



Non Classifié

Direction générale des services de vérification interne

Audit de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Phase 1B – Dépenses de fonctionnement

Février 2014

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne à : <http://www12.rhdcc.gc.ca>

Ce document est offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2014

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec Emploi et Développement social Canada par courriel à l'adresse suivante : droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF

N° de cat. : Em20-5/2014F-PDF

ISBN/ISSN : 978-0-660-21953-0

Table des matières

Sommaire exécutif	1
1.0 Renseignements généraux.....	3
1.1 Contexte.....	3
1.2 Objectif de l'audit.....	4
1.3 Portée.....	4
1.4 Méthodologie	4
2.0 Constatations de l'audit	5
2.1 La conception des contrôles de l'article 33 est adéquate	5
2.2 La mise en œuvre des procédures de vérification des comptes pourrait être renforcée	7
3.0 Conclusion	10
4.0 Énoncé d'assurance	10
Annexe A: Évaluation des critères d'audit.....	11
Annexe B: Diagramme du processus liés aux dépenses de fonctionnement - article 33	12
Annexe C: Glossaire	13

Sommaire exécutif

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) contient des exigences législatives relatives à l'administration financière du gouvernement du Canada. L'article 32 de la LGFP concerne l'engagement de fonds imputés à un crédit, l'article 34 confère le pouvoir d'attester que les biens et services ont été reçus, et l'article 33, lié à la dernière étape du cycle de l'approvisionnement au paiement, confère l'autorité d'effectuer le paiement.

Aux termes de l'article 33 de la LGFP, il est interdit de demander un paiement s'il n'est pas une imputation régulière sur un crédit, s'il se traduit par des dépenses excédentaires à un crédit ou s'il entraîne un solde de crédit insuffisant pour respecter les engagements pris en vertu dudit crédit. Les agents financiers exerçant le pouvoir de payer aux termes de l'article 33 sont aussi responsables de s'assurer que les dispositions pertinentes de la Directive sur la vérification des comptes du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont été respectées.

Les opérations de paiement sont traitées par la Direction générale de l'agent principal des finances (DGAPF) à l'administration centrale (AC) et dans les bureaux régionaux, ainsi que dans les centres de responsabilité décentralisés d'autres directions générales du Ministère. Les procédures ministérielles de vérification des comptes permettent de classer les dépenses dans des catégories de risques et comprennent différentes procédures de vérification pour chaque catégorie d'opération.

Aucune opération ne doit être effectuée pour une autorisation de paiement avant d'avoir été soumise aux procédures de vérification requises. Les agents financiers qui procèdent à une attestation en vertu de l'article 33 se fondent sur la vérification effectuée par le personnel des finances et les contrôles automatisés du Système de gestion ministérielle (SGM) qui regroupent les opérations individuelles pour le versement du paiement. Un diagramme sommaire du processus de paiement des dépenses de fonctionnement du Ministère figure à l'annexe B.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de veiller à ce que les pratiques d'attestation liées aux dépenses de fonctionnement en vertu de l'article 33 soient en conformité avec la législation pertinente.

Sommaire des constatations principales

- Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte pour la vérification des comptes sont documentés.

- La séparation des tâches fonctionne.
- Un instrument de délégation des pouvoirs financiers est en place et mis à jour au besoin.
- Les procédures de vérification des comptes ne sont pas appliquées de façon uniforme.
- Un modèle de gestion du risque a été élaboré, et des efforts doivent être déployés pour faire progresser sa mise en œuvre.
- Les contrôles entourant le traitement des lots de paiements peuvent être renforcés.

Conclusion de l'audit

Selon l'audit, les pratiques d'attestation des paiements des dépenses de fonctionnement en vertu de l'article 33 sont en conformité avec la législation pertinente. Il est recommandé d'améliorer les contrôles du traitement des lots de paiements et les pratiques de gestion du risque afin que le cadre de contrôle soit intégralement mis en oeuvre.

Recommandations

L'agent principal des finances (APF) devrait :

- Surveiller la mise en oeuvre de la méthodologie d'échantillonnage fondée sur le risque afin de s'assurer que les contrôles utilisés dans la vérification des comptes pour les dépenses de fonctionnement soient appliqués de manière uniforme dans l'ensemble du Ministère.
- S'assurer que le modèle de gestion du risque est mis à jour en temps opportun.
- S'assurer que les contrôles automatisés pour le traitement des lots sont documentés et testés, notamment au moyen d'une piste d'audit reliant les opérations individuelles aux lots, dans le nouveau système financier.

1.0 Renseignements généraux

1.1 Contexte

La LGFP contient des exigences législatives relatives à l'administration financière du gouvernement du Canada. L'article 33 de la LGFP régit les paiements et les conditions préalables à leur versement.

Les agents financiers qui effectuent une attestation de paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP sont responsables de s'assurer qu'aucun paiement ne sera versé s'il n'est pas une imputation régulière sur un crédit, s'il se traduit par des dépenses excédentaires à un crédit, ou s'il entraîne un solde de crédit insuffisant pour respecter les engagements pris en vertu dudit crédit. Ils sont également responsables de s'assurer que les dispositions pertinentes de la Directive sur la vérification des comptes du SCT ont été respectées. Pour ce faire, ils doivent s'assurer qu'il existe des preuves tangibles démontrant que la vérification des comptes a été effectuée et que celle-ci a été attestée par une personne ayant le pouvoir délégué de signer des documents financiers en vertu de l'article 34 de la LGFP. La directive comprend aussi les exigences suivantes :

- toutes les opérations à haut risque doivent faire l'objet d'un examen complet;
- un échantillon d'opérations à risque moyen ou faible doit être sélectionné selon une méthode de prélèvement, et assujéti à un examen des aspects les plus importants de chaque opération.

Les opérations de paiement sont traitées par la DGAPF à l'AC et dans les bureaux régionaux, ainsi que dans les centres de responsabilité décentralisés d'autres directions générales du Ministère. Les procédures ministérielles de vérification des comptes permettent de classer les dépenses dans des catégories de risques et comprennent différentes procédures de vérification pour chaque catégorie d'opération.

Une vérification en quatre points doit être effectuée par les commis aux finances pour valider les attestations aux termes de l'article 34, notamment l'exactitude des factures et des renseignements sur les bénéficiaires, et ce, pour toutes les opérations. De plus, une vérification exhaustive, préalable aux paiements, de toutes les opérations à haut risque doit être effectuée par un agent financier. Le Ministère a aussi mis en œuvre une méthodologie d'échantillonnage statistique en 2012 pour la vérification après paiement.

Aucune opération ne doit être effectuée pour une autorisation de paiement avant d'avoir été soumises aux procédures de vérification requises. Les agents financiers qui procèdent à une attestation en vertu de l'article 33 se fondent sur la vérification effectuée par le personnel des finances et les contrôles automatisés du SGM qui regroupent les opérations individuelles pour le versement du paiement. Un diagramme sommaire du processus de paiement des dépenses de fonctionnement du Ministère figure à l'annexe B.

1.2 Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de veiller à ce que les pratiques d'attestation liées aux dépenses de fonctionnement en vertu de l'article 33 soient en conformité avec la législation pertinente.

1.3 Portée

L'article 33 a été vérifié en de multiples phases. La première phase de l'audit a couvert toutes les dépenses ministérielles qui ont été payées suivant le mode de paiement prioritaire (phase 1A) et l'ensemble des dépenses de fonctionnement (phase 1B). Toutes les autres dépenses ont été exclues de l'étape 1A et 1B, et elles feront l'objet de vérifications ultérieures.

Les dépenses de fonctionnement comprennent celles liées aux voyages, à l'accueil, aux services professionnels, aux réclamations contre l'État et à d'autres dépenses de fonctionnement, notamment celles engagées auprès d'autres ministères.

La portée de la phase 1B comprend l'AC, la région de l'Ouest et des Territoires et la région du Québec. Un échantillonnage sélectionné de façon aléatoire et représentatif de 207 opérations de paiement du Ministère effectuées au cours de l'exercice 2012-2013 a été examiné afin d'en vérifier la conformité avec les exigences législatives. Le travail de vérification sur le terrain s'est déroulé de juillet à septembre 2013.

1.4 Méthodologie

Les techniques d'audit suivantes ont été utilisées :

- Examen de la documentation et analyse des politiques, des directives et des processus applicables du SCT et du Ministère liés à l'article 33 de la LGFP.
- Entrevues avec des gestionnaires et des personnes clés qui font partie de la DGAPF et qui sont responsables des attestations aux termes de l'article 33.
- Analyse et observation des processus afin de cerner les principaux contrôles manuels et automatisés et d'en évaluer l'efficacité.
- Examen des dossiers de 218 opérations de paiement, soit un échantillon de 207 opérations plus 11 opérations qui avaient une valeur monétaire élevée, qui ont été effectuées durant l'exercice 2012-2013, pour évaluer l'efficacité opérationnelle des principaux contrôles de l'article 33.

2.0 Constatations de l'audit

2.1 La conception des contrôles de l'article 33 est adéquate

Rôles, responsabilités et obligations de rendre compte

Les rôles, responsabilités et obligations de rendre compte aux termes l'article 33 sont étayés dans divers documents d'orientation de la DGAPF (p. ex., Politique sur la délégation de pouvoirs de signer des documents financiers et sur les spécimens de signature, Notes explicatives - Délégation des pouvoirs de signer des documents financiers, Manuel sur la délégation de pouvoirs, Politique sur le contrôle des engagements, la vérification des comptes et les demandes de paiement, Politique sur les instruments de paiement). Des procédures administratives ont aussi été consignées pour les agents financiers qui utilisent les systèmes du Ministère et du receveur général pour l'autorisation de paiements en vertu de l'article 33. Toutefois, à l'exception de l'ébauche de la procédure nationale pour la vérification générale des comptes de la DGAPF, aucun document n'explique complètement la chaîne de rôles et de responsabilités partagés qui est nécessaire pour satisfaire aux exigences de la LGFP et de la Directive sur la vérification des comptes.

L'équipe chargée de l'audit a appris dans le cadre d'entrevues avec des agents financiers et des gestionnaires de l'AC et des régions qu'il existe une certaine confusion à l'égard du cadre de contrôle pour l'article 33 et des procédures de vérification des comptes entourant divers paiements effectués par le Ministère.

Séparation des tâches

Certains documents, telle la Politique sur la délégation de pouvoirs de signer des documents financiers et sur les spécimens de signature de la DGAPF, énoncent l'exigence de la séparation claire des tâches pour les paiements. Ces documents indiquent qu'une même personne ne doit pas avoir un contrôle et un accès complets en ce qui concerne le processus de dépenses et de paiement, et que les fonctions de l'article 34 et de l'article 33 doivent demeurer séparées. Les entrevues réalisées et les résultats de l'examen des dossiers confirment que cette exigence a été respectée.

Instrument de délégation des pouvoirs financiers

Le Ministère dispose d'un Manuel sur la délégation de pouvoirs, de notes explicatives et d'un diagramme qui montrent les niveaux des pouvoirs délégués pour chaque niveau de direction. Ces pouvoirs sont associés à des postes, et il existe des procédures bien définies pour obtenir des spécimens de signature de la part des personnes qui occupent ces postes. Les images de ces signatures sont maintenues à des fins de consultations dans l'Application des pouvoirs de signer (APS), une base de données intranet qui contient des dossiers sur les cartes de spécimen de signature. Ces cartes indiquent la

date d'entrée en vigueur de la délégation de pouvoirs à un titulaire et, dans le cas des nominations intérimaires, les dates d'entrée en vigueur et de fin de la période visée par la délégation de pouvoirs.

À l'heure actuelle, la maintenance des cartes de spécimen de signature et de la base de données (l'APS) n'est pas centralisée. Cela a entraîné des constatations, dans des audits précédents, au sujet de dossiers de pouvoirs délégués incorrects. Le Ministère prévoit centraliser l'administration des cartes et de la base de données pour éventuellement abandonner l'utilisation des cartes au profit des signatures électroniques. Nous encourageons la direction à continuer en ce sens afin de combler rapidement cette lacune.

Méthodologie d'échantillonnage statistique

La Politique sur le contrôle des engagements, la vérification des comptes et les demandes de paiement du Ministère, ainsi que la Directive sur la vérification des comptes du SCT, exigent que toutes les opérations à haut risque soient soumises à un examen complet. Ces documents prévoient que les opérations à risque moyen ou faible peuvent être examinées suivant une méthodologie d'échantillonnage. Par conséquent, le Ministère a élaboré une Méthodologie d'échantillonnage statistique pour la vérification des comptes. Cette méthodologie a été approuvée par l'APF en janvier 2012 et mise en vigueur le 1^{er} avril 2012.

La méthodologie permet de classer les dépenses dans des catégories de risques, en fonction d'un modèle de gestion du risque, et elle comprend différentes procédures de vérification de compte pour chaque catégorie d'opération.

Une vérification en quatre points doit être effectuée par les commis aux finances pour toutes les opérations. Les commis sont tenus d'examiner les attestations en vertu de l'article 34 ainsi que l'exactitude des factures et des renseignements sur les bénéficiaires, et ils doivent prouver qu'ils ont complété les étapes de vérification de base.

Suivant la méthodologie d'échantillonnage statistique, un échantillon d'opérations à risque faible ou moyen est sélectionné après le paiement et vérifié de manière exhaustive quotidiennement par des analystes financiers. Les résultats des tests réalisés après le paiement sont consignés dans un outil élaboré pour faciliter la vérification détaillée des comptes.

De plus, une vérification complète de tous les détails des opérations à haut risque en fonction d'une liste de contrôle spécifique doit être effectuée par un agent financier. Les opérations à haut risque comprennent les paiements dépassant 275 000 \$ ainsi que les types de dépenses suivants : voyages internationaux, avances de voyage et dépenses pour l'accueil dépassant 1 500 \$. Les analystes doivent compléter les listes de contrôle de l'outil d'échantillonnage pour chaque opération à haut risque.

L'audit a permis de constater que la méthodologie d'échantillonnage est conçue adéquatement pour appuyer la vérification des comptes. Toutefois, comme il a été noté dans les sections suivantes du rapport, la mise en œuvre de l'outil et l'uniformité de son application pourraient être améliorées.

2.2 La mise en œuvre des procédures de vérification des comptes pourrait être renforcée

Vérification des comptes

Des procédures détaillées et un outil d'échantillonnage ont été élaborés pour appuyer l'approche ministérielle de vérification des comptes. Cette approche a été mise en place à l'AC en janvier 2012, et dans les régions jusqu'en septembre 2012. L'équipe d'audit a réalisé des entrevues auprès des personnes responsables de la vérification des comptes. Ces personnes ont affirmé qu'elles ne savaient pas avec certitude comment interpréter les listes de contrôle et comment traiter les erreurs décelées à l'aide de ces listes.

L'équipe d'audit a aussi constaté les variations suivantes dans l'application de l'outil d'échantillonnage :

- Certains bureaux utilisent l'outil d'échantillonnage et les listes de vérification détaillées avant de débloquer des opérations à haut risque dans le SGM.
- D'autres bureaux vérifient des opérations à haut risque et les débloquent dans le SGM, puis utilisent l'outil le lendemain pour consigner les erreurs décelées et corrigées la veille.
- D'autres n'utilisent pas du tout l'outil.

L'examen des dossiers de 218 opérations a été effectué, ce qui comprenait 11 paiements de grande valeur monétaire. En dépit du fait que le Ministère et le SCT exigent que toutes les opérations à haut risque soient soumises à un examen complet avant l'autorisation de paiement, nous avons constaté que, pour 36 des 184 opérations à haut risque, rien ne prouvait que le paiement avait été préalablement vérifié (c.-à-d. il n'y avait pas de preuves que l'outil avait été utilisé, ou la liste de contrôle remplie n'était pas dans le dossier).

L'équipe d'audit a aussi examiné les opérations à faible ou à moyen risque pour trouver des preuves d'utilisation d'un timbre de recommandation portant les initiales de l'examineur, ou d'autres annotations indiquant que la vérification en quatre points avait été effectuée. Dans un échantillon de 34 opérations à faible ou à moyen risque, nous en avons observé 8 pour lesquelles rien n'indiquait qu'une vérification en quatre points avait été effectuée.

Recommandation

L'APF devrait surveiller la mise en œuvre de la méthodologie d'échantillonnage fondée sur le risque afin de s'assurer que les contrôles utilisés dans la vérification des comptes pour les dépenses de fonctionnement soient appliqués de manière uniforme dans l'ensemble du Ministère.

Réponse de la direction

La DGAPF accepte cette recommandation et s'assurera que tous les centres de traitement appliquent la méthodologie d'échantillonnage et vérifient les comptes en suivant une approche uniforme. La date d'achèvement prévue est avril 2014.

Gestion des risques et assurance de la qualité

La responsabilité pour la gestion du risque et l'assurance de la qualité a été établie au sein de la Direction intégrée de la responsabilité et de la comptabilité ministérielle (DIRCM), qui fait partie de la DGAPF, le 1er avril 2012. Le processus de dotation n'a pas été complété avant plusieurs mois. Pendant ce temps, le Ministère s'occupait de la transition vers deux centres de traitement pour les comptes créditeurs (Montréal et Winnipeg), en prévision de la mise en place de son nouveau système de gestion financière le 1er avril 2014.

La DIRCM a affirmé qu'elle prévoit améliorer le modèle de gestion du risque sur une base annuelle afin de tenir compte des taux d'erreur surveillés, mais aucune amélioration n'a encore été apportée. Un rapport reflétant les résultats de l'application de la méthodologie d'échantillonnage statistique à l'AC a été produit pour le dernier trimestre de 2011-2012. Un rapport national pour 2012-2013 était en voie d'être complété en même temps que la phase de réalisation de l'audit. Un comité a été établi et chargé de définir un processus d'élaboration et d'approbation des recommandations de mesures correctives découlant des rapports produits par l'application de l'échantillonnage statistique.

Recommandation

L'AFP devrait s'assurer que le modèle de gestion du risque est mis à jour en temps opportun.

Réponse de la direction

La DGAPF accepte cette recommandation et veillera donc à ce que le modèle de gestion du risque soit mis à jour en temps opportun. La mise en œuvre de l'activité suivra un cycle annuel qui débutera le 1er avril 2014.

Traitement des lots de paiements

L'autorisation de paiements en vertu de l'article 33 doit être effectuée par un employé qui possède les pouvoirs conférés par cet article. Toutefois, il n'est pas efficace que tous les paiements soient approuvés individuellement. L'approbation aux termes de l'article 33 est effectuée quotidiennement pour un lot national d'opérations, par un petit nombre d'agents financiers. Lorsqu'ils exercent ces pouvoirs, les employés sont tributaires de l'environnement des contrôles financiers du Ministère.

Les contrôles automatisés pour le traitement des lots ont été testés afin de vérifier s'ils étaient adéquats. Ils le sont pour toutes les opérations couvertes par notre test d'audit. Toutefois, nous avons noté qu'aucune piste d'audit ne relie les opérations individuelles aux lots de paiements. À la suite d'interventions manuelles considérables par la DGAPF, à la demande de l'équipe d'audit, les opérations individuelles ont été reliées aux lots particuliers. Nous jugeons que l'absence d'une piste d'audit facilement accessible est une faiblesse en matière de contrôle. De plus, il n'y a pas de rapprochement entre les opérations et les lots approuvés envoyés vers le système normalisé des paiements du receveur général. Dans ces circonstances, il y a un risque que des opérations non autorisées ou des lots en double soient traités. Nous avons été informés que le nouveau système financier permettra de consigner des pistes d'audit pour le traitement des paiements.

Recommandation

L'AFP devrait s'assurer que les contrôles automatisés pour le traitement des lots sont documentés et testés, notamment au moyen d'une piste d'audit reliant les opérations individuelles aux lots, dans le nouveau système financier.

Réponse de la direction

La DGAPF accepte cette recommandation et veillera donc à ce que les contrôles automatisés pour le traitement des lots soient documentés et testés, ce qui comprend une piste d'audit reliant les opérations individuelles aux lots, dans le nouveau système financier. La date d'achèvement prévue est avril 2014.

3.0 Conclusion

Selon l'audit, les pratiques d'attestation des paiements des dépenses de fonctionnement en vertu de l'article 33 sont en conformité avec la législation pertinente. Il est recommandé d'améliorer les contrôles du traitement des lots de paiements et les pratiques de gestion du risque afin que le cadre de contrôle soit intégralement mis en oeuvre.

4.0 Énoncé d'assurance

Selon notre jugement professionnel, les procédures d'audit appliquées et les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour confirmer l'exactitude des constatations présentées dans ce rapport. Les constatations sont fondées sur une observation et les analyses des situations faites lors de l'audit. Les constatations ne s'appliquent qu'à l'évaluation des pratiques de paiement en matière de dépenses de fonctionnement. Les éléments probants ont été recueillis conformément aux *Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada* et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*.

Annexe A: Évaluation des critères d'audit

Critères d'audit	Cote
On s'attend à ce qui suit :	
Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte liés à l'article 33 sont établis et communiqués dans tout le Ministère.	●
Des conseils fonctionnels, une orientation et de l'aide sont offerts au moment opportun et de manière efficace.	●
Un instrument de délégation des pouvoirs financiers est en place et mis à jour, au besoin.	●
L'attestation en vertu de l'article 33 est appuyée par des contrôles d'application manuels et/ou automatisés appropriés.	◐
Un processus de vérification des comptes comprenant un cadre de gestion des risques est en place, documenté, approuvé et communiqué.	◐
Des processus d'assurance de la qualité appropriés sont en place, à l'appui du cadre de gestion des risques.	◐
La séparation des tâches est appropriée et conforme à la Directive sur la délégation des pouvoirs financiers pour les dépenses.	●

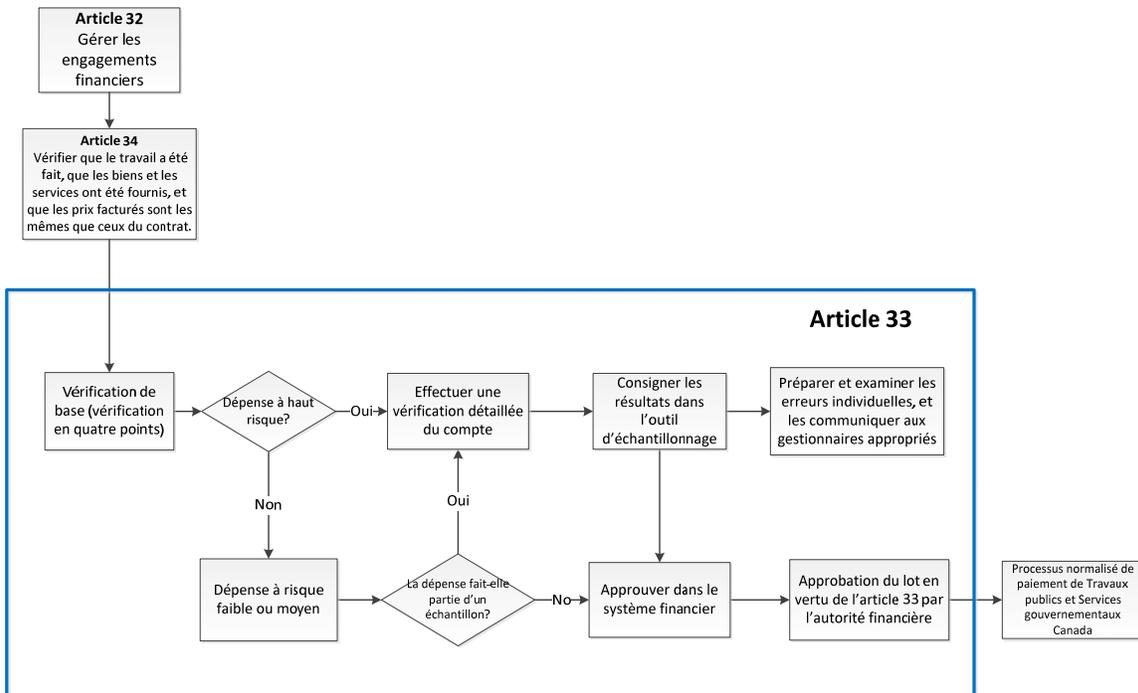
★ = Pratique exemplaire

● = Les contrôles sont suffisants; exposition faible au risque

◐ = Des contrôles sont en place, mais ils pourraient être renforcés; exposition modérée au risque

○ = Absence de contrôles clés; exposition élevée au risque

Annexe B: Diagramme du processus lié aux dépenses de fonctionnement - article 33



Annexe C: Glossaire

AC	Administration centrale
APF	Agent principal des finances
APS	Application des pouvoirs de signer
DGAPF	Direction générale de l'agent principal des finances
DIRCM	Direction intégrée de la responsabilité et de la comptabilité ministérielle
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SGM	Système de gestion ministériel