Patrimoine canadien Canadian Heritage

RAPPORT DE VÉRIFICATION

DU PROGRAMME

ÉCHANGES CANADA

MARS 2007

Direction des services d'assurance
Direction générale des examens ministeriels

TABLE DES MATIÈRES

Résumé 2
1.0 Introduction 6
1.1 Autorisation de vérification 6
1.2 Données de base 6
2.0 Objectifs de la vérification 7
3.0 Étendue de la vérification 7
4.0 Approches et méthodologie de la vérification 8
5.0 Conclusion 9
6.0 Observations et recommandations 10
6.1 Objectifs du programme et rôles et responsabilités (critères 1 et 3) 10
6.2 Application des critères d'admissibilité au programme, lignes directrices et processus (critères 2, 4 et 5) 11
6.2.1 Admissibilité au programme 11
6.2.2 Lettres d'entente 11
6.2.3 Cadre de responsabilisation de gestion 12
6.3 Conflit d'intérêts (Critère 4) 14
Date cible : le 4 mai 2007 15
6.4 Paiements et recouvrements (critères 6 et 7) 15
6.5 Rendement du programme et suivi (critères 7 et 8) 17
Date cible : déjà mis en place pour la RHGMT 19
Appendice A : Critères de vérification 20

Résumé

Le programme Échanges Canada (PEC) est parrainé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et administré par la Commission de la fonction publique (CFP); il encourage, au moyen d'affectations temporaires, l'échange de personnel entre la fonction publique fédérale, les sociétés d'État et les organisations d'autres secteurs, tant au Canada qu'à l'étranger. La sous-ministre de Patrimoine canadien a obtenu l'autorisation d'administrer le programme au Ministère, pour tous les groupes professionnels sauf le groupe de la direction (EX).

Le programme Échanges Canada a les objectifs suivants :

- Promouvoir une meilleure compréhension entre la fonction publique fédérale et d'autres secteurs, au Canada et à l'échelle internationale, en ce qui a trait à la création et au soutien à l'élaboration de politiques plus éclairées, à l'amélioration du service et au renforcement des relations et des partenariats entre le Canada et des organisations nationales et internationales.
- Appuyer le perfectionnement des employés.
- Contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique étrangère et de la politique socio-économique du Canada.
- Accroître l'accès de la fonction publique aux connaissances spécialisées, aux diverses compétences, à l'expertise, à la technologie et aux pratiques exemplaires, et favoriser leur acquisition.

La vérification avait les objectifs suivants :

- Examiner le cadre de contrôle de la gestion et de la structure globale de gouvernance existant à Patrimoine canadien, et en rendre compte, pour mener à bien, en faisant preuve d'une diligence raisonnable, le programme Échanges Canada.
- Fournir des recommandations visant à améliorer la gestion du programme et, s'il y a lieu, à faciliter l'atteinte des objectifs du programme.

Cette vérification a été effectuée conformément au plan de vérification 2004-2005 établi par la Direction des services d'assurance, de la Direction générale des examens ministériels, et approuvé par le Comité des vérifications et des évaluations du Ministère.

Le travail accompli comprenait un examen de la documentation pertinente sur le programme, des entrevues avec le personnel de la Direction générale des ressources humaines et de la gestion du milieu de travail (DGRHGMT) et un examen de tous les dossiers actifs actuels du PEC.

Les conclusions s'appuient sur l'évaluation des constatations faites par rapport aux critères prédéfinis et reflètent le travail de vérification effectué entre le 8 mai 2006 et le 22 juin 2006. De l'avis de l'équipe de vérification, il y a suffisamment de travail qui a été effectué et la preuve nécessaire a été réunie pour appuyer les conclusions du rapport.

Étendue de la vérification

Au départ, la vérification comportait l'examen des dossiers des participants ayant fait l'objet d'un échange, d'une affectation ou d'un détachement entre le 1er avril 2003 et le 24 janvier 2005.

À la suite de l'évaluation préliminaire, le champ d'application de la vérification a été modifié de manière à axer les efforts sur le programme Échanges Canada et a étendre le travail aux dossiers des participants ayant fait l'objet d'un échange entre le 1er avril 2005 et le 8 mai 2006. La liste des participants a été remise à l'équipe de vérification par la DGRHGMT.

Le travail supplémentaire a commencé le 8 mai 2006 et s'est terminé le 22 juin 2006. Parmi les travaux accomplis, mentionnons l'examen de la documentation pertinente du programme ainsi que des rencontres avec le personnel de la DGRHGMT, en sus de l'examen des dossiers des participants.

Principales constatations

La DGRHGMT de Patrimoine canadien a actuellement des politiques et des procédures visant le PEC dans son cahier des procédures administratives (*Administrative Procedures for Human Resources Service Requests Manual*). La liste de vérification qui a été conçue et mise en place par la DGRHGMT est certainement une pratique exemplaire. Elle permet aux gestionnaires de comprendre les exigences en matière de documentation et leur recommande de consulter leur conseiller en RH. En suivant avec soin cette liste de vérification, les gestionnaires s'assureraient de respecter les exigences du programme. Pourtant, comme on a pu le constater pendant l'examen des dossiers, même l'utilisation de la liste de vérification n'assure pas la présence de tous les documents nécessaires dans les dossiers.

Les résultats de la vérification indiquent que l'existence d'un risque réel de conflit d'intérêts n'est pas toujours signalée par les gestionnaires de Patrimoine canadien et que la question n'est pas abordée ni étayée de façon appropriée. À l'instar de la Politique du SCT, les Lignes directrices de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada exigent que les ministères fassent remplir le formulaire de déclaration visant les conflits d'intérêts à tous les participants. Une telle démarche contribuerait à garder la confiance de la population canadienne en ce qui concerne l'intégrité et l'impartialité de la direction et des opérations. Elle encouragerait également le fonctionnaire qui exerce des activités professionnelles pour servir le bien commun.

Les résultats de la vérification montrent que les paiements et les recouvrements ne respectent pas les lettres d'entente signées par les gestionnaires de Patrimoine canadien et que les exceptions à la Politique en ce qui concerne la rémunération ou les remboursements extraordinaires ne sont pas toujours étayées ni autorisées comme il convient. Ils indiquent aussi que les données financières que contiennent les dossiers du personnel ainsi que les méthodes adoptées pour réunir les pièces justificatives et remonter

à la source des renseignements au dossier, conformément aux exigences énoncées dans les ententes, montrent des faiblesses.

Un bon cadre de responsabilisation de gestion comporte cinq éléments : gouvernance, planification, politiques, communications et contrôles qui appuient l'infrastructure et les pratiques à mettre en place. Les résultats de la vérification révèlent que le cadre visant le programme Échanges Canada (PEC) pourrait être amélioré sous ces cinq aspects.

Recommandations

Les constatations et les recommandations qui suivent visent des points précis que la vérification a mis en lumière et pour lesquels le cadre et les pratiques de gestion pourraient être améliorés en vue d'accroître l'efficacité, de renforcer la conformité aux politiques et de resserrer la gestion des risques et la responsabilisation.

Nous recommandons :

1. Que le directeur général de la DGRHGMT mette en place les mesures ci-après afin de s'assurer que les objectifs du programme sont atteints :

   - Veiller à ce que les gestionnaires soient conscients de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le cadre de ce programme et des exigences obligatoires établies par la Politique et la directive sur le PEC (critères d'admission, conflit d'intérêts, échéance, sécurité, exceptions et autorisation du SM, pouvoir d'exception, etc.).

   - La DGRHGMT supervise le processus du PEC, afin de veiller au respect de la politique et de s'assurer que les dossiers des participants contiennent la documentation nécessaire pour étayer le respect des conditions d'admission et montrer le lien avec les objectifs du programme.

   - Que la DGRHGMT mette en place les mécanismes permettant de renforcer le cadre de responsabilisation de gestion en ce qui concerne les activités liées aux échanges, et ce dans les cinq éléments de gouvernance, de planification, de politiques, de communications et de contrôles à l'appui de l'infrastructure et des pratiques.

   - Que la DGRHGMT renforce les contrôles et surveille le processus, afin de s'assurer que toutes les lettres d'entente ayant trait au PEC respectent la Politique sur le PEC. La mesure peut consister à confier la signature des lettres d'entente à un cadre supérieur des RH.

2. Que la DGRHGMT suive l'évolution des dossiers du PEC, afin de s'assurer des éléments suivants :
    - Les gestionnaires et les participants signalent les risques de conflit d'intérêts et les formulaires appropriés de déclaration sont remplis.
    - Les mesures appropriées sont prises et les dossiers sont bien documentés.

3. Que la Directrice, Opérations Comptables mette en place les mécanismes nécessaires pour que les données financières tenues par les gestionnaires du programme, lesquelles servent de base au paiement et au recouvrement des salaires des participants, soient inscrites dans les dossiers du personnel; que cette information de même que les paiements et recouvrements de salaires des participants corresponde aux lettres d'entente et que toute exception soit étayée et autorisée de manière adéquate.

4. Que la DGRHGMT mette en place les contrôles suivants :
    - Un processus permettant de s'assurer que les gestionnaires font un suivi des congés et des heures supplémentaires des participants accueillis, afin d'éviter des coûts et des factures supplémentaires de la part des organismes parrains.
    - Le rapport sur les congés et les heures supplémentaires des participants accueillis est conservé dans le dossier du personnel.
    - Un système permettant de suivre l'évolution de tous les dossiers du PEC à Patrimoine canadien et de s'assurer que la liste des participants au programme est complète.
    - Veiller à ce que la documentation sur le rendement du programme Échanges soit :
        - pertinente, fiable et complète, afin d'assurer la transparence du programme et de faciliter la prise de décisions;
        - recueillie, conservée et inscrite selon le processus de contrôle et de surveillance permettant de respecter les exigences de responsabilisation du programme.

1.0 Introduction

1.1 Autorisation de vérification

Cette vérification a été effectuée conformément au plan de vérification 2004-2005 établi par la Direction des services d'assurance, de la Direction générale des examens ministériels, et approuvé par le Comité des vérifications et des évaluations du Ministère.

1.2 Données de base

Le programme Échanges Canada (PEC) est parrainé par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et administré par la Commission de la fonction publique (CFP); il encourage, au moyen d'affectations temporaires, l'échange de personnel entre la fonction publique fédérale, les sociétés d'État et les organisations d'autres secteurs, tant au Canada qu'à l'étranger. La sous-ministre de Patrimoine canadien a obtenu l'autorisation d'administrer le programme au Ministère, pour tous les groupes professionnels sauf le groupe de la direction (EX). La Commission de la fonction publique (CFP) est responsable de l'administration du programme au niveau du groupe de la direction (EX) et, par conséquent, ce groupe n'est pas visé par cette vérification.

Le programme Échanges Canada a les objectifs suivants :

- Promouvoir une meilleure compréhension entre la fonction publique fédérale et d'autres secteurs, au Canada et à l'échelle internationale, en ce qui a trait à la création et au soutien à l'élaboration de politiques plus éclairées, à l'amélioration du service et au renforcement des relations et des partenariats entre le Canada et des organisations nationales et internationales.
- Appuyer le perfectionnement des employés.
- Contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique étrangère et de la politique socio-économique du Canada.
- Accroître l'accès de la fonction publique aux connaissances spécialisées, aux diverses compétences, à l'expertise, à la technologie et aux pratiques exemplaires, et favoriser leur acquisition.

En acceptant des affectations dans un nouveau secteur, les employés se perfectionnent sur le plan personnel et sur le plan professionnel, et leur organisation profite de leurs nouvelles habiletés, connaissances et méthodes. L'organisation concernée, quant à elle, profite de l'infusion vitale d'une nouvelle expertise, d'idées nouvelles et de nouveaux points de vue, de relations de travail plus étroites et de partenariats durables pour l'avenir. Les employés des organisations acquièrent de l'expérience quant au processus décisionnel dans le secteur public, élargissent leurs connaissances des grands dossiers de politique générale et comprennent les rouages du gouvernement fédéral.

Les membres de la fonction publique fédérale en affectation ont la possibilité d'acquérir la maîtrise des défis et des pratiques en affaires, de prendre des décisions opérationnelles et de faire l'expérience des répercussions des politiques, des règlements et des programmes gouvernementaux.

Tous les participants bénéficient d'une croissance sur les plans personnel et professionnel, de la stimulation de mettre à l'épreuve leurs habiletés et leurs capacités dans de nouvelles circonstances et de l'acquisition des connaissances et de la compréhension que suscite l'examen de dossiers en se plaçant d'un point de vue différent.

Bien que la sous-ministre délègue son pouvoir de conclure des ententes aux cadres de Patrimoine canadien, la DGRHGMT a un rôle de surveillance et de contrôle de l'application de la politique. La DGRHGMT fournit également les lignes directrices, les procédures et les modèles d'application que les gestionnaires de Patrimoine canadien doivent utiliser aux fins de la conclusion d'ententes visant les échanges.

2.0 Objectifs de la vérification

La vérification avait les objectifs suivants :

- Examiner et rendre compte du cadre de contrôle de la gestion et de la structure globale de gouvernance existant à Patrimoine canadien pour mener à bien, en faisant preuve d'une diligence raisonnable, le programme Échanges Canada.
- Fournir des recommandations visant à améliorer la gestion du programme et, s'il y a lieu, à faciliter l'atteinte des objectifs du programme.

3.0 Étendue de la vérification

Au départ, la vérification comportait l'examen des dossiers des participants ayant fait l'objet d'un échange, d'une affectation ou d'un détachement entre le 1er avril 2003 et le 24 janvier 2005.

À la suite des résultats préliminaires, le champ d'application de la vérification a été modifié de manière à axer les efforts sur le programme Échanges Canada et a étendre le travail aux dossiers des participants ayant fait l'objet d'un échange entre le 1er avril 2005 et le 8 mai 2006. La liste des participants a été remise à l'équipe de vérification par la DGRHGMT.

Le travail supplémentaire a commencé le 8 mai 2006 et s'est terminé le 22 juin 2006. Parmi les travaux accomplis, mentionnons l'examen de la documentation pertinente du programme ainsi que des entrevues avec le personnel de la DGRHGMT, en sus de l'examen des dossiers des participants.

4.0 Approches et méthodologie de la vérification

La vérification a été effectuée selon les normes américaines de vérification interne (*Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) ainsi que les normes et critères fixés par le Conseil du Trésor dans sa Politique sur la vérification interne.

La vérification s'est faite en trois phases comportant des activités précises :

- Planification :
  - examen de la Politique du programme Échanges Canada et des lignes directrices d'Échanges Canada;
  - examen des procédures internes du Ministère, des directives de gestion et autres documents connexes utilisés à Patrimoine canadien (les procédures administratives visant les demandes de services en ressources humaines et l'instrument de subdélégation de Patrimoine canadien);
  - examen d'autres politiques et de règlements imposés de l'extérieur (Politique du CT sur les paiements de transfert, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Guide de dotation et de recrutement à l'intention des gestionnaires et le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique);
  - définition des critères et du programme de vérification;
  - examen de la liste des participants au programme et choix de tous les dossiers ouverts en 2005-2006.

  Dossiers étudiés :

		Échantillon		
	Population	Accueil[1]	Parrain[2]	Total[3]
Dossiers ouverts en 2005-2006	16	12	4	16
Dossiers fermés	33			
Total	49	12	4	16

[1] Patrimoine canadien est l'organisme d'accueil
[2] Patrimoine canadien est l'organisme parrain
[3] Toutes les ententes ont été signées en vertu de la Politique du programme Échanges Canada en vigueur en juin 1998.

- Exécution :
  - examen de tous les dossiers ouverts pour l'exercice 2005-2006, en consultant le programme d'examen et en rassemblant les données sur chacun des dossiers examinés;
  - analyse des données sur le cadre de gestion, compilation et repérage des constatations.

  Le travail de vérification sur place a pris fin le 22 juin 2006.

- Rapport.

5.0 Conclusion

Les conclusions s'appuient sur l'évaluation des constatations faites par rapport aux critères prédéfinis et reflètent le travail de vérification effectué entre le 8 mai 2006 et le 22 juin 2006. De l'avis de l'équipe de vérification, il y a suffisamment de travail qui a été effectué et la preuve nécessaire a été réunie pour appuyer les conclusions du rapport. Au nombre des objectifs de la vérification, il y avait la définition des critères énumérés à l'appendice A, par rapport auxquels des observations, une évaluation et des conclusions ont été tirées.

La vérification a permis de constater que le cadre de la responsabilisation de gestion visant le programme Échanges Canada (PEC) pourrait être amélioré. Dans ce contexte, les vérificateurs en sont venus aux conclusions générales suivantes :

- Les rôles et responsabilités de la DGRHGMT et des gestionnaires sont mal définis.
- Les critères d'admission au PEC sont mal étayés (sur les 12 dossiers de participants accueillis, 10 ne contenaient aucune description des habiletés ni de l'expérience requises, 11 n'indiquaient pas les exigences linguistiques et huit n'indiquaient ni le groupe ni le niveau du poste en question).
- Le risque réel de conflit d'intérêts n'est pas toujours indiqué et la question n'est pas abordée ni étayée de façon appropriée (huit des 16 dossiers signalaient des risques de conflit d'intérêts dus au fait que les participants avaient un lien avec les bénéficiaires de Patrimoine canadien; dans un cas, la personne était liée à une organisation titulaire d'un contrat avec Patrimoine canadien).
- Les lettres d'entente n'étaient pas conformes à la Politique visant le PEC (sur les 16 dossiers examinés, 10 comportaient des lettres qui n'avaient pas été signées par toutes les parties avant le début de l'affectation et trois comportaient des exceptions quant à la durée de l'affectation qui n'avaient pas été autorisées comme il convient).
- Les données financières que contiennent les dossiers du personnel et les processus de suivi des ententes montrent des faiblesses.
- Il faudra apporter des améliorations aux dossiers des participants, afin qu'ils renferment des renseignements sur les affectations administrées par le Ministère, comme l'exige la politique.

Les constatations et les recommandations qui suivent visent des points précis que la vérification a mis en lumière et pour lesquels le cadre et les pratiques de gestion pourraient être améliorés en vue d'accroître l'efficacité, de renforcer la conformité aux politiques et de resserrer la gestion des risques et la responsabilisation du programme.

6.0 Observations et recommandations

6.1 Objectifs du programme et rôles et responsabilités (critères 1 et 3)

La DGRHGMT de Patrimoine canadien a actuellement des politiques et des procédures visant le PEC dans son cahier des procédures administratives (*Administrative Procedures for Human Resources Service Requests Manual*). Ce document donne une brève description du programme, précise les documents qu'il faut verser dans le dossier de chaque participant, recommande que le gestionnaire consulte le conseiller en RH pour discuter de tous les éléments dont il faut tenir compte avant de rédiger l'entente et renvoie les gestionnaires au site Web de l'AGRHFPC, où ils peuvent trouver de plus amples détails.

La DGRHGMT a élaboré une liste de vérification qui a été utilisée pendant la période visée par la vérification. Pourtant, il manquait des documents dans tous les dossiers vérifiés, et en particulier ceux qui concernent l'admissibilité du participant, la description des habiletés, les résultats attendus, le plan de perfectionnement professionnel, les exigences linguistiques, les cas de conflit d'intérêts, le suivi des congés, les progrès accomplis et le plan de réintégration des participants affectés à l'extérieur.

Les rôles et responsabilités de la DGRHGMT et des gestionnaires ne sont pas bien définis, en ce qui concerne le PEC, essentiellement parce que le programme est utilisé comme mode de dotation en dépit de ses objectifs, qui sont de favoriser l'acquisition ou le transfert d'une expertise à l'aide d'affectations temporaires, afin d'aider les organisations participantes à réaliser leurs objectifs opérationnels ou liés aux ressources humaines et de favoriser le perfectionnement professionnel des participants. Les organismes centraux reconnaissent l'existence du problème, qui devrait être résolu grâce à la nouvelle politique et à la directive sur le PEC.

La liste de vérification qui a été conçue et mise en place par la DGRHGMT est certainement une pratique exemplaire. Elle permet aux gestionnaires de comprendre les exigences en matière de documentation et leur recommande de consulter leur conseiller en RH. En suivant avec soin cette liste de vérification, les gestionnaires s'assureraient de respecter les exigences du programme. Pourtant, comme on a pu le constater pendant l'examen des dossiers, même l'utilisation de la liste de vérification n'assure pas la présence de tous les documents nécessaires dans les dossiers.

Sans un suivi par la DGRHGMT, les cas de non-conformité ne sont pas décelés et le Ministère ne tire pas profit des possibilités pour les gestionnaires d'améliorer la façon dont ils exercent le pouvoir qui leur a été délégué.

6.2 Application des critères d'admissibilité au programme, lignes directrices et processus (critères 2, 4 et 5)

6.2.1 Admissibilité au programme

Un examen approfondi des dossiers des participants a permis d'établir qu'il manque dans tous ces dossiers des documents pour étayer l'admissibilité des organisations et des participants. Sur les 12 dossiers examinés de participants accueillis, 10 ne contenaient aucune description des habiletés ou de l'expérience exigées pour cette affectation, 11 dossiers ne précisaient pas les exigences linguistiques du poste, 8 ne mentionnaient ni le groupe ni le niveau du poste et les 12 dossiers ne faisaient pas mention des entrevues menées. Un dossier signalait que les exigences linguistiques n'avaient pas été satisfaites, mais n'indiquait aucune mesure prise pour corriger la situation. Un participant accueilli fait partie du programme depuis avril 2002 et n'a obtenu aucune permission de prolonger son affectation, laquelle dépasse la limite permise. De plus, dans un cas, le poste auquel a été affecté un participant accueilli aurait dû être classifié dans la catégorie EX-01, et le dossier aurait dû être soumis à la CFP pour autorisation. Sur les quatre dossiers de participants à l'extérieur, trois ne donnent aucune description des habiletés ou de l'expérience requises pour ce poste. Les quatre dossiers ne mentionnaient aucun plan de perfectionnement professionnel ni aucun plan de réintégration.

Les résultats de la vérification montrent que les critères d'admission au PEC, par exemple les habiletés et l'expérience exigées pour un poste donné, les exigences linguistiques, le lien entre les objectifs du programme et l'avancement professionnel des participants, ne sont pas adéquatement étayés.

En l'absence de documents appropriés sur les exigences d'admissibilité dans les dossiers des participants, il est plus difficile de déceler les cas de non-conformité et de déterminer si les objectifs du programme sont satisfaits.

6.2.2 Lettres d'entente

Les lettres d'entente examinées avaient reçu les autorisations appropriées, précisaient le poste auquel serait affecté le participant, traitaient des questions de sécurité et expliquaient les formules de rémunération. Cependant, sur les 16 dossiers examinés, 10 comprenaient des lettres qui n'avaient pas été signées par toutes les parties avant le début de l'affectation, et trois mentionnaient des exceptions non autorisées visant la durée de l'affectation. Lorsqu'il y avait risque de conflit d'intérêts, les lettres d'entente n'étaient pas toujours claires quant au traitement réservé; cette question a été bien cernée dans un seul cas. Dans les 12 dossiers de participants accueillis, les lettres d'entente ne faisaient aucune mention de l'après-mandat.

Les résultats de la vérification indiquent que les lettres d'entente signées par les gestionnaires n'étaient pas conformes à la politique sur le PEC. À l'heure actuelle, la DGRHGMT ne contresigne ni n'exige d'approuver les ententes dans le cadre du PEC.

Les lettres d'entente sont des contrats ayant force exécutoire conclus entre l'organisme d'accueil et l'organisme parrain. Une fois signées, elles constituent les pièces justificatives des sommes versées au participant. En l'absence d'un contrôle adéquat de la conformité à la politique du PEC avant la signature de l'entente, il n'est pas possible de corriger les erreurs ou les omissions.

6.2.3 Cadre de responsabilisation de gestion

L'examen approfondi des dossiers a établi que les documents exigés n'étaient pas dans les dossiers pour étayer :

- l'admissibilité des organisations et des participants au programme;
- l'affectation (habiletés et expérience requises, groupe et niveau du poste);
- les exceptions à la durée limite de l'affectation;
- les exceptions à la formule de rémunération;
- les situations où il y a risque de conflit d'intérêts;
- l'après-mandat et la sécurité.

Un bon cadre de responsabilisation de gestion comporte cinq éléments : gouvernance, planification, politiques, communications et contrôles qui appuient l'infrastructure et les pratiques à mettre en place.

- La gouvernance désigne un moyen d'exercer son autorité et de définir une structure et une administration précises en vue de favoriser la réalisation des résultats souhaités.
- La planification désigne le processus qui permet de cerner les besoins actuels et futurs et fait partie intégrante des stratégies générales et des plans d'activités.
- Les politiques et les directives assurent une transparence et étayent les décisions.
- Des communications efficaces assurent l'intégrité et la transparence de l'information utilisée aux fins de la prise de décisions.
- Le suivi suppose une surveillance constante de l'information, l'évaluation du rendement réel par rapport aux résultats prévus, la correction des écarts et la déclaration des résultats. Une information de qualité et pertinente est disponible, la surveillance se fait de façon continue et les écarts de rendement sont rétablis promptement, le tout conformément aux exigences d'établissement de rapports de l'AGRHFPC.

Les résultats de la vérification indiquent que le cadre de responsabilisation de gestion quant aux activités visant le PEC pourrait être amélioré sous ces cinq aspects.

Un meilleur cadre de responsabilisation de gestion visant le PEC est essentiel, pour que la sous-ministre soit assurée que les pouvoirs délégués sont exercés de manière adéquate et que la DGRHGMT est en mesure de remplir son rôle de supervision.

De plus, un cadre renforcé de responsabilisation de gestion pour le PEC permettrait à Patrimoine canadien de se préparer à mettre en œuvre la nouvelle politique, laquelle devrait déléguer aux sous-ministres le pouvoir d'approuver toutes les affectations, jusqu'aux groupe et niveau EX-05 inclusivement.

Recommandation

1. Que le directeur général de la DGRHGMT mette en place les mesures ci-après afin de s'assurer que les objectifs du programme sont atteints :

   - Veiller à ce que les gestionnaires soient conscients de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le cadre de ce programme et des exigences obligatoires établies par la Politique et la directive sur le PEC (critères d'admission, conflit d'intérêts, échéance, sécurité, exceptions et autorisation du SM, pouvoir d'exception, etc.).

   - La DGRHGMT supervise le processus du PEC, afin de veiller au respect de la politique et de s'assurer que les dossiers des participants contiennent la documentation nécessaire pour étayer le respect des conditions d'admission et montrer le lien avec les objectifs du programme.

   - Que la DGRHGMT mette en place les mécanismes permettant de renforcer le cadre de responsabilisation de gestion en ce qui concerne les activités liées aux échanges, et ce dans les cinq éléments de gouvernance, de planification, de politiques, de communications et de contrôles à l'appui de l'infrastructure et des pratiques.

   - Que la DGRHGMT renforce les contrôles et surveille le processus, afin de s'assurer que toutes les lettres d'entente ayant trait au PEC respectent la Politique sur le PEC. La mesure peut consister à confier la signature des lettres d'entente à un cadre supérieur des RH.

Réponse de la direction

En accord avec les recommandations.

La DGRHGMT communiquera les résultats de la vérification aux gestionnaires et définiera plus clairement les rôles et responsabilités de chacun dans le cadre du programme. Le rôle de la DGRHGMT touche essentiellement la communication avec la gestion de tout secteur voulant utiliser le PEC, la prestation de conseils et le contrôle de la documentation se rapportant aux RH.
Nous leur accordons également l'instrument de délégation pour le pouvoir d'approbation.

Date cible : le 4 mai 2007

La liste de contrôle du PEC sera fournie aux gestionnaires qui prévoient avoir recours au programme. Cette liste énonce les exigences du PEC et comporte un lien menant à la politique et aux directives connexes. Les gestionnaires doivent signer la liste pour indiquer qu'ils satisfont à toutes les exigences. Les conseillers en RH responsables signaleront aux responsables des RH tout problème de non-conformité en suspens afin que les mesures nécessaires soient prises.

La DGRHGMT n'est pas partie à l'entente et ne doit donc pas signer de lettres d'entente.

Date cible : Déjà en place. L'espace de signature sur l'entente sera enlevé.

La Section du contrôle et de la conformité de la DGRHGMT, tout récemment créée, élabore actuellement son propre cadre de travail. Le PEC est un des programmes des RH, et ses activités devront faire l'objet d'un contrôle, une fois que les risques auront été évalués et que les priorités auront été établies. La Section assurera le contrôle du processus afin de garantir la conformité à la politique et de s'assurer que le dossier comprend les documents requis (selon la liste de contrôle).

Date cible : Le cadre de surveillance devrait être achevé en octobre 2007 et Échanges Canada sera recommandé pour une des premières surveillances. Si les ressources le permettent, la surveillance devrait débuter en janvier 2008.

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) a mis au point (en collaboration avec ses Services juridiques) un modèle de rapport qui sera remis aux gestionnaires et que ceux-ci devront absolument utiliser. Ce modèle comprend toutes les exigences juridiques de l'entente.

Date cible : nous utilisons déjà ce gabarit.

6.3 Conflit d'intérêts (Critère 4)

L'examen de tous les dossiers actifs d'échanges pour l'exercice 2005-2006 a révélé que neuf des organismes parrains ou d'accueil ont reçu des fonds

(contributions) de Patrimoine canadien et qu'une organisation d'accueil avait un contrat de services avec Patrimoine canadien. Bien qu'on ait indiqué, dans le dossier du participant, que l'organisation en question était bénéficiaire d'une subvention ou d'une contribution, les formulaires à remplir en présence d'un risque de conflit d'intérêts n'étaient pas dans le dossier. Dans un seul dossier la lettre d'entente traitait adéquatement de la question.

Les résultats de la vérification révèlent que la présence d'un risque de conflit d'intérêts n'est pas toujours mentionnée dans le dossier et que la situation n'est pas bien traitée ni étayée.

Sans données précises ni documentation sur les risques de conflit d'intérêts, il est difficile d'établir si on a pris les mesures appropriées pour éviter qu'il y ait bel et bien conflit d'intérêts et si on a envisagé les répercussions possibles d'aller de l'avant avec l'affectation.

Recommandation

2. Que le directeur général de la DGRHGMT fasse un suivi des dossiers du PEC, afin de s'assurer des éléments suivants :
   - Les gestionnaires et les participants signalent les risques de conflit d'intérêts et remplissent les formulaires de déclaration appropriés.
   - Les mesures appropriées sont prises et les dossiers sont bien documentés.

Réponse de la direction

En accord avec la recommandation.

Nous avons pris des mesures pour que les gestionnaires sachent dès le début du processus qu'ils doivent évaluer les risques de conflits d'intérêts, en discuter avec l'employé et consulter les Relations de travail des RH avant de conclure une entente dans le cadre du PEC.

Nous demanderons aux gestionnaires de nous confirmer par écrit qu'ils ont consulté les Relations de travail des RH et, s'il y a lieu, pris les mesures nécessaires. Une copie de cette confirmation sera placée dans le dossier du PEC. Tous les autres documents concernant des conflits d'intérêts sont conservés dans un dossier confidentiel aux Relations de travail. Cette information ne se trouvera pas dans le dossier de l'employé participant au PEC.

Date cible : le 4 mai 2007

6.4 Paiements et recouvrements (critères 6 et 7)

Sur les 12 dossiers de participants accueillis, quatre ne contenaient aucune preuve de salaire et six renfermaient cette information, mais elle ne concordait pas avec la lettre d'entente ni avec le rapport sur les participants. Dans un cas, la vérification a permis d'établir que Patrimoine canadien avait versé trop d'argent aux organisations parraines pour les participants accueillis. Dans huit des 16 dossiers examinés, les vérificateurs n'ont pas été en mesure d'établir si les salaires versés correspondaient au niveau salarial des postes occupés, étant donné que les groupes et niveaux n'étaient pas précisés. De plus, dans les dossiers contenant l'information sur le salaire, les vérificateurs ont remarqué qu'il y avait deux exceptions à la formule de rémunération, mais que ces exceptions n'étaient ni expliquées ni étayées adéquatement et qu'une seule exception avait été autorisée.

Les résultats de la vérification montrent que les paiements et les recouvrements ne se font pas conformément aux lettres d'entente. Les exceptions faites à la politique en ce qui concerne la rémunération ou les remboursements extraordinaires ne sont pas toujours étayées ni autorisées comme il convient.

Les résultats de la vérification révèlent également des faiblesses dans les données financières figurant dans les dossiers des Ressources humaines et dans les processus de consignation et de suivi des données au dossier, par rapport à ce que prévoient les ententes.

Il importe que les données financières adéquates soient inscrites au dossier, afin d'étayer les paiements, et que les exceptions soient adéquatement approuvées. Les Finances s'appuient sur les autorisations en vertu de l'article 34 effectuées par les gestionnaires pour confirmer le respect de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Si cette information n'est pas fournie dans les dossiers, il n'y a aucune preuve à l'appui des sommes versées.

Recommandation

3. Que la Directrice, Opérations Comptables mette en place les mécanismes nécessaires pour que les données financières tenues par les gestionnaires du programme, lesquelles servent de base au paiement et au recouvrement des salaires des participants, soient inscrites dans les dossiers du personnel; que cette information de même que les paiements et recouvrements de salaires des participants corresponde aux lettres d'entente et que toute exception soit étayée et autorisée de manière adéquate.

Réponse de la direction

En accord. Ceci est une reponsabilité financière et doit demeurer entre les mains de la directrice des Opérations Comptables.

La Direction des Opérations Comptables, de la Direction générale de la gestion financière, s'assurera du maintien et de la disponibilité des dossiers financiers du

PEC avant que ne soit octroyé un paiement ou que le processus de recouvrement ne soit déclenché.

Nous rappellerons également aux gestionnaires qu'ils doivent documenter toutes leurs décisions, s'assurer que des mécanismes d'approbation appropriés sont utilisés et fournir des copies de tous les documents à la Direction générale de la gestion financière.

6.5 Rendement du programme et suivi (critères 7 et 8)

Pour tous les participants envoyés à l'extérieur, bien que leurs dossiers ne renfermaient aucun relevé de congés ou d'heures supplémentaires, l'examen des rapports informatiques et des factures expédiés aux organismes d'accueil nous ont permis d'établir que les congés annuels et les heures supplémentaires ont été traités et comptabilisés de manière appropriée. Nous n'avons pas été en mesure d'établir si les rapports avaient été acheminés aux gestionnaires afin d'obtenir confirmation et autorisation. Dans le cas de tous les participants accueillis, les dossiers ne comportaient aucun relevé des congés ni des heures supplémentaires.

Même lorsque les lettres d'entente précisaient la fréquence des rapports d'évaluation du rendement, les dossiers ne comportaient aucun document attestant de l'exécution de telles évaluations.

La liste de tous les participants actuels et antérieurs a été fournie par la DGRHGMT. Deux des dossiers ayant fait partie de la vérification de 2005 n'étaient pas sur cette liste.

Les résultats de la vérification montrent qu'il faudrait apporter des améliorations aux dossiers des participants, afin de fournir des renseignements sur les affectations administrées par le Ministère, comme l'exige la politique. Selon les résultats de l'examen des dossiers : a) 12 des 16 dossiers ne comportaient pas les données essentielles, telles que les vérifications de sécurité et la cote de sécurité accordée; b) aucun des dossiers ne contenait une déclaration écrite quant au conflit d'intérêts; c) 11 des 12 dossiers de participants accueillis ne précisaient pas les exigences linguistiques, et 9 des 12 dossiers ne donnaient pas les résultats des tests de langue; d) aucun dossier ne comportait un rapport d'évaluation du rendement; e) aucun des dossiers ne renfermait de pièces attestant de communications entre le participant et l'organisme parrain; f) les 12 dossiers de participants accueillis ne comportaient pas de relevé des congés, et 11 des 12 dossiers ne donnaient aucun renseignement sur les heures supplémentaires approuvées.

En l'absence dans les dossiers de rapports appropriés sur les congés pris et les heures supplémentaires facturées, il est difficile de s'assurer que les frais ont été autorisés et enregistrés de manière adéquate.

Recommandation

4. Que la DGRHGMT mette en place les contrôles suivants :
   - Un processus permettant de s'assurer que les gestionnaires font un suivi des congés et des heures supplémentaires des participants accueillis, afin d'éviter des coûts et des factures supplémentaires de la part des organismes parrains.
   - Le rapport sur les congés et les heures supplémentaires des participants accueillis est conservé dans le dossier du personnel.
   - Un système permettant de suivre l'évolution de tous les dossiers du PEC à Patrimoine canadien et de s'assurer que la liste des participants au programme est complète.
   - Veiller à ce que la documentation sur le rendement du programme Échanges soit :
     - pertinente, fiable et complète, afin d'assurer la transparence du programme et de faciliter la prise de décisions;
     - recueillie, conservée et inscrite selon le processus de contrôle et de surveillance permettant de respecter les exigences de responsabilisation du programme.

Réponse de la direction

Partiellement en accord.

Nous rappellons aux gestionnaires qu'ils ont la responsabilité d'obtenir de l'organisation accueillant des participants l'information liée à l'administration des congés et d'aviser l'organisme parrain de tout congé et temps supplémentaires en produisant régulièrement des rapports d'absence et de temps supplémentaires. Cette exigence sera aussi ajoutée à la liste de vérification comme un rappel. Étant donné que les absences/heures supplémentaires font partie des ententes d'échange, les gestionnaires auront la responsabilité de consigner les congés et les heures supplémentaires dans leurs dossiers internes et devront aussi fournir des copies aux services financiers pour fins d'inclusion dans les dossiers financiers du PEC.

Date cible : le 4 mai 2007

LA DGRHGMT a mis en place un système qui identifie tous les participants au programme Échanges Canada par le biais du Système d'information sur la gestion des ressources humaines (PeopleSoft). Elle fera un contrôle des dossiers et soumettra aux gestionnaires un rapport sur l'intégralité, la pertinence et la fiabilité des renseignements dans leurs dossiers du PEC, alors que les services financiers exerceront un contrôle sur les dossiers et feront rapport aux gestionnaires sur l'intégralité, la pertinence et la fiabilité de l'information dans les dossiers financiers du PEC.

Date cible : déjà mis en place pour la RHGMT

Appendice A : Critères de vérification

CRITÈRES		Définition* dans la politique en vigueur
Critère 1	Le manuel des RH de Patrimoine canadien renferme les politiques et les procédures s'appliquant au PEC, lesquelles reflètent la politique du SCT et les lignes directrices de la CFP.	CRR
Critère 2	Les critères d'admission au programme sont appliqués de manière juste et constante.	CNR
Critère 3	Les rôles et les responsabilités sont clairement définis et efficacement communiqués.	CRR
Critère 4	Il y a des lignes directrices et des processus en place pour s'assurer que : • les critères d'admission au programme sont respectés; • les autorisations appropriées sont obtenues; • l'affectation est précisée; • l'on respecte les lignes directrices visant les conflits d'intérêts, l'après-mandat et la sécurité; • le salaire et les avantages sociaux des participants sont précisés et conformes aux lignes directrices.	CNR
Critère 5	Les lettres d'entente : • reçoivent les autorisations nécessaires; • définissent clairement l'affectation; • traitent des questions de conflits d'intérêts, de l'après-mandat et de la sécurité, afin d'assurer le respect des lignes directrices; • précisent le salaire et les avantages sociaux des participants.	CRR
Critère 6	Les paiements et recouvrements sont conformes à la lettre d'entente et les exceptions à la politique en ce qui concerne la rémunération ou un remboursement extraordinaire sont bien étayées et autorisées.	CNR
Critère 7	Des systèmes et les méthodes de traitement des données financières et non financières sont en place, pour enregistrer le rendement du programme, en suivre l'évolution et soumettre un rapport à cet égard.	CRR
Critère 8	Les affectations administrées par le Ministère font l'objet d'un suivi, afin de garantir la conformité à la Politique du programme Échanges Canada.	CRR

* CR – Critère respecté, CNR – Critère non respecté, CRR – Critère respecté sous réserve