

Une question de confiance : questions sans réponses

Alan Gilmore

Au mois de juin 2007, le ministre de la Sécurité publique et le président du Conseil du Trésor ont publié un document intitulé *Une question de confiance*, rapport de l'enquêteur indépendant sur des dossiers touchant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC. L'enquêteur s'est penché sur certaines questions qu'on lui avait demandé d'examiner et a recommandé, au bout du compte, de ne pas procéder à une enquête publique en règle, mais de créer un groupe d'étude qui serait chargé d'examiner la gouvernance et la culture de la GRC.

On examine dans *Une question de confiance* la réponse de la GRC aux allégations de mauvaise utilisation des fonds du régime de retraite et d'assurances pour des fins non liées à ces régimes, de népotisme à l'égard de la dotation et de fractionnement de contrats avec les fournisseurs de services. On y conclut ce qui suit :

Ce qui s'est produit dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a constitué une violation de la confiance fondamentale qui doit exister entre la direction de la GRC et ses membres actuels et retraités... Après avoir pris connaissance des différentes versions des événements que j'ai été chargé d'examiner, je puis dire que l'image de la GRC et de sa culture se caractérise par la méfiance et le cynisme. (*Une question de confiance*, p. 3).

Bien qu'une telle observation générale puisse sembler offrir une explication d'ensemble des événements, on soutient dans le présent document qu'elle laisse de grandes questions sans réponses, questions qui vont au cœur même de l'administration publique. La question centrale est la suivante : Pourquoi les mécanismes de vérification institutionnels internes et externes collectifs mis sur pied afin de prévenir ces irrégularités ont-ils échoué? Et, que dévoilent ces échecs au

sujet des causes qui semblent miner l'efficacité de ces institutions?

Le régime de retraite de la GRC se situait à environ 14,2 milliards de dollars en date du 31 mars 2007, et son actif est investi dans les marchés financiers par l'Office d'investissement des régimes de retraite du secteur public. Il n'y a rien de mal à signaler à propos de ces fonds. Le reste des divers régimes d'assurances commandités par la GRC à la fin de 2006 se situait à environ 84 millions de dollars. Une entreprise du secteur privé investit les primes et règle les demandes d'indemnité selon un tarif à la demande et un pourcentage des primes.

Ce qui est à critiquer est l'administration de ces régimes par la GRC, y compris les bases de données des cotisants, la collecte des primes et la préparation des rapports. Ces coûts d'entretien s'élevaient à environ neuf millions de dollars annuellement (*Une question de confiance*, pp. 5-6). Le directeur du Centre national de décision en matière de rémunérations (CNDR) relevant de la Direction des ressources humaines de la GRC était directement responsable de ces dossiers administratifs. La direction était également responsable des projets visant à moderniser l'administration, notamment en confiant l'administration à un tiers. Le dirigeant principal des Ressources humaines (DPRH) de la GRC, qui relevait directement du commissaire, était responsable de la Direction des ressources humaines.

Outre le travail de l'enquêteur indépendant, la fonction de vérification interne de la GRC, le Service de police d'Ottawa, les enquêteurs du code de déontologie de la GRC et le Vérificateur général du Canada ont également mené des enquêtes concernant les allégations d'irrégularités.

La vérification interne a été réalisée à la demande du commissaire de la GRC, qui l'a exigée au mois de juin 2003. Au mois



Alan Gilmore

Alan Gilmore, a été premier directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada. Il possède une vaste expérience des cadres de responsabilité et de gouvernance, des programmes réglementaires, ainsi que des systèmes de contrôle de gestion. Il est professeur d'éthique en affaires publiques à l'Université Saint Paul, à Ottawa, et est conseiller-associé pour le Cercle Sussex, cabinet d'experts-conseils spécialisé en gestion et en politiques stratégiques. Les commentaires sur cet article peuvent être adressés à argilmore@rogers.com.

d'octobre/novembre 2003, le commissaire, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général ont été avisés des résultats de la vérification interne dans un rapport intitulé *Régime de retraite : vérification de l'administration* (vérification IA). Selon le rapport de vérification, le CNDR avait facturé certaines dépenses de manière mal appropriée au régime de retraite, avait fait du fractionnement de contrat, avait eu recours aux services de Conseils et Vérification Canada (CVC) dans le but de contourner les règlements régissant la passation de contrats et avait versé à CVC des frais d'administration de 15 p. cent, somme imputée au compte du régime de retraite. On y indique aussi que le CNDR avait engagé des employés occasionnels pendant l'été, dont de nombreux étaient parents avec des employés de la Direction des ressources humaines, à des salaires bien plus élevés que ce qui était versé aux étudiants engagés dans le cadre de programmes de la Commission de la fonction publique.

À cause de la vérification, le DPRH a cédé son poste, mais est demeuré un employé jusqu'au mois d'avril 2004. Au mois de novembre 2003, le directeur du CNDR a été relevé de ses fonctions, mais est demeuré un employé jusqu'à ce que ses droits aux congés prennent fin. Il a démissionné au mois de juin 2005. Au mois de novembre 2003 à tout le moins, la GRC a

aidé le directeur à se trouver un emploi dans un autre ministère du gouvernement.

Ayant la nette impression qu'aucune mesure immédiate n'avait été prise à la suite de la vérification interne, les parties ayant porté leurs préoccupations à l'attention du commissaire ont demandé d'autres interventions, notamment une enquête criminelle. Le nouveau DPRH a demandé une plainte officielle, qui a été déposée le 5 janvier 2004. On y notait que de nombreux « employés et, surtout, les cadres dirigeants n'en reviennent pas à l'idée qu'on ait pu permettre des comportements de ce genre au vu et su de tous les niveaux de la GRC ». (*Une question de confiance*, p. 14). La personne ayant déposé la plainte s'est également adressée par écrit au président du Conseil du Trésor, au ministre responsable de la GRC et au Vérificateur général. L'enquêteur indépendant a conclu qu'à sa connaissance le Vérificateur général n'a pas répondu. Rien n'est indiqué au sujet des autres parties. Une autre plaignante s'est adressée au conseiller en éthique de la GRC qui l'a félicité d'avoir porté plainte. Le conseiller lui a indiqué que le commissaire était au courant des problèmes et qu'il fallait laisser à d'autres le soin de les régler.

Le 8 mars 2004, la GRC a demandé au Service de police d'Ottawa (SPO) de mener une enquête. Un résumé des résultats de l'enquête a été remis au commissaire le 24 juin 2005. On y confirmait les résultats de la vérification interne, mais l'avocat de la Couronne a conclu qu'il n'y avait « aucune chance raisonnable d'obtenir une condamnation criminelle dans cette affaire ». Lorsque l'officier de la GRC qui aidait le SPO a décidé de poursuivre l'examen des préoccupations restantes au sujet des fonds qui étaient tirés du régime d'assurances, deux officiels supérieurs de la GRC ont présenté un ordre par écrit à l'agent le sommant d'interrompre son enquête (*Une question de confiance*, p. 17).

Un enquêteur indépendant a mis en doute la crédibilité de l'enquête criminelle. On note ce qui suit dans son rapport : selon le protocole d'entente, l'enquêteur principal du SPO devait relever directement à un commissaire adjoint de la GRC; l'enquête criminelle a été menée en grande partie par des agents de la GRC qui étaient

traités comme des employés de la GRC par la direction; les dirigeants supérieurs de la GRC ont approuvé les plans de l'enquête; tout le dossier d'enquête a été retenu par la GRC. Par conséquent, l'enquêteur indépendant a recommandé que la Police provinciale de l'Ontario examine le dossier afin d'établir la pertinence de l'enquête du SPO, y compris les questions touchant les fonds du régime d'assurances qui ont été laissées en plan (*Une question de confiance*, p. 26).

Vu que l'avocat de la Couronne a conclu à l'absence de motifs suffisants pour justifier toute poursuite criminelle, la GRC, au début du mois de juillet 2005, a nommé un sous-commissaire comme officier compétent pour qu'il mène une enquête interne à la recherche d'entorses éventuelles au code de déontologie de la GRC. Le rapport de l'officier compétent a été publié au mois de juillet 2006. On a toutefois remis en question la validité de l'enquête à cause des irrégularités dans le processus, en particulier parce que le délai d'exécution était trop long. Selon les conclusions de l'enquêteur indépendant, si on avait respecté le processus établi, l'officier compétent « aurait pu imposer des mesures disciplinaires graves à plusieurs membres » (*Une question de confiance*, p. 27).

Au mois de mai 2005, le groupe de vérification interne de la GRC a présenté un rapport sur les régimes d'assurance-vie et d'assurance invalidité de la GRC. Selon ce rapport, le cadre d'administration des régimes n'était pas efficace, les activités liées aux contrats n'étaient pas conformes à la politique de passation de marchés du Conseil du Trésor et des dépenses inappropriées étaient facturées aux régimes (*Vérification de l'assurance-vie et de l'assurance invalidité des membres de la GRC*, mai 2005).

Au mois de novembre 2006, le Bureau du vérificateur général (BCG) a présenté un rapport sur l'administration des fonds de retraite et d'assurances. On retrouve au chapitre 9 du rapport des détails supplémentaires, notamment :

- Le directeur du CNDR a accordé des contrats de consultation à hauteur de plus de 20 millions de dollars sans appels d'offres (paragraphe 9.13).
- Plus de trois millions de dollars ont été imputés de manière inappropriée au

fonds de retraite afin de « réduire les pressions budgétaires sur les gestionnaires » responsables de projets de modernisation (paragraphe 9.13).

- La GRC a convaincu la société d'assurance privée d'accorder en sous-traitance à une deuxième société la tâche d'administrer les régimes d'assurances; alors un contrat de 4,6 millions de dollars a été accordé sans appels d'offres (paragraphe 9.13).
- Selon la vérification judiciaire qui faisait partie de l'enquête du SPO et qui portait sur 135 contrats dont la valeur s'élevait à plus de 20 millions de dollars, le « processus d'attribution des contrats du CNDR ne serait pas acceptable aux yeux du public » (paragraphe 9.26).
- Selon les entrevues réalisées par le SPO auprès de 65 employés temporaires engagés par le directeur du CNDR, 49 personnes avaient des amis et des membres de leur parenté au service de la GRC (paragraphe 9.23), et « étaient payés deux fois ce qui était versé à des étudiants » (paragraphe 9.36).
- Le rapport du SPO a identifié neuf membres réguliers et civils; selon l'enquête de l'officier compétent, des mesures disciplinaires étaient justifiées contre quatre de ces personnes (paragraphe 9.52).
- Le directeur du CNDR a eu recours aux services de Conseils et Vérification Canada (CVC) afin de recruter des personnes et des entreprises déjà choisies pour accomplir le travail. CVC a reçu une commission de 15 p. cent pour avoir trouvé un fournisseur qualifié et d'autres services (paragraphe 9.33).
- Sans un contrat, le directeur du CNDR a indiqué à la société d'assurance privée de se préparer à donner en sous-traitance la tâche d'administrer les régimes d'assurances. Lorsqu'on a constaté que la société ne pouvait pas s'acquitter de ces services, la GRC a convaincu la société d'agir « comme intermédiaire pour les paiements qui seraient versés à une autre société... qui avait été chargée d'administrer les régimes d'assurances » (paragraphe 9.34).

Le BVG a noté la participation du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon lui, le CNDR a discuté avec le Secrétariat du Conseil du Trésor la nature des coûts admi-

nistratifs du régime de retraite qui pouvaient être attribués au régime (paragraphe 9.10). Les résultats de cette discussion n'ont jamais été publiés. Le BVG note également que le Conseil du Trésor avait approuvé la proposition de la GRC d'accorder à des sous-traitants la tâche d'administrer le régime de retraite même si la proposition était peu éloquente en termes d'analyse des options, était fondée sur des estimations de coûts offertes par le fournisseur et était contestée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La GRC a avisé le Secrétariat que les coûts étaient passés de 2,8 millions à 8,1 millions de dollars en deux ans (paragraphe 9.40-9.41). De plus, le BVG a fait remarquer que la Direction des finances de la GRC se fiait entièrement au CNDR et ne remettait pas en question les chiffres offerts par le CNDR et présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Grandes questions laissées sans réponses

Selon le rapport de l'enquêteur indépendant, le commissaire est en grande partie responsable de la mauvaise administration au sein de la GRC. Par conséquent, le commissaire a résigné. Le 14 décembre 2007, on recommande dans le document intitulé *Rétablir la confiance*, le rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC ce qui suit :

- que la GRC jouisse d'une plus grande autonomie du gouvernement et du statut d'employeur distinct;
- que la GRC se dote d'un nouveau Conseil d'administration afin de surveiller de manière autonome ses affaires financières, son personnel, ses biens immobiliers, ses services, ses ressources et son approvisionnement;
- que la GRC se dote d'une nouvelle commission des plaintes et de la surveillance autonome jouissant de pouvoirs accrus.

Ces recommandations de changement et la conclusion de l'enquêteur indépendant : « Or, dans l'affaire qui nous concerne, rien n'indique que des faits importants sont toujours dissimulés, qui pourraient seulement être divulgués grâce à une enquête publique » ont fait oublier en quelque sorte les grandes questions qui ont été laissées en plan.

Ces questions visent à établir pourquoi les institutions internes et externes mises

sur pied en vue de prévenir les actes préjudiciables ont échoué. Les voici :

1. Pour quelles raisons les directions de la GRC chargées d'assurer la probité en matière de dotation, de passation de contrats et de finances ont-elles échoué dans leurs tâches? Pourquoi a-t-on pu, selon toute vraisemblance, contourner aussi facilement ces directives?
2. Si les dirigeants supérieurs étaient conscients des actes irréguliers, selon les allégations à cet effet, pourquoi n'ont-ils pas intervenu?
3. À quel point les efforts visant à contourner les politiques de recrutement du gouvernement étaient-ils généralisés? Qui étaient les membres de la parenté et les amis employés de la GRC dont les enfants recrutés par la Direction des ressources humaines recevaient un salaire plus élevé que ce qui était offert à d'autres étudiants dans d'autres ministères gouvernementaux? Quelles mesures ont été prises contre ces personnes?
4. Vu la nature des allégations, pour quelles raisons le groupe de vérification interne de la GRC n'a-t-il pas réalisé immédiatement une vérification judiciaire?
5. Vu la gravité des constatations, pourquoi le sommaire du rapport de vérification semblait-il excuser le CNDR d'avoir été coupable d'une mauvaise administration en soutenant que les gestionnaires du CNDR « étaient tellement concentrés sur l'atteinte des objectifs de leur secteur d'activité, en particulier lors de l'impartition de fonctions liées à l'administration, que leurs responsabilités liées à la fonction de contrôle ont été négligées ». (Vérification IA, p. 1)?
6. Quelles seront les conséquences des rapports de l'enquêteur indépendant et du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à l'échelle du gouvernement? Faut-il déduire qu'étant donné le contournement semblable de contrôles financiers et de contrôles de gestion chez RHDSC, le programme de contrôles des armes à feu, le programme des commandites, le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

et le Bureau de l'Enquêteur correctionnel, la gérance et la culture d'autres ministères sont à risque? Faut-il que tous les ministères possèdent un conseil d'administration?

7. Pourquoi le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor n'ont-ils pas rejeté la demande de la GRC qui souhaitait donner à sous-traitance la tâche d'administrer le régime de retraite, vu les contestations de TPSGC et l'augmentation constante des coûts du contrat?
8. Pourquoi le Vérificateur général n'a-t-il pas fait enquête vu le manque apparent de diligence raisonnable de la part du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor en acceptant la demande erronée de la GRC?
9. Le Bureau du Vérificateur général réalise des vérifications annuelles des déclarations financières liées au régime de retraite et examine aussi annuellement des transactions choisies dans des ministères afin de présenter une opinion sur la précision des déclarations financières du gouvernement publiées dans les Comptes publics du Canada. Si les irrégularités étaient connues de tous, pourquoi ces vérifications ne les ont-elles pas relevées? De plus, pourquoi le BVG n'a-t-il pas donné suite au plaignant de la GRC qui avait transmis les détails sur les actes répréhensibles?
10. Qui étaient les 135 entrepreneurs qui se sont vus accorder des contrats selon un processus qui ne serait jamais accepté du public? Quelles mesures ont été prises contre ces entrepreneurs? Sont-ils associés à la GRC ou à d'autres personnes au sein du gouvernement?
11. Pour quelles raisons les sociétés d'assurance de réputation ont-elles participé au stratagème de la GRC?
12. Pourquoi n'a-t-on pas procédé à un appel d'offres pour redistribuer le contrat de sous-traitance pour l'administration du régime de retraite qui avait été accordé à la société?
13. Pourquoi Conseils et Vérification Canada a-t-il contribué à détourner les règlements sur la passation de contrats pour engager les fournisseurs choisis par la GRC? Quelles mesures ont été


- prises à cet égard, le cas échéant?
14. Pourquoi le gouvernement, selon les recommandations de l'enquêteur indépendant, n'a-t-il pas eu recours aux services de la Police provinciale de l'Ontario pour établir la pertinence de l'enquête du SPO?
 15. Est-il possible d'assurer la probité en tout temps au sein de l'administration publique si des organismes tels que Conseils et Vérification Canada et les fournisseurs de services sont apparem-


ment disposés à collaborer en vue de contourner les règlements et les politiques du gouvernement en matière de passation de contrats?

Selon les rapports de l'enquêteur indépendant et du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC, il est clair que les problèmes au sein de la GRC peuvent être réglés en ajoutant des institutions à l'éventail d'institutions internes et externes déjà en place. Avant d'ajouter des institutions toutefois, il sem-

blerait qu'il incombe au gouvernement d'établir avant tout les raisons pour lesquelles les institutions internes et externes actuelles ont échoué dans leur mandat puisque les nouvelles institutions pourraient être aussi vulnérables aux mêmes facteurs sous-jacents et parce que d'autres ministères et organismes peuvent également être à risque. Jusqu'à ce que l'on examine de près ces questions, des faits importants resteront dissimulés. ☼

Gestion de la performance corporative





Fière partenaire de l'IGF.

Notre mission :
À l'aide de solutions innovatrices et intégrées, vous aider à prendre de meilleures décisions stratégiques et ainsi, améliorer la performance de votre organisation.

DECIMAL

www.decimal.ca
info@decimal.ca