

Bureau du vérificateur général du Canada

Rapport de vérification interne

Frais d'accueil

Décembre 2005



**Katherine Rossetti, directrice
Janet Jones, directrice principale
Subhas Roy, vérificateur**

Table des matières

1.0	Résumé	1
2.0	Introduction	3
2.1	Mandat de la vérification	3
2.2	Contexte	3
3.0	À propos de la vérification	3
3.1	Objectifs et étendue	3
3.2	Stratégie de vérification et secteurs potentiels	3
4.0	Observations et recommandations	4
4.1	Cadre des politiques	4
4.2	Délégation de pouvoirs	7
4.3	Activités d'accueil	8
4.4	Divulgence des frais d'accueil	9

1.0 Résumé

Introduction

La vérification interne des frais d'accueil, réalisée par la Direction de la planification stratégique et des méthodes professionnelles, faisait partie du plan annuel de vérification interne du Bureau pour 2004-2005, qui a été recommandé par le Comité de vérification et approuvé par la vérificatrice générale.

Conclusion

Cette vérification a été effectuée au moment où les politiques externes et internes sur l'accueil étaient révisées. Cependant, nous avons constaté que le processus d'autorisation des activités d'accueil et la documentation à l'appui devaient être renforcés. Nous avons également constaté des cas où la politique et les pratiques du Bureau devaient être améliorées. Nous traitons ci-dessous de ces possibilités d'amélioration.

Contexte

Le rôle unique du Bureau du vérificateur général et le travail de vérification qu'il effectue auprès des ministères et organismes entraînent nécessairement des frais d'accueil. Le gouvernement a pour politique d'organiser des activités d'accueil, de façon économique, uniforme et appropriée, pour faciliter la conduite de ses affaires ou lorsque la courtoisie l'exige. Le Bureau doit respecter la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor puisqu'il figure à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le Bureau doit être en mesure de fournir au Parlement et à lui-même l'assurance qu'il respecte cette politique.

Objectifs et étendue de la vérification

L'objectif global de la vérification interne des frais d'accueil est de fournir à la vérificatrice générale l'assurance que le Bureau respecte la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor et sa propre politique, et qu'il a mis en place des contrôles adéquats pour garantir que les frais d'accueil sont engagés dans le respect de ces politiques. Notre vérification a porté sur les frais d'accueil au cours de la période de 12 mois s'étendant du 1^{er} octobre 2003 au 30 septembre 2004. Nous avons prélevé un échantillon de 50 opérations pour les soumettre à des tests, et cet échantillon représentait 65 p. 100 de la valeur des frais d'accueil au cours de la période.

Possibilités d'amélioration

La vérification a permis de constater que le processus d'autorisation interne était composé de procédures officielles et officieuses et qu'il n'était pas aussi rigoureux qu'il devrait l'être. Malgré cela, les cadres supérieurs du Bureau étaient informés des activités d'accueil prévues d'une valeur importante. De plus, le Bureau doit veiller à ce que sa politique et ses directives en matière d'accueil soient clairement expliquées, et à ce qu'elles soient cohérentes et respectées.

Réponse de la direction

Le Bureau continuera de veiller à ce que ses frais d'accueil respectent la Politique du Conseil du Trésor, dans la mesure qui convient à un mandataire indépendant du Parlement.

Nous acceptons les possibilités d'amélioration cernées par la Vérification interne. À compter d'aujourd'hui, nous améliorerons la documentation touchant l'approbation des frais d'accueil et veillerons à ce que les lignes directrices sur l'accueil soient communiquées clairement et à ce que les exceptions soient autorisées et documentées comme il se doit.

2.0 Introduction

2.1 Mandat de la vérification

La vérification interne des frais d'accueil, réalisée par la Direction de la planification stratégique et des méthodes professionnelles, faisait partie du plan annuel de vérification interne du Bureau pour 2004-2005, qui a été recommandé par le Comité de vérification et approuvé par la vérificatrice générale.

2.2 Contexte

Le rôle unique du Bureau du vérificateur général et le travail de vérification qu'il effectue auprès des ministères et organismes entraînent nécessairement des frais d'accueil. Le gouvernement a pour politique d'organiser des activités d'accueil, de façon économique, uniforme et appropriée, pour faciliter la conduite de ses affaires ou lorsque la courtoisie l'exige. Le Bureau doit respecter la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor puisqu'il figure à l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le Bureau doit être en mesure de fournir au Parlement et à lui-même l'assurance qu'il respecte cette politique.

Les cadres supérieurs du Bureau engagent normalement des frais d'accueil lorsqu'ils rencontrent des parlementaires; des hauts fonctionnaires de ministères, d'organismes et de sociétés d'État; et des conseillers externes pour discuter du travail du Bureau. De plus, le Bureau engage des frais d'accueil pour des activités comme des symposiums de perfectionnement, des conférences, des séances de planification stratégique et les journées de dépôt de ses rapports.

3.0 À propos de la vérification

3.1 Objectifs et étendue

L'objectif global de la vérification interne des frais d'accueil est de fournir à la vérificatrice générale l'assurance que le Bureau respecte la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor et sa propre politique, et qu'il a mis en place des contrôles adéquats pour garantir que les frais d'accueil sont engagés dans le respect de ces politiques. Notre vérification a porté sur les frais d'accueil au cours de la période de 12 mois s'étendant du 1^{er} octobre 2003 au 30 septembre 2004. Nous avons prélevé un échantillon de 50 opérations pour les soumettre à des tests, et cet échantillon représentait 65 p. 100 de la valeur des frais d'accueil au cours de la période.

3.2 Stratégie de vérification et secteurs potentiels

Nous avons utilisé la stratégie suivante pour la vérification :

- Nous avons recensé et testé les principaux contrôles de surveillance et de gestion aux niveaux suivants : à l'échelle du Bureau, au niveau de la Direction du contrôleur et au niveau des VGA/PX. Nous avons rencontré les gestionnaires et les membres du personnel de la Direction du contrôleur ainsi que des organisateurs d'activités choisis, qui représentaient les directions des VGA.

- Nous avons préparé des programmes de vérification pour tester un échantillon d'opérations prélevées dans la base de données Oracle du Bureau.
- Nous avons effectué des tests détaillés des opérations. Nous avons prélevé un échantillon discrétionnaire de quelque 50 opérations représentant 65 p. 100 de la valeur des frais d'accueil pour la période, et comprenant tous les éléments de grande valeur et quelques éléments de plus petite valeur prélevés de manière aléatoire. L'échantillon comprenait des opérations classées dans un éventail de codes de produit.

4.0 Observations et recommandations

4.1 Cadre des politiques

La Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor s'applique à tous les ministères et organismes énumérés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Comme le BVG figure à l'annexe I.1, le Bureau doit respecter cette politique. Celle-ci régit tous les frais d'accueil, ainsi que les pouvoirs de signer des documents financiers qui sont délégués par le ministre des Finances. La Politique du Conseil du Trésor est datée du 1^{er} avril 1993.

L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) révisé actuellement cette politique. Lorsque celle-ci sera prête, elle sera soumise au Conseil du Trésor pour qu'il l'examine et l'approuve. Notre Bureau a reçu des ébauches de la politique en 2004; la dernière est datée d'octobre 2004.

Les discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que la Politique du Conseil du Trésor de 1993 était en vigueur au cours de la période de la vérification et qu'elle l'était toujours à la date du rapport. C'est également la Politique qui se trouve sur le site Web du Conseil du Trésor.

Le Bureau a sa propre politique et ses lignes directrices qui complètent la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor. Ces documents se trouvent sur l'INTRANet ou sont communiqués au personnel d'autres façons. Au moment de la vérification, ils comprenaient :

- La Politique sur l'accueil du Bureau – Cette politique a été affichée sur l'INTRANet en décembre 2001, cependant, elle ne porte pas de date. Nous n'avons pu déterminer quand elle a été adoptée. Comme le Bureau n'a pas adopté d'autres politiques sur l'accueil par la suite, nous avons considéré qu'elle était en vigueur au cours de la période de la vérification.
- Le Guide de l'employé pour le programme Bravo, de décembre 2002.
- Les Lignes directrices pour la planification opérationnelle et l'établissement du budget, qui portent sur l'accueil et les journées de direction – affichées sur l'INTRANet en octobre 2003.
- Les lignes directrices sur les conférences, de janvier 2004.

Constatations

Le Bureau doit améliorer certains aspects de sa politique, de ses pratiques et de sa documentation relatives à l'accueil :

- **Frais d'accueil de plus de 5 000 \$.** La Politique du Conseil du Trésor de 1993 indique que les frais d'accueil de plus de 5 000 \$ doivent être autorisés par le ministre désigné, soit le ministre des Finances. Notre analyse de l'échantillon d'activités indique que le Bureau n'avait pas obtenu cette autorisation. On a expliqué à la Vérification interne qu'étant donné le statut du Bureau comme mandataire du Parlement, celui-ci n'avait pas à demander ce genre d'autorisations. L'ébauche de la politique d'octobre 2004 n'exige pas que le Ministre autorise ces dépenses. Cependant, l'ébauche de la politique exige que les activités individuelles de plus de 5 000 \$ soient autorisées au préalable par l'administrateur général.
- **Frais d'accueil de plus de 1 500 \$.** La Politique sur l'accueil du Bureau (affichée en 2001) indique que les frais d'accueil de plus de 1 500 \$ doivent être approuvés par écrit par la vérificatrice générale. Ce niveau d'autorisation est également exigé par la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor de 1993, pour les montants entre 1 500 \$ et 5 000 \$. Notre analyse montre que ces autorisations n'ont pas été consignées en dossier. De fait, nous avons constaté que la majeure partie des frais d'accueil de 1 500 \$ à 15 000 \$ de notre échantillon ont été engagés et autorisés par des employés de niveaux inférieurs à celui de vérificateur général adjoint. Cependant, bon nombre de ces dépenses avaient trait à des activités à l'échelle du Bureau, qui sont discutées aux réunions du Conseil de direction.
- **Indemnités de repas – Frais moyens et maximums par personne.** Les indemnités de repas pour l'accueil sont régies par la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor. Pour établir le coût acceptable d'un repas, il faut respecter deux critères. Le premier critère est la « moyenne des frais par personne » qui, par exemple, sont de 1,5 fois l'indemnité du petit déjeuner et de 2 fois l'indemnité du déjeuner. La moyenne ne doit pas être dépassée au cours d'un exercice. Le deuxième critère est le « maximum des frais par personne » qui est déterminé pour chaque activité. La Politique du Conseil du Trésor indique que les montants moyens et maximums par personne doivent être utilisés dans la planification de toutes les activités d'accueil. Nous avons constaté que l'on n'avait pas suffisamment tenu compte de cette exigence. Pour un certain nombre d'activités de notre échantillon, les frais moyens autorisés par personne ont été dépassés et, dans le cas de deux activités, les frais maximums ont également été dépassés. Cela pourrait être dû aux faiblesses des contrôles.
- **Activités mondaines.** Certaines des activités sont des activités mondaines, comme les réceptions de départ et de retraite. La Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor en vigueur précise que les activités d'accueil doivent être organisées de façon économique pour faciliter la conduite des affaires du gouvernement ou lorsque la courtoisie l'exige. Étant donné le manque de clarté de la Politique de 1993, il est difficile de déterminer si les activités en question répondent à ces critères.

Comme nous l'avons indiqué ci-haut, nous avons été informés que ces activités avaient fait l'objet de discussion lors des réunions du Conseil de direction.

- **Une nouvelle politique sur l'accueil au Bureau.** Une nouvelle politique sur l'accueil et de nouvelles lignes directrices ont été approuvées par le Conseil de direction en décembre 2004 et ont été affichées sur l'INTRANet en avril 2005. La politique réitère l'intention du Bureau de respecter la Politique du Conseil du Trésor. Elle indique en outre que : « Le Bureau a élaboré des lignes directrices afin d'appliquer à son contexte l'ébauche de la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor. » Cet énoncé renvoie à l'ébauche d'octobre 2004 de la politique de l'AGRHFPC.

Les détails de la nouvelle politique du Bureau, sa mise en œuvre et son incidence ne faisaient pas partie de l'étendue de cette vérification. Cependant, il semble que l'adoption hâtive de l'orientation de l'ébauche de la Politique de l'AGRHFPC pourrait avoir un effet positif. Cela est particulièrement vrai dans les cas où la Politique du Conseil du Trésor en vigueur pouvait faire l'objet d'interprétations qui ne reflétaient peut-être pas l'esprit de la Politique. Par exemple, l'ébauche de la Politique est plus claire en ce qui a trait à l'exclusion des activités mondaines liées au travail. Elle limite le service de boissons alcoolisées et restreint l'accueil pouvant être offert aux restaurants.

Cependant, la mise en œuvre hâtive de l'ébauche de la Politique réduit considérablement le montant pouvant être dépensé pour des activités d'accueil liées au travail, par rapport à la Politique sur l'accueil de 1993. Par exemple, pour le déjeuner, le montant autorisé par l'ébauche de la Politique est égal à l'indemnité autorisée dans le cas des voyages, soit de 11,85 \$, tandis que la Politique de 1993 permet de dépenser en moyenne deux fois ce montant. Ce montant réduit pourrait être plus difficile à respecter pour le personnel, surtout que nous avons déjà relevé des cas où des limites plus élevées avaient été dépassées. Le Bureau pourrait vouloir envisager d'augmenter le montant autorisé pour des activités liées au travail, jusqu'au niveau permis par la Politique de 1993.

En outre, le Bureau a décidé de créer une catégorie unique d'accueil appelée « activités officielles liées au travail ». Cette catégorie n'est pas reconnue par l'une ou l'autre des politiques du Conseil du Trésor, la politique existante ou le projet de politique. Le Bureau devrait déterminer s'il désire maintenir cette catégorie.

Recommandation 1

À tout le moins, le Bureau devrait :

- *consigner la raison pour laquelle il ne demande pas l'autorisation du Ministre pour engager des frais d'accueil supérieurs à 5 000 \$;*
- *veiller à ce que tous les frais d'accueil de plus de 5 000 \$ soient autorisés au préalable officiellement par la vérificatrice générale, sur la recommandation du sous-vérificateur général, de manière à ce que les dossiers financiers contiennent une preuve de cette autorisation;*
- *veiller à ce que toutes les activités d'accueil entre 1 500 \$ et 5 000 \$ soient officiellement approuvées par le sous-vérificateur général sur la recommandation des sous-vérificateurs généraux, de manière à ce que les dossiers financiers contiennent une preuve de cette approbation;*

- *veiller à ce que les montants autorisés pour les repas soient respectés et consigner en dossier les raisons pour lesquelles cela n'est pas le cas et obtenir les autorisations nécessaires;*
- *revoir la catégorie « activités officielles liées au travail »;*
- *surveiller de près l'avancement de l'ébauche de la Politique et la respecter pleinement lorsqu'elle aura été approuvée par le Conseil du Trésor et qu'elle sera en vigueur.*

Réponse de la direction - Recommandation 1 :

Le Bureau respecte l'esprit de la Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor, ainsi que la grande majorité de ses exigences détaillées. Cependant les politiques du gouvernement ne reflètent pas bien la nature et la réalité des mandataires du Parlement comme le Bureau du vérificateur général. Plus particulièrement, les politiques ne tiennent pas toujours compte du besoin du Bureau de maintenir son indépendance. C'est dans ce contexte que le Bureau a interprété la politique gouvernementale et son interprétation a été appuyée par la haute direction. Cependant, tous les frais d'accueil importants ont été autorisés en substance par la haute direction.

Néanmoins, nous convenons de la nécessité d'améliorer la documentation des autorisations. Plus particulièrement, nous convenons de :

- consigner en dossier la raison pour laquelle nous ne demandons pas au Ministre d'autoriser les frais supérieurs à 5 000 \$;
- veiller à ce que l'autorisation des frais supérieurs à 5 000 \$ par la vérificatrice générale et l'autorisation des frais entre 1 500 \$ et 5 000 \$ par le sous-vérificateur général soient consignées en dossier;
- continuer de veiller à ce que les indemnités maximales permises pour les repas soient respectées et consigner en dossier les autorisations et les justifications de toutes les exceptions;
- suivre de près l'avancement de l'ébauche de la Politique sur l'accueil du gouvernement.

Lorsque la Politique aura été approuvée par le Conseil du Trésor, nous examinerons les lignes directrices sur l'accueil du Bureau pour obtenir l'assurance qu'elles continuent de respecter la Politique du Conseil du Trésor. Dans le cadre de cet examen, nous soumettrons les autres suggestions de la Vérification interne au Conseil de direction pour qu'il les examine (Groupe de travail - Finances).

4.2 Délégation des pouvoirs

Pouvoirs d'autorisation. Nous avons constaté que les pouvoirs d'autorisation des activités d'accueil examinées avaient été exercés conformément à la grille détaillée des Fondés de pouvoirs — Documents financiers par les personnes autorisées à approuver des dépenses en vertu des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Cohérence des directives. La grille de délégation détaillée des Fondés de pouvoirs — Documents financiers d'avril 2004 indique que les limites de frais d'accueil que les VGA

peuvent engager sont de 200 \$ et les PX, 50 \$. En décembre 2004, les limites des VGA sont passées de 200 \$ à 1 500 \$, et celles des PX, de 50 \$ à 200 \$. Ces changements se trouvent dans la grille détaillée révisée des Fondés de pouvoirs — Documents financiers. Cependant, la Politique sur le pouvoir de signer des documents financiers qui se trouve sur l'INTRANet indique toujours des limites plus basses.

Recommandation 2

Nous recommandons que :

- *la Politique sur le pouvoir de signer des documents financiers soit révisée comme il est indiqué ci-dessus.*

Réponse de la direction - Recommandation 2 :

Nous avons révisé la Politique sur le pouvoir de signer des documents financiers comme il a été recommandé. De plus, nous sommes d'accord pour veiller à ce que les lignes directrices du Bureau soient plus cohérentes.

4.3 Activités d'accueil

Nous avons testé des activités d'accueil pour vérifier si elles étaient conformes aux politiques, si la documentation était complète dans les dossiers et /ou dans le système Oracle, et si les enregistrements et les codes étaient exacts. Nous avons examiné 50 activités composées d'éléments de grande valeur et d'un échantillon représentatif des diverses catégories d'activités du Bureau. Notre échantillon comprenait environ 65 p. 100 de la valeur (207 000 \$) des frais d'accueil de la période de la vérification. À part les constatations déjà mentionnées à la section 4.1, la vérification nous a permis de constater ce qui suit :

- **Information reçue des organisateurs des activités.** L'information reçue des organisateurs des activités est essentielle au contrôle des frais d'accueil. Elle permet de déterminer, à l'avance, si l'accueil respecte la Politique du Conseil du Trésor et celle du Bureau, et le niveau d'autorisation requis. Or, nous avons constaté que la Direction du contrôleur n'avait pas toujours reçu de l'information suffisante. Récemment, le Bureau a préparé des « modèles » faciles à utiliser pour que le personnel inscrive l'information qui doit être consignée en dossier en vue de l'autorisation des frais d'accueil. L'utilisation systématique de ces modèles permettrait d'atténuer le problème.
- **Les journées de direction.** Le montant alloué pour le déjeuner lors des journées de direction figurant dans les Lignes directrices pour la planification opérationnelle et l'établissement du budget du Bureau (affichées en octobre 2003) était de 30 \$. Ce montant n'était pas conforme à l'indemnité moyenne fixée pour le déjeuner par le Conseil du Trésor, qui était alors de 23,20 \$, même si le montant était inférieur à l'indemnité maximale par personne, qui était de 34,80 \$. Les autres directives sur les journées de direction indiquaient que ce montant de 30 \$ devait couvrir le lieu, le matériel, ainsi que les frais d'accueil pour le repas, et le plafond annuel par direction était fixé à 1 500 \$ pour ces journées. Nous avons constaté que les frais d'accueil à eux seuls, pour la majorité des journées de direction, dépassaient à la fois la limite

de 30 \$ (soit au total ou par repas) et la limite annuelle de 1 500 \$ établie pour les journées de direction et que l'on n'avait pas obtenu les autorisations nécessaires pour les montants supérieurs à 1 500 \$. Étant donné l'adoption anticipée par le Bureau des dispositions de la Politique sur l'accueil de l'AGRHFPC, les nouvelles Lignes directrices pour la planification opérationnelle et l'établissement du budget de 2005-2006 prévoient des indemnités pour les repas des journées de direction qui sont beaucoup plus faibles que les montants autorisés par la Politique du Conseil du Trésor de 1993.

Recommandation 3

Nous recommandons que :

- *la Direction du contrôleur veille à ce que les limites fixées pour l'accueil lors des journées de direction soient respectées;*
- *toutes les activités d'accueil de plus de 1 500 \$ pour les journées de direction soient officiellement approuvées par le sous-vérificateur général, et à ce que le dossier financier contienne une preuve de cette autorisation.*

Réponse de la direction - Recommandation 3 :

D'accord, la Direction du contrôleur continuera à veiller à ce que les limites des frais d'accueil soient respectées pour les journées de direction, et à ce que toutes exceptions soient consignées en dossier et autorisées. De plus, tous les frais d'accueil pour les journées de direction qui sont supérieurs à 1 500 \$ seront soumis à l'autorisation du sous-vérificateur général.

4.4 Divulgence des frais d'accueil

En décembre 2003, le Conseil du Trésor du Canada a annoncé une nouvelle politique sur la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil des cadres supérieurs. Avant 2003, le Bureau avait joué un rôle de chef de file en divulguant volontairement chaque année cette information sur son site Web pour quelques cadres supérieurs et en en présentant un résumé dans son rapport sur le rendement. Le site Web du Bureau contient actuellement de l'information sur les frais de la vérificatrice générale, du sous-vérificateur général, de la commissaire à l'environnement et au développement durable et des vérificateurs généraux adjoints. Tous les trois mois, le Bureau divulgue les frais d'accueil engagés par les cadres supérieurs au cours du trimestre précédent.

Nous avons voulu évaluer le respect de la Politique du Conseil du Trésor sur la communication trimestrielle des frais d'accueil sur Internet. Nous avons voulu déterminer également si la direction veillait à ce que l'information préparée pour être diffusée sur le Web était adéquate et était diffusée en temps voulu.

Parmi notre échantillon de 50 opérations, sept activités avaient été divulguées conformément à ces exigences. Dans le cas de ces activités, l'information communiquée était exacte et avait été diffusée en temps voulu. Nous ne recommandons aucune autre mesure.

Nous avons constaté que la divulgation des frais d'accueil était conforme à la politique sur la divulgation proactive du Conseil du Trésor. Cependant, la plupart des frais d'accueil n'étaient pas diffusés sur notre site Web. Le Bureau pourrait vouloir jouer, dans ce cas également, un rôle de chef de file et diffuser tous ses frais d'accueil.

Réponse de la direction

À notre avis, il ne serait pas approprié, pour le moment, de publier plus d'information sur nos frais d'accueil que ne l'exige la Politique du Conseil du Trésor (c.-à-d. les frais autres que ceux des cadres supérieurs).