



Non Classifié

Direction générale des services de vérification interne

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

Phase 1A : paiements prioritaires

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. : Em20-6/2014F-PDF
ISBN/ISSN : 978-0-660-21954-7

Table des matières

Sommaire exécutif	1
1.0 Renseignements généraux.....	3
1.1 Contexte	3
1.2 Objectif de l'audit	3
1.3 Portée	3
1.4 Méthodologie	4
2.0 Constatations de l'audit	5
2.1 Les preuves confirmant l'attestation aux termes de l'article 33 pourraient être améliorées.....	5
2.2 Les contrôles entourant les paiements prioritaires liés au RPC ou à la SV pourraient être rationalisés	7
3.0 Conclusion	9
4.0 Énoncé d'assurance	9
Annexe A: Évaluation des critères d'audit	10
Annexe B: Glossaire.....	11

Sommaire exécutif

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) contient des exigences législatives à l'égard de la gestion financière de l'appareil d'État fédéral. L'article 32 de la LGFP porte sur l'engagement de fonds imputés à un crédit, et l'article 34 confère le pouvoir d'attester que les biens et services ont été reçus. L'article 33, quant à lui, porte sur la dernière étape du processus allant de l'approvisionnement au paiement et 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'entraîne 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) du Canada ont été respectées.

Les ministères se servent du Système normalisé des paiements (SNP) pour demander des paiements au receveur général (RG), qui émet ensuite des chèques en leur nom. Les paiements peuvent être demandés et traités sur une base régulière ou prioritaire. Seul le RG effectue des paiements réguliers, tandis que les paiements prioritaires peuvent être faits à la fois par le RG et les ministères par l'entremise du SNP. Un chèque traité de façon prioritaire consiste en un chèque émis le même jour ouvrable lorsqu'on vient le chercher, ou livré au créancier le jour ouvrable suivant.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de s'assurer que les pratiques de paiements prioritaires qui ont trait à l'attestation aux termes de l'article 33 sont conformes à la législation à cet égard.

Sommaire des constatations principales

- L'environnement de contrôle général encadrant les attestations fournies pour les paiements prioritaires aux termes de l'article 33 fonctionne bien. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles sont bien définis par les directions générales qui traitent ces paiements, c'est-à-dire la Direction générale de l'agent principal des finances (DGAPF) et la Direction générale des services de traitement et de paiement (DGSTP), avec l'aide des régions.
- La mise en œuvre des politiques nationales à l'égard du processus de demande de délégation des pouvoirs financiers n'était pas toujours uniforme.

- Des lacunes ont été observées dans le processus à suivre pour effectuer des paiements prioritaires relatifs au Régime de pensions du Canada (RPC) et à la Sécurité de la vieillesse (SV).

Conclusion de l'audit

L'audit a permis de conclure que le cadre de contrôle régissant les pratiques de paiements prioritaires qui ont trait à l'attestation aux termes de l'article 33 est conforme à la législation pertinente. On recommande d'améliorer les procédures de contrôle qui sont appliquées dans l'administration et la surveillance de l'instrument de délégation des pouvoirs financiers afin de consolider les pratiques en vigueur.

Recommandations

- L'agent principal des finances (APF) devrait consolider le processus de délégation des pouvoirs financiers en le faisant concorder avec le processus d'attribution des clés d'autorisation et d'authentification électronique (AAE).
 - De concert avec l'APF, le sous-ministre adjoint (SMA) de la DGSTP devrait :
 - faire concorder le processus d'attribution des clés d'AAE nécessaires à l'approbation des paiements dans le SNP aux termes de l'article 33 avec le processus ministériel obligatoire d'obtention d'une fiche de spécimen de signature;
 - définir et communiquer ce qu'est un paiement prioritaire afin de réduire le nombre de ces paiements et de rationaliser le processus en place.

1.0 Renseignements généraux

1.1 Contexte

La LGFP contient des exigences législatives à l'égard de la gestion financière de l'appareil d'État fédéral. Aux termes de l'article 33 de la LGFP, il est interdit de demander un paiement s'il n'entraîne 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. En outre, la Directive sur la vérification des comptes du SCT stipule que les agents financiers, lorsqu'ils exercent leur pouvoir de paiement en vertu de l'article 33 de la LGFP, ont la responsabilité de s'assurer qu'il existe des preuves tangibles que la vérification du compte a été effectuée et attestée par une personne disposant d'un pouvoir délégué de signer des documents financiers aux termes de l'article 34 de la LGFP. Les agents financiers doivent également s'assurer :

- que toutes les opérations à risque élevé sont minutieusement examinées;
- qu'un échantillon d'opérations à risque moyen ou faible est sélectionné selon une méthode de sélection donnée, et assujetti à un examen des aspects les plus importants de chaque opération.

1.2 Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de s'assurer que les pratiques de paiements prioritaires qui ont trait à l'attestation aux termes de l'article 33 sont conformes à la législation à cet égard.

1.3 Portée

L'article 33 est vérifié en plusieurs phases. La première phase de l'audit porte sur toutes les dépenses ministérielles qui ont été faites suivant le mode du paiement prioritaire (phase 1A) et l'ensemble des dépenses de fonctionnement (phase 1B). Toutes les autres dépenses ont été exclues de la phase 1 et feront l'objet d'audits ultérieurs.

La portée de la phase 1A incluait toutes les régions: l'administration centrale (AC), l'Ouest et les territoires, l'Ontario, le Québec et l'Atlantique. Un échantillon représentatif de 406 opérations ministérielles traitées pendant l'exercice 2012-2013, sélectionné de façon aléatoire et valide sur le plan statistique, a été examiné pour évaluer la conformité des opérations avec les exigences législatives. Les auditeurs ont effectué leur travail sur le terrain de juillet à septembre 2013.

1.4 Méthodologie

Les techniques d'audit suivantes ont été utilisées :

- examen de la documentation et analyse des politiques pertinentes du SCT et du Ministère ainsi que des directives relatives à l'article 33 de la LGFP;
- entrevues avec des membres de la direction et certaines personnes au sein de la DGAPF et de la DGSTP qui sont responsables de l'attestation 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 d'un échantillon aléatoire de 406 opérations liées à des paiements prioritaires qui ont été effectuées pendant l'exercice 2012-2013 afin d'évaluer l'efficacité opérationnelle des principaux contrôles établis dans le cadre de l'application de l'article 33.

Le plan d'échantillonnage qui en a découlé comprenait ce qui suit :

- sélection d'un échantillon aléatoire de 203 paiements prioritaires autres que les versements effectués en lien avec le RPC ou la SV, soit 30 opérations effectuées par chaque région et 83 par l'AC;
- sélection d'un échantillon aléatoire de 93 paiements prioritaires liés au RPC, soit 20 opérations effectuées par chaque région à l'exception de l'AC où 33 opérations ont été sélectionnées. Aucun paiement lié au RPC n'a été sélectionné pour la région du Québec, car les demandes relatives au RPC présentées par les résidents du Québec sont traitées au bureau de traitement désigné dans la région de l'Atlantique;
- sélection d'un échantillon aléatoire de 110 paiements prioritaires liés à la SV, soit 20 opérations effectuées par chaque région à l'exception de l'AC où 30 opérations ont été sélectionnées.

En outre, les auditeurs ont étudié un échantillon discrétionnaire de 137 opérations afin de mieux comprendre la nature des paiements prioritaires ainsi que les processus et les procédures suivis lorsqu'ils sont effectués. Cet échantillon comprenait des paiements au montant de 0 \$, des paiements de faible montant et des créanciers ayant reçu plusieurs paiements du même montant et/ou à la même date.

2.0 Constatations de l'audit

La Politique sur le contrôle des engagements, la vérification des comptes et les demandes de paiement d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) prévoit une exception permettant que les paiements prioritaires du Ministère soient effectués dans toutes les régions plutôt que seulement à l'AC, comme c'est le cas pour tous les autres paiements du Ministère. Actuellement, les paiements prioritaires sont effectués par la DGAPF et la DGSTP. Ceux liés au RPC et à la SV sont effectués par la DGSTP, avec l'aide des régions, et tous les autres par la DGAPF.

L'environnement de contrôle général encadrant l'attestation aux termes de l'article 33 pour les paiements prioritaires fonctionne bien. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles sont bien définis au sein de la DGSTP et de la DGAPF. Puisque les paiements prioritaires sont associés à un risque élevé, les politiques des deux directions générales exigent qu'une seconde vérification distincte soit faite pour chaque paiement avant qu'il ne soit approuvé et effectué. Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les paiements prioritaires sont vérifiés par au moins trois personnes avant d'être faits. Il pourrait être opportun d'évaluer l'efficacité de cette pratique.

2.1 Les preuves confirmant l'attestation aux termes de l'article 33 pourraient être améliorées

Les opérations de paiements prioritaires qui ont été examinées étaient conformes aux exigences législatives pour les processus découlant de l'article 33. Cependant, les personnes qui ont approuvé les paiements prioritaires ne disposaient pas toujours de preuves suffisantes en ce qui a trait aux pouvoirs délégués en lien avec l'article 33.

Conformément aux exigences de la Directive sur la délégation des pouvoirs financiers pour les dépenses du SCT, EDSC a adopté une Politique sur la délégation de pouvoirs de signer des documents financiers et sur les spécimens de signature. Avant qu'une personne puisse exercer un pouvoir financier, ce pouvoir doit être délégué au poste qu'elle occupe au sein de l'organisation en conformité avec l'instrument de délégation de pouvoirs.

Selon le processus actuellement en vigueur au Ministère, ce type de pouvoir doit être délégué à la personne par son supérieur immédiat à l'aide du formulaire de spécimen de signature. Une fois le formulaire rempli, l'information est transcrite manuellement dans une demande de pouvoirs de signature (DPS). La base de données intranet des DPS contient divers renseignements sur les personnes exerçant des pouvoirs délégués, comme les dates auxquelles la délégation entre en vigueur et se termine, le type de pouvoirs délégués (articles 33 ou 34) et la portée de ces pouvoirs, par exemple le montant maximal que la personne peut approuver, les restrictions qui s'appliquent relativement aux centres de responsabilité, etc.

Les personnes exerçant des pouvoirs délégués en lien avec l'article 33 doivent également obtenir du RG une clé d'AAE leur permettant d'autoriser et d'effectuer des paiements dans le SNP. Conformément à la procédure de contrôle de la sécurité des systèmes financiers d'EDSC pour les codes des comptes créditeurs dans le SNP, toutes les personnes qui demandent une clé d'AAE doivent disposer d'un pouvoir de signature en lien avec l'article 33.

Les auditeurs ont examiné un total de 406 opérations et ont fait les constatations suivantes :

- les documents d'appui étaient insuffisants pour deux des 203 opérations effectuées par la DGAPF;
- dans les 203 opérations effectuées par la DGSTP (SV et RPC), 67 erreurs ont été relevées. Plus particulièrement, dans le cas de 30 paiements liés à la SV et de 37 liés au RPC, il n'y avait pas de fiche de spécimen de signature adéquate en lien avec la délégation des pouvoirs relatifs à l'article 33.

L'équipe d'audit a constaté des taux d'erreur acceptables dans toutes les régions en ce qui a trait aux opérations de paiements prioritaires effectuées par la DGAPF. Toutefois, le taux d'erreur associé à l'attestation aux termes de l'article 33 était plus élevé que la limite acceptable dans le cas des paiements prioritaires liés au RPC et à la SV. Les erreurs résultaient du fait que l'attestation ne pouvait pas être reliée à l'instrument de délégation des pouvoirs financiers (DPS), ou d'une absence des documents d'appui nécessaires sur l'attestation aux termes de l'article 33.

Recommandation

L'APF devrait consolider le processus de délégation des pouvoirs financiers en le faisant concorder avec le processus d'attribution des clés d'AAE.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation. La DGAPF fera concorder le processus d'attribution des clés d'AAE avec son processus de délégation des pouvoirs financiers. La date prévue d'achèvement de ces activités est mars 2014.

Recommandation

De concert avec l'APF, le SMA de la DGSTP devrait faire concorder le processus d'attribution des clés d'AAE nécessaire à l'approbation des paiements dans le SNP aux termes de l'article 33 avec le processus ministériel obligatoire d'obtention d'une fiche de spécimen de signature.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation. La DGSTP collaborera avec la DGAPF afin d'accorder des pouvoirs de signature liés à l'article 33 aux personnes appropriées dans l'ensemble de la Direction générale et veillera à ce que les droits d'accès correspondent aux pouvoirs délégués. À cet égard, un plan devrait être établi d'ici mars 2014 et mis en œuvre d'ici septembre 2014.

2.2 Les contrôles entourant les paiements prioritaires liés au RPC ou à la SV pourraient être rationalisés

Comme le stipule la Directive sur les demandes de paiement et le contrôle des chèques du SCT, EDSC doit mettre en place et maintenir des contrôles rigoureux en ce qui touche la demande, l'émission et la livraison de chèques. Le Ministère a établi des obligations redditionnelles claires ainsi que des pratiques financières et des pratiques de gestion des risques qui respectent les exigences rattachées à l'attestation aux termes de l'article 33. Cependant, l'attente du Ministère de maintenir des processus rentables n'était pas évidente. Pendant l'exercice 2012-2013, 35 487 paiements prioritaires liés au RPC ou à la SV ont été effectués, pour un total dépassant 146 millions de dollars¹, ce qui constitue une moyenne d'environ 3 000 paiements prioritaires par mois. Dans l'ensemble, ces paiements doivent être effectués : la loi l'exige, car les clients sont en droit de les recevoir. Les limites du système de traitement font en sorte qu'il est nécessaire de procéder à ces paiements.

Les observations sur place, les entrevues et l'examen des échantillons ont permis de constater que les paiements prioritaires n'étaient pas toujours effectués dans des circonstances urgentes, et qu'aucune limite inférieure n'a été fixée quant au montant des paiements. C'est ainsi qu'un grand nombre de paiements prioritaires liés au RPC ou à la SV sont effectués chaque année, et qu'une bonne partie de ces paiements étaient d'un faible montant, soit moins de deux dollars.

Lors de nos discussions avec les employés chargés du traitement, nous avons appris que l'un des facteurs à l'origine du grand nombre de paiements prioritaires était les restrictions inhérentes aux systèmes de traitement. Dans les cas où un dossier est réévalué et que les

¹ Selon les chiffres de la DGSTP.

prestations sont recalculées, il est nécessaire d'intercepter manuellement le paiement pour le supprimer du processus régulier de paiement. Dans bien des cas, les paiements interceptés qui ont été traités étaient d'un faible montant. Par exemple, on a relevé un paiement de soixante cents qui aurait été assujéti à six points de contrôle selon le processus de paiement prioritaire établi par les politiques et les procédures nationales² relatives aux paiements prioritaires effectués en vertu des lois sur le RPC et la SV.

Recommandation

De concert avec l'APF, le SMA de la DGSTP devrait définir et communiquer ce qu'est un paiement prioritaire afin de réduire le nombre de ces paiements et de rationaliser le processus en place.

Réponse de la direction

La direction accepte cette recommandation. Les paiements prioritaires doivent être préparés manuellement et ont pour but de verser des fonds hors du processus régulier de paiement. Actuellement, la grande majorité des paiements prioritaires effectués au sein de la DGSTP ne correspondent pas aux critères relatifs aux paiements prioritaires. Ce sont des « paiements spéciaux » qui doivent être traités hors du système actuellement utilisé pour le RPC et la SV. Ce type de paiement est effectué en suivant le même processus que les paiements prioritaires du SNP. La mise en œuvre de SAP en avril 2014 et du Système ministériel de gestion des paiements en septembre 2014 permettra de réduire le nombre de paiements prioritaires et de rationaliser les processus à cet égard. La date prévue d'achèvement de ces activités est septembre 2014.

² http://intracom.hq-ac.prv/isp-psr/reference/policy/pay-priority_f.shtml

3.0 Conclusion

L'audit a permis de conclure que le cadre de contrôle régissant les pratiques de paiements prioritaires qui ont trait à l'attestation aux termes de l'article 33 est conforme à la législation pertinente. On recommande d'améliorer les procédures de contrôle qui sont appliquées dans l'administration et la surveillance de l'instrument de délégation des pouvoirs financiers afin de consolider les pratiques en vigueur.

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 entourant les paiements prioritaires. 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	
On s'attend à ce qui suit :	Cote
<ul style="list-style-type: none"> Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles liés à l'article 33 sont établis et communiqués dans tout le Ministère. 	●
<ul style="list-style-type: none"> Une orientation, de l'aide et des conseils fonctionnels sont offerts au moment opportun et de manière efficace. 	●
<ul style="list-style-type: none"> Un instrument de délégation des pouvoirs financiers est en place et mis à jour au besoin. 	◐
<ul style="list-style-type: none"> L'attestation aux termes de l'article 33 est appuyée par des contrôles d'application manuels et/ou automatisés appropriés. 	●
<ul style="list-style-type: none"> Un processus de vérification des comptes comprenant un cadre de gestion des risques est établi, documenté, approuvé et communiqué. 	●
<ul style="list-style-type: none"> Des processus d'assurance de la qualité appropriés sont en place, à l'appui du cadre de gestion des risques. 	●
<ul style="list-style-type: none"> 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: Glossaire

AAE	Autorisation et authentification électronique
AC	Administration centrale
APF	Agent principal des finances
DGAPF	Direction générale de l'agent principal des finances
DGSTP	Direction générale des services de traitement et de paiement
DPS	Demande de pouvoirs de signature
EDSC	Emploi et Développement social Canada
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
RG	Receveur général
RPC	Régime de pensions du Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SMA	Sous-ministre adjoint
SNP	Système normalisé des paiements
SV	Sécurité de la vieillesse