



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements **NON CLASSIFIÉS**.

Audit du cadre de gestion financière :
Aviation royale canadienne

Mars 2015

7050-8-39 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Résultats en bref.....	ii
1.0 Introduction.....	1
1.1 Contexte	1
1.2 Justification de l'audit.....	2
1.3 Objectif	2
1.4 Étendue	3
1.5 Méthodologie	3
1.6 Critères de l'audit.....	4
1.7 Énoncé de conformité.....	4
2.0 Constatations et recommandations	5
2.1 Contrôles internes.....	5
2.2 Gouvernance	11
3.0 Conclusion générale.....	15
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de l'audit	B-1



Acronymes et abréviations

AF	Année financière
ARC	Aviation royale canadienne
BCCM	Bureau central de comptabilité ministérielle
BPR	Bureau de première responsabilité
BRCM	Bureau régional de comptabilité ministérielle
CS Ex	Chef – Service d'examen
DP	Délégation de pouvoirs
DPF	Dirigeant principal des finances
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
N1	Niveau 1
N2	Niveau 2
N3	Niveau 3
N4	Niveau 4
N5	Niveau 5
SACR	Services d'analyse et de contrôle des ressources
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du ministère)



Résultats en bref

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a procédé à un audit du cadre de gestion financière de l'Aviation royale canadienne (ARC) en mettant l'accent sur l'efficacité des contrôles internes, la gouvernance et la gestion des risques. L'audit s'inscrivait dans le Plan de vérification interne axé sur les risques (PVAR) du Ministère pour les années financières (AF) de 2013-2014 à 2015-2016. Les dépenses de l'ARC, y compris la solde et les indemnités des membres de la Force régulière ont dépassé un milliard de dollars¹ par an de l'AF 2008-2009 à l'AF 2013-2014, ce qui compte pour environ cinq pour cent (5 p. 100) des crédits du ministère de la Défense nationale (MDN).

Évaluation globale

Bien que des pratiques liées à la gouvernance, aux contrôles internes et à la gestion des risques soient en place, il faut de meilleures lignes directrices sur la gestion financière ainsi que des structures et des rapports hiérarchiques modifiés pour accroître l'efficacité du cadre de gestion financière de l'ARC.

Principales constatations et recommandations

Contrôles internes. En général, les contrôles de gestion financière requis sont en place, bien que certains ne fonctionnent pas comme prévu. L'examen d'un échantillon de transactions a révélé des cas de non-conformité aux politiques de gestion financière; il n'y avait toutefois aucune preuve de détournement ou de mauvaise utilisation des fonds publics. Les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) en matière de vérification des comptes, de paiement et de séparation des tâches étaient généralement bien gérées. Néanmoins, l'analyse des échantillons a permis de cerner des problèmes de conformité relativement aux aspects suivants :

- l'engagement des dépenses et contrôle des engagements;
- l'exactitude et exhaustivité des formulaires de délégation de pouvoirs (DP);
- les pratiques contractuelles;
- les documents justificatifs et trace documentaire.

Bien que d'importantes mesures de surveillance et de supervision soient en place, des erreurs de non-conformité comme celles susmentionnées se répètent souvent. Une formation pratique déficiente chez le personnel ayant des responsabilités en matière de gestion financière et l'absence de directives adéquates contribuent à ces erreurs récurrentes. Présentement, les escadres² donnent des directives supplémentaires portant sur les aspects de non-conformité cernés grâce aux activités de surveillance locales; toutefois, la prestation n'est pas assurée d'une façon uniforme à l'échelle de l'ARC.

Le CS Ex recommande que l'ARC élabore des directives uniformes sur la gestion financière pour les domaines à haut risque, dont l'engagement des dépenses, le contrôle des engagements, les pouvoirs délégués et les responsabilités des détenteurs de cartes d'achats. Cela devrait compléter la formation ministérielle ainsi que les directives ministérielles existantes en donnant

¹ Les dépenses annuelles de l'ARC indiquées dans le présent rapport de vérification ne comprennent pas les salaires et indemnités de la Force régulière puisqu'ils figurent déjà dans le budget du Chef du personnel militaire.

² Une escadre est une base des Forces armées qui appartient à l'ARC.



des consignes sur la façon de mettre en application les politiques pertinentes, et en clarifiant les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du personnel concerné.

Gouvernance. La structure de gouvernance actuelle de la gestion financière l'ARC a besoin d'améliorations au niveau des structures et rapports hiérarchiques de l'organisation des Services d'analyse et de contrôle des ressources (SACR) et du Bureau régional de comptabilité ministérielle (BRCM) dans la région de Winnipeg.

L'organisation des SACR offre un mécanisme de surveillance et de supervision qui est efficace lorsqu'il s'agit de cerner les points de la gestion financière à améliorer. Toutefois, les liens hiérarchiques des SACR ne favorisent pas l'indépendance et la responsabilisation de la fonction d'examen. Le CS Ex recommande donc que l'ARC change les liens hiérarchiques de façon à ce que les équipes locales des SACR relèvent directement de l'équipe des SACR de niveau 2 (N2) SACR de la 1^{re} Division aérienne du Canada. En outre, l'ARC devrait élaborer un cadre qui exige de la direction qu'elle prenne des mesures pour donner suite aux recommandations et qu'elle surveille lesdites mesures pour accroître la responsabilisation.

En outre, la structure hiérarchique du BRCM de la région de Winnipeg crée des conflits entre la chaîne de commandement de l'ARC et la structure de l'autorité fonctionnelle financière. Le CS Ex recommande que le sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (SMA(Fin SM)) et l'ARC réaffectent le rôle du BRCM pour la région de Winnipeg afin d'éviter un conflit d'intérêts potentiel et de maintenir l'efficacité de la structure du BRCM.

Nota : Les réponses de la direction aux recommandations du CS Ex figurent à l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#).



1.0 Introduction

1.1 Contexte

Un cadre de gestion financière efficace est nécessaire pour garantir que la structure de gouvernance d'une organisation, ses systèmes de contrôle interne et ses pratiques de gestion des risques soutienne une intendance efficace des fonds publics.

La structure de gestion financière de l'ARC compte cinq niveaux, comme en fait foi la figure 1.

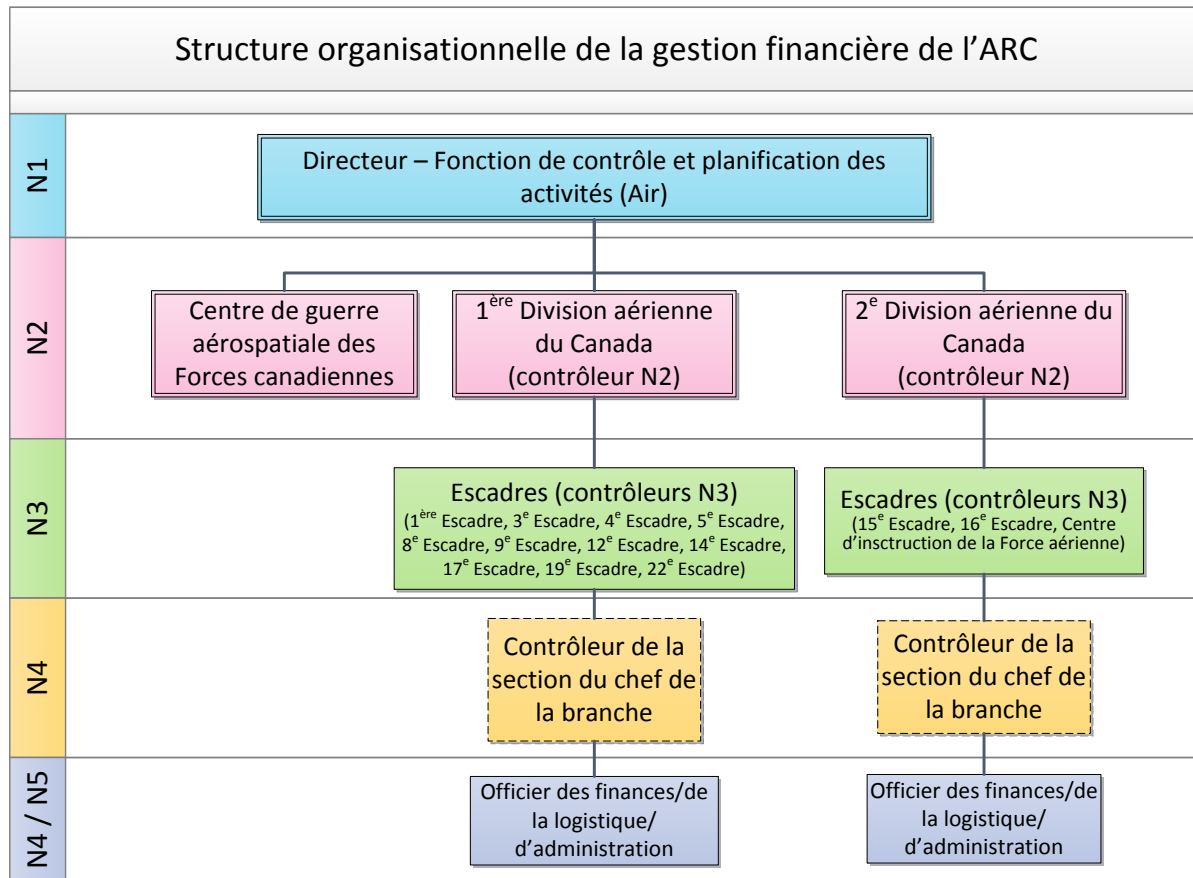


Figure 1. Structure organisationnelle de la gestion financière de l'ARC³. La figure illustre la structure organisationnelle de la gestion financière de l'ARC.

À son plus haut niveau, le Directeur – Fonction de contrôle et planification des activités (Air) est le contrôleur de niveau 1 (N1), et c'est lui qui assure la supervision de niveau stratégique pour tous les aspects de la gestion financière au sein de l'ARC. Relevant du Directeur – Fonction de contrôle et planification des activités (Air), on trouve le contrôleur de la 1^{re} Division aérienne du Canada, l'une des trois organisations N2 de l'ARC. Le contrôleur de la 1^{re} Division aérienne du

³ La ligne pointillée qui entoure les contrôleurs de la section du chef de la branche illustre le fait que ce ne sont pas toutes les escadres qui ont un chef de section, par conséquent, l'officier des finances, de la logistique et d'administration peut constituer une unité N4 ou de niveau 5 (N5).

Canada est responsable de la surveillance et de la supervision financières, ainsi que de la direction, des conseils et de l'information portant sur la gestion financière efficace afin de soutenir toutes les organisations des N2 et niveau 3 (N3).

Les contrôleurs de chacune des 13 escadres sont les contrôleurs N3 de l'ARC, et ils sont responsables de la fonction de contrôle et de la gestion financière quotidienne au sein de leur escadre respective. En tant qu'experts financiers de l'escadre, ils fournissent les services suivants :

- conseils et directives concernant l'utilisation des ressources de l'escadre;
- orientation politique pour toutes les unités N4 et N5 de l'escadre;
- activités de surveillance et de supervision pour garantir la conformité avec les politiques de gestion financière.

De plus, les contrôleurs de l'escadre sont chargés de superviser l'organisation des SACR, qui joue un rôle crucial dans le cadre de gestion financière de l'ARC en donnant à la haute direction l'assurance de l'intendance efficace des ressources publiques par les escadres. En qualité de contrôleurs principaux d'une région, nombre de contrôleurs de l'escadre se voient aussi attribuer le rôle de BRCM par le SMA(Fin SM). Les BRCM rendent compte au dirigeant principal des finances (DPF), par l'entremise du Bureau central de comptabilité ministérielle (BCCM) relativement aux divers secteurs de la gestion financière et ils assurent la surveillance et la supervision dans les régions, pour le compte du DPF. À titre de DPF, le SMA(Fin SM) a l'autorité fonctionnelle et de dernier ressort quant à la gestion financière au Ministère. Par conséquent, en qualité de BRCM, le lien hiérarchique entre les contrôleurs de l'escadre et le DPF a une ligne pointillée dans l'organigramme hiérarchique, en plus de la structure hiérarchique opérationnelle au sein de la chaîne de commandement de l'ARC.

Enfin, certaines responsabilités en gestion financière sont dévolues aux unités N4 et N5, notamment la gestion du budget de l'unité et l'obtention de biens et de services principalement réalisée au moyen des cartes d'acquisition.

1.2 Justification de l'audit

Étant l'un des trois commandements militaires du Canada, les dépenses annuelles nettes de l'ARC ont dépassé le milliard de dollars de l'AF 2009-2010 à l'AF 2013-2014. Compte tenu de l'importance de ses dépenses et comme le domaine de la gestion financière au sein du MDN a été jugé comme étant une haute priorité en matière d'audit, le présent audit s'inscrivait dans le Plan de vérification interne axé sur les risques pour la période des AF 2013-2014 à 2015-2016. Le Plan de vérification interne axé sur les risques des futures AF comprend aussi des audits du cadre de gestion financière de la Marine royale canadienne et l'Armée canadienne.

1.3 Objectif

L'objectif du présent audit était d'évaluer l'efficacité du cadre de gestion financière de l'ARC.



1.4 Étendue

L'étendue de cet audit comprenait les pratiques actuelles de gestion financière et l'information financière de l'ARC, de l'AF 2009-2010 à l'AF 2013-2014, aux fins de l'analyse des données et des échantillons. L'étendue de l'audit ne comprend pas un examen exhaustif de ce qui suit :

- les processus de gestion budgétaire⁴;
- la gestion de l'approvisionnement en carburant⁵;
- les grands contrats de formation au pilotage⁶;
- les salaires et traitements du personnel⁷.

1.5 Méthodologie

La démarche de l'audit comprenait ce qui suit :

- des entrevues avec les titulaires de postes clés ayant des responsabilités relatives à la gestion financière aux cinq niveaux de la structure organisationnelle de l'ARC, laquelle comprend six personnels N1, sept personnels N2, treize contrôleurs N3 et quarante personnels N4 et N5;
- des examens des politiques de gestion financière, y compris les articles 32, 33 et 34 de la LGFP, plusieurs chapitres du Manuel d'administration financière du MDN et politiques et procédures financières propres à l'ARC;
- des examens de la documentation fournie par l'ARC, notamment des rapports financiers, du matériel de formation, des instructions d'opération ainsi que des directives et des rapports sur la surveillance et la supervision;
- des démonstrations étape par étape des principaux processus de gestion financière;
- des analyses des données extraites du système financier du Ministère, soit le Système d'information de la gestion des ressources de la Défense;
- des visites sur les lieux des quatre organisations de l'ARC, nommément la 1^{re} Division aérienne du Canada, la 17^e Escadre Winnipeg, la 8^e Escadre Trenton et la 4^e Escadre Cold Lake;
- l'examen d'un échantillon dirigé de 127 transactions, notamment des dépenses, de revenus, des achats de biens et les opérations de créditeurs à la fin de l'exercice.

Bien que l'échantillon comprenne un total de 127 transactions, les tests de vérification ne sont pas tous applicables à chaque transaction. La taille de l'échantillon applicable à chaque secteur de test est décrite au tableau 1.

Test réalisé sur échantillon	Taille de
------------------------------	-----------

⁴ Les processus de gestion budgétaire ont été évalués lors de l'audit de la gestion du budget ministériel réalisée par le CS Ex en décembre 2012.

⁵ La gestion de l'approvisionnement en carburant a été évaluée lors de l'audit de la gestion du carburant réalisée par le CS Ex en septembre 2011.

⁶ Les principaux contrats de formation au pilotage étaient inclus dans le Plan de vérification interne axé sur les risques devant être exécuté lors d'une future AF.

⁷ La gestion financière des salaires et traitements du personnel relève principalement d'autres organisations.



	l'échantillon
Preuve des pouvoirs de contrôle des engagements et de l'engagement des dépenses	117
Utilisation appropriée des pouvoirs en vertu de l'article 32 de la LGFP	101
Formulaires de DP relativement à l'article 32 de la LGFP	103
Preuve d'autorisation en vertu de l'article 33 de la LGFP	79
Preuve d'autorisation en vertu de l'article 34 de la LGFP	112
Formulaires de DP relativement à l'article 34 de la LGFP	108
Codes financiers appropriés et documents justificatifs	127
Séparation des tâches appropriée	79
Conformité aux exigences contractuelles	73
Formulaires de DP pour l'autorité contractante	67

Tableau 1. Tests sur échantillon et taille des échantillons. Le tableau dresse la liste de la taille d'échantillon applicable à chaque secteur de test.

1.6 Critères de l'audit

Les critères de l'audit se trouvent à l'[annexe B](#).

1.7 Énoncé de conformité

Les constatations et les conclusions formulées dans le présent rapport d'audit sont fondées sur des éléments probants suffisants et appropriés recueillis conformément aux procédures qui respectent les *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. L'audit est donc conforme aux Normes d'audit interne du gouvernement du Canada, comme l'indiquent les résultats du programme d'assurance de la qualité et d'amélioration. Les opinions émises dans ce rapport sont basées sur des conditions telles qu'elles existaient déjà au moment de l'audit et elles ne s'appliquent qu'à l'entité examinée.



2.0 Constatations et recommandations

2.1 Contrôles internes

En général, les contrôles internes de la gestion financière requis sont en place; toutefois, certains contrôles liés à l'engagement des dépenses, au contrôle des engagements et aux exigences contractuelles ne fonctionnent pas comme prévu.

2.1.1 Conformité à la LGFP et à la politique ministérielle

La LGFP est la pierre angulaire du cadre juridique de la gestion financière au sein du gouvernement fédéral, et elle constitue le fondement de la délégation de pouvoirs en vertu des articles 32, 33 et 34.

L'article 32 de la LGFP définit les exigences auxquelles il faut satisfaire avant d'enclencher l'achat de biens et de services. Cela comprend l'engagement des dépenses et le contrôle des engagements. L'engagement des dépenses exige qu'une personne ayant les pouvoirs délégués de veiller à ce que la dépense répond à un besoin opérationnel ou administratif légitime, et que l'on a un solde disponible suffisant avant de passer un contrat ou de conclure une autre forme d'entente. Le contrôle des engagements exige que les fonds soient réservés par le biais d'un engagement financier soit consigné dans le système financier du Ministère.

L'article 34 de la LGFP définit les exigences auxquelles il faut satisfaire avant que des déboursements aient lieu. Il s'agit d'une attestation que les biens aient été livrés ou que le travail ait été effectué selon les modalités convenues et que le paiement respecte les clauses du contrat.

L'article 33 de la LGFP définit les exigences auxquelles il faut satisfaire afin d'autoriser le paiement des biens ou des services obtenus.

Les pouvoirs financiers en vertu des articles 32, 33 et 34 sont délégués par écrit, au moyen d'un formulaire de DP. Ainsi l'on documente les pouvoirs financiers applicables, les restrictions connexes et la preuve que l'instruction préalable a eu lieu.

Durant l'audit, on a réalisé un examen d'un échantillon de transactions, un examen du processus étape par étape et on a procédé à des entrevues de clients durant les visites sur place. Généralement, cela a fait voir que des pratiques et contrôles de gestion financière suffisants étaient en place dans certains secteurs, alors que des incidents de non-conformité à la LGFP et aux politiques ministérielles de gestion financière ont été cernés dans d'autres secteurs.

Articles 33 et 34

Les résultats de l'analyse des échantillons laissent voir un haut niveau de conformité aux exigences des articles 33 et 34 de la LGFP. En vertu de l'article 33 de la LGFP, des pièces justificatives des pouvoirs de paiement étaient présentes dans toutes les 79 transactions de l'échantillon pour lesquelles l'article 33 s'applique, à l'exception d'une (conformité à 99 p. 100). De même, en vertu de l'article 34 de la LGFP, des pièces justificatives des pouvoirs d'attestation étaient présentes dans toutes les 112 transactions de l'échantillon pour lesquelles l'article 34



s'applique, à l'exception de quatre (conformité à 96 p. 100). L'analyse des échantillons a aussi fait voir que les codes financiers des transactions dans le système financier du Ministère étaient appropriés pour 99 p 100 les transactions de l'échantillon.

Répartition des tâches

La gouvernance efficace et le contrôle de la gestion ainsi que la politique pangouvernementale de gestion financière exigent que des personnes à qui l'on a délégué des pouvoirs financiers ne puissent pas exercer à la fois des pouvoirs d'attestation (article 34) et des pouvoirs de paiement (article 33) pour une même transaction. La séparation adéquate des tâches réduit les risques de mauvaise utilisation des fonds. Les résultats de l'analyse des échantillons indiquent qu'il y a une séparation adéquate des tâches de gestion financière. Bien que l'on n'ait pas pu vérifier la séparation des tâches de 5 p. 100 des transactions de l'échantillon, plusieurs contrôles compensatoires réduisent le degré de risque dans ce domaine. Cela comprend des fonctions centralisées d'autorisation en vertu de l'article 33 de la LGFP qui limite de fait le nombre de personnes qui peuvent autoriser le paiement d'une transaction. De plus, afin de favoriser une séparation appropriée des tâches, les contrôleurs de l'escadre peuvent exiger que les personnes qui ont des pouvoirs en vertu de l'article 33 ne se voient pas déléguer d'autres pouvoirs financiers ou de passation de contrats. Les contrôles de système peuvent restreindre davantage l'accès au système financier du Ministère en fonction des responsabilités et des pouvoirs délégués d'une personne.

Article 32 – Autorisation et contrôle des engagements

Dans le cadre de l'analyse des échantillons, les transactions ont été évaluées afin de déterminer si elles avaient été autorisées conformément à l'article 32 de la LGFP, ce qui comprend l'exigence en matière de contrôle des engagements. Comme la LGFP est une loi, la conformité est obligatoire. Un processus efficace d'autorisation en vertu de l'article 32 empêche aussi les dépenses excessives et fait en sorte que la transaction comble un besoin opérationnel ou administratif légitime. On n'a pas trouvé de preuves justificatives des pouvoirs en vertu de l'article 32 dans 11 p. 100 des cas, ce qui représente 13 des 117 transactions pour lesquelles l'article 32 s'appliquait. De plus, on n'a pas trouvé de preuve des engagements financiers consignée dans le système financier du Ministère dans 12 p 100 des transactions de l'échantillon.

Les résultats de l'analyse des échantillons et des entrevues révèlent un manque général de compréhension de ce qui constitue une preuve justificative de l'autorisation en vertu de l'article 32 et du contrôle des engagements, même si la politique ministérielle donne une directive claire concernant ces attentes. Toutefois, on n'a pas élaboré de directive ministérielle concernant l'utilisation des engagements provisionnels pour les transactions de faible valeur. Cela pourrait être un facteur contributif à l'absence de preuves justificatives du contrôle des engagements.

L'article 32 de la LGFP exige que des personnes à qui l'on a délégué des pouvoirs veillent à ce que des fonds suffisants soient disponibles avant de passer un contrat ou d'engager des dépenses. Sur les 101 transactions où un timbre dateur indiquait quand on avait accordé l'autorisation en vertu de l'article 32, 22 avaient été autorisées après que la dépense avait été engagée, ce qui contrevient aux exigences de la LGFP.



Formulaires de DP

L'examen des formulaires de DP a laissé voir que ce ne sont pas toutes les transactions de l'échantillon qui étaient attestées par une personne ayant un pouvoir financier valide et que certaines transactions ne s'inscrivaient pas dans les limites définies dans le formulaire. Un DP non valide contrevient aux exigences de la LGFP et constitue un risque financier. Le tableau 2 décrit le pourcentage de formulaires de DP qui n'ont pas été fournis pour permettre de vérifier les pouvoirs relatifs à la passation de marchés, à l'article 32 et l'article 34; le pourcentage de formulaires de DP qui ont été fournis, mais qui étaient non valides; et le taux d'erreur total. Bien que le taux d'erreur relatif à la DP en vertu de l'article 34 corresponde au taux d'erreur attendu du Ministère, ce n'est pas le cas des résultats relatifs à la passation de marchés et à l'article 32.

Secteur de DP	Formulaires de DP non fournis	Formulaires de DP non valides (parmi ceux fournis)	Taux d'erreur total
Passation de marchés	10 % (7 sur 67)	10 % (6 sur 60)	20 %
Article 32	2 % (2 sur 103)	8 % (8 sur 101)	10 %
Article 34	0 % (0 sur 108)	5 % (5 sur 108)	5 %

Tableau 2. Erreurs de délégation de pouvoirs parmi les échantillons. Le tableau démontre le pourcentage de formulaires de DP qui n'ont pas été fournis, le pourcentage des formulaires non valides parmi ceux fournis, ainsi que les taux d'erreur combinés des secteurs de DP que sont la passation de marchés, l'article 32 et l'article 34.

Exigences en matière de passation de contrats

L'examen des contrats associés aux transactions de l'échantillon a laissé voir des cas de non-conformité aux exigences en matière de passation de marchés. Les exigences relatives à l'administration des contrats figurent dans le Manuel d'administration des achats du Ministère, et elles sont cruciales à la promotion d'une saine intendance des fonds publics. On ne disposait pas des principaux documents de passation de marchés pour cinq des 73 transactions applicables. Parmi les 68 transactions pour lesquelles on avait la documentation appropriée, sept (10 p. 100) renfermaient des erreurs. Les erreurs étaient les suivantes :

- quatre cas où la valeur de la transaction dépassait les limites de dépenses décrites dans le contrat;
- deux cas où le contrat n'était pas en vigueur au moment où la transaction a eu lieu;
- un cas où le contrat était arrivé à échéance au moment de la transaction.

Documents justificatifs

Les vérificateurs ont évalué la pertinence des documents justificatifs pour déterminer si les transactions échantillonnées offraient une piste de vérification suffisante. La politique ministérielle exige une piste de vérification, laquelle comprend les factures, la preuve des autorisations en vertu des articles 32, 33 et 34, les formulaires de DP connexes ainsi que les contrats qui s'appliquent. Dans l'ensemble, 12 p. 100 de toutes les transactions échantillonnées n'avaient pas une documentation justificative adéquate ou n'offraient pas une piste de



vérification suffisante, ce qui nuit à la capacité du Ministère d'assurer la surveillance et la supervision financières.

Cartes d'acquisition

Les taux d'erreur indiqués dans les sections précédentes reflètent aussi le risque de non-conformité aux exigences relatives aux cartes d'acquisition, puisque 27 des 127 transactions échantillonnées avaient été payées au moyen d'une carte d'acquisition. Les détenteurs de carte d'acquisition ont pour responsabilité de veiller à ce que les transactions soient dûment autorisées en vertu de l'article 32 et de l'article 34 par des personnes disposant d'une DP valide, d'adhérer aux exigences en matière de passation de marchés et de maintenir une piste de vérification adéquate. Les personnes interviewées qui utilisaient des cartes d'acquisition ont aussi indiqué qu'elles n'avaient pas de directives adéquates concernant les rapprochements liés aux cartes, ce qui est exigé par la politique ministérielle.

2.1.2 Formation et directives en matière de gestion financière

Les erreurs les plus fréquentes rencontrées durant l'analyse des échantillons pourraient être attribuées à une formation insuffisante ainsi qu'un manque général de directives documentées. De nombreux titulaires de postes opérationnels ont d'importantes responsabilités en gestion financière, comme l'exercice de pouvoirs financiers délégués, la gestion d'un budget, les prévisions des dépenses et le rapprochement des dépenses liées à des cartes d'acquisition. Toutefois, comme la majeure partie de la formation en gestion financière du Ministère et de l'ARC est dirigée vers les titulaires des postes financiers, la formation nécessaire n'est pas offerte à tout le personnel occupant des postes opérationnels en vue de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités.

Pour de nombreux postes opérationnels, la seule formation en gestion financière qui est offerte comprend trois cours en ligne exigés aux fins de la délégation des pouvoirs financiers. Des contrôles sont en place pour garantir que les personnes suivent la formation exigée ou la reprennent avant de recevoir leurs pouvoirs délégués. Toutefois, le contenu de ces cours n'offre pas une vaste mise en application pratique des théories et des exigences en matière de gestion financière. Donc, cette formation n'est pas suffisante pour les personnes qui assument un rôle opérationnel et qui ont un bagage limité en gestion financière. Par conséquent, une importante formation locale ou en cours d'emploi ainsi que des directives sont nécessaires.



Lorsque les directives du BCCM sont limitées, la responsabilité de l'élaboration desdites directives est déléguée aux BRCM. Le BCCM s'attend à ce que les BRCM mettent en œuvre des procédures fondées sur leur interprétation de la politique, au besoin. Par exemple, le chapitre 1016-2 du Manuel d'administration financière (Engagement des dépenses et contrôle des engagements – Article 32 de la LGFP) affirme que le BCCM doit fournir aux contrôleurs des BRCM des procédures rédigées clairement afin d'expliquer l'application du contrôle des engagements aux transactions de valeur faible. Bien que le BCCM prévoie de produire un document procédural, celui-ci n'a pas encore été élaboré.

La 1^{re} Division aérienne du Canada a élaboré une formule de formation en cours d'emploi obligatoire pour les officiers militaires à des postes clés en gestion financière. De plus, les contrôleurs de l'escadre ont établi une formation locale pour les secteurs susceptibles de présenter des taux d'erreurs élevés, et certaines unités disposent de procédures documentées pour diverses activités financières. Bien que cela permette à l'ARC de compléter la formation officielle à l'aide de directives directes portant sur l'application des politiques pertinentes, la formation locale et les procédures documentées ne sont pas uniformément élaborées au niveau de l'escadre ou à l'échelle de l'ARC.

Bien qu'on n'ait trouvé aucune preuve de détournement ou de mauvaise utilisation de fonds durant l'analyse des échantillons, on a trouvé des preuves de non-conformité à la LGFP et aux politiques ministérielles en matière de gestion financière. Ce constat est étayé par les résultats des activités de surveillance et de supervision de l'ARC qui ont permis de cerner des erreurs semblables dans de multiples rapports au cours des cinq dernières années. Ces problèmes de non-conformité peuvent être attribuables à l'insuffisance des directives ministérielles conjuguée aux directives incomplètes du BCCM en matière de contrôle des engagements, particulièrement en ce qui concerne les transactions de faible valeur. Bien que les escadres prennent des mesures pour atténuer les risques, leurs efforts pourraient bénéficier d'une approche centralisée. Étant donné que les processus de gestion financière sont les mêmes à l'échelle de l'ARC, l'élaboration d'une formation locale et de directives à l'échelle de l'escadre ou de l'unité entraîne un doublement des efforts, à un manque d'efficacité et à l'application on uniforme des politiques.

Bonne pratique

L'ARC a élaboré une formule de formation en cours d'emploi en gestion financière pour les officiers militaires à des postes clés en gestion financière. Cette formule est un outil de formation pratique axé sur les tâches qui prépare les officiers des finances en vue d'un poste futur de contrôleur.

Bonne pratique

En l'absence d'une stratégie globale pour régler les problèmes de formation, les contrôleurs de l'escadre ont élaboré et donné une formation au personnel des escadres qui complète la formation officielle et donne des directives concernant l'application pratique des politiques pertinentes.



Recommandations du CS Ex

1. L'ARC devrait élaborer des directives uniformes pour les escadres sur la gestion financière afin de compléter les directives ministérielles existantes et la formation ministérielle officielle et donner des consignes sur la façon de mettre en application les rôles, les responsabilités et les pouvoirs relativement aux les domaines de la gestion financière à haut risque, notamment :

- a. l'article 32 de la LGFP;
- b. le contrôle des engagements;
- c. les pouvoirs financiers et contractuels délégués;
- d. les détenteurs de carte d'acquisition.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

2. Le SMA(Fin SM) devrait élaborer et communiquer des directives liées au contrôle des engagements, particulièrement en ce qui concerne les transactions de faible valeur, en décrivant comment celles-ci seront contrôlées, comptabilisées et documentées.

BPR : SMA(Fin SM)/BCCM



2.2 Gouvernance

Bien qu'une structure de gouvernance de la gestion financière soit en place au sein de l'ARC, la structure hiérarchique des SACR ne favorise pas l'indépendance et la responsabilisation de la fonction d'examen. De plus, la structure hiérarchique actuelle du BRCM de la région de Winnipeg crée un conflit d'intérêts potentiel entre les chaînes de commandement opérationnel et fonctionnel.

2.2.1 Indépendance et pouvoirs des SACR

L'organisation des SACR fournit un mécanisme de surveillance et de supervision qui joue un rôle crucial dans le système de contrôle interne en donnant l'assurance que l'ARC est un intendant efficace des ressources publiques. On y parvient en réalisant des études sur la conformité et la gestion dirigées par un plan de travail annuel. Les rôles et les responsabilités, ainsi que la structure de comité qui assure la supervision de l'organisation des SACR sont décrits dans la charte des SACR. Le groupe de travail sur les SACR, qui est constitué de membres du N1, de la 1^{re} Division aérienne du Canada et d'un contrôleur d'escadre, élabore et surveille les plans de travail annuels. Les examens des SACR sont effectués à toutes les escadres par une équipe comptant entre deux et quatre membres de l'état-major. Les plus grandes escadres ont leur propre équipe des SACR au sein de la branche du contrôleur. L'équipe des SACR de la 1^{re} Division aérienne du Canada soutient les plus petites escadres et amalgame les résultats au niveau de l'escadre pour l'ensemble de l'ARC.

L'organisation actuelle des SACR est efficace lorsqu'il s'agit de cerner les points à améliorer en gestion financière. De fait, des examens antérieurs ont permis de trouver des problèmes de conformité semblables à ceux signalés à la section 2.1 (contrôles internes) du présent rapport de vérification. Toutefois, la structure de gouvernance actuelle des SACR ne favorise pas l'indépendance de la fonction d'examen pas plus qu'elle ne décrit un cadre permettant de mettre en œuvre les recommandations et d'en assurer le suivi, ce qui donne lieu à des problèmes récurrents et limite les améliorations au fil du temps.

Indépendance

L'organisation des SACR, qui est chargée de fournir à la haute direction l'assurance de l'intendance efficace des ressources publiques par l'escadre, évalue diverses activités de gestion financière dans tous les secteurs des escadres. Toutefois, les rapports hiérarchiques actuels de l'organisation des SACR, tels qu'ils sont décrits dans la charte des SACR créent un conflit d'intérêts potentiel. En ce moment, les équipes locales des SACR relèvent de leur contrôleur d'escadre, même si les secteurs examinés sont la responsabilité des contrôleurs de l'escadre. Étant donné que les contrôleurs de l'escadre rendent ensuite compte au contrôleur de la 1^{re} Division aérienne du Canada, dans le cadre de la chaîne de commandement fonctionnelle, cette relation ne favorise pas l'indépendance de la fonction d'examen des SACR et des rapports découlant des constatations des SACR. Par conséquent, le lien hiérarchique direct entre les équipes locales des SACR et l'équipe des SACR de la 1^{re} Division aérienne du Canada favoriserait non seulement l'identification des problèmes systémiques, il permettrait aussi aux équipes de régler les problèmes au niveau stratégique.



Pouvoirs

La charte des SACR précise que la gestion locale a la latitude d'organiser et d'engager les ressources des SACR comme il lui convient, y compris la conception et la mise en œuvre des recommandations. Toutefois, on n'a pas mis en place un cadre efficace permettant de prendre en charge les recommandations, notamment un processus de suivi. Un examen des divers rapports des SACR laisse voir que les mêmes problèmes ont été relevés dans de multiples rapports au fil du temps et que les recommandations de rapports antérieurs n'avaient pas été mises en œuvre. Dans un cas, un rapport des SACR indiquait qu'un document officiel d'instructions permanentes d'opérations n'avait pas été créé comme le recommandait un rapport remontant à trois ans. Dans un autre cas, des examens des DP réalisés en 2009 et en 2012 ont tous deux cerné un manque général de compréhension des pouvoirs délégués aux personnes.

Dans l'ensemble, les problèmes d'indépendance et de responsabilisation de l'organisation des SACR sont dus aux structures hiérarchiques et de gouvernance actuelles comme le décrit la charte des SACR et dans l'Ordre de la Force aérienne 1012-2 (SACR de la Force aérienne). Cette structure hiérarchique présente un conflit d'intérêts potentiel puisque l'organisation des SACR évalue des secteurs de gestion financière qui font partie des responsabilités des contrôleurs de l'escadre.

Recommandations du CS Ex

3. L'ARC devrait modifier les rapports hiérarchiques de façon à ce que les équipes des SACR des escadres relèvent directement de l'équipe des SACR de la 1^{re} Division aérienne du Canada afin de favoriser l'indépendance de la fonction d'examen.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

4. L'ARC devrait élaborer un cadre qui exige de la direction qu'elle donne suite des recommandations formulées par l'organisation des SACR et qu'elle surveille ces mesures afin d'accroître la responsabilisation.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

2.2.2 Structure du BRCM de Winnipeg

Les BRCM, qui se trouvent dans différentes régions, sont chargés de la surveillance et de la supervision de toutes les unités de leur région, et ils doivent faire rapport au DPF par le biais de la chaîne de commandement fonctionnelle en passant par le BCCM. Ils doivent aussi faire rapport par le biais de leur chaîne de commandement opérationnelle locale. Le rôle du BRCM normalement attribué au contrôleur principal d'une région, ce qui fait en sorte que la structure de l'autorité fonctionnelle (c.-à-d. le BCCM et les BRCM) est intégrée à la structure de la chaîne de commandement locale – l'ARC dans ce cas-ci. En tant que contrôleurs d'escadre, les BRCM sont aussi responsables des activités financières quotidiennes de l'escadre.

Dans la région de Winnipeg, la structure du BRCM entre en conflit avec la chaîne de commandement opérationnelle de l'ARC. Là, le rôle de BRCM est attribué au contrôleur de la 17^e Escadre, lequel est par conséquent responsable de la surveillance et de la supervision de



toutes les unités dans la région, y compris les unités hébergées⁸. Dans ce cas-ci, les unités hébergées comprennent deux organisations N2 de l'ARC, la 1^{re} Division aérienne du Canada et la 2^e Division aérienne du Canada, qui sont toutes deux supérieures à la 17^e Escadre (qui est une organisation N3) dans la structure de la chaîne de commandement opérationnelle de l'ARC. Le conflit survient en raison du plus haut niveau d'autorité accordé au BRCM (c.-à-d. le contrôleur de la 17^e Escadre) dans la structure d'autorité fonctionnelle de la gestion financière, malgré le fait qu'il se situe plus bas dans la chaîne de commandement opérationnelle, comme l'indique la figure 2.

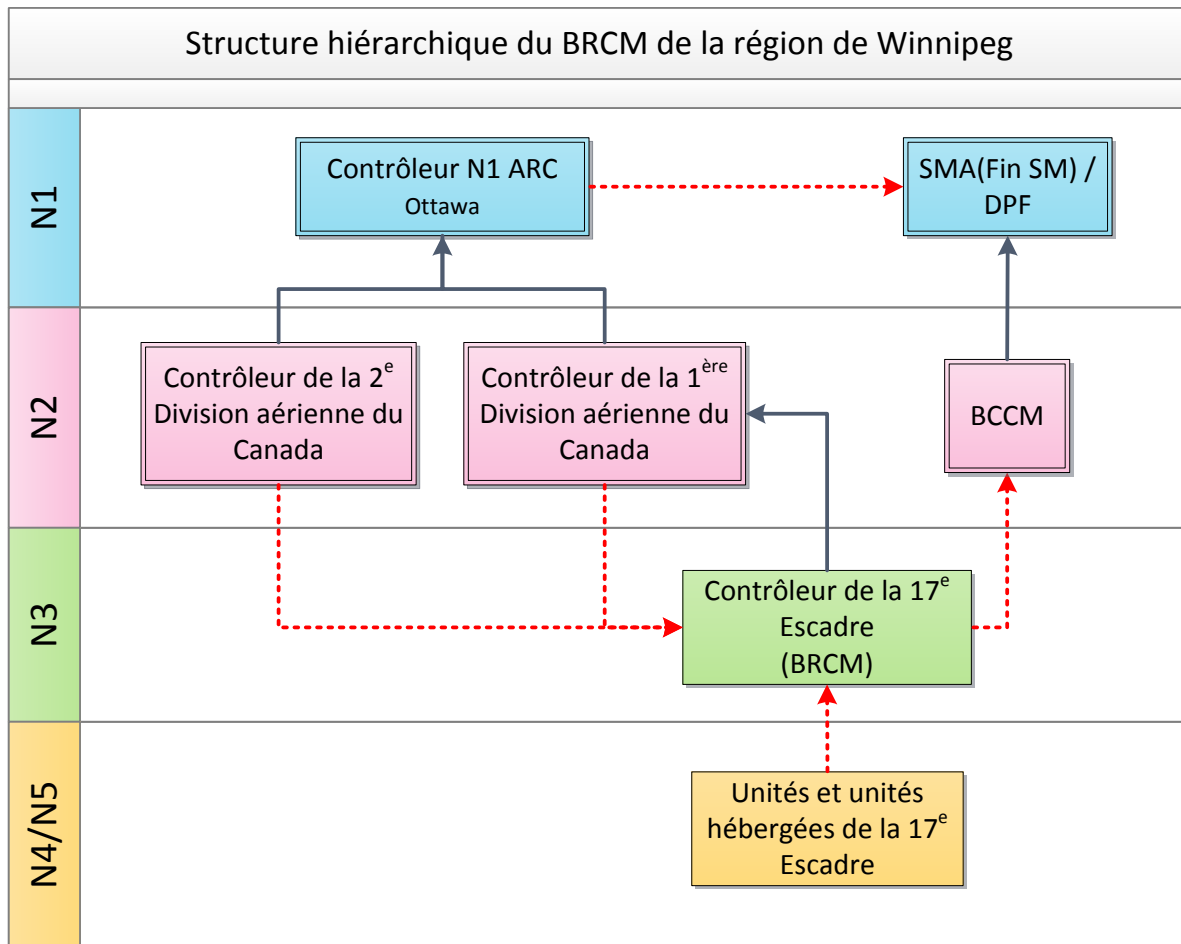


Figure 2. Structure hiérarchique du BRCM de la région de Winnipeg. La figure illustre la structure hiérarchique du BRCM dans la région de Winnipeg⁹.

Des complications surviennent lorsque le BCCM confie une responsabilité au niveau du BRCM. Dans un exemple, une politique ministérielle mise à jour n'a pas donné de directives détaillées relatives à une nouvelle exigence. Le contrôleur de la 17^e Escadre (c.-à-d. le BRCM) a interprété la politique et a donné une directive sur la façon de mettre en œuvre l'exigence dans la région de

⁸ Une unité hébergée est une unité qui se trouve dans une escadre, mais qui ne fait pas partie de la structure de commandement de ladite escadre.

⁹ Les liens hiérarchiques illustrés par une ligne continue représentent la chaîne de commandement opérationnelle, tandis que les lignes pointillées rouges représentent la chaîne de commandement fonctionnelle financière.

Winnipeg. Toutefois, une des unités hébergées N2 s'est opposée à la directive du BRCM et a suspendu la mise en œuvre de la nouvelle exigence à l'échelle de toute l'organisation de l'ARC.

Les structures hiérarchiques du BRCM et de l'ARC ont été élaborées indépendamment l'une de l'autre. Par conséquent, il y a un risque de conflit d'intérêts et un risque que les décisions du BRCM de la région de Winnipeg soient abrogées, ce qui rend la structure du BRCM inefficace.

Recommandation du CS Ex

5. Le SMA(Fin SM) et l'ARC devraient réattribuer le rôle de BRCM dans la région de Winnipeg de façon à éviter des conflits relatifs à la structure hiérarchique entre la chaîne de commandement de l'ARC et la structure de l'autorité fonctionnelle financière.

BPR : SMA(Fin SM)/ARC



3.0 Conclusion générale

On a constaté que, dans une large mesure, le cadre de gestion financière de l'ARC fonctionnait efficacement, et les principaux secteurs de risque évalués dans le cadre de la vérification étaient généralement bien gérés. L'analyse des échantillons ne fait ressortir aucun détournement ou de mauvaise utilisation de fonds publics. Toutefois, l'audit a permis de cerner certains points à améliorer au niveau des directives en gestion financière et des liens et structures hiérarchiques.

Malgré la présence des contrôles internes exigés, certains de ces contrôles ne fonctionnaient pas comme prévu, ce qui a donné lieu à des cas de non-conformité à la LGFP et aux politiques de gestion financière. L'élaboration et la communication de directives de l'ARC uniformes en matière de gestion financière favoriseront un plus haut degré de conformité dans les principaux secteurs de la gestion financière.

Pour ce qui est de la gouvernance, la structure hiérarchique actuelle des SACR ne favorise pas l'indépendance et l'efficacité de la fonction d'examen, et la responsabilisation ne suffit pas à mettre en œuvre des améliorations dans les secteurs préoccupants. Des modifications à la structure hiérarchique et le suivi requis des recommandations amélioreront l'efficacité du programme des SACR. De plus, le rôle du BRCM dans la région de Winnipeg présente un risque de conflit d'intérêts entre les organisations N2 et N3 de l'ARC. La réattribution du rôle de BRCM dans la région de Winnipeg accroîtra l'efficacité de la chaîne de commandement fonctionnelle financière.



Annexe A – Plan d'action de la direction

CS Ex utilise les critères d'importance suivants pour ses recommandations :

Très élevée – Il n'y a pas de contrôles en place. D'importants problèmes ont été relevés et ceux-ci auront de graves répercussions négatives sur les opérations.

Élevée – Les contrôles sont inadéquats. On a relevé des problèmes importants qui pourraient avoir des répercussions négatives sur l'atteinte des objectifs opérationnels et les programmes.

Modérée – Des contrôles sont en place, mais ils ne sont pas suffisamment respectés. Des problèmes importants ont été relevés et pourraient nuire à l'efficacité et à l'efficacé des opérations.

Faible – Des contrôles sont en place, mais le niveau de conformité varie.

Très faible – Des contrôles sont en place et il n'y a aucun écart de conformité.

Contrôles internes

Recommandation du CS Ex (Importance modérée)

1. L'ARC devrait élaborer des directives uniformes pour les escadres sur la gestion financière afin de compléter les directives ministérielles existantes et la formation ministérielle officielle et donner des consignes sur la façon de mettre en application les rôles, les responsabilités et les pouvoirs relativement aux les domaines de la gestion financière à haut risque, notamment :

- a. l'article 32 de la LGFP;
- b. le contrôle des engagements;
- c. les pouvoirs financiers et contractuels délégués;
- d. les détenteurs de carte d'acquisition.

Mesure de la direction

L'ARC procède à l'élaboration de lignes directrices devant servir au niveau de l'escadre afin de régler les problèmes de non-conformité indiqués dans le rapport.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

Date cible : 30 juin 2015

Recommandation du CS Ex (Importance modérée)

2. Le SMA(Fin SM) devrait élaborer et communiquer des directives liées au contrôle des engagements, particulièrement en ce qui concerne les transactions de faible valeur, en décrivant comment celles-ci seront contrôlées, comptabilisées et documentées.



Mesure de la direction

Une initiative sera lancée à l'AF 2015-2016 afin d'accumuler, de communiquer et de fournir des directives concernant le contrôle, la comptabilisation et la documentation des transactions. Cela devrait être pertinent pour tous les utilisateurs, pas juste pour l'ARC.

Dates cibles :

- 30 juin 2015 – Identification des principaux contrôles à faire connaître concernant les engagements, les transactions et l'élaboration d'un plan d'action détaillé pour créer et les politiques, directives et outils nécessaires pour les utilisateurs.
- 31 décembre 2015 – Production des documents.
- 31 mars 2016 – Achèvement de la mise en œuvre graduelle à l'intention des utilisateurs.

BPR : SMA(Fin SM)/BCCM

Date cible : 31 mars 2016

Gouvernance

Recommandation du CS Ex (Importance modérée)

3. L'ARC devrait modifier les rapports hiérarchiques de façon à ce que les équipes des SACR des escadres relèvent directement de l'équipe des SACR de la 1^{re} Division aérienne du Canada afin de favoriser l'indépendance de la fonction d'examen.

Mesure de la direction

Tous les ans, l'équipe des SACR de l'escadre exécute une série de programmes obligatoires produits par le N1, et elle réalise des activités d'enquête à la demande du commandant de l'escadre ou du contrôleur de l'escadre.

L'équipe des SACR de l'escadre continuera de faire rapport des résultats des activités d'enquête locales au commandant de l'escadre ou au contrôleur de l'escadre.

En ce qui concerne les programmes obligatoires produits par le niveau 1, l'équipe des SACR de l'escadre enverra les rapports directement à l'équipe des SACR/chef/coordonnateur à la 1^{re} Division aérienne du Canada. Un cadre sera établi afin de donner au commandant de l'escadre et au contrôleur de l'escadre l'occasion d'examiner et les constatations et de formuler des commentaires séparément sans changer le rapport final des SACR.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

Date cible : 30 juillet 2015



Recommandation du CS Ex (Importance modérée)

4. L'ARC devrait élaborer un cadre qui exige de la direction qu'elle donne suite des recommandations formulées par l'organisation des SACR et qu'elle surveille ces mesures afin d'accroître la responsabilisation.

Mesure de la direction

Le Directeur – Fonction de contrôle et planification d'activités (Air) a élaboré un cadre qui est maintenant examiné par la 1^{re} Division aérienne du Canada. Le cadre exige ce qui suit :

1. l'entité évaluée devra donner suite aux constatations des SACR par écrit, sous forme de plan d'action dans lequel elle indiquera les mesures qu'elle prendra pour prendre en charge les constatations, prévenir les erreurs et réduire la non-conformité;
2. les SACR assureront le suivi des réussites et du rendement de l'entité évaluée grâce au plan d'action en demandant des mises à jour et en comparant les évaluations antérieures et futures.

BPR : ARC/1^{re} Division aérienne du Canada

Date cible : 31 août 2015

Recommandation du CS Ex (Importance modérée)

5. Le SMA(Fin SM) et l'ARC devraient réattribuer le rôle de BRCM dans la région de Winnipeg de façon à éviter des conflits relatifs à la structure hiérarchique entre la chaîne de commandement de l'ARC et la structure de l'autorité fonctionnelle financière.

Mesure de la direction

Le rôle du BRCM à la 17^e Escadre Winnipeg sera étudié afin de déterminer la faisabilité de cette recommandation.

Le BRCM de la 17^e Escadre Winnipeg BRCM ne consiste pas à simplement changer un poste, cela entraînerait vraisemblablement le mouvement de plusieurs postes qui effectuent des tâches en collaboration avec la fonction du BRCM. Toute décision finale qui sera prise aura une incidence sur la 17^e Escadre et la 1^{re} Division aérienne du Canada, et ce dans divers secteurs, notamment la logistique, les locaux, les finances et les ressources humaines. L'étude devra solliciter l'aide de divers spécialistes avant de déterminer si une nouvelle structure est nécessaire. Quand on aura déterminé la meilleure façon de procéder pour l'ARC, toute nouvelle structure devra faire l'objet d'une approbation du vice-chef d'état-major de la Défense.

BPR : SMA(Fin SM)/ARC

Date cible : 30 juin 2016



Annexe B – Critères de l'audit

Évaluation des critères

Les critères de l'audit ont été évalués en fonction des niveaux suivants :

Niveau d'évaluation et description

Niveau 1 : Satisfaisant

Niveau 2 : A besoin d'améliorations mineures

Niveau 3 : A besoin d'améliorations modérées

Niveau 4 : A besoin d'améliorations majeures

Niveau 5 : Insatisfaisant

Critères

1. Contrôles internes : Un système adéquat de contrôles internes et de pratiques est maintenu et surveillé pour favoriser une gestion financière efficace et efficiente.

Niveau d'évaluation 3. Bien que des contrôles internes et pratiques de gestion financière suffisants soient en place, certains ne sont pas efficaces, comme l'indiquent les résultats de l'analyse des échantillons. Une directive supplémentaire traitant de la gestion financière est nécessaire pour les secteurs à haut risque, ce qui comprend l'autorisation en vertu de l'article 32 de la LGFP, le contrôle des engagements, les pouvoirs délégués et les cartes d'acquisition.

2. Gouvernance : Une structure de gouvernance est en place afin de promouvoir un cadre de gestion financière de l'ARC efficace.

Niveau d'évaluation 3. Bien qu'une structure de gouvernance de la gestion financière soit en place, les liens hiérarchiques et les structures des SACR et du BRCM doivent être modifiés pour favoriser la responsabilisation et l'indépendance de l'organisation des SACR et éviter des conflits d'intérêts potentiels entre le BRCM et les chaînes de commandement opérationnelles.

3. Gestion des risques : Un cadre de gestion des risques est en place pour faire en sorte que l'on cerne et gère adéquatement les risques en matière de gestion financière.

Niveau d'évaluation 2. Bien qu'une certaine gestion des risques d'ordre financier soit assurée par le biais du processus de surveillance budgétaire en cours d'exercice, des risques clés en gestion financière et les stratégies de gestion connexes ne sont ni désignés ni documentés dans le cadre du processus officiel de gestion des risques de l'ARC.

Le processus de gestion des risques est concentré sur les risques opérationnels au plus haut niveau, tandis qu'au niveau de l'escadre et de l'unité, elle est surtout concentrée sur l'identification des pressions financières et les rapports des lacunes qui font connaître les répercussions si l'on ne reçoit pas un financement ou des ressources suffisants pour certaines activités. L'ARC a été mise au courant des améliorations mineures requises, des observations et des recommandations en ce sens.

