépenses présentant un risque élevé et visait à évaluer si les contrôles et les politiques étaient appliqués uniformément dans l'ensemble des bureaux des sénateurs. Nous nous sommes concentrés sur les éléments à risque élevé cernés lors de l'évaluation du risque. Nous avons fait l'examen horizontal des principaux postes de dépenses (p.ex. déplacements et dépenses d'accueil et de subsistance) de dix bureaux de sénateurs choisis aléatoirement sur un total de 100 bureaux de sénateurs qui n'ont pas fait l'objet de l'examen vertical.

Pour chaque poste de dépenses, nous avons choisi des transactions au hasard parmi l'ensemble des bureaux des sénateurs en utilisant notre outil de sélection aléatoire. Nous n'avons pas divulgué le nom des sénateurs aux membres de l'équipe de vérification. Nous avons choisi et examiné 30 transactions en tout.

Enfin, les marchés de services de personnel ont été désignés comme présentant un risque élevé dans les entrevues, mais ils ont déjà été examinés dans le cadre de la vérification des marchés de service récemment terminée. Les conclusions de cette vérification sont présentées dans le rapport de vérification des marchés de service.

Étape du rapport

Un rapport provisoire sur les constatations préliminaires a été remis au comité directeur à l'étape du rapport de vérification, en septembre 2009.

3.0 Observations et recommandations

3.1 Critère de vérification no1 - Pièces attestant de l'approbation des dépenses et pièces justificatives

Le *Règlement administratif du Sénat* ainsi que ses politiques et procédures sont respectés. Des preuves documentaires appropriées sont présentées à l'appui des demandes de remboursement de dépenses.

Renseignements généraux

Le *Règlement administratif du Sénat* ainsi que ses politiques et procédures sont respectés. Des preuves documentaires appropriées sont présentées à l'appui des demandes de remboursement de dépenses. Le *Règlement administratif du Sénat* (RAS) présente les pouvoirs concernant l'administration du Sénat et le cadre de gestion dans lequel elle s'inscrit. Conformément au RAS, les sénateurs ont droit aux ressources financières et aux services administratifs appropriés et ils ont un pouvoir discrétionnaire absolu pour contrôler et diriger le travail effectué pour eux par leur personnel. Par surcroît, ils sont responsables de l'administration de leurs bureaux respectifs conformément au RAS aux politiques et aux pratiques applicables.

Les politiques du Sénat concernant les dépenses des bureaux des sénateurs reposent sur les principes clés voulant que les sénateurs engagent des dépenses dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires et que les dépenses personnelles ne sont pas remboursables par le Sénat.

Le *Règlement administratif du Sénat* définit les fonctions parlementaires comme ceci: « les obligations et activités se rattachant à la charge de sénateur, où qu'elles soient exécutées, y compris les engagements publics et officiels et les questions partisanes, à l'exclusion cependant des activités suivantes:

(a) l'élection d'un député à la Chambre des communes dans le cadre d'élections régies par la *Loi électorale du Canada*;

(b) les intérêts commerciaux privés d'un sénateur ou d'un membre de sa famille ou de son ménage.

C'est au personnel de la Direction des finances qu'incombe le traitement des demandes de remboursement. En cas d'incertitude quant à la nature d'une dépense, telle qu'elle apparaît sur une demande de remboursement, le personnel de la Direction des finances doit communiquer avec le bureau du sénateur concerné pour obtenir des renseignements additionnels et des preuves documentaires. Si la nature d'une dépense n'est toujours pas claire, il faut en discuter avec un superviseur ou un supérieur de la Direction des finances. À défaut d'éclaircir la question, celle-ci doit être portée à l'attention du sous-comité directeur du Comité de la régie interne.

Selon les *Lignes directrices régissant les déplacements des sénateurs*, ceux-ci doivent transmettre des demandes de remboursement de frais de déplacement signées à la Direction des finances au plus tard 60 jours après leur déplacement. Les demandes de remboursement de frais de déplacement présentées après le délai de 60 jours ne seront réglées qu'avec l'autorisation du Comité directeur de la régie interne.

La politique du Sénat concernant l'utilisation des taxis a été adoptée en 1989. Dans les politiques et les procédures, il est fait état des services de taxi dont peuvent se prévaloir les sénateurs et le personnel de l'Administration et les circonstances dans lesquelles il est possible de demander le remboursement de ces services.

Observations connexes sur les politiques

- Les fonctions parlementaires sont définies dans le RAS, mais il n'y a pas de lignes directrices ou de critères clairs précisant quelles activités correspondent à une fonction parlementaire. Par exemple, aucune directive claire ne permet de faire la différence entre les activités partisanes liées aux activités sénatoriales (dépenses admissibles) et les activités partisanes menées pour un parti politique, activités dont les dépenses peuvent ne pas être admissibles. Cette lacune a une incidence sur le personnel de la Direction des finances chargé du traitement des demandes de remboursement ainsi que sur le degré de compréhension des règles par les bureaux des sénateurs et entraîne un manque d'uniformité dans l'interprétation et le traitement des demandes de remboursement.

- Contrairement aux frais de déplacement, il n'y a actuellement pas d'échéance limite pour la présentation des demandes de remboursement de dépenses non liées aux déplacements. Cette

anomalie entraîne de longs retards et a une incidence sur les processus de clôture d'exercice et sur le rapprochement des comptes AMEX.

- La politique du Sénat concernant l'utilisation des taxis n'a pas été mise à jour depuis 20 ans et ne correspond pas aux pratiques actuelles. Signalons entre autres que dans la politique, il n'est pas question de l'utilisation de coupons de taxi par les sénateurs qui habitent à l'extérieur de la région de la capitale nationale (RCN), dans l'exécution de leurs fonctions parlementaires lorsqu'ils se trouvent dans la RCN. De plus, la politique actuelle prévoit qu'il faut inscrire dans un registre l'émission de tous les coupons de taxi et le détail des déplacements correspondants. Or, la tenue de tels registres ne fait pas actuellement partie des pratiques du Sénat en ce qui concerne l'utilisation des taxis.

Recommandations

- Le Sénat devrait établir des critères et des directives clairs pour préciser quelles activités sont considérées comme fonctions parlementaires. Cela permettrait d'évaluer plus rapidement l'admissibilité des dépenses et faciliterait la tâche non seulement des sénateurs dans la préparation de leurs demandes de remboursement, mais également celle des employés des finances chargés du traitement de ces demandes.

- Le Sénat devrait établir un échéancier pour la présentation des demandes de remboursement de dépenses non liées aux déplacements. Cela assurerait une meilleure gestion financière et contribuerait à réduire les problèmes de rapprochement des comptes lors de l'exercice de clôture.

- Le Sénat devrait constamment revoir et remanier ses documents de politiques de façon à ce qu'ils tiennent compte dans les meilleurs délais des nouvelles décisions. Signalons notamment que la *politique d'utilisation des taxis* ne correspond pas aux pratiques actuelles. Tout remaniement de politique devrait être approuvé par l'autorité compétente.

3.2 Critère de vérification n° 2 – Frais de déplacement

> *Le Règlement administratif du Sénat* et *la politique régissant les déplacements des sénateurs* sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place en ce qui concerne l'utilisation de la carte AMEX, conformément au système des 64 points s'appliquant aux déplacements, notamment pour l'hébergement, les indemnités de repas, les billets d'avion et le transport terrestre. Des pièces justificatives sont présentées à l'appui des dépenses liées aux fonctions parlementaires.

Renseignements généraux

Les déplacements des sénateurs sont régis par un système de points, comme il est énoncé dans le *Règlement administratif du Sénat*, la *politique régissant les déplacements des sénateurs* et les *Lignes directrices sur les déplacements à l'étranger*. Chaque sénateur a droit à 64 points pour ses déplacements au cours d'un même exercice. La *politique régissant les déplacements des sénateurs* fournit certaines indications en ce qui concerne le nombre de points à déduire pour divers déplacements et diverses durées de séjour. Conformément à la politique et aux lignes directrices,

pour chaque période de quatre jours passée dans un endroit précis, le nombre de points à déduire augmente. Les points sont entrés dans le système financier une fois que les demandes de remboursement de frais de déplacement sont traitées par la Direction des finances.

Les sénateurs peuvent utiliser eux-mêmes leurs points ou les attribuer à une personne désignée. Comme il est mentionné dans le RAS, la personne désignée est celle qui est autorisé par un sénateur à effecteur un ou plusieurs déplacements, notamment :

(a) un voyageur désigné par un sénateur;

(b) un enfant à la charge du sénateur;

(c) un employé du Sénat ou du sénateur ou un entrepreneur; ou

(d) une personne accompagnant le sénateur pour des raisons médicales.

Les sénateurs peuvent choisir un voyageur désigné une fois par année.

Conformément à la politique régissant les déplacements, l'original des billets d'avion, des cartes d'embarquement et de tout reçu pertinent doivent aussi être joints aux demandes de remboursement de frais de déplacement.

Le Sénat a mis en place en 1994, la *Politique sur les cartes d'achat et de voyage*. Lors de l'émission de la carte de voyage, le sénateur bénéficiaire doit remplir et signer le formulaire d'*attestation de responsabilités* qui permet l'utilisation de la carte pour les frais de déplacement et les dépenses relatives aux déplacements d'affaires. En outre, la Direction des finances envoie chaque mois aux bureaux des sénateurs un relevé de compte accompagné d'une note de service indiquant les types de dépenses pouvant être imputées à la carte de voyage. Advenant qu'une dépense inadmissible a été faite avec la carte, une autre lettre, précisant les types de dépenses permises est également envoyée.

Le Sénat a récemment remanié les *Lignes directrices sur les déplacements à l'étranger des sénateurs*, qui prévoient dorénavant certaines restrictions. En 2007, cette politique avait été remaniée pour inclure les déplacements à Washington. En 2009, elle a été remaniée de nouveau pour inclure les déplacements à New York, au titre des questions liées aux Nations Unies.

Observations sur les politiques

- Le *Règlement administratif du Sénat* et la *politique régissant les déplacements des sénateurs* ne donnent pas suffisamment d'information concernant le calcul des points en vertu du système de 64 points pour les déplacements comportant un séjour à différents endroits pendant plus de quatre jours. La politique ne précise pas s'il faut déduire davantage de points pour un déplacement de plus de quatre jours ou seulement pour les parties du déplacement qui durent plus de quatre jours. L'interprétation de la politique peut donner lieu à un manque d'uniformité dans la déduction des points alloués à un sénateur.

- Le *Règlement administratif du Sénat* et la *politique régissant les déplacements des sénateurs* ne comportent pas de lignes directrices concernant la fréquence (p. ex., le nombre de déplacements pour accompagnement un sénateur) et l'objet des déplacements des conjoints à l'extérieur de la

RCN et de la région représentée par le sénateur. Il est possible que le public conclue que les conjoints ne se déplacent pas pour s'acquitter de fonctions parlementaires.

- En octobre 2008, les sénateurs ont été verbalement mis au courant d'un nouveau protocole exigeant que tout déplacement d'employés d'un sénateur à l'extérieur de la région que celui-ci soit justifié ou que leur rôle soit précisé. Ce protocole n'a pas été pris en compte dans les lignes directrices de 2008-2009 sur les déplacements des sénateurs.

Observations sur l'examen

- Sur un total de 25 cas examinés, nous en avons relevé six où les cartes de voyage n'ont pas été utilisées correctement pour régler des dépenses d'accueil.

- Dans un cas en particulier, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de carte d'embarquement à l'appui d'un déplacement en avion de la région représentée par le sénateur jusqu'à Ottawa.

- Dans un des 35 cas examinés, notre calcul des points de voyage différait de celui qui avait été fait, compte tenu de notre interprétation des lignes directrices.

Recommandations

- La *politique régissant les déplacements des sénateurs* devrait fournir des directives plus précises sur les points à déduire au titre de déplacements lorsque certaines portions d'un déplacement dépassent quatre jours à un même endroit et assurer l'uniformité du calcul et de la déduction des points pour tous les déplacements des sénateurs.

- Le Sénat devrait examiner la fréquence et les motifs acceptables justifiant les déplacements des conjoints à l'extérieur de la région représentée par un sénateur à l'exception des déplacements à destination de la RCN ou en partance de celle-ci.

- En novembre 2009, le Sénat a mis à jour sa *politique régissant les déplacements* et exige dorénavant que le sénateur concerné et le comité directeur approuvent au préalable les déplacements du personnel du bureau du sénateur à l'extérieur de la région représentée par ce dernier. Le Sénat devrait veiller à ce que cette nouvelle directive soit communiquée comme il se doit à tous les intervenants concernés au Sénat et aux bureaux des sénateurs.

- En mai 2009, le Sénat a mis en œuvre une nouvelle *politique sur les cartes de crédit corporatives* remplaçant la *Politique sur les cartes d'achat et de voyage* en vigueur depuis 1994. Cette nouvelle politique précise que les dépenses d'accueil ne devraient pas être imputées à la carte de voyage des sénateurs. Le Sénat devrait informer officiellement tous les sénateurs des dépenses admissibles sur la carte de voyage et des exigences de la nouvelles politique.

- Le Sénat devrait veiller à ce que l'original des pièces justificatives soit fourni à l'appui des demandes de remboursement, conformément au Règlement administratif et aux politiques et procédures du Sénat. Les demandes de remboursement non accompagnées de pièces justificatives ne devraient être traitées que sur réception d'autres preuves documentaires appropriées avec l'autorisation du directeur de la Direction des finances ou de son représentant.

3.3. Critère de vérification n° 3 - Frais de subsistance

> Le *Règlement administratif du Sénat* et la *Politique sur les frais de subsistance dans la région de la capitale nationale* (RCN) sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place concernant les divers types d'hébergement que choisissent les sénateurs (hôtel, résidence privée, logements à bail).

Renseignements généraux

Le *Règlement administratif du Sénat* et la *Politique sur les frais de subsistance dans la région de la capitale nationale* (RCN) énoncent que les sénateurs dont la résidence principale est située à plus de 100 kilomètres d'Ottawa sont en déplacement lorsqu'ils se trouvent à Ottawa et que, de ce fait, ils ont droit au remboursement de leurs frais de subsistance. Le sénateur peut se faire rembourser soit des frais d'hébergement commercial (hôtel) s'ils sont accompagnés de reçus en bonne et due forme, soit des frais pour un logement loué en présentant une copie du bail, soit une preuve de paiement pour la location d'un logement à un tarif quotidien.

Observation sur la politique

- Contrairement à ce qui est exigé pour la location d'un hébergement commercial ou d'un logement à bail, la *Politique sur les frais de subsistance des sénateurs* n'exige pas la présentation de pièces justificatives pour les dépenses liées à un hébergement privé dans la RCN, notamment une preuve de propriété.

Observations sur l'examen

- Sur 20 cas examinés, nous avons relevé un cas où un paiement de loyer a été réclamé deux fois. La demande de remboursement a été réglée deux fois, soit une première fois après transmission par télécopieur et une seconde fois sur réception des documents originaux. En examinant les avis de dépôts directs, l'adjointe administrative du sénateur a constaté que deux dépôts directs correspondaient au même numéro de réclamation.

-

Recommandations

- La *Politique sur les frais de subsistance des sénateurs dans la région de la capitale nationale* (RCN) devrait être mise à jour pour tenir compte de l'obligation imposée aux sénateurs de fournir des pièces justificatives concernant les dépenses d'hébergement privé comme pour la location d'hébergement commerciaux ou d'un logement à bail.

- Le Sénat devrait s'assurer que, conformément à ses politiques et procédures, l'original des pièces justificatives pertinentes soit présenté à l'appui des demandes de remboursement avant que celles-ci ne soient traitées.

3.4 Critère de vérification n° 4 - Budget de recherche et de bureau

> Le *Règlement administratif du Sénat* et les *Lignes directrices du budget pour les dépenses de recherche et de bureau des sénateurs* sont respectés et des contrôles financiers prudents sont en place, notamment: en ce qui concerne les preuves documentaires appropriées, la séparation des tâches dans les bureaux des sénateurs et à l'Administration, l'approbation et la délégation appropriées des pouvoirs (p. ex., salaires et traitements, déplacements et taxis, service de téléphonie, service sans fil, services Internet, consultants en communications, aide à la recherche, services techniques, consultants en technologie de l'information et autres services).

Renseignements généraux

Aux termes de la *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers du Sénat*, c'est la Direction des ressources humaines (RH) qui a le pouvoir de passer des marchés sur les services de personnel.

La Direction des RH administre les marchés de services de personnel et les contrats du personnel nommé pour une période déterminée pour le compte des bureaux des sénateurs, des comités sénatoriaux, des secteurs des Débats et de l'Administration du Sénat. Les marchés de services ou les lettres d'offres sont établis à la Direction des RH et signés par l'entrepreneur ou l'employé avant le début des travaux ou de l'affectation.

Le processus d'embauche pour un bureau de sénateur peut être lancé directement par un sénateur, lorsque celui-ci a déjà trouvé un candidat. Les bureaux des sénateurs se conforment aux lignes directrices sur l'embauche et la rémunération approuvées par le Comité de la régie interne en mars 2008, sous réserve des limites de leurs budgets de recherche et de bureau. Généralement, les sénateurs engagent des candidats pour répondre aux besoins immédiats à court terme. Dans le cas des employés nommés pour une période déterminée, le sénateur doit évaluer les compétences du candidat et faire parvenir un CV à la Direction des RH pour compléter le dossier de l'employé. Le rôle de la Direction des RH est d'examiner le CV et de vérifier l'expérience du candidat par rapport à la description de travail approuvée par le Sénat. L'offre d'emploi initiale est communiquée par lettre et doit être renouvelée chaque fois qu'un mandat est prolongé pour une période déterminée.

La *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers du Sénat* précise que le pouvoir d'adjudication des marchés de services de consultation appartient à la Direction des finances et vaut pour tous les marchés de cette nature demandés par l'Administration du Sénat ou les bureaux des sénateurs.

Observations sur l'examen

- Les documents de politique du Sénat ne fournissent ni définition claire ni critères à l'égard de ce qui constitue un service de consultation ou un service de personnel, si bien qu'on n'a pas toujours invoqué les pouvoirs appropriés. Sur les 15 cas examinés, nous avons relevé un cas où un contrat de services de consultation pour un sénateur avait été par erreur traité comme un contrat de services de personnel et, de ce fait, on n'est pas passé par l'autorité appropriée pour l'approbation du marché.

- L'examen des dossiers de marchés de services de consultation nous a permis de constater l'absence de documents essentiels (cités précédemment) dans certains dossiers fermés.

- Le Sénat ne prépare pas toujours une offre d'emploi écrite pour les employés nommés pour une période déterminée. L'examen nous a permis de constater l'absence d'offre d'emploi écrite dans un cas sur 20 concernant les employés nommés pour une période déterminée dans les bureaux des sénateurs.

- L'examen a également révélé que, dans 14 des 20 dossiers examinés, l'offre d'emploi avait été signée après l'entrée en service.

- De plus, dans trois des 20 dossiers d'employés nommés pour une période déterminée, il n'y avait pas de CV. Il est donc possible que les compétences de l'employé ne correspondaient pas aux exigences du poste.

Recommandations

- Le Sénat devrait s'assurer qu'il y a toujours des lettres d'offre approuvées pour tous les employés nommés pour une période déterminée.

- Le Sénat devrait préparer une offre d'emploi écrite dans les meilleurs délais pour tous les employés nommés pour une période déterminée afin que la personne visée reçoive une lettre d'offre d'emploi avant de commencer à travailler.

- La Direction des RH devrait veiller à ce que les CV soient périodiquement mis à jour, de façon à pouvoir comparer l'expérience du candidat aux exigences de son poste, dans le cas d'employés nommés pour une période déterminée.

- Les politiques du Sénat devraient être mises à jour pour qu'on y ajoute des lignes directrices et des critères clairs à l'égard des marchés de services de consultation et de services de personnel, de façon que des processus appropriés soient suivis et qu'on ait recours aux autorités compétentes.

- Lorsqu'il administre des marchés, le Sénat devrait s'assurer que tous les documents nécessaires sont correctement remplis et conservés.

3.5 Critère de vérification n° 5 - Dépenses diverses

La limite est de 5 000 $ (p. ex., dépenses d'accueil, cadeaux et articles promotionnels) pour les dépenses pouvant être portées au compte de frais divers. Les lignes directrices sont respectées et des contrôles financiers prudents sont en place, on trouve notamment des reçus et des preuves d'utilisation des formulaires normalisés pour la réclamation des dépenses d'accueil.

Renseignements généraux

Dans sa *Politique sur les dépenses diverses*, le Sénat a prévu une limite de dépense annuelle de 5 000 $ par sénateur pour les dépenses d'accueil, les cadeaux et les dépenses promotionnelles. Cette politique exige que tous les bureaux des sénateurs tiennent un registre complet des dépenses d'accueil. Les sénateurs doivent signer leurs demandes de remboursement qui doivent être présentées sur un formulaire normalisé attestant que les dépenses ont bel et bien été engagées dans l'exercice de fonctions parlementaires. Depuis juillet 2008, les sénateurs sont tenus de préciser l'objet des activités d'accueil. Le président du Comité de la régie interne a d'ailleurs fait parvenir une note de service aux bureaux des sénateurs à ce sujet.

Les sénateurs doivent également préciser sur le formulaire de réclamation normalisé le nombre d'invités du Sénat et de l'extérieur qui ont assisté à l'activité en question.

Pour ce qui est des cadeaux officiels et des articles promotionnels, il est indiqué dans la *Politique sur les dépenses diverses* qu'on peut acheter des cadeaux et des articles promotionnels d'une valeur maximale de 100 $ chacun, qui doivent être représentatifs du Sénat et du Parlement du Canada.

Observation sur la politique

- La politique actuelle sur les cadeaux officiels et les articles promotionnels n'exige pas que les sénateurs précisent le nom des bénéficiaires et le moment de la remise. Il est possible que le public conclue que les cadeaux ne sont pas donnés dans le cadre de fonctions parlementaires.

Observations sur l'examen

- L'examen nous a permis de constater que dans 13 cas sur 25, les activités d'accueil dont on demandait le remboursement n'étaient que peu documentées et ne faisaient l'objet que d'une description minimale quant à leur raison d'être et au nombre d'invités qui y avaient participé. Nous avons demandé des renseignements additionnels sur ces 13 cas et nous avons obtenu 6 réponses satisfaisantes concernant la raison d'être de l'activité et le nombre de participants. Toutefois, nous avons constaté un manque d'uniformité et d'organisation en matière de soutien d'un bureau à l'autre (p. ex., entrées de calendrier électroniques et manuscrites et courriels). L'absence d'une liste d'invités pour des demandes de remboursement d'activités d'accueil complique la tâche du personnel de la Direction des finances lorsqu'il s'agit d'évaluer si les dépenses sont raisonnables par rapport aux limites prévues pour les indemnités de repas. Il est également possible que des dépenses inadmissibles soient remboursées.

- Dans 2 cas sur 25, nous avons constaté que la demande de remboursement de dépenses d'accueil n'avait pas été présentée sur le formulaire réservé à cette fin. Dans les deux cas, le bureau du sénateur avait envoyé une lettre ou une note de service pour demander le remboursement. Compte tenu de l'absence de formulaires appropriés à l'appui des demandes, il est possible que les dépenses n'aient pas fait l'objet de la certification appropriée.

- Dans 3 cas sur 25, nous avons constaté que les originaux des reçus n'ont pas été fournis à l'appui de la demande de remboursement.

- De plus, dans 4 cas sur 25, des demandes de remboursement de dépenses diverses ont été signées par un employé du bureau du sénateur plutôt que par le sénateur lui-même ou par une personne investie de l'autorité appropriée.

Recommandations

- Les bureaux de sénateurs devraient tenir des dossiers complets fournissant les détails des dépenses pour chaque activité d'accueil, conformément à la Politique sur le compte de frais divers. Par surcroît, le Sénat devrait donner des directives aux bureaux des sénateurs sur la façon de tenir ces dossiers pour faciliter le travail d'enregistrement et en assurer l'uniformité.

- Il faudrait mettre à jour la section de la Politique sur le compte de frais divers et y ajouter les nouvelles exigences de divulgation, soit préciser le bénéficiaire du cadeau et le moment de sa remise, en ce qui concerne les demandes de remboursement de dépenses pour des cadeaux et/ou des articles promotionnels achetés par des sénateurs.

- Avant de traiter une demande de remboursement, le Sénat devrait s'assurer que les originaux des documents nécessaires ont été fournis et que la demande a été signée ou approuvée par le sénateur concerné.

3.6 Critère de vérification n^{o} 6 – Examen et surveillance

> Examen et surveillance - Des mesures appropriées pour l'examen ainsi que pour la surveillance et le contrôle de gestion sont en place, notamment un processus d'approbation des demandes de remboursement et le renvoi au Comité de la régie interne des demandes concernant les contrats à fournisseur unique, s'il y a lieu.

Renseignements généraux

Conformément au *Règlement administratif du Sénat* (RAS), les dépenses engagées par les sénateurs au titre de leurs fonctions parlementaires sont remboursées par le Sénat.

Lorsqu'ils présentent une demande de remboursement, les sénateurs certifient que les dépenses ont été engagées au titre d'activités parlementaires ou conformément au RAS. À l'heure actuelle, les sénateurs sont tenus d'examiner, d'approuver et de présenter des demandes de remboursement pour toutes leurs dépenses de déplacement et d'accueil et pour leur frais de subsistance.

La Direction des finances envoie au bureau de chaque sénateur un rapport mensuel faisant état de toutes les dépenses inscrites au budget de celui-ci et du solde de ses points dans le système des 64 points. Les sénateurs doivent signaler toute divergence à la Direction des finances.

Observation

- À l'heure actuelle, il n'y a pas de deuxième niveau d'approbation des demandes de remboursement de dépenses des sénateurs.

Recommandation

- Le Sénat devrait envisager la possibilité de créer un deuxième niveau dans le processus d'approbation des dépenses des sénateurs. Dans les organisations des secteurs public et privé on trouve maintenant un deuxième niveau d'approbation à l'égard de l'ensemble des rapports de dépenses, y compris ceux des PDG.

- Notre recherche révèle également qu'une autre assemblée législative (celle de Terre-Neuve) prévoit la divulgation des dépenses des représentants élus. Cette pratique correspond également aux protocoles visant les ministres et les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Le Sénat devrait envisager la divulgation proactive des dépenses des bureaux des sénateurs sur le site Internet externe du Sénat, pour accroître sa transparence sur le plan financier.

4.0 Conclusion

Notre vérification a permis de relever certains éléments à améliorer dans les politiques et les procédures du Sénat concernant les dépenses des bureaux des sénateurs, notamment les frais de déplacement, les dépenses de recherche et de bureau, les dépenses diverses et les frais de subsistance.

La firme Ernst & Young apprécie et remercie tout les employés du Sénat pour leur coopération durant les vérifications.

Réponse du Sénat au rapport de la vérification et mesures de suivi

Après avoir pris connaissance du rapport, les gestionnaires du Sénat estiment que les conclusions sont valides et ils approuvent les recommandations présentées.

Un plan d'action a été établi pour donner suite aux recommandations, et un certain nombre d'initiatives ont déjà été menées à terme. Un nouveau rapport de divulgation publique a été produit et sera mis en œuvre dès janvier 2011. Ce rapport, qui paraîtra tous les trois mois, rendra publics les frais de déplacement, les dépenses de bureau et les frais d'accueil de chaque sénateur. Les nouvelles règles pour la présentation en temps utile des demandes de remboursement ont été approuvées et mises en œuvre. La *Politique sur les frais de subsistance des sénateurs dans la région de la capitale nationale* a été revue et des changements y ont été apportés. De nouveaux processus administratifs ont également été instaurés afin que les exigences de documentation concernant les contrats et les demandes de remboursement soient respectées.

Diverses autres initiatives sont en cours et devraient se terminer au cours des prochains mois. Une nouvelle *Politique sur le système des 64 points de déplacement des sénateurs* est en préparation pour

répondre à plusieurs recommandations concernant les pratiques et les lignes directrices actuelles. D'autres politiques sont examinées et des mesures sont prises actuellement pour que les nouvelles exigences et les nouvelles dispositions des politiques soient communiquées en temps utile à tous les sénateurs.

Le Comité de la régie interne a examiné le plan d'action et est convaincu que, lorsque toutes les initiatives auront été menées à terme, il aura été donné suite adéquatement aux recommandations provenant de la vérification.

Annexe A : Politiques relatives aux dépenses de bureau des sénateurs

1. Règlement administratif du Sénat (RAS) 2004, modifié en 2007 et en 2009
2. Politique et lignes directrices régissant les déplacements des sénateurs, 26 juin 1990
3. Note : Décision du CRI, 29 mai 2009
4. Système des 64 points de déplacement – Voyages à l'étranger des sénateurs – Lignes directrices
5. Frais de subsistance des sénateurs dans la RCN – Lignes directrices, modifiées le 1er avril 2007
6. Frais de subsistance des sénateurs dans la RCN – Procédures, modifiées le 1er avril 2007
7. Budget des dépenses de recherche et de bureau des sénateurs – Résumé des lignes directrices, modifié le 22 mai 2008
8. Budget des dépenses de recherche et de bureau des sénateurs - Procédures modifiées le 22 mai 2008
9. Compte de frais divers – Lignes directrices, modifiées le 10 juin 2008 (comprend les frais d'accueil, les cadeaux officiels et les articles promotionnels)
10. Compte de frais divers – Procédures, modifiées le 1er avril 2007
11. Politique sur les livres et les abonnements, modifiés le 18 juillet 2005 et le 16 juillet 2008
12. Politique sur l'utilisation des taxis par les sénateurs

Annexe B : Données financières et données d'échantillonnage des bureaux des sénateurs

En raison de leur nature confidentielle, les données indiquées à l'annexe B du rapport d'Ernst & Young ne figurent pas dans le présent rapport. Ces données ont été utiles à l'examen de la vérification et figurent dans le rapport original d'Ernst & Young; même si elles ne sont pas incluses dans le présent rapport, le lecteur peut très bien comprendre les observations et les recommandations.

II. Vérification des marchés de services

Le rapport suivant a été préparé par la firme Ernst & Young

Résumé

En mai 2009, le Comité de la régie interne a adopté une politique, une charte et un plan de vérification interne. Le plan de vérification a cerné et évalué les principaux risques susceptibles d'entraver les efforts du Sénat dans la poursuite des buts et objectifs de gestion interne.

Le processus de passation des marchés a été défini comme l'un des principaux secteurs pour l'exécution d'une vérification interne en 2009 - 2010.

Les processus de passation des marchés du Sénat sont des processus de gestion clés qui appuient le rôle et le mandat de l'institution. Au cours de l'exercice terminé en 2008-2009, le Sénat a engagé pour des marchés de consultation, de services juridiques et de services de personnel en ressources humaines (RH) des dépenses de quelque 3,8 millions de dollars à l'Administration du Sénat et de 10,5 millions de dollars dans les bureaux des sénateurs (ce qui englobe les employés nommés pour une période déterminée). Ces montants correspondent à 4,6 % et à 12,9 % respectivement du total des dépenses de fonctionnement du Sénat, soit 81 millions de dollars en 2008 - 2009.

La vérification a été recommandée par le Sous-comité de la vérification et approuvée par le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration. L'objectif visait à fournir au Sénat une vérification indépendante des processus de passation des marchés de services et de déterminer les points d'amélioration.

Le présent rapport donne des détails sur les objectifs, la portée et l'approche de la vérification et présente les principales constatations et observations faites au cours de la vérification, effectuée entre juillet et septembre 2009.

Voici un résumé des principales recommandations:

1. Autorités, rôles et responsabilités

- Il faudrait mettre à jour les politiques du Sénat de manière à avoir une orientation et des critères plus clairs à l'égard des services de consultation et de services de personnel, de façon que des processus appropriés soient suivis et qu'on ait recours aux autorités compétentes.

- Le Sénat devrait renforcer ses pratiques en matière de passation de marchés pour veiller à ce que, pour tous les marchés de services de consultation, de services juridiques et de services de personnel, un contrat écrit soit en place et que les autorités compétentes aient donné leur approbation.

- Les seuils d'approbation par l'autorité financière devraient être abaissés pour les marchés de services de personnel, de façon à se rapprocher davantage de ceux qui s'appliquent aux services de consultation et juridiques, étant donné le risque et l'importance associés aux services de personnel.

- Le Sénat devrait améliorer la séparation des tâches dans la gestion des marchés de services juridiques. À tout le moins, le groupe chargé de passer les marchés de services juridiques ne devrait pas s'occuper de l'approbation de la facture correspondante.

2. Meilleure valeur qualité/prix, offres et sélection

- Le Sénat devrait veiller à ce que la Direction des ressources humaines ait de bonnes communications avec les bureaux des sénateurs et leur donne une orientation et des conseils en ce qui concerne les mesures de dotation de façon à repérer tout risque de formation d'une relation employeur-employé et à prendre les mesures voulues à cet égard. Lorsqu'un sénateur a fait usage de sa discrétion en matière de dotation et que ce risque n'a pas été atténué, toute relation employeur-employé présumée doit être signalée rapidement au Comité directeur de la régie interne.

- Le Sénat devrait veiller à ce que des marchés et des bons de commande écrits soient en place pour les services juridiques, conformément aux pratiques prudentes en matière d'approvisionnement, et à ce qu'il y ait des contrôles et pratiques analogues pour les marchés de consultation et de services de personnel au Sénat.

- Le Sénat devrait mettre en place des arrangements en matière d'approvisionnement avec des fournisseurs de services juridiques et de services de rédaction législative. Ces arrangements devraient être approuvés par le greffier du Sénat et/ou le Comité directeur de la régie interne, selon le cas, et être utilisés au gré des besoins.

3. Mécanisme d'examen

- Le Sénat devrait appliquer un processus permanent pour l'examen des marchés, des services de consultation et de personnel, des montants versés aux fournisseurs et entrepreneurs afin de contrôler les risques perçus de fractionnement de marché et de garantir le niveau voulu de transparence et de surveillance de gestion.

4. Administration des marchés

- Le Sénat devrait veiller à ce que toute la documentation soit correctement établie et conservée, lorsqu'il s'agit d'administrer des marchés de consultation et de services de personnel et des contrats d'employés nommés pour une période déterminée.

- Le Sénat devrait prendre dans les meilleurs délais les mesures administratives à l'égard des marchés de consultation et de services de personnel et les contrats d'employés nommés pour une période déterminée de façon qu'un marché ou contrat soit en place avant le début du travail de la personne dont les services ont été retenus.

5. Contrôles financiers

- Le Sénat ne devrait pas approuver ni présenter pour paiement des factures pour services de personnel avant que les services n'aient été assurés.

Le texte principal du rapport présente d'autres recommandations, décrit le contexte et propose des observations. Nous savons également que la direction du Sénat a déjà commencé à prendre des mesures pour donner suite à certaines des recommandations formulées dans le présent rapport.

En étudiant les recommandations du présent rapport, le Sénat devrait songer à centraliser en une fonction unique les pouvoirs en matière de marchés, qui sont actuellement répartis entre les Finances, les Ressources humaines et les Services juridiques. Ce modèle serait conforme aux pratiques exemplaires observées dans d'autres organisations du gouvernement fédéral et dans le secteur privé.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

En 2007-2008, le Comité de la régie interne a convenu de mettre en place une fonction permanente de vérification interne pour le Sénat, conforme aux normes internationales et aux principales pratiques qui ont cours dans les secteurs public et privé. En mai 2009, ce même comité a adopté une politique, une charte et un plan de vérification. Le plan de vérification a cerné et évalué les principaux risques susceptibles d'entraver les efforts du Sénat dans la poursuite des buts et objectifs de sa gestion interne, et il a proposé un plan triennal de vérification interne afin de faciliter l'atténuation de ces risques.

Le processus de passation des marchés a été défini comme l'un des principaux secteurs visés pour l'exécution d'une vérification interne en 2009-2010.

Les processus de passation des marchés du Sénat sont des processus de gestion clés qui appuient le rôle et le mandat de l'institution. Au cours de l'exercice terminé en 2008-2009, le Sénat a engagé pour des marchés de consultation, de services juridiques et de services de ressources humaines (RH) et de personnel des dépenses de quelque 3,8 millions de dollars à l'Administration du Sénat et de 10,5 millions de dollars dans les bureaux des sénateurs (ce qui englobe les employés nommés pour une période déterminée). Ces montants correspondent à 4,6 % et à 12,9 % respectivement du total des dépenses de fonctionnement du Sénat, qui ont été de 81 millions de dollars en 2008-2009.

Le Comité directeur de la régie interne du Sénat a commandé la présente vérification et le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration en a approuvé l'exécution. L'objectif visait à fournir à la direction du Sénat une évaluation indépendante des processus de passation des marchés et de déterminer les points d'amélioration.

1.2 Objectifs, portée et critères de la vérification

Les objectifs de vérification dont il est ici rendu compte étaient d'examiner les contrôles financiers et de gestion à l'égard des processus relatifs aux marchés au Sénat. Les activités relatives à l'approvisionnement et aux marchés qui ont été étudiées sont celles des bureaux des sénateurs, de l'Administration du Sénat, des comités du Sénat et des caucus.

Le processus des marchés comprend le paiement, les modifications et prorogations de marchés, ainsi que les pouvoirs et responsabilités à l'égard des marchés à l'Administration du Sénat et dans les bureaux des sénateurs. La vérification a également porté sur le risque de formation de relations employeur-employé avec le personnel nommé pour une période déterminée.

La vérification ne portait pas sur l'approvisionnement en biens. La plupart des biens dont le Sénat fait l'acquisition servent aux technologies d'information, aux communications et au fonctionnement. Leur acquisition relève de processus centralisés qui sont administrés par le groupe des Finances, qui fait partie de l'Administration du Sénat.

Les critères de vérification appliqués se fondent sur les éléments principaux concernant les marchés qui se trouvent dans les politiques et directives du Sénat[1] :

- *Pouvoirs, rôles et responsabilités* - Le pouvoir a été délégué et il est exercé avec prudence, conformément aux instruments de délégation et avec une séparation appropriée des tâches.

- *Rapport qualité/prix, offres et sélection* - Des pratiques prudentes d'approvisionnement sont en place pour favoriser des offres concurrentielles, prévenir le fractionnement des marchés et faire respecter les délégations de pouvoir pour les marchés à fournisseur unique (p. ex., appel à la concurrence pour les services de consultation de plus de 35 000 $, et les marchés avec un fournisseur unique sont approuvés par le greffier du Sénat si leur valeur est de moins de 100 000 $ et par le Comité de la régie interne si leur valeur dépasse ce montant).

- *Mécanisme d'examen* - Des mécanismes appropriés d'examen sont en place pour assurer la surveillance et le contrôle, de façon à optimiser les dépenses dans l'utilisation des ressources, du point de vue global de la gestion et de la prise de décisions (p. ex., rédaction de notes d'information à l'intention de la Régie interne pour les marchés à fournisseur unique).

- *Administration des contrats* - Des contrats sont en place, ils sont conformes à des modèles uniformes et ils sont appuyés par des énoncés des travaux et des bons de commande. Les bons de commande sont utilisés et traités dans les meilleurs délais. Il y a des politiques et lignes directrices pour appuyer la gestion des marchés.

- *Contrôles financiers* - Des contrôles financiers prudents sont en place : on établit des bons de commande, les approbations sont données conformément à la délégation de pouvoirs, les données sont consignées rapidement et avec exactitude dans le système financier des commandes d'achat et les factures à payer sont approuvées.

[1] Politique générale du Sénat sur la gestion du matériel.

La vérification a porté sur les politiques et pratiques en place pendant l'exercice 2008-2009 et la période où s'est effectué le travail sur le terrain.

2.0 Approche et méthodologie

La vérification s'est déroulée en trois étapes:

- Planification;
- Exécution et examens;
- Rapport.

Planification

À l'étape de la planification, le risque a été évalué au moyen d'entrevues auprès de membres clés de l'Administration du Sénat. Il s'agissait de comprendre les risques et enjeux principaux liés au processus des marchés ainsi que les processus en place pour gérer ces risques et enjeux. La documentation de l'actuelle série de politiques et procédures du Sénat a été étudiée en détail, et on a passé en revue l'application des processus pour repérer les principaux contrôles dans les trois secteurs où des marchés sont conclus : Direction des finances, Direction des ressources humaines (RH) et Services juridiques.

Évaluation du risque

L'évaluation du risque visait à cerner des sujets d'intérêt particulier qui pouvaient avoir une incidence sur l'efficacité et l'efficience des processus relatifs aux marchés dans l'ensemble des services du Sénat. Cette évaluation a permis d'identifier les secteurs qui ont constitué le point de départ du travail de vérification à entreprendre et elle a fourni à la direction une idée de l'état du contexte des contrôles à l'égard des marchés. Parmi les sujets d'intérêt qui ont été remarqués, notons les suivants:

- *Autorité compétente pour la passation des marchés.* Le Sénat a délégué le pouvoir de passer des marchés à trois groupes au sein de l'Administration : Direction des finances, pour les marchés de services de conseils, Bureau du légiste et conseiller parlementaire pour les services juridiques et législatifs et enfin Direction des ressources humaines pour les marchés de services de personnel. Il existe un risque à l'égard duquel des pratiques prudentes en matière de marchés n'ont pas toujours été mises en place et appliquées dans chacune des entités de l'organisation et également un risque que toutes les compétences voulues à l'égard des marchés ne soient pas en place.

- *Relation employeur-employé.* L'Administration du Sénat et les bureaux des sénateurs retiennent les services de personnel dans le cadre de contrats plutôt que de relations employeur-employé. Les entrepreneurs qui offrent des services pendant une période prolongée à la faveur de prorogations ou de renouvellements de marchés peuvent être considérés comme des employés, et il existe alors un risque que le Sénat soit perçu comme un employeur, ayant à ce titre l'obligation de fournir des avantages sociaux.

- *Marchés en bonne et due forme.* L'Administration du Sénat et les bureaux des sénateurs n'ont pas nécessairement toujours mis en place des marchés de service en bonne et due forme. Il y a donc un risque que les conditions ne soient pas bien définies et que la définition des services à assurer ne

soit pas claire, ce qui pourrait affaiblir la position du Sénat en cas de litige, l'exposant à des poursuites pour dommages, et ses recours seraient limités.

- *Respect des pratiques prudentes en matière d'approvisionnement.* Différentes politiques et lignes directrices sont en place pour les marchés de services de personnel et pour les marchés de services juridiques et de consultation. Comme elles sont appliquées par des groupes différents, il est possible que ne soient pas suivies les pratiques prudentes en matière d'approvisionnement (p. ex., soumissions avec ou sans appel d'offres, rapport qualité-prix, énoncés de travaux clairement documentés) ou qu'elles ne soient pas comprises clairement dans l'ensemble des services du Sénat.

Exécution et examens

Nous avons obtenu les données financières des principaux comptes financiers identifiés à l'étape de l'évaluation du risque sur une période de trois ans, soit 2009, 2008 et 2007, afin de comparer les chiffres réels par rapport à ceux qui étaient prévus au budget et d'analyser les tendances. Nous avons ensuite utilisé notre logiciel de sélection d'échantillon pour choisir et examiner des opérations. Les éléments échantillonnés proviennent de chacune des trois entités de l'organisation (Finances, Services juridiques et Ressources humaines) chargées de passer des marchés. L'étendue du contrôle par échantillonnage a été établi en fonction du seuil d'importance relative de l'opération et du risque attenant, dont il a été question lors des discussions sur l'évaluation du risque avec la direction, afin d'assurer une couverture suffisante de tous les domaines.

L'annexe A présente un résumé des comptes financiers utilisés pour prélever l'échantillon ainsi que l'information financière historique sur cette période de trois ans.

En nous appuyant sur les résultats de la planification et le plan détaillé des vérifications, nous avons fait les vérifications de la mission au moyen d'un ensemble d'entrevues et d'examens des contrôles des marchés. Nous avons ainsi examiné 65 paiements pour y déceler la présence de contrôles aussi bien dans l'Administration du Sénat que dans les bureaux des sénateurs. Les trois services de l'organisation qui ont des pouvoirs en matière de marchés sont les suivants :

1. Direction des finances – Services de consultation (25 paiements de l'Administration et des bureaux des sénateurs).

2. Bureau du légiste et conseiller parlementaire – Services juridiques et législatifs (cinq paiements de l'Administration et des bureaux des sénateurs).

3. Direction des ressources humaines (RH) – Marchés de services de personnel et contrats d'employés nommés pour une période déterminée (cinq paiements pour des marchés de services de l'Administration, 10 paiements pour des marchés des services des bureaux des sénateurs et 20 paiements pour des contrats d'employés nommés pour une période déterminée.

Un rapport provisoire sur les constatations préliminaires a été remis au Comité directeur à l'étape du rapport sur la vérification, en septembre 2009.

3.0 Observations et recommandations

3.1 Critère de vérification no 1 – Pouvoirs, rôles et responsabilités

> *Pouvoirs, rôles et responsabilités - Le pouvoir a été délégué et il est exercé avec prudence, conformément aux instruments de délégation et avec une séparation appropriée des tâches.*

3.1.1 Observations générales

L'exercice du pouvoir à l'égard des dépenses dans les bureaux des sénateurs est guidé par le *Règlement administratif du Sénat* (RAS), alors que les pouvoirs en matière de marchés sont attribués à l'Administration du Sénat et sont guidés par la *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers*.

3.1.2 Marchés de services de consultation

La *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers du Sénat* précise que le pouvoir d'adjudication des marchés de services de consultation appartient à la Direction des finances et vaut pour tous les marchés de cette nature demandés par l'Administration du Sénat ou les bureaux des sénateurs.

Selon la *Politique générale sur la gestion du matériel du Sénat*, la limite des marchés pour les services de consultation est fixée à 35 000 $. Au-delà de ce montant, il faut faire appel à la concurrence et demander l'approbation du greffier du Sénat pour les marchés de plus de 100 000 $ auprès d'un fournisseur unique.

Observations

- La documentation sur la politique du Sénat ne donne ni définition claire ni critères à l'égard de ce qui constitue un service de consultation et un service de personnel, si bien qu'on n'a pas toujours eu recours aux autorités compétentes appropriées.

- Le Sénat n'a pas toujours des contrats écrits en bonne et due forme pour tous les services de consultation. D'après nos vérifications, il n'y a pas de contrat écrit pour un marché de services de consultation parmi les dix qui ont été examinés. Il ne s'appuie donc pas sur un pouvoir de la Direction des finances.

Recommandations

- Il faudrait mettre à jour les politiques du Sénat pour proposer une orientation et des critères plus clairs à l'égard des services de consultation et de personnel, de façon que des processus appropriés soient suivis et qu'on ait recours aux pouvoirs qui conviennent.

- Le Sénat devrait renforcer ses pratiques en matière de passation de marchés pour veiller à ce que, pour tous les marchés de services de consultation, un contrat écrit soit en place et que les autorités compétentes aient donné leur approbation.

3.1.3 Marchés de services de personnel aux Ressources humaines

Aux termes de la *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers du Sénat*, c'est la Direction des ressources humaines qui a le pouvoir de passer des marchés sur les services de personnel. La limite est fixée à 100 000 $ et elle s'applique à tous les marchés de services de personnel demandés par l'Administration du sénat, les comités ou les bureaux des sénateurs. Les marchés portant sur des services de personnel d'une valeur supérieure à 100 000 $ doivent être approuvés par le Comité de la régie interne.

La limite des marchés de services de personnel relevant des bureaux des sénateurs dépend des fonds disponibles dans les budgets des sénateurs, mais on ne peut dépasser les limites salariales définies dans les descriptions de travail du Sénat. Bien que le pouvoir de prendre l'engagement revienne au sénateur, celui de passer le marché appartient toujours à la Direction des ressources humaines. Le *Règlement administratif du Sénat* (RAS) prévoit : « Les membres du personnel du sénateur sont embauchés, maintenus dans leurs fonctions et licenciés par l'Administration du Sénat à la demande du sénateur et à son entière discrétion… »

Observations

- La documentation sur la politique du Sénat ne donne ni définition claire ni critères à l'égard de ce qui constitue un service de consultation et un service de personnel, si bien qu'on n'a pas toujours eu recours aux autorités compétentes appropriées. Dans deux des 25 cas examinés, nous avons remarqué un cas ou un marché de services de consultation avait été traité comme s'il s'agissait d'un marché de services de personnel, de sorte que le marché n'a pas été approuvé par l'autorité compétente.

- Il existe dans l'administration des marchés de services de personnel un plafond de pouvoir financier plus élevé que pour les marchés de services de consultation, établi à 35 000 $, les marchés de services juridiques, fixé également à 35 000 $, et les services juridiques et de rédaction législative, plafonné à 5 000 $.

Recommandations

- Il faudrait mettre à jour les politiques du Sénat pour proposer une orientation et des critères plus clairs à l'égard des services de consultation et du personnel, de façon que des processus appropriés soient suivis et qu'on ait recours aux autorités compétentes.

- Le plafond autorisé pour les marchés de services de personnel devrait être abaissé pour se rapprocher davantage de ceux des services de consultation et juridiques, compte tenu du risque et de l'importance relative associés aux services de personnel.

3.1.4 Marchés de services juridiques

Selon la *Politique sur la délégation des pouvoirs financiers du Sénat*, le pouvoir de passer des marchés de services juridiques appartient au Bureau du légiste et conseiller parlementaire (Services juridiques). En outre, le légiste a le pouvoir de passer des marchés de rédaction législative d'un maximum de 35 000 $ et des marchés de 5 000 $ pour la prestation de services professionnels du domaine juridique.

Le légiste adjoint a le pouvoir d'autoriser des marchés de services professionnels dans le domaine juridique jusqu'à concurrence de 5 000 $.

Il incombe au légiste de passer les marchés de services de rédaction législative, alors que le légiste adjoint se charge des marchés de services juridiques à l'appui de l'Administration du Sénat. Le légiste et le légiste adjoint doivent tous les deux approuver le paiement des factures pour services juridiques présentées par les fournisseurs. Par exemple, lorsqu'un marché a été administré par le légiste, le légiste adjoint signe également pour signifier qu'il a pris connaissance de la facture.

Observations

- La séparation des tâches laisse à désirer dans l'administration des marchés de services juridiques, car les demandes de services sont faites, les factures reçues et approuvées à l'intérieur des seuls Services juridiques. Cette séparation insuffisante des tâches affaiblit le cadre de contrôle des marchés de services juridiques.

Recommandation

- Le Sénat devrait améliorer la séparation des tâches dans la gestion des marchés de services juridiques. À tout le moins, le groupe chargé de passer les marchés de services juridiques ne devrait pas s'occuper de l'approbation de la facture correspondante.

3.2 Critère de vérification no 2 – Rapport qualité/prix, offres et sélection

> *Rapport qualité/prix, offres et sélection* – Des pratiques prudentes d'approvisionnement sont en place pour favoriser des offres concurrentielles, prévenir le fractionnement des marchés et faire respecter les délégations de pouvoir pour les marchés négociés sans mise en concurrence (p. ex., marché par adjudication pour les services de consultation de plus de 35 000 $, et les marchés négociés sans mise en concurrence sont approuvés par le greffier du Sénat si leur valeur est de moins de 100 000 $ et par le Comité de la régie interne si leur valeur dépasse ce montant).

3.2.1 Marchés de services de personnel des Ressources humaines

Il existe trois catégories d'emploi pour retenir des services de personnel et engager des employés pour une période déterminée. La Direction des RH se charge de l'administration pour les bureaux des sénateurs. Les catégories et leurs critères sont les suivants :

Marchés de services de personnel pour de brèves périodes (catégorie I) :

- Personnes engagées pour répondre à des besoins à court terme;
- Il n'y a pas de déductions à la source; aucun avantage social ni autre droit ne sont accordés;
- Les paiements se font sur présentation de factures.

Employés nommés pour une période de moins de six mois (catégorie II) :

- Personnes engagées pour une période qui ne dépasse pas six mois;
- Il y a certaines déductions à la source (Régime de pensions du Canada, assurance-emploi et impôt sur le revenu);
- Aucun avantage social;
- Paiement ou rémunération aux deux semaines.

Employés nommés pour plus de six mois (catégorie III) :

- Personnes engagées pour une période ininterrompue de plus de six mois et d'un maximum d'un an;
- Il y a certaines déductions à la source (Régime de pensions du Canada, assurance-emploi et impôt sur le revenu);
- Avantages sociaux;
- Paiement ou rémunération aux deux semaines.

Comme il a déjà été signalé, aux termes du chapitre 4:04 du RAS, le personnel du bureau de chaque sénateur est engagé à la seule discrétion du sénateur. Il faut ajouter que le chapitre 2:05 du RAS prévoit ce qui suit : « Dans le cas où un sénateur semble contrevenir à une loi, une règle administrative, une politique ou un usage, l'Administration du Sénat peut renvoyer l'affaire au comité directeur en vue d'un ordre et, en attendant la décision de celui-ci, s'abstient de participer à la conduite en question ou de prendre toute autre mesure à cet égard. » En mai 2009, le Sénat a présenté au Comité directeur de la régie interne une note d'information, Contrôles relatifs aux contrats de service, qui reconnaît que la question des relations employeur-employé peut être un sujet de préoccupation pour le Sénat.

Observations

- Par suite de nos discussions avec des membres de la direction, nous croyons comprendre que, dans certains cas, l'Administration du Sénat a administré des contrats de services de personnel pour le compte de bureaux de sénateur qui ont donné lieu à des relations employeur-employé et à des demandes d'avantages sociaux adressées au Sénat. L'existence même de relations employeur-employé tient en partie au fait qu'on n'est pas assez sensibilisé au risque, dans les bureaux des sénateurs, et au fait que des sénateurs décident de retenir des services de personnel ou d'engager des employés en dépit de ce risque. Si la Direction des RH n'a pas de bonnes communications avec les bureaux des sénateurs et ne leur donne pas d'orientation et de conseils, on court le risque que des erreurs de classification des entrepreneurs et des employés ne se produisent, ce qui peut faire apparaître des relations employeur-employé et la réclamation d'avantages sociaux auprès du Sénat.

- À partir de nos discussions avec la direction et de notre examen des marchés de services de personnel, nous pouvons conclure à l'absence généralisée de documentation attestant l'existence de stratégies de recours à la concurrence pour les marchés de services de personnel. Comme il a déjà été mentionné, le sénateur dispose d'une complète discrétion.

Recommandations

- Le Sénat devrait veiller à ce que la Direction des RH ait de bonnes communications avec les bureaux des sénateurs et leur donne une orientation et des conseils en ce qui concerne les mesures de

dotation de façon à repérer les risques de formation de relations employeur-employé et à prendre les mesures voulues à cet égard. Lorsqu'un sénateur a fait usage de sa discrétion en matière de dotation et que ce risque n'a pas été atténué, toute relation employeur-employé possible devrait être signalée rapidement au Comité directeur de la régie interne.

- Sénat devrait s'assurer que, comme pratique prudente de passation des marchés, des stratégies de recours à la concurrence sont employées autant que possible pour les services de personnel.

3.2.2 Marchés de services juridiques

Les services juridiques comprennent 1) les services et conseils juridiques généraux comme les avis juridiques ou les conseils sur le contentieux et 2) les services de rédaction législative pour les projets de loi du Sénat. Les demandes de services peuvent provenir des Services juridiques, d'un sénateur ou d'un comité sénatorial. Compte tenu de la nature particulière et des besoins en services juridiques au Sénat, il est important de tenir compte de la disponibilité limitée des fournisseurs qui ont le savoir et l'expérience voulus pour assurer les services juridiques.

Les Services juridiques prennent l'initiative des demandes pour le soutien du contentieux en communiquant par téléphone ou courrier électronique avec des fournisseurs qui ont fait leurs preuves. Généralement, il n'y a pas de contrats écrits. Nous croyons comprendre, à partir des entrevues, qu'on opte pour cette approche afin que la nature des services demeure confidentielle, de façon à préserver le secret professionnel et à protéger le Sénat de problèmes délicats du point de vue de la politique et des médias. Le Sénat retient également les services de trois ou quatre fournisseurs pour la rédaction de textes législatifs.

Récemment, les Services juridiques ont rédigé un gabarit d'offre de service dans lequel sont énoncées les conditions à respecter pour les fournisseurs fréquemment utilisés. L'offre de service fait partie de l'accord verbal conclu avec les fournisseurs et comprend de l'information sur la tarification du fournisseur, l'acceptation par celui-ci des politiques du Sénat sur les marchés et de ses exigences en matière de facturation, ainsi que sur les titres de compétence du fournisseur.

Observations

- Il n'y avait, pour l'ensemble des dépenses en services juridiques examinées, aucun contrat écrit ni bon de commande.

- Les factures examinées respectaient les limites financières de 5 000 $ pour les services juridiques et de 35 000 $ pour les services législatifs. Par ailleurs, les mêmes fournisseurs étaient chargés de multiples services et projets de nature juridique. Il existe un risque de fractionnement de marchés, étant donné ces pratiques d'approvisionnement en matière de services juridiques.

Recommandations

- Le Sénat devrait veiller à ce que des marchés et des bons de commande écrits soient en place pour les services juridiques.

- Pour faire correspondre les pratiques des Services juridiques en matière de marché aux pratiques les plus courantes, le Sénat devrait mettre en place des arrangements en matière d'approvisionnement

avec les principaux fournisseurs de services juridiques, arrangements qui décriraient les services que le fournisseur doit assurer (p. ex., des services de rédaction législative), la façon dont les services doivent être assurés et les arrangements contractuels appropriés. Ces arrangements devraient être approuvés par le greffier du Sénat et le Comité directeur de la régie interne et être utilisés au gré des besoins.

3.3 Critère de vérification no 3 – Mécanisme de vérification

> *Mécanisme d'examen* – Des mécanismes appropriés d'examen sont en place pour assurer la surveillance et le contrôle, de façon à optimiser les dépenses dans l'utilisation des ressources, du point de vue global de la gestion et de la prise de décisions (p. ex., rédaction de notes d'information à l'intention de la Régie interne pour les marchés à fournisseur unique).

3.3.1 Observations générales

Observations

- Nous n'avons relevé aucun signe d'un processus d'examen des marchés permettant de faire rapport des montants alloués aux marchés, par fournisseur, et d'exercer un contrôle en bonne et due forme en ce qui concerne les marchés administrés par la Direction des finances et la Direction des RH.

  - La Direction des finances fait des rapports trimestriels au Comité directeur de la régie interne sur tous les marchés de services de consultation de plus de 10 000 $ et sur tous les appels d'offres. Par contre, il n'y a eu aucun contrôle ni rapport sur les montants versés à chaque fournisseur.

  - Il n'y a aucun mécanisme de rapport en place pour contrôler les montants versés à divers entrepreneurs dans le cadre de marchés de services de personnel à l'Administration ou dans les bureaux des sénateurs.

- Les Services juridiques contrôlent tous les « projets » appuyés par le travail de fournisseurs indépendants. Sur réception des factures des fournisseurs, ils remettent aux Finances la liste de tous les montants payés à ces fournisseurs. La liste résume tous les projets, avec les montants, auxquels le fournisseur a travaillé pendant l'année.

Recommandation

- Le Sénat devrait appliquer un processus permanent pour examiner – et en faire rapport – les marchés de services de consultation et de personnel ainsi que les marchés de services juridiques et vérifier les montants versés aux fournisseurs et entrepreneurs afin de relever le degré de transparence et de surveillance de gestion.

3.3.2 Marchés de services de personnel des Ressources humaines

À la Direction des ressources humaines, l'administration des marchés de services de personnel est partagée entre deux groupes. Celui des Services aux sénateurs et programmes se charge de traiter les

demandes de services de personnel pour le compte des sénateurs et les caucus. Le groupe des Services opérationnels se charge des demandes des comités sénatoriaux, des secteurs des Débats et de l'Administration du Sénat. Généralement, on suit la démarche suivante dans le traitement des marchés des services de personnel pour les bureaux des sénateurs :

- Une demande de services est reçue d'un sénateur, accompagnée d'une description des services à assurer et des conditions générales du marché.

- On demande aux Finances la confirmation que les fonds sont disponibles.

- Selon la catégorie d'emploi, les RH établissent et signent un marché de services, que le sénateur qui a fait la demande signe également.

- La copie du marché est adressée à l'entrepreneur pour qu'il la signe et la renvoie au Sénat pour classement.

- La copie du marché de services signée est envoyée au bureau du sénateur pour classement et à la Direction des finances pour traitement.

Observations

- La Direction des ressources humaines et les Finances n'ont pas dispensé une formation suffisante en gestion des approvisionnements et des marchés au personnel chargé de traiter les marchés de services de personnel.

- La pratique la plus répandue veut que la responsabilité d'administrer les marchés de services revienne à une fonction centralisée. Au Sénat, cette compétence est rattachée à la fonction des marchés et des approvisionnements de la Direction des finances.

Recommandations

- Si le Sénat continue à confier à la Direction des ressources humaines le traitement des marchés de services de personnel, il devrait assurer une formation suffisante pour que soient possibles un examen et un contrôle correct de tous les marchés traités. Cet examen devrait comprendre une vérification du risque de créer une relation employeur-employé lorsque des marchés de services de personnel portent sur plus d'un an ou sont renouvelés sans interruption pendant plus d'un an. La Direction des RH devrait faire rapport des marchés de services de personnel aux Services juridiques et au greffier du Sénat.

- Nous recommandons également que le Sénat songe à centraliser l'administration des approvisionnements et des marchés autour de la fonction d'approvisionnement, à la Direction des finances.

3.4 Critère de vérification no 4 - Administration des marchés

Administration des marchés - Des contrats sont en place, ils sont conformes à des modèles uniformes et ils sont appuyés par des énoncés des travaux et des bons de commande. Les bons de commande sont utilisés et traités dans les meilleurs délais. Il y a des politiques et lignes directrices pour appuyer la gestion des marchés.

3.4.1 Marchés de services de consultation

Il faut certains documents pour tenir un dossier sur un marché de services de consultation qui a été exécuté. Au cours de notre examen, nous avons vérifié si ces documents clés avaient été établis et versés au dossier. Il s'agit des documents suivants :

- Bons de commande qui doivent être approuvés par le responsable ayant le pouvoir de passation des marchés;
- Formulaires de réception, signifiant que les services ont été reçus du fournisseur conformément à la commande;
- Formulaires d'évaluation après les marchés, signifiant que le fournisseur a assuré des services satisfaisants.

Lorsque les marchés ont été exécutés, le groupe des Achats et des contrats prépare un dossier qui contient tous les documents se rapportant au marché. À la fin du marché, le dossier est approuvé, ce qui indique que tous les documents ont été établis et versés au dossier.

Observations

- Au cours de notre vérification des dossiers, nous avons remarqué qu'il y manquait des documents essentiels (ceux qui sont énumérés plus haut) dans des dossiers qui avaient été fermés.
- Des paiements ont été faits au titre de services sans contrat écrit ni bon de commande. Il y a donc un risque que des paiements puissent avoir été faits pour des services non demandés ou non assurés ou encore que les mêmes services aient été payés deux fois.
- Lorsqu'il existait des contrats écrits, nous avons remarqué dans un cas sur les dix examinés qu'un contrat avait été signé une fois terminée la période de travail de l'entrepreneur. Dans ce cas, le travail a été exécuté entre avril et mai 2008, le contrat a été signé en mars 2009. D'après nos discussions, nous croyons comprendre que le marché a par la suite été annulé, car le travail avait été exécuté.
- En vérifiant les dossiers des marchés, nous avons remarqué que le contrôle des approbations des dossiers des contrats n'était pas réellement appuyé par les pièces justificatives afférentes de manière adéquate.

Recommandations

- Le Sénat devrait veiller à ce que toute la documentation soit correctement remplie et conservée, lorsqu'il s'agit d'administrer des marchés.

- Le Sénat devrait veiller à ce qu'on prépare toujours des contrats écrits et des bons de commande pour tous les services de consultation fournis.

- Le Sénat devrait prendre dans les meilleurs délais les mesures administratives à l'égard des marchés afin que le contrat soit établi avant le début du travail du consultant.

3.4.2 Marchés de services de personnel des Ressources humaines

La Direction des RH administre les marchés de services de personnel et les contrats du personnel nommé pour une période déterminée pour le compte des sénateurs, des comités sénatoriaux, des secteurs des Débats et de l'Administration du Sénat. Les marchés de services ou lettres d'offres sont établis à la Direction des RH et signés par l'entrepreneur ou l'employé avant le début des travaux ou de l'affectation.

Le processus d'embauche pour un bureau de sénateur peut être lancé directement par un sénateur lorsque le sénateur a déjà trouvé un candidat. Les bureaux des sénateurs se conforment aux lignes directrices sur l'embauche et la rémunération approuvées par la Régie interne en mars 2008, sous réserve des limites de leurs budgets de recherche et de services administratifs. Généralement, le bureau d'un sénateur engage des candidats pour répondre aux besoins immédiats à court terme. Dans le cas des employés nommés pour une période déterminée, le sénateur doit évaluer les compétences du candidat et faire parvenir un c.v. à la Direction des RH pour compléter le dossier de l'employé. Le rôle de la Direction des RH est d'examiner le c.v. et de vérifier l'expérience du candidat par rapport aux descriptions de travail approuvées par le Sénat.

Lorsqu'un sénateur n'a aucun candidat particulier à proposer pour répondre aux besoins, c'est la Direction des RH qui administre le processus. Celle-ci applique la politique de dotation, qui peut exiger ce qui suit : préparation d'un avis aux employés ou l'affichage du poste, la présélection d'un candidat, l'évaluation du candidat et un examen, au besoin, après quoi il y a une entrevue avec le candidat.

En mai 2009, l'Administration du Sénat a rédigé une note d'information à l'intention du Comité directeur de la régie interne, *Contrôles relatifs aux contrats de service* », dans laquelle on reconnaissait la situation préoccupante de passer des marchés avant le début des travaux ou des affectations.

Observations

- Le Sénat n'a pas toujours de marchés en place pour tous les services de personnel.

  - Nos vérifications ont permis de constater l'absence de contrat écrit dans un cas sur les 10 examinés dans les services de personnel des bureaux des sénateurs.

  - Nos vérifications ont permis de constater l'absence de lettre d'offre dans un cas sur les 20 cas examinés d'employés nommés pour une période déterminée dans les bureaux des sénateurs.

- Notre vérification a révélé que, dans neuf dossiers sur dix, des contrats avaient été signés après le début de la période de travail, et l'écart entre le début du travail et la signature variait entre six jours et deux mois.

- Notre vérification a révélé que, dans 14 des 20 dossiers étudiés, se trouvaient des lettres d'emploi signées après le début de la période de travail.

- Dans trois des 20 dossiers d'employés nommés pour une période déterminée, il n'y avait pas de c.v. Il existe donc un risque que les compétences de l'employé n'aient pas correspondu aux exigences du poste.

- Dans neuf des dix dossiers de service de personnel des bureaux des sénateurs, il n'y avait pas de c.v. Il existe donc un risque que les compétences de l'employé n'aient pas correspondu aux exigences du poste.

Recommandations

- Le Sénat devrait s'assurer qu'il y a toujours des contrats écrits et approuvés pour tous les marchés de services de personnel.

- Le Sénat devrait s'assurer qu'il y a toujours des lettres d'offre approuvées pour tous les employés nommés pour une période déterminée.

- Le Sénat devrait traiter dans les meilleurs délais les marchés de services de personnel et les contrats des employés nommés pour une période déterminée pour s'assurer qu'il y a un contrat ou une lettre d'offre avant que la personne en cause ne commence à travailler.

- La Direction des RH devait veiller à ce que tous les documents soient fournis lorsqu'elle administre des dossiers d'emploi.

- La Direction des RH devrait s'assurer que les c.v. sont toujours mis à jour, de façon qu'on puisse comparer l'expérience du candidat par rapport aux exigences de son poste, dans le cas des marchés de services de personnel et d'employés nommés pour une période déterminée.

3.5 Critère de vérification no 5 – Contrôles financiers

> *Contrôles financiers* – Des contrôles financiers prudents sont en place : on établit des bons de commande, les approbations sont données conformément à la délégation de pouvoirs, les données sont consignées rapidement et avec exactitude dans le système financier des bons de commande et les factures à payer sont approuvées.

3.5.1 Marchés de services de consultation

Observation

- Notre vérification a permis de relever six cas sur 25 où des marchés de biens ont été codés de façon erronée et imputés à des postes qui sont ceux des marchés de services de consultation.

Recommandation

- Le Sénat devrait veiller à ce que le codage financier de tous les contrats soit bien contrôlé afin de réduire au minimum tout risque d'erreur de codage.

3.5.2 Marchés de services de personnel des Ressources humaines

Dans la marche à suivre pour engager du personnel pour un sénateur, qu'il s'agisse de marchés de services de personnel ou d'employés nommés pour une période déterminée, il faut vérifier auprès de la Direction des finances si des fonds sont disponibles. On peut en obtenir confirmation par courrier électronique ou verbalement, par un appel téléphonique.

Observations

- Dans les dossiers des marchés de services de personnel et ceux des employés nommés pour une période déterminée, nous n'avons pas constaté la présence de documents attestant qu'on avait confirmé la disponibilité de fonds.

- Les factures pour services de personnel dans les bureaux des sénateurs sont produites et approuvées avant que les services ne soient fournis, et elles ne contiennent pas de détails suffisants (p. ex., le nombre de jours travaillés pendant la période de facturation). On risque donc de payer des services qui n'ont pas été fournis. Nous croyons comprendre que le nombre de jours en cause n'est guère important. Néanmoins, la pratique normale exige que les services soient rendus avant d'être facturés.

Recommandations

- Chaque fois qu'un marché de services de personnel est préparé, il faudrait obtenir la confirmation écrite de la disponibilité des fonds.

- L'Administration et les bureaux de sénateur devraient s'abstenir d'approuver et de soumettre pour paiement des factures pour services de personnel avant que les services n'aient été fournis.

3.5.3 Marchés de services juridiques

Les Services juridiques ont une liste de tous les « projets » appuyés par le travail de fournisseurs indépendants. La liste des projets est confidentielle, réservée aux Services juridiques, et elle sert de référence au cours du processus de paiement.

Sur réception, chacune des factures est signée par le légiste et le légiste adjoint, qui confirment que les services ont été assurés ou signifient qu'ils ont examiné la facture (l'approbation varie selon l'origine de la demande de services juridiques). Des factures sommaires sont adressées à la Direction des finances. Elles donnent des renseignements détaillés comme le nom du fournisseur, le total des heures travaillées, le code de projet, le montant et les dates de travail (de telle date à telle date). Les factures détaillées sont conservées par les Services juridiques. Elles peuvent comprendre des détails comme le nom du sénateur pour qui le service a été fourni ou le titre du projet de loi rédigé, selon la nature du service. La description détaillée des services assurés est conservée par les Services juridiques de façon à

respecter leur caractère confidentiel et à préserver le secret professionnel. Elle peut être reliée à la facture transmise aux Finances au moyen du numéro de référence du code de projet.

Observations

- Comme il a déjà été signalé, nous n'avons relevé la présence d'aucun contrat écrit ni bon de commande pour les Services juridiques.

- Le système financier du Sénat ne note pas les activités d'achat. Pour vérifier les factures, il faut appliquer des contrôles manuels. Le problème est aggravé par une séparation insuffisante des tâches.

Recommandation

Le Sénat devrait veiller à ce que les marchés et les bons de commande soient établis pour les services juridiques et systématiquement consignés dans le système financier du Sénat.

4.0 Conclusion

Nos vérifications ont permis de cerner un certain nombre de domaines où il y a lieu d'apporter des améliorations à l'égard des processus du Sénat relatifs aux marchés, dans chacun des types de marchés aux Services juridiques, à la Direction des finances et à la Direction des ressources humaines. Ces domaines sont décrits dans le rapport, avec les recommandations qui les visent. Toutes les irrégularités relevées dans les marchés étudiés ont été signalées au greffier du Sénat.

Ernst & Young voudraient exprimer leur gratitude pour la pleine coopération reçue des employés du Sénat pendant la conduite de la vérification.

Réponse du Sénat au rapport de la vérification et mesures de suivi

Un plan d'action a été établi pour donner suite aux recommandations.

Des mesures ont déjà été prises pour veiller à ce que les dossiers des contrats soient adéquatement documentés et à ce que le secret professionnel soit protégé en ce qui concerne les contrats de services juridiques.

Les pratiques et politiques du Sénat en matière de contrats ont été examinées, et une nouvelle version des guides et des politiques à ce sujet est actuellement préparée. Une fois mises en œuvre, ces nouvelles politiques régleront les problèmes identifiés au sujet des contrats de services de personnel, des autorités contractantes et des seuils, pour les fournisseurs uniques.

Le Comité examine le seuil qui devrait être établi pour la passation de marchés et qui s'applique aux sénateurs. En raison des travaux de nature politique et stratégique accomplis dans les bureaux des sénateurs et des exigences contractuelles de ces derniers, il ne serait pas approprié ou même possible de procéder à des appels d'offres. Le Comité a examiné le risque et l'importance relative des marchés de services, et il est proposé, dans une politique en cours d'élaboration, un seuil pour les fournisseurs uniques, qui cadre davantage avec le pouvoir que possèdent déjà les sénateurs relativement aux contrats d'emploi.

Le Comité approuve le plan d'action proposé par l'Administration et est satisfait des améliorations qui ont été apportées jusqu'à maintenant. Il a hâte que toutes les mesures envisagées aient été prises.

Annexe A : Politiques applicables aux marchés

1. Règlement administratif du Sénat (RAS)
2. Politique sur la gestion du matériel, 18 juillet 2005
3. Lignes directrices sur l'embauche et la rémunération du personnel des sénateurs – Dernière mise à jour : 21 juillet 2009
4. Catégories d'emploi dans les bureaux des sénateurs
5. Descriptions de travail du Sénat et profils des compétences (divers)

Annexe B : Données financières et données d'échantillonnage

En raison de leur nature confidentielle, les données indiquées à l'annexe B du rapport d'Ernst & Young ne figurent pas dans le présent rapport. Ces données ont été utiles à l'examen de la vérification et figurent dans le rapport original d'Ernst & Young; même si elles ne sont pas incluses dans le présent rapport, le lecteur peut très comprendre les observations et les recommandations.

III. Vérification de la fonction de classification des postes

Le rapport suivant a été préparé par la firme Ernst & Young :

Sommaire

En juin 1986, le Sénat a élaboré et approuvé une politique officielle sur la classification des postes. En février 2008, cette politique a été mise à jour et approuvée. En 2004-2005, l'Administration du Sénat a entrepris un exercice de conversion et a adopté le système de classification Hay pour élaborer et classer la majorité des postes à l'Administration du Sénat, exception faite des nominations du gouverneur en conseil, des sénateurs, des employés des sénateurs et des postes juridiques.

L'Administration du Sénat compte 409 postes (équivalents temps plein) pour lesquels il existe 160 descriptions de travail différentes. Il s'effectue une vingtaine de classifications annuellement.

Dans le Plan de vérification interne du Sénat pour 2009-2012, on a mis en lumière certains secteurs à risque concernant la gestion des ressources humaines. Le Sénat considère la fonction de classification des postes comme « la pierre angulaire d'une gestion efficace des ressources humaines ». Elle a des répercussions sur la rémunération, le recrutement, le maintien de l'effectif, la formation et le perfectionnement, la planification de la relève et l'évaluation du rendement. Le Sénat a demandé une vérification de son système de classification afin d'assurer que les outils et processus sont techniquement pertinents et utilisés de manière uniforme en plus de produire des résultats fiables valables.

Dans le présent rapport de vérification, on examine en détail les objectifs, l'étendue et les méthodes de vérification, ainsi que les principales constatations et observations de la vérification réalisée en février et mars 2010.

Notre vérification a révélé que les moyens de contrôle en place permettent de gérer efficacement les risques liés à la fonction de classification des postes. Nous avons également constaté que la fonction de classification des postes s'appuie sur un grand nombre de pratiques efficaces.

Lors de la vérification, nous avons noté un petit nombre d'améliorations possibles, notamment :

1. **Les informations à la disposition du personnel.** Le personnel n'a accès qu'à très peu de renseignements sur le processus de la fonction de classification des postes. Fournir un aperçu de la fonction, des outils et des critères utilisés dans le processus de prise de décision quant à la classification renforce la transparence entourant le processus.

2. **La formation et le soutien des gestionnaires.** Les gestionnaires ont signalé un certain malaise lorsqu'ils rédigeaient des descriptions de travail et participaient au processus de classification en raison du manque de formation, de soutien et du petit nombre de demandes de classification qu'ils avaient à traiter.

3. **La formation et le perfectionnement professionnel des membres du Comité de classification.** Les décisions de classification sont prises par un comité composé de trois spécialistes en ressources humaines du Sénat. Ces spécialistes possèdent une connaissance suffisante de l'organisation et du processus de classification pour remplir le mandat du Comité, mais il existe un besoin de

perfectionnement professionnel continu chez les membres du Comité qui ne sont pas des spécialistes dans ce domaine.

4. **Examen de la politique de l'Administration du Sénat sur la classification et la conception organisationnelle (la politique).** La formulation de la politique manque de clarté, ce qui peut porter à confusion pour les responsables de la classification des postes. On pourrait également modifier la politique et les procédures pour améliorer l'efficacité du processus. De plus, la politique ne comprend aucun détail sur les attentes du Sénat en matière de valeurs et d'éthique, notamment dans le cas des conflits d'intérêts.

5. **Amélioration de la documentation.** On a remarqué un manque de cohérence dans la documentation des dossiers et quelques écarts mineurs par rapport à la politique. Afin de gérer efficacement les risques et d'assurer la transparence, il importe de documenter les décisions de façon claire et uniforme. Les documents doivent être signés et datés, s'il y a lieu.

Le présent rapport fait état de ces possibilités d'amélioration et des recommandations y afférentes.

Par suite de notre vérification, nous proposons que le Sénat mène une analyse d'autres méthodes de prestation des services pour la fonction de classification du Sénat. Les autres méthodes peuvent comprendre l'impartition de la classification à une tierce partie ou la prestation commune avec des partenaires stratégiques.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

En juin 1986, le Sénat a élaboré et approuvé une politique de classification officielle qui a ensuite été revue et approuvée en février 2008. En 2004-2005, l'Administration du Sénat a entrepris un exercice de conversion et a adopté le système de classification Hay pour élaborer et classer la majorité des postes à l'Administration du Sénat, exception faite des nominations par le gouverneur en conseil, du personnel des sénateurs et des postes juridiques. Mentionnons que les postes juridiques sont classés par comparaison avec des descriptions de travail semblables dans la fonction publique.

L'Administration du Sénat compte 409 postes (équivalents temps plein) pour lesquels il existe 160 descriptions de travail différentes. Il s'effectue une vingtaine de classifications annuellement depuis la conversion en 2004-2005. Les normes de la politique du Sénat et la capacité de l'effectif interne déterminent si le traitement s'effectue à l'aide de ressources internes ou externes.

Le Plan de vérification interne du Sénat pour 2009-2012 a mis en lumière certains secteurs à risque concernant la gestion des ressources humaines. Le Sénat considère la fonction de classification des postes comme « la pierre angulaire d'une gestion efficace des ressources humaines ». Celle-ci a une incidence sur la rémunération, le recrutement, le maintien de l'effectif, la formation et le perfectionnement, la planification de la relève et l'évaluation du rendement. Le Sénat a demandé une vérification de son système de classification afin d'assurer que les outils et processus sont techniquement pertinents et utilisés de manière uniforme en plus de produire des résultats fiables et valables.

1.2 Objectif, étendue et critères de la vérification

Les objectifs de cette vérification consistaient en ce qui suit :

- Déterminer si la fonction de classification des postes est conforme à la politique de l'Administration du Sénat sur la classification et la conception organisationnelle (la Politique);

- Évaluer s'il y a des moyens de contrôle en place pour permettre une gestion efficace des risques liés à la fonction de classification des postes;

- Déterminer si le système de classification conduit à l'établissement d'une structure de classification interne juste et équitable, et permet de prendre des décisions de classification judicieuses;

- Déterminer s'il y a en place un processus adéquat pour évaluer la relativité salariale avec les postes de la fonction publique fédérale et de la Chambre des communes.

L'étendue de la vérification comprenait des décisions de classification concernant les employés représentés et non représentés de l'Administration du Sénat. Elle ne comprenait pas les décisions concernant les sénateurs, le personnel des sénateurs, ni les nominations du gouverneur en conseil.

Cette vérification avait pour but d'examiner en détail la fonction de classification du 1er janvier 2008 au 31 mars 2009. Au cours de cette période, on a classé 15 postes à l'interne et neuf à l'externe. Cette période de vérification a été choisie car la Politique révisée et approuvée par le Sénat le 21 février 2008 a eu une incidence certaine sur la fonction de classification. La vérification elle-même s'est effectuée en février et mars 2010.

La vérification s'appuyait sur les critères suivants :

- **Descriptions de travail** - Les contrôles sont en place afin de permettre d'établir des descriptions de travail exactes et à jour (p. ex., examen cyclique, la description de travail contient les renseignements de base et suffisamment de détails pour comprendre la nature du poste qui est approuvé par le gestionnaire délégué et accepté par l'employé, s'il y a lieu).

- **Valeur relative des postes** - Les moyens de contrôle en place permettent de déterminer la valeur relative d'un poste par rapport à un autre au sein de l'organisation (p. ex., composition du Comité de classification, les membres du Comité font leur classement de manière indépendante avant de participer à la réunion du comité, le Comité a une connaissance suffisante de l'organisation et une compréhension suffisante du poste évalué).

- **Relativité salariale externe** - Les moyens de contrôle en place permettent d'évaluer la relativité salariale externe et d'appuyer la stratégie de rémunération du Sénat (p. ex., examens des salaires de base effectués à l'aide de postes repères).

- **Conformité avec les lois** - Les moyens de contrôle en place permettent de répondre aux obligations juridiques (p. ex., les personnes ont accès aux documents de classification dans les deux langues officielles, les politiques et procédures sont conformes aux normes relatives aux griefs).

- **Transparence et équité** - Les décisions de classification sont prises de manière transparente, équitable et cohérente (p. ex. les employés ont accès à l'information, la formation est disponible, les processus sont transparents et documentés, la procédure de recours est fonctionnelle).

- **Cadre de contrôle de la gestion** - Le cadre de contrôle de la gestion de la fonction de classification est respecté (p. ex., les rôles et responsabilités des autorités déléguées sont respectés) et permet une gestion des risques adéquate.

2.0 Approche et méthodologie

L'approche adoptée pour cette vérification comprenait les trois phases suivantes :

- Planification
- Exécution et essais
- Production du rapport

Phase de planification

Lors de la planification, on a effectué une première évaluation des risques et mené des entrevues avec des membres clés de l'Administration du Sénat afin de comprendre les principaux risques liés à la fonction de classification des postes. On a revu les politiques et procédures pertinentes afin d'évaluer s'il y avait des moyens de contrôle en place pour diminuer l'incidence de tels risques.

On a élaboré des critères adaptés à la vérification et un programme de vérification pour aborder les risques importants notés. Un plan d'essais correspondant a aussi été élaboré.

L'annexe A contient un résumé des exercices de classification utilisés pour choisir un échantillon de dossiers pour les essais.

Évaluation des risques

L'objectif de l'évaluation des risques était de déterminer les secteurs de risque pouvant avoir une incidence sur la fonction de classification des postes. Les secteurs de risque clés ainsi déterminés ont servi d'assise aux travaux de vérification et permis d'évaluer le cadre de contrôle de la fonction de classification des postes. L'évaluation des risques a aussi servi de point d'appui de nos critères de vérification mentionnés précédemment. Parmi les secteurs de risque, notons les suivants :

- **Élaboration des descriptions de travail.** Les descriptions de travail constituent la base de l'exercice de classification. Si une description de travail n'est pas bien rédigée et ne reflète pas les fonctions et responsabilités du poste, le poste risque d'être mal classé.

- **Agents et Comité de classification.** Les décisions de classification sont prises par un comité composé de spécialistes des ressources humaines. Les membres du Comité prennent les décisions par consensus. Le Comité ou ses membres peuvent ne pas répondre aux attentes en raison du manque de formation, du manque de compréhension de l'organisation, de la pression de la direction, du manque de ressources, de la partialité personnelle ou d'une dynamique de groupe qui ne laisse pas place aux avis divergents.

- **Perceptions des employés et de la direction concernant l'équité du système de classification et son application cohérente.** Il y a un risque que les employés et la direction ne perçoivent pas le système comme étant juste et fiable. Cette perception est possiblement attribuable à un manque de compréhension du processus et du fondement des décisions. De plus, il peut exister des inquiétudes à l'égard de la direction, du personnel des ressources humaines ou de la procédure de recours. Afin de diminuer les risques dans ce secteur, la fonction de classification doit être transparente et la décision doit être répétable.

- **Cadre de contrôle de la fonction de classification.** Il y a un risque de non-respect des rôles et responsabilités définis dans les politiques et procédures. Ce manque de conformité peut provenir d'un manque d'approbations documentées ou de respect des pouvoirs délégués relativement à la fonction. De plus, il se peut que le cadre de contrôle ne soit pas adapté à la gestion des risques.

- **Obligations juridiques.** La fonction de classification doit produire des résultats conformes aux lois applicables comme la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et les conventions collectives. Le non-respect des obligations juridiques s'avère un risque ayant de sérieux effets, même s'il est peu fréquent.

- **Relativité salariale.** Il y a un risque que la structure de rémunération du Sénat ne soit pas concurrentielle. Cette situation pourrait avoir un effet néfaste sur le maintien de l'effectif. Étant donné le faible taux de roulement du Sénat (en moyenne 4,7 % depuis 2002, dont la moitié est attribuable aux retraites), le risque lié à la relativité salariale est peu élevé.

Phase d'exécution et d'essais

En nous basant sur les résultats de la planification et du plan de travail détaillé, nous avons effectué les essais à l'aide d'entrevues, d'observations et d'examen des dossiers de classification. En particulier, notre plan d'essais comprenait les étapes suivantes :

1. Examiner les conventions collectives, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, et les politiques et procédures se rapportant à la fonction de classification des postes;

2. Comprendre comment les membres du Comité se préparent pour les réunions du Comité de classification et assister à une réunion du Comité de classification;

3. Interviewer un représentant syndical pour mieux comprendre son point de vue sur les forces et faiblesses de la fonction de classification des postes;

4. Analyser six dossiers de classification de poste, qui représentent 46 % du nombre de dossiers de classification, pour en déterminer la conformité avec la Politique;

5. Obtenir les mesures liées à la classification des ressources humaines pour analyse et détermination des tendances;

6. Interviewer le groupe Hay pour mieux comprendre le processus de classification des postes de gestion (catégories SEG et MMG) et le processus d'évaluation de la relativité salariale par rapport aux entités externes (p. ex., Chambre des communes et fonction publique fédérale);

7. Examiner le processus de classification des postes juridiques (catégorie SLA).

Phase de production du rapport

Nous avons tenu une séance d'information préliminaire avec la direction des Ressources humaines pour discuter des conclusions et chercher des éclaircissements avant de soumettre le projet du rapport à la direction pour commentaires.

Un projet de rapport contenant les commentaires de la direction sera présenté au Comité de vérification.

3.0 Observations et recommandations

3.1 Premier critère de vérification – Descriptions de travail

> Des contrôles sont en place afin de permettre d'établir des descriptions de travail exactes et à jour.

Contexte

Il est capital de disposer de descriptions de travail pour la fonction de classification. Les descriptions de travail constituent le principal intrant du processus et, si elles ne sont pas exactes et à jour, le résultat de la classification ne sera pas approprié. Chacune doit énoncer les exigences précises du poste et être à jour, afin de permettre d'évaluer le poste tel quel, et non tel qu'il était ou tel qu'il pourrait être.

Les descriptions de travail inexactes donnent lieu à des erreurs de classification et de rémunération, qui peuvent créer les situations suivantes :

- Mécontentement des employés;
- Problèmes de recrutement et de maintien de l'effectif;
- Griefs des employés; ou
- Utilisation inefficace des budgets salariaux.

Pratiques efficaces

La vérification a révélé que les moyens de contrôle en place permettent d'établir des descriptions de travail exactes et à jour. Nous avons notamment noté les pratiques efficaces suivantes :

- Les gestionnaires délégués sont responsables de rédiger les descriptions de travail.
- Un conseiller externe est disponible pour aider les gestionnaires délégués à rédiger les descriptions de travail.
- Les descriptions de travail contiennent les renseignements de base.
- Les descriptions de travail sont signées par le gestionnaire délégué avant la classification.

Constatations

- La Politique requiert un examen systématique et périodique des décisions de classification. Il n'y a pas eu d'examen de ce genre depuis la conversion de la classification en 2004-2005.

- Les descriptions de travail du Sénat examinées contiennent trop d'information, ce qui peut rendre difficile la compréhension de la vraie nature du travail. D'après nos observations, les gestionnaires semblent croire qu'une description de travail plus longue peut mener à une échelle de classification plus élevée. Cette supposition est erronée et crée des problèmes dans bon nombre d'organisations.

Recommandations

- Le Sénat devrait élaborer et instaurer un examen cyclique pluriannuel afin d'assurer que les descriptions de travail sont à jour et exactes. Le Sénat doit aussi penser à élaborer un processus d'examen cyclique qui minimise les répercussions sur les opérations en s'appuyant sur les pratiques actuelles des ressources humaines. Une option consiste à procéder à un examen de la description de travail pendant l'examen du rendement annuel des employés ou au début d'un processus de dotation.

- Le Sénat devrait étudier la possibilité de mettre en place une formation ou des outils à l'intention des gestionnaires afin de faciliter l'élaboration de descriptions de travail qui décrivent les fonctions des postes de façon concise et exacte.

3.2 Deuxième critère de vérification – Valeur relative des postes

Les moyens de contrôle en place permettent d'évaluer le travail afin de déterminer la valeur relative d'un poste par rapport à un autre au sein de l'organisation.

Contexte

La fonction de classification des postes vise à déterminer objectivement la dimension relative de chaque poste au sein d'une organisation. La rémunération du personnel repose sur la détermination de cette valeur relative. Cette détermination s'appuie sur trois grands éléments, soit :

1. La description de travail – qui permet à l'évaluateur de comprendre le poste;

2. Les organigrammes – qui permettent à l'évaluateur de comprendre le contexte de l'emploi;

3. La méthode d'évaluation – qui fournit les outils et la méthodologie nécessaires pour effectuer la comparaison des postes.

Le Sénat a recours à la méthode de classification du groupe Hay, soit une méthode d'évaluation connue et utilisée par de nombreuses organisations, dont la fonction publique fédérale et la Chambre des

communes. Elle s'appuie sur l'évaluation de quatre facteurs : connaissances, résolution de problèmes, responsabilités et conditions de travail.

Le Sénat emploie quatre sous-processus distincts pour classer les postes :

1. La plupart des postes sont classés par un Comité de classification composé de trois conseillers en ressources humaines.

2. Les postes en ressources humaines sont classés à l'interne par le Comité de classification, puis acheminés au groupe Hay pour la validation externe des résultats de classification.

3. Les postes des catégories MMG et SEG (cadres intermédiaires et supérieurs) sont classés à l'externe par le groupe Hay selon la méthode de classification des postes du groupe Hay.

4. Les postes juridiques (catégorie SLA) sont classés par les Ressources humaines, qui les comparent avec les postes du ministère de la Justice.

Pratiques efficaces

Notre vérification a révélé que les moyens de contrôle en place permettent de déterminer la valeur relative des postes au sein de l'organisation. Nous avons notamment noté les pratiques efficaces suivantes :

- Le Comité de classification est composé de personnes qui sont indépendantes du poste à l'étude.

- Les membres du Comité ont de l'expérience en classification et ont en moyenne 10 ans de service au Sénat.

- Les postes sont classés de manière indépendante par chaque membre du Comité avant que le Comité ne procède à la classification.

- Le gestionnaire délégué faisant la demande de classification doit rencontrer le Comité de classification pour discuter du poste à l'étude.

- La décision du Comité est prise par consensus en s'appuyant sur les sous-processus.

Constatations

- Même s'il ne s'agit pas d'une exigence de la Politique, les membres du Comité font occasionnellement des examens sur place. Cette pratique permet à un membre du Comité de mener un entretien approfondi avec le ou la titulaire du poste à classer.

- Chaque membre du Comité de classification effectue une évaluation indépendante de chaque poste avant la réunion du Comité. Cependant, nous avons noté que les membres n'avaient pas tous fait une analyse indépendante de la valeur relative des postes, ce qui constitue un élément important de la classification.

- Nous comprenons qu'il puisse y avoir certains écarts lors du processus de classification. Des discussions informelles sur ces écarts ont lieu, mais elles ne sont pas documentées dans les dossiers de classification ni dans les listes de classification. Des exemples en sont : descriptions de travail inexactes; augmentation de l'échelle de classification non justifiée; et application incompatible avec la norme. Ces écarts peuvent parfois survenir en classification, mais il importe de les surveiller et de les documenter afin d'éviter qu'ils se répètent ou qu'ils viennent fausser d'autres décisions de classification.

- Partie intégrante du processus d'analyse de la valeur relative des postes, on maintient une liste de tous les postes au Sénat dans laquelle sont consignées les données détaillées sur les résultats de la classification. Notre vérification a révélé que certains postes ne figuraient pas sur la liste.

- Nous avons également noté que les membres du Comité ont suffisamment de connaissances pour remplir leurs fonctions de classification. Toutefois, ils n'ont pas tous le même degré de connaissances et le nombre de classifications annuelles est peu élevé.

Recommandations

- Le Sénat devrait exiger que les titulaires des postes à reclasser subissent un examen sur place. L'examen en milieu de travail s'avère une bonne pratique qui permet aux membres du Comité non seulement d'améliorer leurs connaissances mais aussi d' accepter les éventuelles décisions de classification.

- Le Sénat devrait exiger que tous les membres du Comité de classification mènent une analyse de la valeur relative des postes.

- Le Sénat devrait s'assurer que la liste de toutes les descriptions de travail, qui contient tous les résultats de classification, soit exacte et complète.

- Le Sénat devrait contrôler et documenter officiellement tout écart dans la classification.

- Le Sénat devrait envisager la possibilité d'offrir de la formation ou des ateliers de perfectionnement professionnel sur la classification aux membres du Comité.

3.3 Troisième critère de vérification – Relativité salariale externe

Les contrôles en place permettent d'évaluer la relativité salariale externe et d'appuyer la stratégie de rémunération du Sénat.

Contexte

Une fonction de classification qui prévoit la valeur relative des postes devrait être combinée avec des études salariales afin d'évaluer la relativité salariale externe. Des études salariales devraient être menées périodiquement et viser à recueillir des données du marché afin d'informer l'organisation de sa

position concurrentielle sur le marché. Pour être vraiment utiles, les paramètres d'analyse des données des études salariales devraient être compatibles avec la stratégie de rémunération de l'organisation.

Des postes repères sont normalement utilisés pour étudier la relativité salariale externe. Les postes repères servent de guide dans le cadre d'une évaluation comparative de la rémunération de l'organisation par rapport au marché. On peut par la suite utiliser les postes repères comme points de référence pour déterminer le niveau de rémunération d'autres postes au sein de l'organisation. Règle générale, pour être utile, un poste repère doit être bien connu dans le secteur d'activité, avoir une rémunération considérée comme équitable, être perçu comme étant classé correctement, et se situer à un point clé dans l'échelle de classification utilisée.

Constatations

- Notre vérification a révélé que le Sénat tient compte sur une base annuelle de la relativité salariale en recourant au service de consultations d'un conseiller externe.

- Un projet de politique de rémunération décrivant la stratégie de rémunération du Sénat est en voie d'élaboration. Cette politique remplacera la politique de rémunération actuelle (1964). Ce document contient notamment la déclaration suivante sur la stratégie de rémunération du Sénat :

  « La politique de l'Administration du Sénat est de rémunérer équitablement ses employés, en tenant compte des principes suivants :

  1. ***Comparabilité externe :*** *La rémunération doit être concurrentielle avec celles de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et de la fonction publique fédérale.*

  2. ***Valeur relative des postes*** *: La rémunération doit refléter la valeur relative du travail effectué au sein de l'organisation**.***

  3. ***Rendement :*** *La rémunération doit récompenser le rendement, s'il y a lieu, selon les contributions individuelles ou collectives aux résultats.*

  4. ***Abordabilité :*** *Le coût de rémunération doit être abordable, en tenant compte du contexte fiscal. »*

Recommandations

- Le Sénat devrait périodiquement mener une analyse détaillée des salaires externes. Une telle analyse devrait fournir les données nécessaires pour faire en sorte que les pratiques de rémunération soient compatibles avec la politique sur la rémunération du Sénat.

- Le Sénat devrait envisager la possibilité d'établir des postes repères afin de mener des analyses de la relativité salariale externe. Bien que la meilleure pratique eût été d'établir des postes repères lors de l'exercice de conversion de 2004-2005, il est encore possible de déterminer des postes repères.

3.4 Quatrième critère de vérification – Conformité avec les lois

Les moyens de contrôle en place permettent de répondre aux obligations juridiques.

Contexte

Diverses lois influent sur la classification des postes au Sénat, dont la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, la *Loi sur les langues officielles* et les lois sur l'équité salariale. Des conventions avec deux unités de négociation collective et une association d'employés ont également une incidence sur la classification des postes au Sénat.

L'évaluation a révélé que le risque de non-conformité aux lois était peu élevé. Cependant, l'évaluation a aussi établi que la non-conformité aux lois pourrait avoir une incidence majeure non seulement sur les plans financier et juridique mais aussi sur la réputation du Sénat.

Pratiques efficaces

Notre vérification a révélé que les moyens de contrôle en place permettent d'assurer la conformité avec les obligations juridiques. Nous avons noté les pratiques efficaces suivantes :

- Toutes les descriptions de travail officielles doivent être rédigées dans les deux langues officielles.
- La politique prévoit une procédure de recours répondant aux exigences de la Loi sur les relations de travail au Parlement, des conventions collectives et de l'association des employés.
- Le système de classification (méthode du groupe Hay) du Sénat tient compte de la législation en matière d'équité salariale.

Constatations

- Même si la Politique précise que l'on doit utiliser un langage sans distinction de genre dans les descriptions de travail, l'examen a révélé que les descriptions de travail ne respectaient pas toujours cette exigence.
- Nous avons noté que les Services juridiques menaient une étude des exigences de conformité législative, qui fournira des critères aux gestionnaires du Sénat afin d'assurer que les politiques et les procédures sont conformes.

Recommandations

- Le Sénat devrait s'assurer que toutes les descriptions de travail emploient un langage sans distinction de genre.

- Le Sénat devrait mettre sur pied une méthode formelle pour déterminer si les politiques et les procédures sont conformes aux lois et ententes, notamment les conventions collectives.

3.5 Cinquième critère de vérification – Transparence et équité

> Les décisions de classification sont prises de manière transparente, équitable et cohérente.

Contexte

Les processus répétables qui sont correctement documentés constituent des composantes importantes d'un processus de classification transparent et cohérent.

Il importe aussi que la fonction de classification soit perçue comme étant transparente et équitable, qu'elle le soit ou non. Le mécontentement des employés quant à la valeur attribuée à leur travail et à la rémunération correspondante peut découler d'une perception négative de la fonction de classification des postes au Sénat. De même, la direction peut percevoir le système de classification comme étant un obstacle à l'atteinte de ses objectifs.

Pratiques efficaces

La vérification a révélé que les moyens de contrôle en place permettent de prendre des décisions de classification transparentes, équitables et cohérentes. Nos discussions avec un représentant du syndicat des employés n'ont indiqué aucun mécontentement général des employés relativement à la fonction de classification du Sénat.

Nous avons noté les pratiques efficaces suivantes :

- Les objectifs et le processus de base de la fonction de classification des postes sont expliqués dans une politique à laquelle ont accès les employés.
- On emploie une liste de vérification des dossiers pour gérer la documentation des dossiers.
- On emploie des formulaires normalisés pour documenter les décisions et l'information.
- Un processus de recours officiel est en place.

Constatations

- La Politique contient certaines informations pour les employés. Toutefois, nous avons remarqué lors des entrevues et de l'analyse de dossiers que la direction ne possède pas un degré de compréhension cohérent de l'objectif premier de la fonction et des méthodes de classification utilisées. De plus, les membres de la direction n'ont pas tous le même degré d'aisance pour rédiger des descriptions de travail et participer à l'exercice de classification.

- Notre analyse des dossiers indique que la tenue des dossiers est généralement adéquate, mais nous avons noté quelques lacunes dans la documentation requise.

Recommandations

- Le Sénat devrait fournir davantage d'information aux employés sur la fonction de classification des postes.

- Le Sénat devrait fournir plus de formation et de soutien aux gestionnaires. Une meilleure formation et de meilleurs outils permettront à la direction d'être plus à l'aise avec le processus et permettront de renforcer l'objectif de la classification, qui ne consiste pas à récompenser le rendement, à diminuer la charge de travail ou à maintenir l'effectif.

- Le Sénat devrait s'assurer que les dossiers de classification contiennent la documentation requise. Le Sénat pourrait envisager d'instaurer un programme d'assurance de la qualité interne. Ce programme pourrait prévoir l'exigence pour chaque conseiller en ressources humaines de mener des examens trimestriels des dossiers afin de déterminer la documentation manquante et de remédier au problème.

- Le Sénat devrait conserver les preuves de l'évaluation indépendante de chaque classification de poste effectuée par les membres du Comité. Cette évaluation indépendante constitue une pratique exemplaire et devrait être consignée au dossier.

3.6 Sixième critère de vérification – Cadre de contrôle de la gestion

> Le cadre de contrôle de la gestion de la fonction de classification est respecté et permet de gérer les risques adéquatement.

Contexte

Les éléments clés du cadre de contrôle de la gestion de la classification sont les suivants :

- Harmonisation des objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation;
- Rôles, responsabilités et obligations redditionnelles clairement définis;
- Politiques et procédures connexes;
- Gestion des risques;
- Gérance financière;
- Valeurs et éthique;
- Mesure des résultats et du rendement;
- Suivi des possibilités d'amélioration continue.

Pratiques efficaces

Notre vérification a révélé que le cadre de contrôle de la gestion de la fonction de classification en place permet de gérer efficacement les risques. Nous avons notamment noté que la politique est efficace et qu'elle précise clairement les rôles et responsabilités de la fonction de classification.

Constatations

- L'analyse des dossiers et les entrevues ont révélé des retards considérables dans la résolution des conflits entre les gestionnaires et les Ressources humaines. Dans certains cas, le gestionnaire jouait un rôle de représentant des employés plutôt que celui d'un gestionnaire.

- Notre vérification a permis de noter des éléments de la Politique qui manquent de clarté, ce qui peut occasionner une certaine confusion chez les responsables de la classification des postes. De plus, nous avons noté que la Politique ne fait aucune mention des attentes du Sénat à l'égard des valeurs et de l'éthique, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

Recommandations

- Le Sénat devrait réviser la Politique afin d'éclaircir certains points, notamment ses objectifs et ses méthodes.

- Le Sénat devrait réviser la Politique pour y inclure des directives sur les attentes en matière de conflits d'intérêts. Étant donné que le Sénat est une petite organisation et que les agents de classification remplissent différentes fonctions en ressources humaines, des conflits d'intérêts peuvent survenir. Une pratique de pointe consiste à énoncer clairement les attentes concernant les comportements éthiques dans l'ensemble des politiques de l'organisation.

- Le Sénat devrait également améliorer l'efficacité de la classification en établissant un calendrier de résolution des conflits au plan de la direction quant aux résultats de classification. La haute direction devrait mettre en œuvre et appuyer un processus clairement documenté, précisant des dates d'échéance pour donner suite aux décisions de classification.

- Le Sénat devrait établir un processus de suivi des mesures de classification des postes. L'établissement de mesures de rendement et transactionnelles permettra au Sénat de surveiller les tendances, de se comparer à d'autres organisations et de déterminer les améliorations possibles au processus. Voici des exemples de l'utilité du suivi des mesures :

  - On pourrait analyser la tendance montrant une augmentation des demandes de reclassification dans l'ensemble du Sénat pour déterminer si elle se veut le résultat de changements dans le milieu organisationnel ou de l'utilisation de la classification à des fins non prévues (rendement, maintien de l'effectif). Cela pourrait servir de déclencheur pour évaluer les besoins en formation pour la direction, ou examiner les politiques complémentaires des Ressources humaines (rémunération).

  - L'analyse du temps de traitement des demandes de classification peut donner des indices sur la qualité du service offert aux clients. Un temps de traitement trop long peut laisser supposer que des ressources internes ou externes supplémentaires sont

nécessaires. Par contre, un temps de traitement très court permet de réorienter les ressources vers d'autres secteurs prioritaires des Ressources humaines.

4.0 Réflexion sur le processus administratif

Le Comité de classification du Sénat est actuellement composé de conseillers en ressources humaines qui remplissent aussi d'autres fonctions en ressources humaines. On nous a informés que la charge de travail constitue un aspect important de la gestion des tâches. Nous avons également noté que la responsabilité des décisions de classification peut présenter des difficultés pour certaines personnes dans une organisation aussi petite.

Notre vérification a permis de constater que la fonction de classification des postes fonctionne bien et qu'elle permet de gérer efficacement les risques. Cependant, nous proposons d'étudier d'autres options, comme l'impartition ou les partenariats stratégiques, dans l'optique de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité.

L'impartition pourrait prendre différentes formes, par exemple, recourir à la sous-traitance externe pour tout le processus ou encore former des comités de classification mixtes avec des partenaires stratégiques.

L'impartition revêt bien des avantages, dont la réduction des coûts, la gestion de la capacité interne, l'extensibilité et une meilleure qualité en raison de l'utilisation de connaissances d'experts. Ces avantages doivent être évalués en tenant compte de répercussions indésirables comme la perte de capacité fonctionnelle interne, les risques pour la qualité et le service liés au transfert de fonctions à une entité externe, et l'incidence financière potentielle à long terme en raison d'une dépendance à l'égard de fournisseurs de services externes.

5.0 Conclusion

Bien que certains éléments doivent être améliorés, la vérification a révélé que le Sénat a établi des moyens de contrôle efficaces pour gérer les risques liés à la fonction de classification des postes. La fonction est conforme à la Politique, avec quelques écarts mineurs mentionnés dans le présent rapport.

Réponse du Sénat au rapport de la vérification et mesures de suivi

Le Comité de la régie interne a pris connaissance du rapport et il accepte les recommandations. Les gestionnaires du Sénat ont déjà pris des mesures pour enclencher bon nombre des initiatives proposées. Par exemple, un processus d'examen périodique des descriptions de travail est maintenant prévu, toutes les reclassifications des postes font maintenant l'objet d'un examen sur place et des mesures ont été prises pour que tous les aspects du processus de classification soient correctement documentés.

Les autres initiatives prévues pour donner suite aux recommandations comprennent notamment des modifications de la Politique de l'Administration du Sénat sur la classification et la conception organisationnelle, la production d'une trousse d'information pour aider les gestionnaires à s'acquitter

de leurs responsabilités en matière de classification des postes, ainsi que l'établissement d'indicateurs de rendement.

Le Comité est heureux que l'on ait reconnu, dans la vérification, que le Sénat dispose déjà de pratiques et de contrôles solides pour gérer les risques liés à la fonction de classification des postes. Les recommandations présentées contribueront à parfaire cette fonction, déjà fort efficace.

Annexe A - Demandes de classification de postes en 2008-2009

Titre du poste	Service	Poste nouveau/existant	Décision de classification contestée par la direction
Conseiller principal, Planification du rendement et assurance de la qualité	Vérification interne et planification stratégique	Nouveau	
Contrôleur	Finances	Nouveau	
Adjoint aux débats	Débats	Existant	
Rédacteur	Débats	Existant	
Scopiste	Débats	Existant	
Coordonnateur de prévention des incendies et de formation	Service de sécurité	Nouveau	
Agent de ressources humaines, Services aux sénateurs et aux programmes	Ressources humaines	Existant	
Services de sécurité, Conseiller – opérations et planification	Services de sécurité	Nouveau	
Coordonnateur de l'administration et des événements	Huissier au Bâton noir	Existant	Oui
Chef, Planification et information publique	Communications	Nouveau	
Coordonnateur, Services d'entretien	Services des immeubles	Existant	Oui
Coordonnateur, Soutien aux salles de réunion et services de courrier	Services des immeubles	Existant	Oui
Coordonnateur, Installations et transports	Services des immeubles	Existant	Oui
Adjoint administratif	PAFL	Existant	Oui

Classifications entreprises en 2008 pour les postes des catégories SLA, SEG et MMG

Légiste et conseiller parlementaire

Légiste et conseiller parlementaire adjoint

Greffier principal, Bureau des travaux de la Chambre et de la procédure

Greffier principal, Systèmes législatifs et télédiffusion

Directeur, Finances

Directeur, Services d'information

Directeur, Communications

Directeur, Secrétariat exécutif

Directeur général, Services de la cité parlementaire

Directeur, Services des immeubles