Health Canada Santé Canada

Rapport de vérification final

Vérifications de la formation externe et de la participation aux conférences

juin 2008

Table des matières

Sommaire ……..……... **ii**

Introduction……..……... **3**
.

Contexte……..…….. 3

Objectifs……..……. 3

Étendue et approche……..…… 3

Constatations, recommandations et réponses de la direction **4**

Gestion de l'information sur la formation externe ……... 4

Délégation de pouvoirs en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*……. 5

Mesures de contrôle et politique en matière de participation à des Conférences …….. 7

Sommaire

Tel que mentionné lors de la conférence *Leadership en mouvement* qui a eu lieu en octobre 2007, Santé Canada (SC) s'est engagé à créer pour ses employés – dont le nombre s'élève actuellement à plus de 10 000 – un milieu favorisant l'apprentissage et le perfectionnement. Durant l'année civile 2006, les dépenses de SC se sont élevées à 9 M$ pour la formation externe (assurée par des organismes de l'extérieur du gouvernement) et à 2 M$ pour la participation à des conférences.

Au départ, la vérification de la formation externe et celle de la participation à des conférences constituaient deux projets distincts. Toutefois, étant donné qu'il s'agit de deux domaines apparentés, que les méthodes de vérification employées sont semblables et que certaines de nos constatations sont similaires, nous présentons les résultats de ces deux vérifications dans un seul rapport. L'objectif de ces vérifications consistait à examiner la formation externe et la participation à des conférences en vue de déterminer si l'information fournie à cet égard était pertinente aux fins des prises de décision et si les dépenses connexes ont été dûment contrôlées et autorisées. La vérification a été effectuée conformément à la *Politique sur la vérification interne* du gouvernement du Canada.

Les vérifications ont mis en lumière certains problèmes concernant les deux principaux systèmes d'information utilisés pour faire le suivi de la formation externe et de la politique de SC au chapitre de la participation à des conférences. Elles ont également permis de relever des faiblesses communes dans les contrôles financiers liés à la fois à la formation externe et à la participation à des conférences.

Pour ce qui est des systèmes d'information, nous avons constaté que SC dispose de deux systèmes distincts et non intégrés pour les besoins de la formation externe. Le premier est le système LMS (Learning Management System), qui est utilisé pour la grande majorité des employés de SC. Fait important à noter au sujet de ce système, son usage est « volontaire » et non obligatoire. Quant au second système, il est plus spécialisé; il s'agit du système « PMRA Learns » et ce système est utilisé uniquement par les employés de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA). Comme l'utilisation du système LMS est facultative et que les deux systèmes ne sont pas intégrés, les données concernant la formation externe et la participation à des conférences sont incomplètes et leur utilité dans les prises de décision est réduite. Nous avons également constaté des problèmes techniques qui nuisent au rendement du système LMS. Finalement, nous notons que le Conseil du Trésor a annulé sa politique sur la participation à des conférences il y a plus de 10 ans. C'est la politique de SC qui régit aujourd'hui cette activité, mais elle représente un fardeau administratif et est sujette à des erreurs d'interprétation.

Pour ce qui est des mesures de contrôle, nous avons relevé des faiblesses communes dans le cas du pouvoir de signature en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP).* Nous avons également été incapables de retracer un nombre important de dossiers de paiement (10 % de l'échantillon concernant la formation et 4 % pour la participation à des conférences) durant la vérification. De plus, nous avons noté des faiblesses communes dans le codage des activités de formation externe et de participation à des conférences.

Dans l’ensemble, les constatations découlant de la vérification indiquent que les processus associés à la formation et à la participation à des conférences présentent des anomalies modérées sur lesquelles la gestion doit se pencher.

Introduction

Contexte

Le 4 octobre 2006, le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère a approuvé le plan de vérification pluriannuel, axé sur le risque; ce dernier est essentiel pour la mise en œuvre de la politique sur la vérification interne du gouvernement du Canada par le Bureau de la vérification et de la responsabilisation (BVR). Les vérifications de la formation externe, c'est-à-dire de la formation confiée à des organismes de l'extérieur, et de la participation aux conférences font partie du plan de 2006-2007 et ont été exécutées comme projets distincts. Étant donné toutefois qu'il s'agit de deux domaines apparentés, que les méthodes de vérification employées sont semblables et que certaines de nos constatations sont similaires, nous présentons les résultats de ces deux vérifications dans un seul rapport.

Pour l'année civile 2006, soit la période faisant l'objet d'examen, les sommes consacrées à la formation externe totalisaient 9 M$, alors que celles versées pour la participation à des conférences se sont élevées à 2 M$.

Objectif

L'objectif de ces vérifications consistait à déterminer si l'information concernant la formation externe et la participation aux conférences était pertinente aux fins des prises de décision et si les dépenses engagées pour ces activités ont été contrôlées et autorisées adéquatement.

Cet objectif est conforme à la responsabilité incombant au BVR et consistant à évaluer la stratégie et les pratiques employées par Santé Canada pour assurer le contrôle, la gestion du risque et la gouvernance.

Portée et approche

La vérification comportait un examen des politiques et des dépenses liées à la formation externe et à la participation à des conférences. Nous nous sommes également penchés sur les rôles et les responsabilités des fonctionnaires du Ministère chargés d'établir les budgets, d'autoriser les activités et d'effectuer les paiements des coûts associés à ces activités. La période faisant l'objet d'examen allait du 1er janvier au 31 décembre 2006.

L'équipe de vérification a effectué des études préliminaires en vue d'examiner et d'analyser les politiques, les procédures, les structures, les systèmes et les données associées à la formation externe et à la participation aux conférences. Nous avons suivi à la trace de certaines opérations ciblées pour déterminer les étapes qui entrent en ligne de compte pour l'approbation et l'enregistrement des opérations financières. Nous avons interrogé certains employés des régions

et de la région de la capitale nationale (RCN) et avons aussi prélevé un échantillonnage statistique de paiements concernant la formation externe et la participation aux conférences. Nous avons également vérifié des échantillons discrétionnaires d'opérations pour déterminer le taux d'utilisation du système de gestion LMS chez les titulaires de profils LMS et vérifier si les politiques en vigueur concernant la participation aux conférences étaient respectées.

Constatations, recommandations, et réponses de la direction

Nos constatations portent sur trois domaines : les données sur les activités de formation externe provenant de deux systèmes d'information du Ministère et auxquels la direction a accès; le processus de contrôle, de codage et d'autorisation des dépenses liées à la formation externe et à la participation aux conférences; et la politique sur la participation aux conférences.

Gestion de l'information sur la formation externe

D'après une vérification des contrôles financiers portant sur la formation externe, SC a des systèmes de contrôle électronique et manuel, mais ce sont surtout les systèmes manuels qui sont utilisés. En conséquence, nous considérons que les systèmes électroniques ne sont pas pleinement utilisés. Depuis septembre 2003, Santé Canada possède deux systèmes d'information distincts pour appuyer la gestion des activités de formation externe. Nous nous attendions à ce que ces systèmes génèrent une gamme d'informations utiles pour la prise de décisions. Cependant, les résultats de la vérification indiquent que les systèmes actuels ne produisent pas une information permettant d'obtenir une image électronique précise et complète des activités de formation externe.

Le premier système, le LMS, a été conçu et lancé comme système national portant sur la grande majorité des employés du Ministère. Santé Canada s'en sert pour suivre les activités de formation externes et internes. L'information produite par ce système sert, entre autres, à la surveillance de l'activité de formation en cours, à la planification de la formation à venir et à l'élaboration de nouveaux cours. Le second système, le « PMRA Learns », n'est utilisé que pour les 500 employés de l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA); il s'agit d'un système axé sur les compétences et s'avère mieux adapté aux besoins de l'ARLA.

Pour un certain nombre de raisons, le Ministère ne peut pas exploiter le plein potentiel de ces systèmes. D'abord, l'utilisation du LMS n'est pas obligatoire. D'après des données de mai 2007, le système contenait les profils de formation de seulement 58,6 % des 10 000 employés de SC. Nous avons également constaté que ce ne sont pas tous les employés qui ont des profils dans le système qui utilisent régulièrement ce dernier pour enregistrer les activités de formation externe auxquelles ils ont pris part. Deuxièmement, les deux systèmes ne sont pas intégrés. Par exemple, les données sur les activités de formation *interne* des employés de l'ARLA peuvent être saisies dans le système LMS par l'intermédiaire de la base de données des programmes de formation de SC alors que l'on ne peut pas faire de même avec les données sur les activités de formation *externe* saisies dans le système « PMRA Learns ». De plus, les données de l'ARLA sont compilées manuellement selon un

processus laborieux avant d'être ajoutées à celles que contient le système LMS. Cette information n'est disponible qu'à un haut niveau, ne fait l'objet que de rapports annuels et est utilisée de manière limitée par la direction pour planifier et évaluer les activités de formation du Ministère.

L'équipe de vérification a noté que certaines informations produites par le système LMS étaient erronées et qu'il y avait des écarts dans l'information contenue dans les rapports. Ces écarts étaient dus à des problèmes techniques. La direction est au courant des problèmes liés au système. Bien que ces derniers ne soient pas considérés très prioritaires, la direction a reconnu l'importance de les corriger rapidement. Elle a donc élaboré un plan d'action pour s'assurer que tous les problèmes techniques seront réglés au cours des années financières 2007-2008 et 2008-2009.

Étant donné que le système LMS repose sur une utilisation de nature volontaire et qu'il existe un manque d'intégration entre ce dernier et le système d'apprentissage de l'ARLA, nous concluons que ces systèmes ne produisent pas une information complète sur la formation à l'intention de la direction.

La direction a plusieurs options pour corriger les problèmes que nous avons relevés au cours de la vérification et que nous exposons dans le présent rapport. Il y a d'abord l'intégration électronique des deux systèmes en place. On pourrait également concevoir un nouveau système contenant l'information sur tous les employés de SC et que l'on exploiterait jusqu'à la création d'un système permanent mis en œuvre dans le cadre de l'initiative Services ministériels et administratifs partagés (SMAP) du Conseil du Trésor. Pour SC, l'une ou l'autre option offre l'avantage de permettre une transition en douceur vers un nouveau système, une fois ce dernier mis en place.

Recommandation n° 1

Le Sous-ministre adjoint, Direction générale des services de gestion (DGSG) devrait rendre obligatoire l'utilisation d'un système commun afin de gérer et de contrôler les activités de formation à Santé Canada et de s'assurer de la mise à jour et du maintien permanent du système pour prévenir tout problème technique potentiel.

Réponse de la direction

En accord avec la recommandation.

Le système existant « HR Advantage », dont le système LMS en fait partie, est déficient dans le domaine de la formation et de la participation aux conférences. Santé Canada envisage la possibilité de mettre en œuvre un nouveau système de gestion des ressources humaines, tel que People Soft.

La Direction des services des ressources humaines analysera les options pour un système intégré de LMS et développera une stratégie pour la mise en œuvre de l'option la plus viable.

Les échéanciers : élaboration des options pour un système intégré LMS et la mise en œuvre d'une stratégie d'ici juin 2009.

Délégation de pouvoirs en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Dans l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ainsi que dans les politiques du SCT et du Ministère, on insiste sur l'importance de veiller à ce que les engagements soient contrôlés et de tenir des dossiers en bonne et due forme afin qu'on puisse remonter la trace jusqu'à la personne à l'origine de l'information. De plus, la politique du CT, en matière de vérification des comptes, ainsi que l'instrument de délégation des pouvoirs de signature de Santé Canada exige que les signatures des individus ayant le pouvoir de délégation, selon la *LGFP*, soient facilement identifiables et fournissent une véritable piste de vérification. Nous nous attendions à trouver une preuve du pouvoir de signature en vertu de l'article 32 dans les documents justifiant le paiement de dépenses de formation externe et de participation à des conférences.

Nous avons toutefois découvert que les dispositions de l'article 32 n'avaient pas été suivies de manière uniforme. Dans le cas de la formation externe, nous avons trouvé des preuves de pouvoir de signature en vertu de l'article 32 pour seulement 27 des 58 paiements (47 %) de notre échantillon. Dans le cas de la participation à des conférences, les preuves concernaient 58 des 91 paiements (64 %) de notre échantillon.

Dans certains cas, aussi bien pour la formation externe que la participation à des conférences, les signatures ou les initiales des employés engageant les fonds en vertu de l'article 32 de la *LGFP* et des employés attestant que les services ont été rendus en vertu de l'article 34 de la *LGFP* étaient illisibles; nous ne pouvions déterminer qui avait signé en vertu de ces deux articles. Dans d'autres cas, nous n'avons pas pu trouver de cartes de signature correspondant aux noms figurant dans le document.

De plus, nous nous attendions à trouver des dossiers complets pour les paiements effectués. Toutefois, il manquait 6 dossiers sur 58 (10 %) dans notre échantillon, dans le cas de la formation externe, et 4 dossiers sur 91 (4 %) pour ce qui est de la participation à des conférences. Rien ne nous indique que la documentation dans les dossiers manquants a été passée en revue avant que le Ministère ne procède au paiement. Cette situation présente un risque d'abus importants ou de détournements de fonds en ce qui concerne les deniers publics.

Recommandation n° 2

La Direction générale du contrôleur ministériel devrait envisager la possibilité de prendre des mesures pour s'assurer que la piste de vérification concernant les articles 32 et 34 de la LGFP est complète.

Réponse de la direction

En accord avec la recommandation.
Cette recommandation sera adressée par l'application des processus de vérification et les exigences de la certification de la section 34 pour les paiements en conformité avec la politique de vérification des comptes. Cette politique a été approuvée par le DEC-FEA, le 15 avril, 2008 et sera communiquée aux employés du ministère prochainement.

Mesures de contrôle et politique en matière de participation à des conférences

Nous notons que le Secrétariat du Conseil du Trésor a annulé sa politique sur la participation à des conférences il y a plus de 10 ans. SC a néanmoins maintenu sa propre politique en matière de participation à des conférences et a précisé les mesures de contrôle et les procédures à respecter dans son document portant sur la délégation des pouvoirs de signature dans le domaine financier.

Nous constatons que la gestion et la coordination de la politique constituent un lourd fardeau pour les cadres et le personnel de bureau. Les cadres supérieurs (DGR, DG, etc.) doivent souvent assister à des événements mondains et le personnel de bureau doit vérifier s'il y a eu participation de représentants de la région ou de la direction générale. Les mesures de contrôle liées à la politique en vigueur ne laissent pas beaucoup de place à la réduction des risques étant donné l'existence d'autres mesures de contrôle. Par exemple, les procédures d'approbation de voyage international du Sous Ministre, la directive 47 du Cabinet, la politique ministérielle sur les voyages et le document sur la délégation des pouvoirs de signature fournissent tous des contrôles par rapport à la participation aux conférences internationales.

Dans le cas des conférences qui n'ont pas lieu à l'étranger, les gestionnaires exercent un contrôle adéquat en se servant de leur pouvoir discrétionnaire pour autoriser les employés à assister à ces événements. Lors de l'approbation de certaines activités de formation spécifiques, les gestionnaires s'assurent que les contrôles spéciaux prescrits dans le document de la délégation des pouvoirs de signatures sont respectés. Cependant, la nécessité de différencier entre la formation fournie lors de conférences versus autres genres de formation ne semble pas aider les gestionnaires dans la prise de décisions à l'égard des investissements pour la formation ou l'apprentissage. Donc, les exigences de codage, telles que décrites dans la politique actuelle ne sont pas utiles et représentent un fardeau administratif inutile.

L'incertitude entourant la catégorisation des dépenses en matière de formation externe et de participation à des conférences suscite des erreurs dans le codage de ces activités. Le taux d'erreurs combiné pour la formation externe et la participation à des conférences a été estimé à 20 % environ. Le mauvais codage des activités nuit à l'efficacité des gestionnaires qui doivent prendre des décisions en matière de planification et de budgétisation des futures activités de formation et de participation à des conférences.

Recommandation n° 3

La Direction générale du contrôleur ministériel devrait supprimer la politique actuelle concernant la participation à des conférences, comme le permet le paragraphe 4.2 de l'instrument SAFM et imputer les coûts de la participation à des conférences dans la catégorie Formation et assurer une bonne codification.

Réponse de la direction

En accord avec la recommandation.

L'instrument de délégation financière sera mis à jour pour refléter l'élimination de la section sur les conférences et la modification dans la section de la formation.

La politique ministérielle sur la vérification des comptes prescrit que l'activité de codage fait partie des responsabilités qui incombent à la personne ayant la délégation de signer selon l'article 34 de la *LGFP*. Cette politique a été approuvée par le DEC-FEA, le 15 avril 2008 et sera communiquée aux employés du ministère prochainement.