Vérification des transactions effectuées au moyen de cartes d'achat

Novembre 2004

Direction de la vérification et de l'évaluation





Filière d'approbation du rapport

Achèvement de la phase de planification
Acheminement du rapport à la direction, pour réponse
Réception de la réponse de la direction
Achèvement du rapport
Approbation du rapport par le Comité ministériel de la
vérification et de l'évaluation (CMVE)

Janvier 2004 Septembre 2004 Octobre 2004 Octobre 2004 4 novembre 2004

Abréviations employées dans le rapport

ACL Audit Command Language BMO Banque de Montréal

CMVE Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation

DVE Direction de la vérification et de l'évaluation

EC Environnement Canada

OTVAO Outils et techniques de vérification assistée par ordinateur

SCT Secrétariat du Conseil du Trésor

Remerciements

L'équipe de projet de la Direction de la vérification et de l'évaluation, qui regroupait Lucie Héon et Stella Line Cousineau sous la direction de Jean Leclerc, aimerait remercier toutes les personnes qui ont participé à cette vérification, et plus particulièrement le personnel financier de toutes les régions, qui lui a apporté un solide appui.

ii

Table des matières

so	MMAIRE	V
1.0	INTRODUCTION	1
(CONTEXTE	1
	CHAMP ET LIMITES	
2.0	STATISTIQUES GLOBALES	2
9	GÉNÉRALITÉS STATISTIQUES SUR LES CARTES ACTIVES STATISTIQUES SUR LES TRANSACTIONS STATISTIQUES MENSUELLES STATISTIQUES SUR LES FOURNISSEURS	3 4 5
3.0	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
/ 	PIÈCES JUSTIFICATIVES ACHATS EXCLUS ET RESTRICTIONS NSCRIPTION DES BIENS MOBILES ET DES BIENS DURABLES DANS L'INVENTAIRE FRACTIONNEMENT APPARENT DE CONTRATS LIMITE DE DÉPENSES APPROBATION DES TRANSACTIONS EN VERTU DE L'ARTICLE 34 DE LA LGFP JTILISATION DES CARTES À DES FINS PERSONNELLES	8 10 11 12
4.0	OBSERVATIONS ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION	13
	CODE DE CATÉGORIE DE MARCHAND L'ENUE DE L'INSTRUMENT DE DÉLÉGATION DU POUVOIR DE SIGNER DES DOCUMENTS FINANCIERS	
5.0	CONCLUSION	14
ΑN	NEXE 1 – MÉTHODOLOGIE	17
ΑN	NEXE 2 – CRITÈRES DE VÉRIFICATION	19
ΔΝ	NEXE 3 - LISTE DES DOCUMENTS DE BASE ET INFORMATION À L'APPUI	21

Sommaire

Contexte

La vérification des cartes d'achat découle de la stratégie de vérification continue que le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) a approuvée à sa réunion du 23 mai 2003. Cette stratégie, élaborée en 2002-2003, recommandait que les comptes créditeurs figurent parmi les premières priorités. Dans cet esprit, la Direction de la vérification et de l'évaluation (DVE) a décidé d'examiner les transactions effectuées à l'aide de cartes d'achat entre octobre 2002 et septembre 2003.

Objectif

La vérification avait pour objectif de déterminer si les achats effectués dans le cadre du programme des cartes d'achat étaient conformes à la Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les cartes d'achat et à la Directive nationale d'Environnement Canada sur les cartes d'achat (avril 2003).

Champ et limites

La vérification touchait les transactions faites par EC entre octobre 2002 et septembre 2003. Elle couvrait la totalité des régions et des Services. Elle n'englobait pas la gestion globale du programme des cartes d'achat puisque, parallèlement à cette vérification, se déroulait une initiative ministérielle distincte comprenant un examen exhaustif du cadre de responsabilité et de contrôle relatif aux cartes d'achat.

Énoncé d'assurance

Cette vérification interne a été menée conformément à la Politique du SCT sur la vérification interne et aux Normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes.

Opinion générale sur la vérification

Nous avons conclu que même si Environnement Canada a adopté une nouvelle directive instaurant des mesures-clés de contrôle assurant une gestion adéquate des dépenses effectuées par carte d'achat, il y aurait lieu de raffermir l'application de certaines de ces mesures. Certaines transactions dérogeaient aux exigences de la politique. Nous estimons toutefois que le nombre et le type d'irrégularités constatées ne représentent pas un risque élevé pour le Ministère. Les recommandations concernent principalement des mesures administratives qu'on pourrait implanter facilement, et au sujet desquelles la DVE pourrait mener un suivi dans la prochaine année.

Grandes lignes des principales constatations

L'examen des transactions effectuées par carte de crédit a permis de mettre au jour les problèmes potentiels suivants :

- Les pièces justificatives nécessaires ne sont pas toujours annexées au relevé Master Card, et pour cette raison la personne ayant le pouvoir délégué d'examiner et d'approuver la dépense est incapable d'en juger le bien-fondé.
- Certains titulaires utilisent leur carte d'achat pour se procurer des articles exclus, c'est-à-dire des articles qui auraient dû être achetés par un autre mécanisme. En outre, certains titulaires de carte achètent des articles de nature restreinte sans obtenir au préalable l'autorisation nécessaire, ce qui accroît le risque de mauvais emploi et d'abus.
- Il y a une répartition inadéquate des responsabilités entre les employés qui participent au processus d'acquisition par carte d'achat et ceux qui prennent part au processus d'approbation des paiements effectués par carte d'achat (article 34), ce qui crée un risque inutile pour EC. La répartition des responsabilités signifie que la dépense, l'adjudication des contrats et la confirmation des biens et services reçus ne sont pas effectuées par la même personne.
- Les biens durables et les articles attrayants acquis par carte d'achat ne sont pas toujours inscrits dans l'inventaire, ce qui en augmente le risque de perte. Cependant, tous les articles ont pu être repérés, à l'exception d'un article qui fait actuellement l'objet d'une enquête policière.
- Certains achats étaient intentionnellement fractionnés, dans le but de contourner les plafonds de dépenses.
- Certains titulaires de carte dépassent leur limite de transactions, fixée à 9 999,99 \$.
- Quelques titulaires ont utilisé leurs cartes d'achat à des fins personnelles. Toutes ces dépenses étaient connues de la direction, qui les a toutes recouvrées.

Recommandations et réponse de la gestion

Recommandation 1

Le Directeur général de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale devrait prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les transactions effectuées par carte d'achat soient étayées des pièces justificatives nécessaires (bordereaux de paiement, factures originales, documents d'achat, liste d'employés lorsque la dépense est faite dans le cadre d'un prix instantané, etc.). Il faudrait envisager de retirer aux récidivistes leur carte d'achat.

Réponse de la gestion

Cette exigence est prévue dans le document Cartes d'achat — *Directive nationale et guide de l'utilisateur*, distribué à tous les détenteurs de cartes et agents administratifs du Ministère. Il faut actualiser la Directive en fonction de la version révisée de la Politique sur les achats de faible valeur. Dès qu'on aura terminé la mise à jour de cette Politique, on diffusera un rappel sur la bonne façon d'utiliser les cartes d'achat.

Toutes les irrégularités seront signalées au palier de gestion compétent, en vue de la prise de mesures correctives.

Recommandation 2

Le Directeur général de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale devrait rappeler aux titulaires de carte l'obligation de faire préalablement approuver les dépenses de nature restreinte. La direction générale devrait également tenir des dossiers sur ce type d'irrégularités et en communiquer trimestriellement les résultats aux membres du Comité de direction pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

Chaque titulaire de carte a l'obligation de tenir un registre et de faire préalablement approuver les achats d'articles de nature restreinte, comme l'exige le document *Cartes d'achat – Directive nationale et guide de l'utilisateur*. Pour étayer cette obligation, nous diffuserons un rappel sur la bonne façon d'utiliser les cartes d'achat.

Toutes les irrégularités seront signalées au palier de gestion compétent, en vue de la prise de mesures correctives.

Recommandation 3

Le Directeur général de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale devrait prendre des mesures pour faire en sorte que tous les biens mobiles et durables soient inscrits dans l'inventaire. À tout le moins, nous recommandons que les Services financiers s'assurent que le numéro d'inventaire de l'article figure sur les relevés mensuels, avant le traitement pour paiement.

Réponse de la gestion

L'Annexe D du document *Cartes d'achat – Directive nationale et guide de l'utilisateur* indique que les articles qui doivent être portés à l'inventaire doivent être inscrits dans le Système d'inventaire ministériel.

On a convoqué à une séance d'information tous les commis aux comptes créditeurs pour leur réitérer la nécessité de saisir les numéros d'inventaire dans le système financier. Dorénavant, aucun paiement ne sera effectué si le numéro d'inventaire n'est pas clairement indiqué. La Gestion du matériel signalera aux bureaux comptables du Ministère toute omission de numéro d'inventaire.

On est en train de passer en revue le processus de gestion des biens dans le cadre du Schéma d'organisation des services ministériels, pour faire en sorte que les biens soient correctement identifiés et enregistrés.

Recommandation 4

Le Directeur général de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale devrait s'assurer que les transactions soient régulièrement passées en revue, pour détecter tout fractionnement apparent de transactions. Il faut informer les

titulaires de carte qui utilisent leur carte de façon non autorisée, et en aviser leur superviseur. Une liste de ces irrégularités devrait être communiquée trimestriellement aux membres du Comité de direction, pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

On demandera un nouveau rapport à la Banque de Montréal pour aider à ce sujet le coordonnateur ministériel.

La responsabilité de surveiller toutes les transactions effectuées par cartes d'achat, sur une base trimestrielle, sera confiée à la Direction générale des Services administratifs et de la gestion environnementale.

Recommandation 5

Le Directeur général de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale devrait explorer la possibilité de faire bloquer ou signaler les transactions dépassant la limite de 9 999,99\$ par la Banque de Montréal. Nous recommandons également un examen régulier des transactions, pour repérer les titulaires qui dépassent leur limite. Les titulaires de carte qui se servent de leur carte de façon non autorisée devraient en être avisés, ainsi que leur superviseur. Une liste de ces irrégularités devrait être communiquée trimestriellement aux membres du Comité de direction, pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

A Environnement Canada, l'instrument de délégation des pouvoirs de signer des documents financiers limite à 9 999,99\$ le montant des transactions effectuées au moyen d'une carte d'achat. On est en train de réviser les montants à 5 K \$/transaction. Les agents d'approvisionnement seront habilités à autoriser un montant supérieur, soit 25 K \$.

On communiquera avec la Banque de Montréal pour discuter de la possibilité de faire signaler ou bloquer les achats qui dépassent la valeur maximum.

Recommandation 6

Le Directeur général de la Direction générale des services financiers devrait prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'il y ait une séparation adéquate des responsabilités entre le personnel participant au processus d'acquisition par carte d'achat et le personnel prenant part à l'approbation des paiements des transactions faites par carte d'achat en vertu de l'article 34 de la LGFP.

Réponse de la gestion

Les responsabilités respectives du titulaire de carte et de la personne qui exerce le pouvoir de dépenser en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont précisées dans le document *Cartes d'achat - Directive nationale et guide de l'utilisateur*. Les bureaux comptables ont informé les détenteurs de carte qu'ils ne peuvent approuver leurs propres relevés. Une lettre en ce sens a été expédiée à tous les détenteurs. Les

transactions qui ne sont pas dûment autorisées seront retournées pour qu'elles soient signées par la personne appropriée.

Réponse de la gestion – Commentaires généraux

Pour resserrer la surveillance des contrôles internes, nous diffuserons un bulletin d'information rappelant aux détenteurs de carte, aux gestionnaires des centres de coûts, aux coordonnateurs ministériels et aux commis aux comptes créditeurs que le document d'Environnement Canada *Cartes d'achat - Directive nationale et guide de l'utilisateur* est mis à la disposition de tous les employés sur le site Intranet du Service des finances. Les détenteurs de cartes sont avisés de leurs responsabilités dans le « Formulaire de déclaration – Responsabilités et obligations de l'employé » qu'ils doivent signer lors de la remise des cartes; nous préparerons et offrirons une trousse de formation à l'intention des gestionnaires et de leur personnel de soutien; en outre, le coordonnateur ministériel des cartes d'achat communiquera, aux gestionnaires concernés, des rapports sur les irrégularités survenues dans l'utilisation des cartes d'achat pour leur secteur de responsabilité respectif, et il recommandera des mesures correctives.

1.0 Introduction

Contexte

La vérification des cartes d'achat découle du processus de vérification continue que le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) a approuvé à sa réunion du 23 mai 2003. Ce processus prévoit l'examen régulier et, s'il y a lieu, la vérification des transactions automatisées et des fonctions qui y sont associées, à l'aide d'un ensemble adéquat d'outils et techniques de vérification assistée par ordinateur (OTVAO), s'appuyant au besoin sur des méthodes manuelles.

La stratégie de vérification continue établie en 2002-2003 recommandait que, parmi les premières priorités, on s'intéresse aux comptes créditeurs. Dans cet esprit, la Direction de la vérification et de l'évaluation (DVE) a décidé d'examiner les transactions effectuées à l'aide de cartes d'achat entre octobre 2002 et septembre 2003, en recourant à la méthode de vérification continue.

Le programme des cartes d'achat a été officiellement lancé en décembre 1991 par le Secrétariat du Conseil du Trésor, pour qui la carte d'achat était « une innovation à l'objectif fondamental de réduction des coûts administratifs », qui « permettrait aux employés d'acheter plus directement certains biens et services ». Depuis l'introduction des cartes d'achat, Environnement Canada y recourt pour l'achat de biens et services d'une valeur maximale de 9 999,99 \$.

Le programme des cartes d'achat est placé sous l'autorité fonctionnelle de la Direction générale des services financiers. L'application de la Directive nationale sur les cartes d'achat incombe à la Direction des politiques et systèmes financiers et de la comptabilité, dans la région de la capitale nationale, et aux Directions des finances et de l'administration dans les régions. Le Directeur général des services financiers a désigné un coordonnateur ministériel des cartes d'achat, et chaque région a nommé un coordonnateur régional de programme. Les coordonnateurs régionaux sont responsables de l'autorisation et de l'émission des cartes dans leur région. Ils servent d'intermédiaires entre leur région et l'institution financière émettrice pour toutes les questions concernant l'émission des cartes, le choix de leur fournisseur et les méthodes de contrôle.

Objectif

La vérification avait pour objectif de déterminer si les achats effectués au moyen de cartes d'achat étaient conformes à la Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les cartes d'achat et à la Directive nationale d'Environnement Canada sur les cartes d'achat.

Champ et limites

La vérification touchait les transactions faites entre octobre 2002 et septembre 2003. Elle couvrait la totalité des régions et des Services. Elle ne comportait pas la gestion globale du programme des cartes d'achat puisque, parallèlement à cette vérification, se déroulait une initiative ministérielle distincte comprenant un examen exhaustif du cadre de responsabilité et de contrôle relatif aux cartes d'achat, aux approvisionnements et marchés et au pouvoir

de signer des documents financiers. Les résultats de cette initiative ont été communiqués à la direction au printemps 2004.

Méthodologie de la vérification

Nous avons mené la vérification au moyen d'outils et techniques de vérification assistée par ordinateur (OTVAO), en téléchargeant dans notre logiciel Audit Command Language (ACL) les transactions contenues sur le site Web de la Banque de Montréal (BMO).

Nous avons fait une analyse statistique (voir la section 2) et soumis la base de données à une série de contrôles visant à détecter diverses anomalies : dépassement des limites de carte ou de transactions, fractionnement de contrats ou achats en double, employés détenant plusieurs cartes, etc. Nous avons également examiné une liste de « description des catégories de marchand », comprenant 275 catégories. Cet exercice nous a permis de détecter les achats attrayants, les fournisseurs inhabituels, les achats requérant une approbation spéciale, etc.

À la lumière de ces résultats, nous avons choisi un échantillon discrétionnaire de 396 transactions, pour en faire un contrôle détaillé. L'échantillonnage discrétionnaire permet de ne retenir que les transactions potentiellement problématiques. Par conséquent, les résultats de la vérification (voir la section 3) offrent au Ministère un meilleur degré d'assurance qu'un échantillonnage aléatoire. Cependant, cette méthodologie ne nous permet pas de tirer de conclusion statistique. Les contrôles ont consisté à passer en revue la documentation présentée à l'appui de toutes les transactions, pour évaluer la conformité aux politiques et directives. Nous avons examiné les pièces justificatives et les registres des achats, pour déterminer si chaque transaction était dûment autorisée et traitée. Nous avons également fait des entrevues avec des personnes, quand c'était nécessaire.

L'Annexe 1 offre plus de détails sur la méthodologie de la vérification et le choix des échantillons.

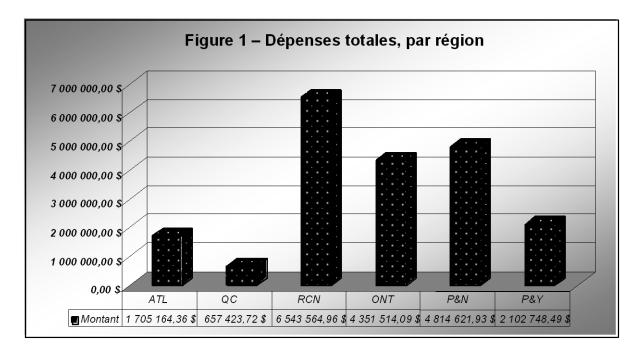
2.0 Statistiques globales

Généralités

Le programme des cartes d'achat offre un moyen facile et pratique de se procurer des biens et des services de faible valeur et d'optimiser le processus de paiement tout en assurant un contrôle financier efficace. Les données concernant les transactions effectuées à l'aide de cartes d'achat et l'utilisation de ces cartes sont disponibles en ligne sur le site Web du fournisseur (la Banque de Montréal), et seuls les utilisateurs autorisés peuvent y avoir accès. Une fois par mois, le Ministère fait un paiement intégral directement à l'institution émettrice des cartes. À la lumière des données téléchargées depuis le site Web de la BMO, nous avons établi les statistiques suivantes.

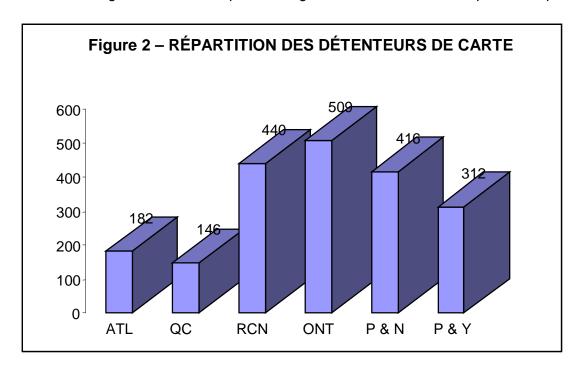
La valeur totale de tous les articles achetés par l'entremise du programme des cartes d'achat représente 3 % du budget d'EC (le budget d'EC se chiffrait à 659 698 994 \$ dans le Budget principal de 2002-2003). Durant la période à l'étude (octobre 2002 à

septembre 2003), les cartes d'achat avaient servi à effectuer 76 912 transactions, totalisant 20 175 037,55 \$. La figure 1, ci-dessous, répartit ces dépenses sur une base régionale.



Statistiques sur les cartes actives

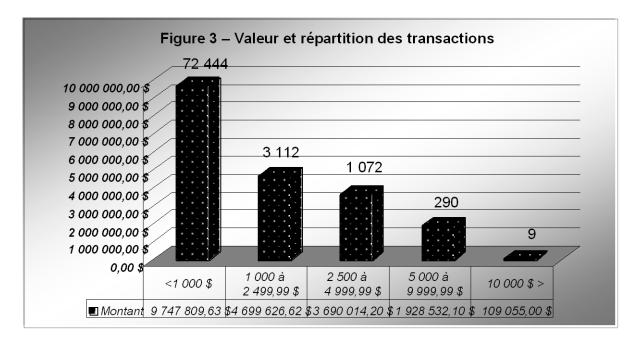
L'analyse a révélé que 2 005 cartes d'achat avaient été utilisées durant la période à l'étude. La figure 2 illustre la répartition régionale des cartes actives, pour cette période.



L'analyse indiquait également qu'en moyenne, chaque détenteur de carte dépense environ 10 000 \$ par année, pour une moyenne mensuelle de 833 \$. Comme on l'a signalé précédemment, la Direction générale des finances, en collaboration avec la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale, a fait un examen complet du cadre de responsabilité et de contrôle pour ce qui touche les cartes d'achat, les approvisionnements et contrats ainsi que les pouvoirs de signer des documents financiers. Le volet « cartes d'achat » de cette initiative visait principalement à renforcer le processus d'émission des cartes, notamment par l'examen complet du nombre de cartes nécessaires et l'examen des limites de carte et du processus de délégation. Un rapport¹ déposé en mars 2004 révélait que le nombre de cartes actives avait été ramené à 1 937.

Statistiques sur les transactions

Notre analyse a montré que 94 % des transactions étaient d'une valeur inférieure à 1 000 \$ (voir la figure 3 ci-dessous). Ces transactions représentent 48 % des dépenses totales faites par cartes d'achat. On peut en conclure que la transaction moyenne se chiffre à environ 135 \$, ce qui correspond aux données figurant dans le rapport de 1997 du Vérificateur général du Canada, selon lequel la majorité des transactions gouvernementales portaient sur des montants inférieurs à 150 \$.

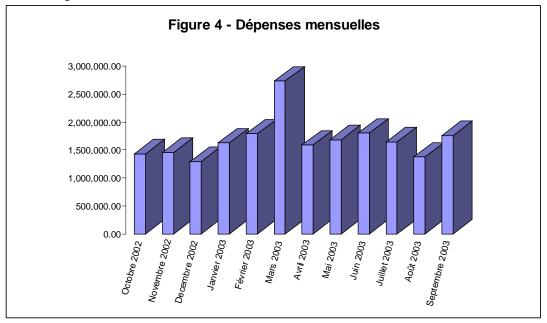


L'analyse a également mis au jour neuf transactions dépassant le plafond autorisé par la délégation de pouvoir, soit 9 999,99 \$. Ces transactions ont été ajoutées à notre échantillon pour fins d'examen approfondi; les résultats figurent dans la section « Constatations et recommandations ».

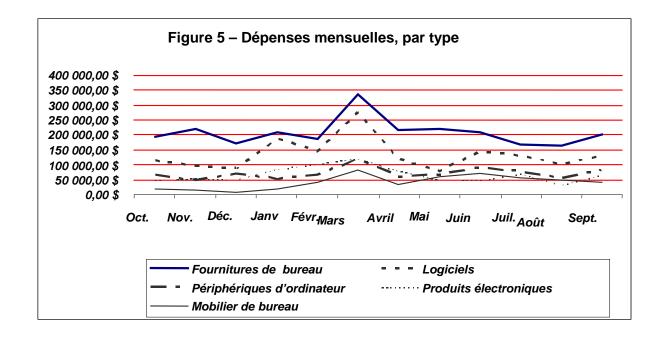
¹ Value Realization Process Summary Report

Statistiques mensuelles

Après avoir analysé la tendance générale des dépenses mensuelles, nous avons conclu que cette tendance était cohérente d'un mois à l'autre, sauf pour le mois de mars, comme on le voit à la figure 4.



À partir de ces informations, nous avons approfondi l'analyse pour déterminer quel type de dépenses avait augmenté en mars. La figure 5 révèle une hausse marquée des dépenses consacrées aux fournitures de bureau et aux logiciels, durant le mois de mars. Cette figure décrit les tendances caractérisant les cinq principaux types de dépenses.



Nous avons également examiné les dépenses mensuelles maximales pour chaque détenteur de carte, durant la période à l'étude. Le tableau qui suit révèle que seulement 9,23 % des détenteurs de carte auraient besoin d'une limite mensuelle supérieure à 10 000 \$. Il serait bon de comparer ces résultats aux plafonds réels.

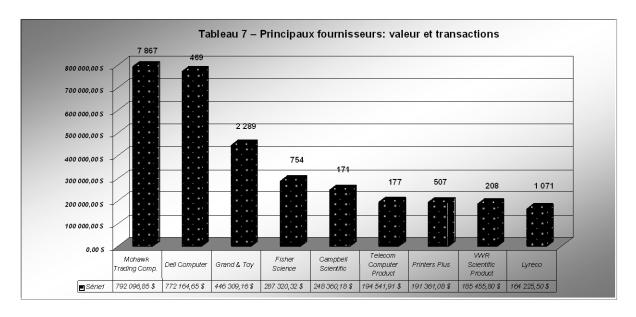
Tableau 6 Dépenses mensuelles maximales

Étendue	Pourcentage
0 à 1 999,99 \$	17,16 %
2 000 à 4 999,99 \$	51,77 %
5 000 à 9 999,99 \$	21,85 %
10 000 à 14 999,99 \$	6,53 %
15 000 à 19 999,99 \$	1,80 %
20 000 à 24 999,99 \$	0,75 %
>25 000 \$	0,15 %

9,23 %

Statistiques sur les fournisseurs

La figure 7 énumère les principaux fournisseurs pour la période d'examen. La *Mohawk Trading Company* est le fournisseur qui totalise le plus grand nombre de transactions et les plus fortes ventes. Ce fournisseur, qui offre des fournitures de bureau aux ministères fédéraux, a des points de vente dans certains des bâtiments d'EC dans la RCN, et est donc facilement accessible à tout le personnel. Le deuxième fournisseur en importance est *Dell Computer* (ordinateurs et périphériques), suivi de *Grand & Toy*, qui vend également des fournitures de bureau. Les autres principaux fournisseurs sont également des entreprises qui offrent du matériel scientifique.



3.0 Constatations et recommandations

Cette vérification a porté sur 396 transactions effectuées par 273 détenteurs de carte. Elle révèle que même si Environnement Canada a adopté une nouvelle directive instaurant des mesures-clés de contrôle qui permettent de gérer adéquatement les transactions effectuées par carte d'achat, on pourrait renforcer l'application de certaines de ces mesures de contrôle.

Il importe de rappeler au lecteur que les résultats de la vérification ne s'appliquent qu'aux 396 transactions retenues comme étant le plus susceptibles de poser problème. Il faut donc éviter de tirer des conclusions générales sur l'utilisation des cartes d'achat au Ministère. Il faut également se rappeler que le type d'échantillonnage employé dans cette vérification offre un meilleur degré d'assurance, puisque l'étude ne ciblait que les possibles irrégularités.

Nous avons détecté un certain nombre de transactions non conformes à la politique. Par exemple, les titulaires de carte ne présentent pas toujours les pièces justificatives nécessaires, ou n'obtiennent pas les signatures requises pour l'approbation de leurs achats. Dans d'autres cas, on a utilisé des cartes d'achat pour acquérir des articles figurant sur la liste des dépenses exclues, ou encore on a intentionnellement fractionné des achats pour contourner les plafonds de dépenses par achat. Ces problèmes sont discutés plus à fond dans le rapport.

Pièces justificatives

Les pièces justificatives nécessaires ne sont pas toujours annexées au relevé Master Card, et pour cette raison la personne ayant le pouvoir délégué d'examiner et d'approuver la dépense est incapable d'en juger le bien-fondé.

Aussi bien la Politique du Conseil du Trésor que la Directive nationale d'EC sur les cartes d'achat soulignent l'obligation d'annexer toute la documentation pertinente (bordereaux de paiement, factures originales, documents d'achat, bons de livraison, etc.) au relevé d'achat, qui est ensuite expédié à la personne ayant le pouvoir délégué d'examiner et d'approuver l'achat. Les pièces justificatives devraient suffire à déterminer quel article a été acheté, quand et où il a été acheté, et par qui. Nous avons relevé 21 transactions où les pièces justificatives étaient insuffisantes.

Nous avons constaté que dans les régions, advenant la perte d'une pièce justificative, on recourt assez fréquemment à des « déclarations de pièce justificative perdue ». L'existence et l'emploi d'un tel formulaire peuvent compliquer l'application de la politique exigeant que tous les achats soient accompagnés de pièces justificatives. Les formulaires de « déclaration de pièce justificative perdue » ne devraient être employés que rarement, et même si nous reconnaissons qu'il peut y avoir certaines exceptions, ces situations devraient être contrôlées de près. En outre, lors de l'examen de la documentation, nous avons constaté que les commandes passées par Internet ou au téléphone n'étaient pas toujours accompagnées du bon de livraison ou de la facture.

La Directive nationale sur les cartes d'achat précise également que le titulaire de carte doit enregistrer toutes les transactions dans le registre des achats. Les registres des achats sont

nécessaires à des fins de rapprochement et peuvent servir à retracer les frais en cas de livraison insuffisante, de retour de marchandise ou de remise. Le registre doit ensuite être signé par le titulaire de la carte, avant d'être soumis à l'approbation du gestionnaire. Nous avons relevé sept cas où le registre n'avait pas été annexé, et 46 cas où il n'avait pas été signé par le titulaire de la carte.

Recommandation 1

Nous recommandons que le Directeur général de la Direction des services administratifs et de la gestion environnementale prenne les mesures nécessaires pour faire en sorte que les transactions effectuées par carte d'achat soient étayées des pièces justificatives nécessaires (bordereaux de paiement, factures originales, documents d'achat, liste d'employés lorsque la dépense est faite dans le cadre d'un prix instantané, etc.). Il faudrait envisager de retirer aux récidivistes leur carte d'achat.

Réponse de la gestion

Cette exigence est prévue dans le document Cartes d'achat — *Directive nationale et guide de l'utilisateur*, distribué à tous les détenteurs de cartes et agents administratifs du Ministère. Il faut actualiser la Directive en fonction de la version révisée de la Politique sur les achats de faible valeur. Dès qu'on aura terminé la mise à jour de cette Politique, on diffusera un rappel sur la bonne façon d'utiliser les cartes d'achat.

Toutes les irrégularités seront signalées au palier de gestion compétent, en vue de la prise de mesures correctives.

Achats exclus et restrictions

Certains titulaires utilisent leur carte d'achat pour se procurer des articles exclus, c'est-à-dire des articles qui auraient dû être achetés par un autre mécanisme. En outre, certains titulaires de carte achètent des articles de nature restreinte sans obtenir au préalable l'autorisation nécessaire, ce qui accroît le risque de mauvais emploi et d'abus.

La Politique du SCT et la Directive nationale sur les cartes d'achat incluent une liste d'achats exclus, comprenant 17 articles : frais de voyage, biens et services liés au fonctionnement de véhicules, etc. Nous avons relevé dix cas où les cartes d'achat ont servi à l'acquisition de tels articles. Soulignons que les Services financiers avaient déjà détecté trois de ces cas, et avaient rappelé aux employés les exigences de la politique.

La Loi sur la gestion des finances publiques et la Directive nationale sur les cartes d'achat exigent également l'approbation préalable des dépenses de nature restreinte comme les frais d'accueil, la formation, les conférences et les frais d'adhésion ou de cotisation. La directive précise l'obligation de se conformer aux conditions spéciales aux niveaux d'approbation particuliers et aux documents contractuels qui s'appliquent à ce genre de dépenses.

Nous avons relevé 19 cas où des dépenses de nature restreinte n'avaient pas fait l'objet d'une approbation préalable, ou avaient reçu une approbation préalable au mauvais niveau. Les transactions qui n'avaient pas reçu une approbation au niveau approprié étaient surtout le fait de deux régions (RCN et P&Y). En janvier 2004, les Services financiers de la RCN ont

expédié à tous les détenteurs de carte de la RCN une note leur exposant la politique à suivre et les procédures à observer dans le cas des dépenses de nature restreinte. Nous avons également trouvé quelques cas où l'approbation préalable était annexée mais non signée, et deux cas où l'approbation préalable avait été obtenue après coup.

Recommandation 2

Nous recommandons que le Directeur général de la Direction des services administratifs et de la gestion environnementale rappelle aux titulaires de carte l'obligation de faire préalablement approuver les dépenses de nature restreinte. La Direction générale des services financiers devrait tenir des dossiers sur ce type d'irrégularités et en communiquer trimestriellement les résultats aux membres du Comité de direction pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

Chaque titulaire de carte a l'obligation de tenir un registre et de faire préalablement approuver les achats d'articles de nature restreinte, comme l'exige le document *Cartes d'achat – Directive nationale et guide de l'utilisateur*. Pour étayer cette obligation, nous diffuserons un rappel sur la bonne façon d'utiliser les cartes d'achat.

Toutes les irrégularités seront signalées au palier de gestion compétent, en vue de la prise de mesures correctives.

Inscription des biens mobiles et des biens durables dans l'inventaire

Les biens durables et les articles attrayants acquis par carte d'achat ne sont pas toujours inscrits dans l'inventaire, ce qui en augmente le risque de perte.

Selon les politiques et les directives d'EC sur la gestion du matériel, tout article dont la valeur dépasse 1 000 \$ doit être comptabilisé par les gestionnaires. En outre, les articles attrayants, c'est-à-dire considérés comme facilement transportables et pouvant servir autrement qu'à des fins gouvernementales, ou qui représentent un haut niveau de risque de vol, doivent être inscrits dans le Système de gestion du matériel par les agents de gestion du matériel.

Nous avons relevé onze cas où rien n'indiquait si l'article avait été inscrit dans l'inventaire. Pour déterminer si les articles avaient été adéquatement inscrits dans l'inventaire, nous avons demandé aux Services financiers de nous communiquer le code à barres attribué à ces articles, ce qui nous permettrait de savoir s'ils avaient été inscrits. Notre examen a révélé que sur les onze articles qui auraient dû être inscrits dans l'inventaire, seulement trois l'avaient été. Les autres articles ont été repérés et ajoutés à l'inventaire, à l'exception d'un article qui fait actuellement l'objet d'une enquête policière.

Recommandation 3

Nous recommandons que le *Directeur général de la Direction des services administratifs et de la gestion environnementale* prenne des mesures pour faire en sorte que tous les biens mobiles et durables soient inscrits dans l'inventaire. À tout le moins, nous recommandons que les Services financiers s'assurent que le numéro d'inventaire de l'article figure sur les relevés mensuels, avant le traitement pour paiement.

Réponse de la gestion

L'Annexe D du document *Cartes d'achat – Directive nationale et guide de l'utilisateur* indique que les articles qui doivent être portés à l'inventaire doivent être inscrits dans le Système d'inventaire ministériel.

On a convoqué à une séance d'information tous les commis aux comptes créditeurs pour leur réitérer la nécessité de saisir les numéros d'inventaire dans le système financier. Dorénavant, aucun paiement ne sera effectué si le numéro d'inventaire n'est pas clairement indiqué. La Gestion du matériel signalera aux bureaux comptables du Ministère toute omission de numéro d'inventaire.

On est en train de passer en revue le processus de gestion des biens dans le cadre du Schéma d'organisation des services ministériels, pour faire en sorte que les biens soient correctement identifiés et enregistrés.

Fractionnement apparent de contrats

Certains achats étaient intentionnellement fractionnés, dans le but de contourner les plafonds de dépenses.

La Directive nationale indique explicitement qu'il est interdit de fractionner les commandes effectuées au moyen de cartes d'achat, dans le but de contourner le plafond des niveaux de délégation. L'utilisation de la carte d'achat n'exclut en rien les principes et politiques existants sur l'acquisition et la gestion du matériel.

Nous avons relevé six cas distincts où le titulaire de carte avait effectué durant la même journée et auprès du même fournisseur plusieurs achats dont le total excédait la limite de transactions de sa carte d'achat, soit 9 999,99 \$. Même si six transactions sur 76 912 ne constituent pas un pourcentage très élevé, le montant de chacune de ces transactions dépasse le plafond autorisé de 9 999,99 \$ pour l'achat de biens. Au-delà de cette limite, EC doit recourir à des bons de commande ou passer par l'entremise de TPSGC. En outre, le fait de ne pas passer par le secteur des approvisionnements n'assure pas le respect des principes de base en matière de passation de marchés (meilleur prix, concurrence, prudence et intégrité). Aucune de ces transactions n'avait été contestée par les Services financiers.

La seule façon de déceler ce type de transactions est d'examiner régulièrement le rapporttype sur le fractionnement des contrats que l'on trouve sur le site Web de la Banque de Montréal. Le Guide de gestion sur le Programme des cartes d'achat du CT indique que le coordonnateur ministériel a la responsabilité d'exercer une telle surveillance, ainsi que d'avertir et d'informer le titulaire de carte lorsqu'il semble y avoir fractionnement de transactions.

Recommandation 4

Nous recommandons que le *Directeur général de la Direction des services administratifs et de la gestion environnementale* s'assure que les transactions soient régulièrement passées en revue, pour détecter tout fractionnement apparent de transactions. Il faut informer les titulaires de carte qui utilisent leur carte de façon non autorisée, et en aviser leur superviseur. Une liste de ces irrégularités devrait être communiquée annuellement aux membres du Comité de direction, pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

On demandera un nouveau rapport à la Banque de Montréal pour aider à ce sujet le coordonnateur ministériel.

La responsabilité de surveiller toutes les transactions effectuées par cartes d'achat, sur une base trimestrielle, sera confiée à la Direction générale des Services administratifs et de la gestion environnementale.

Limite de dépenses

Certains titulaires de carte dépassent leur limite de transactions, fixée à 9 999,99 \$.

La Directive nationale sur les cartes d'achat indique que la carte doit servir aux dépenses courantes d'une valeur maximale de 9 999,99 \$ par transaction, incluant la TPS/TVH et les autres frais supplémentaires. Les employés sont avisés de cette obligation lorsqu'on leur remet la carte d'achat. Nous avons relevé neuf transactions qui excédaient le plafond autorisé. Dans certains cas, la personne qui avait effectué la transaction avait déjà été avisée par le personnel financier de ne pas récidiver.

Au moment de la vérification, le Groupe de travail sur l'examen des finances et des approvisionnements chargé de l'examen des cartes d'achat et des registres d'autorisation des achats locaux avait proposé que l'on recoure à un rapport d'exception pour surveiller les titulaires de carte qui excédaient leur limite de carte et la limite de transactions individuelles. En raison d'autres priorités, ce rapport n'a pas encore été préparé, mais on prévoit s'en charger dans les prochains mois.

Recommandation 5

Le Directeur général de la Direction des services administratifs et de la gestion environnementale devrait explorer la possibilité de faire bloquer ou signaler ces transactions par la Banque de Montréal. Nous recommandons également un examen régulier des transactions, pour repérer les titulaires qui dépassent leur limite. Les titulaires de carte qui se servent de leur carte de façon non autorisée devraient en être avisés, ainsi que leur superviseur. Une liste de ces irrégularités devrait être

communiquée trimestriellement aux membres du Comité de direction, pour leur secteur de responsabilité respectif.

Réponse de la gestion

A Environnement Canada, l'instrument de délégation des pouvoirs de signer des documents financiers limite à 9 999,99\$ le montant des transactions effectuées au moyen d'une carte d'achat. On est en train de réviser les montants à 5 K \$/transaction. Les agents d'approvisionnement seront habilités à autoriser un montant supérieur, soit 25 K \$.

On communiquera avec la Banque de Montréal pour discuter de la possibilité de faire signaler ou bloquer les achats qui dépassent la valeur maximum.

Approbation des transactions en vertu de l'article 34 de la LGFP

Il y a une répartition inadéquate des responsabilités entre les employés qui participent au processus d'acquisition par carte d'achat et ceux qui prennent part au processus d'approbation des paiements effectués par carte d'achat (article 34), ce qui crée un risque inutile pour EC. La répartition des responsabilités signifie que la dépense, l'adjudication des contrats et la confirmation des biens et services reçus ne sont pas effectuées par la même personne.

Le Guide de gestion du programme des cartes d'achat du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) indique que même si les cartes d'achat servent à effectuer des achats mineurs à faible risque, il faut observer le principe fondamental de répartition des responsabilités. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) prévoit également que nul ne peut exercer un pouvoir de dépenser (article 34) à l'égard d'un paiement dont il peut bénéficier personnellement, de façon directe ou indirecte.

La Directive nationale d'Environnement Canada sur les cartes d'achat indique que le titulaire de carte doit présenter pour approbation, au gestionnaire du centre de coût à qui le pouvoir d'examen et d'autorisation a été délégué, tous les documents relatifs à ses achats mensuels. Si le détenteur est également le gestionnaire du centre de coût, il doit obtenir la signature de son superviseur ou de la personne à qui le pouvoir a été délégué.

Nous avons relevé 15 cas où la dépense avait été approuvée par le titulaire de carte, ou par une personne qui ne détenait pas de pouvoir pour le centre de coût concerné. Nous avons également constaté que le pouvoir d'approbation est souvent délégué à un poste administratif de niveau inférieur au sein d'une Direction, ce qui complique la contestation de la dépense, voire l'empêche totalement. Même si la pratique consistant à déléguer le pouvoir d'approbation (article 34) à un palier inférieur est autorisée, il faut y recourir avec prudence, puisqu'elle entrave le rôle de contestation et accroît ainsi les risques pour le Ministère.

Recommandation 6

Nous recommandons que le Directeur général des services financiers prenne les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'il y ait une séparation adéquate des responsabilités entre le personnel participant au processus d'acquisition par carte d'achat et le personnel prenant part à l'approbation des paiements des transactions faites par carte d'achat en vertu de l'article 34 de la LGFP.

Réponse de la gestion

Les responsabilités respectives du titulaire de carte et de la personne qui exerce le pouvoir de dépenser en vertu des articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont précisées dans le document *Cartes d'achat - Directive nationale et guide de l'utilisateur*. Les bureaux comptables ont informé les détenteurs de carte qu'ils ne peuvent approuver leurs propres relevés. Une lettre en ce sens a été expédiée à tous les détenteurs. Les transactions qui ne sont pas dûment autorisées seront retournées pour qu'elles soient signées par la personne appropriée.

Utilisation des cartes à des fins personnelles

Certains titulaires ont utilisé leurs cartes d'achat à des fins personnelles.

Un certain nombre de transactions ont été échantillonnées pour fins d'analyse détaillée, parce que la nature des dépenses ne semblait pas directement reliée aux opérations d'Environnement Canada. De ce nombre, 15 transactions effectuées par huit titulaires se sont révélées être de nature personnelle. Cependant, il importe de signaler que ces transactions avaient déjà été détectées par les Services financiers et que les dépenses avaient été recouvrées dans tous les cas.

4.0 Observations et possibilités d'amélioration

Dans l'examen des transactions effectuées à l'aide de cartes d'achat, nous avons relevé un certain nombre de problèmes qui, sans toucher explicitement l'application de la politique et de la directive, étaient suffisamment importants pour être portés à l'attention de la direction.

Code de catégorie de marchand

Le code de catégorie de marchand attribué par la Banque de Montréal (BMO) ne correspond pas toujours au type de fournisseur ou de marchandise.

Le code devrait donner une idée générale du type d'achat effectué. Notre analyse préliminaire du type de dépenses nous a amenés à choisir de nombreuses transactions qui n'auraient pas été retenues si elles avaient porté le bon code de catégorie.

Le fait d'examiner les dépenses par code de catégorie de marchand permet au gestionnaire d'analyser rapidement le type d'achat effectué au moyen d'une carte d'achat, et de se concentrer sur le type de dépenses qui lui semble suspect.

Il faudrait communiquer avec la BMO pour déterminer comment on pourrait améliorer le système de catégories de façon à mieux refléter le type exact de fournisseur. Cette initiative pourrait être effectuée en collaboration avec TPSGC. Comme l'entente entre la BMO et le gouvernement porte sur un fort volume d'affaires, la BMO devrait être réceptive à une demande d'amélioration de son système.

Tenue de l'instrument de délégation du pouvoir de signer des documents financiers

Il y a un manque d'uniformité, d'une région à l'autre, dans la documentation concernant le pouvoir de signer des documents financiers.

Il peut être difficile de trouver une délégation particulière, selon le soin avec lequel le formulaire a été rempli et la façon dont on a classé l'information. Pour le moment, les régions classent les instruments de délégation soit par ordre alphabétique, soit par centre de coût, soit par Service, et quelquefois alphabétiquement au sein d'un Service. En outre, nous avons trouvé des formulaires qui ne contenaient pas tous les renseignements requis, comme le centre de coût dont l'individu est responsable. En outre, il arrive que le formulaire employé diffère d'une région à l'autre.

Enfin, nous avons également observé que la signature est illisible dans certains cas, ce qui complique la vérification de l'exactitude de la délégation de pouvoir. On pourrait résoudre ce problème en inscrivant un identificateur numérique, en plus de la signature.

La région de l'Ontario (Burlington) envisage de concevoir un instrument de délégation basé sur Internet. Si cette initiative s'avère probante, la Direction générale des services financiers pourrait implanter cet outil électronique partout au Ministère.

5.0 Conclusion

Selon notre jugement professionnel, les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont appropriés et suffisants pour appuyer l'exactitude des conclusions et des recommandations énoncées dans ce rapport.

Comme indiqué précédemment, nous avons pu conclure qu'il existe des mesures-clés de contrôle permettant de gérer adéquatement les dépenses effectuées par carte d'achat, mais que l'application de certaines de ces mesures devrait être raffermie. Nous estimons que le nombre et le type d'irrégularités constatées ne représentent pas un risque élevé pour le Ministère. Les recommandations concernent principalement des mesures administratives qu'on pourrait implanter facilement.

Nos recommandations et observations se fondent sur un examen des situations recensées au moment de la vérification. Les situations ont été comparées aux critères de vérification contenus dans la Politique du Conseil du Trésor sur les cartes d'achat et la Directive nationale d'Environnement Canada sur les cartes d'achat. Bien que les recommandations

s'adressent au Directeur général des services financiers, elles devraient être appliquées de façon uniforme partout au Ministère.

Annexe 1 - Méthodologie

Nous avons mené la vérification au moyen d'outils et techniques de vérification assistée par ordinateur (OTVAO), en téléchargeant dans notre logiciel Audit Command Language (ACL) les transactions contenues sur le site Web de la Banque de Montréal (BMO). Nous avons soumis la base de données à une série de contrôles visant à détecter diverses anomalies :

- dépassement des limites de carte;
- dépassement des limites de transaction;
- possible fractionnement de contrats;
- possibles achats en double;
- employés détenant plusieurs cartes;
- transactions effectuées lors d'un congé férié.

Nous avons également examiné une liste de « description des catégories de marchand », comprenant 275 catégories. Cet exercice nous a permis de détecter les achats attrayants, les fournisseurs inhabituels, les achats requérant une approbation spéciale, etc. À la lumière de ces résultats, nous avons choisi un échantillon discrétionnaire de 396 transactions, pour en faire un contrôle détaillé.

Les tableaux suivants présentent le nombre de transactions retenues, par région.

Région ou Service	Nombre de transactions échantillonnées
Atlantique	39
Québec	23
RCN	113
Ontario	69
P&N	97
P&Y	55
Total	396

Les contrôles détaillés ont consisté à passer en revue la documentation fournie à l'appui de toutes les transactions, pour vérifier la conformité aux politiques et directives. Nous avons examiné les pièces justificatives et les registres des achats, pour déterminer si chaque transaction avait été adéquatement autorisée et traitée. En outre, nous avons également interrogé des individus, quand c'était nécessaire. Le tableau de l'annexe 2 présente les critères de vérification à l'aune desquels chaque transaction a été examinée.

La période à l'étude couvrait des transactions qui ont eu lieu avant l'application de la directive révisée sur les cartes d'achat. Par conséquent, trois (3) des critères ne s'appliquaient qu'à une partie des transactions. Le tableau suivant présente le nombre de transactions, pour chaque période.

Région	Transactions datées avant le 1 ^{er} avril 2003	Transactions datées après le 1 ^{er} avril 2003
ATLANTIQUE	17	22
RCN	62	51
ONTARIO	38	31
P&N	46	51
P&Y	27	28
QUÉBEC	11	12
TOTAL	201	195

Annexe 2 - Critères de vérification

Politique du Conseil du Trésor et Directive nationale d'EC sur les cartes d'achat

Les exigences fixées par le Conseil du Trésor, EC et la politique sur les achats de faible valeur quant à l'utilisation des cartes d'achat pour les dépenses exclues sont respectées. Les restrictions comprennent notamment les suivantes :

- Frais de voyage (y compris les frais de transport et la location de véhicules)
- Frais de représentation
- Achats auprès d'autres ministères
- Biens et services liés au fonctionnement de véhicules (p. ex. carburant, huile, pneus, entretien), habituellement obtenus par la carte d'achat pour véhicules gouvernementaux (carte ARI). Il ne faut employer la carte d'achat qu'en dernier ressort, en précisant pourquoi on n'a pu utiliser la carte de crédit pour véhicules gouvernementaux.
- Avances de fonds
- Achats personnels
- Services de consultation professionnels (p. ex. comptabilité, ingénierie, services scientifiques, recherche, consultation)
- Aide temporaire
- Marchés de services nécessitant des déplacements ou comportant des questions de nature délicate (p. ex. droits de propriété intellectuelle, accès à des documents classifiés, emprunts de documents de l'État, besoins d'assurance) où il serait plus approprié d'utiliser d'autres mécanismes contractuels.
- Biens et services comprenant des conditions compliquées tels que des paiements anticipés et/ou proportionnels et des conditions inusitées de garantie, de livraison et d'emballage.
- Services d'anciens fonctionnaires
- Publicité
- Acquisition de terrains et de véhicules
- Services publics
- Services spécialisés pouvant nécessiter des connaissances d'expert ou engendrer un risque particulier pour l'État (p. ex. vols nolisés, plongée sous-marine)
- Immeubles, bâtiments
- Armes à feu, alambics et tout autre matériel délicat ou réglementé
- Frais ou dépenses de subsistance, de réinstallation ou déménagement

Les achats d'articles devant être consignés dans l'inventaire y sont inscrits conformément aux politiques

Les achats sont enregistrés (registre) et étayés par la documentation pertinente. Le registre est signé par le détenteur de carte.

Les achats sont approuvés par le gestionnaire compétent.

Les taxes (TPS et TVH) applicables aux achats effectués avec une carte d'achat sont inscrites adéquatement.

L'achat n'est pas fractionné de façon à contourner les plafonds fixés par les mesures de contrôle financières.

L'achat est conforme à la limite de transaction (maximum de 9 999 \$ par transaction).

Les achats restreints nécessitant une approbation spéciale sont adéquatement documentés :

- Accueil
- Frais d'adhésion/cotisation
- Conférence
- Formation

Annexe 3 - Liste des documents de base et information à l'appui

Conseil du Trésor, Politique sur les cartes d'achat, janvier 1998

Conseil du Trésor, Programme des cartes d'achat – Guide de gestion, janvier 1998

Conseil du Trésor, Programme des cartes d'achat – Guide des pratiques exemplaires, novembre 2002

Environnement Canada, Cartes d'achat Master Card - Directive nationale et guide de l'utilisateur, avril 2003.

Environnement Canada, Approvisionnements de biens de faible valeur monétaire, mars 2003

Environnement Canada, Finance/Procurement Review Task Force, Review on Acquisition Cards and LPOA Books (Short Term Deliverables), 28 octobre 2003

Environnement Canada, Value Realization Process Summary Report, 18 mars, 24 août 2004