



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

VÉRIFICATION DE LA GESTION DES FONDS LOCAUX

Janvier 2004

7050-8-25 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

La gestion prudente, conforme aux politiques et transparente des fonds est un aspect fondamental d'un gouvernement responsable; ainsi, la gestion des ressources, dans son sens le plus large, a toujours retenu l'attention des vérifications internes du ministère de la Défense nationale. Cette vérification s'inscrit dans une série d'initiatives récentes du Chef – Service d'examen qui portent sur la gestion des fonds, les pratiques d'acquisition et les mécanismes de supervision et de surveillance associés à la gestion des ressources. Alors que d'autres vérifications s'intéressent à la gestion d'importants budgets centraux, cette vérification visait à fournir une assurance quant à la gestion des fonds qui sont mis à la disposition d'organisations comme les unités, les bases et les escadres pour leurs activités courantes. Les budgets annuels en question s'élèvent à plus de 1 G\$, et il s'avère essentiel d'en améliorer les contrôles.

Parmi les endroits visités, nous avons constaté que le degré de conformité aux politiques du gouvernement et du Ministère était variable, c'est-à-dire relativement élevé ou parfois laissant beaucoup à désirer. Le contexte actuel au MDN prévoit une latitude raisonnable dans la gestion des ressources, mais impose une responsabilité ultime dans la gestion des fonds locaux. L'exercice de cette responsabilité est toutefois entravé par le manque de cohérence et de pertinence de la surveillance et l'absence de niveaux de conformité définis par le Ministère ou de mesures du rendement applicables à une gestion rationnelle et efficiente des fonds locaux. Même si nous avons observé des améliorations du cadre de contrôle et que la grande majorité des opérations locales ont été bien faites, il reste que des faiblesses et des inégalités dans la diligence appliquée à la gestion des fonds nous empêchent de formuler une conclusion quant à l'acceptabilité globale de la gestion des fonds locaux du Ministère.

Nos recommandations portent principalement sur le recours accru à la technologie pour améliorer la responsabilisation et le contrôle, accroître l'efficacité du traitement et fournir des renseignements plus exacts et plus complets pour l'analyse des risques et la prise de décisions. Nos recommandations portent aussi sur la question des vérifications nécessaires au respect de la législation. De plus, certaines politiques du Ministère doivent être revues en fonction des changements récemment apportés aux mécanismes de gestion des fonds locaux. Toute nouvelle politique devrait être sensible au contexte opérationnel actuel et au fait que la population s'attend à des contrôles solides et manifestes. Il faudrait également développer une approche intégrée de la gestion des risques et prévoir des délégations de pouvoirs efficaces ainsi qu'une surveillance automatisée de la gestion et des contrôles financiers.

Nous avons la certitude que des gains d'efficacité appréciables de l'ordre de 12 M\$ par an peuvent être obtenus grâce à une utilisation accrue des cartes d'achat et à la fusion du traitement des factures. Les mesures nécessaires à la réalisation de ces économies vont également dans le sens d'une amélioration des contrôles. Ce rapport présente un certain nombre de pratiques exemplaires d'autres organisations.



Enfin, nous avons relevé des améliorations dans la gestion des fonds locaux depuis que nous avons fait nos vérifications antérieures des acquisitions locales et de la gestion des budgets de fonctionnement. Il est toutefois évident que des efforts devront être faits pour consolider les gains réalisés dans la fonction de contrôleur et avancer plus rapidement dans l'instauration d'un régime de contrôles intelligents axés sur les risques. Comme nous l'avons indiqué dans le plan d'action de la direction (voir l'annexe G), le Ministère a effectivement lancé des initiatives pour revitaliser la fonction de contrôleur et donner suite à bien des recommandations formulées dans ce rapport. Les améliorations que le Ministère apporte à ses systèmes de gestion financière et d'information sur les acquisitions devraient fournir des renseignements intégrés et plus complets et permettre l'établissement d'un système de contrôles plus automatisés/intelligents. La revitalisation des rôles et responsabilités des contrôleurs à tous les niveaux de l'organisation devrait aider à faire en sorte que la gestion des dépenses soit systématiquement conforme aux politiques et diligente.



TABLE DES MATIÈRES

RÉSULTATS EN BREF	I
Introduction.....	I
Contexte	I
Évaluation globale	II
Principales observations/questions.....	III
Principales recommandations.....	VI
Plan d'action de la direction.....	VII
INTRODUCTION.....	1
Objectifs de la vérification.....	1
Portée	1
Méthodologie	1
Structure du rapport.....	2
RÉSULTATS DÉTAILLÉS ET RECOMMANDATIONS.....	4
Conformité aux politiques	4
Délégation de pouvoirs	8
Exactitude et pertinence des renseignements	10
Identification et évaluation des risques	12
Efficience des processus	15
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	19



ANNEXE A – CRITÈRES CLÉSA-1

ANNEXE B – TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX B-1

ANNEXE C – INDICATEURS TYPES DE SURVEILLANCE CONTINUE DE LA GESTION DES FONDS LOCAUX..... C-1

ANNEXE D – RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS..... D-1

ANNEXE E – ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES..... E-1

ANNEXE F – PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS DANS CE RAPPORT F-1

ANNEXE G – PLAN D’ACTION DE LA DIRECTIONG-1



RÉSULTATS EN BREF

INTRODUCTION

1. On accorde de plus en plus d'attention dans l'administration fédérale à l'amélioration de la gestion des ressources, à la gestion responsable des dépenses et à la surveillance active. Ces domaines sont d'ailleurs vus comme des priorités dans des initiatives clés comme la Modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada, la Stratégie d'information financière et *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Au ministère de la Défense nationale (MDN)¹, la gestion des ressources a été le thème de plusieurs vérifications et évaluations au cours des quinze dernières années. Par ces examens, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a relevé des possibilités d'amélioration de la gestion et du contrôle des fonds publics et fait de nombreuses recommandations en ce sens. C'est dans ce contexte qu'une vérification de la « Gestion des fonds locaux » a été inscrite dans le plan d'examen 2000-2001 du CS Ex.

CONTEXTE

2. L'approche de la gestion des ressources du Ministère a beaucoup changé, passant d'un cadre de contrôle fondé sur des règles à un cadre axé sur la responsabilisation. La mise en place de ce nouveau cadre s'est accompagnée :

- d'un accroissement de la délégation de pouvoirs;
- d'une décentralisation des responsabilités administratives;
- de l'adoption d'une vision plus générale de la fonction de contrôleur;
- du développement de technologies destinées à simplifier les processus, à améliorer les contrôles et à fournir un accès individuel à des données actuelles.

3. Comme on l'indique dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le défi consiste à obtenir un cadre qui soit « suffisamment souple [...] [pour] favorise[r] l'esprit d'initiative et le sens commun, mais suffisamment strict au chapitre des normes et des mécanismes de contrôle pour assurer une responsabilisation sans équivoque »².

¹ L'annexe F présente une liste de sigles.

² Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_1_f.asp#pre.



4. Cette vérification visait à déterminer si les fonds locaux de fonctionnement et de maintenance sont gérés en conformité avec les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) ainsi que les politiques de gestion des ressources du Conseil du Trésor (CT) et du Ministère. Nous avons examiné l'exactitude et la pertinence des données de gestion, la valeur des stratégies et des pratiques de gestion des risques ainsi que l'efficacité des processus utilisés dans la planification budgétaire, les acquisitions et la surveillance. La vérification a porté sur les fonds locaux gérés par les trois armées (Chef d'état-major des Forces maritimes [CEMFM], Chef d'état-major de l'Armée de terre [CEMAT] et Chef d'état-major de la Force aérienne [CEMFA]) pendant les AF 2001 et 2002, soit 1,1 G\$ en 2001 et 1,2 G\$ en 2002. La vérification a été faite en neuf endroits représentatifs des armées, des fonctions et des tailles de budget. Pour parvenir à nos conclusions, nous avons associé les résultats d'échantillonnages statistiques et discrétionnaires, de consultations et d'entrevues sur place à un examen approfondi des données et à une analyse comparative.

ÉVALUATION GLOBALE

5. Notre vérification nous a permis de constater que la diligence appliquée à la gestion des fonds locaux varie beaucoup. Dans tous les endroits visités, on utilise à bon escient des comités de gestion des ressources pour prioriser des dépenses, réaffecter des fonds et suivre globalement la situation budgétaire. À un niveau plus détaillé, toutefois, le degré de conformité des opérations aux politiques du gouvernement et du Ministère était variable, c'est-à-dire relativement élevé, mais parfois inacceptable. L'importance des écarts entre les résultats observés d'un endroit à l'autre nous empêche de formuler un énoncé d'*assurance* concluant au sujet des pratiques de gestion financière dans l'ensemble du Ministère.

6. Les écarts observés tenaient à plusieurs facteurs. Ils étaient en partie imputables au manque de cohérence des politiques, à l'imprécision des pouvoirs et à l'inégalité des niveaux d'expérience et de formation en matière de gestion financière. Il semble également y avoir un lien entre le degré de conformité et l'importance qui est accordée à la surveillance des opérations. Les endroits qui disposent d'un service de contrôleur solide et proactif et d'une bonne méthode de surveillance prévoyant des rapports et des suivis sont ceux où nous avons observé les niveaux de conformité les plus élevés. Pour accroître le degré de conformité et réduire ainsi les risques de mauvais usage des fonds, il faut développer, à l'échelle du Ministère, une approche uniformisée de la surveillance qui prévoit la définition de normes de rendement en matière d'administration financière.

7. L'exactitude et la pertinence des données de gestion, les pratiques de gestion des risques et l'efficacité des processus appliqués à la gestion des fonds locaux pourraient être améliorées. Il faudra principalement pour cela définir et appliquer des normes d'administration financière, accroître l'utilisation des cartes d'achat et consolider le traitement des factures. Les possibilités d'économie sont appréciables. Il en est question dans la présentation détaillée des résultats et les recommandations qui suivent. Même si la vérification a porté principalement sur la gestion de fonds locaux relevant des trois Chefs d'état-major des armées (CEMA), nous croyons que les recommandations pourraient aussi être utiles à d'autres gestionnaires de niveau un (N1).

PRINCIPALES OBSERVATIONS/QUESTIONS

8. **Conformité aux politiques.** L'échantillonnage statistique qui a été fait pendant les visites sur place nous a permis de constater que 7,4 p. 100 des dépenses locales :

- n'étaient pas conformes aux dispositions de la LGFP (particulièrement l'article 34 selon lequel tout paiement doit s'appuyer sur une attestation écrite de réception et de prix);
- ne correspondaient pas à des marchés conformes à la politique des marchés du CT;
- n'étaient pas dûment justifiées par des documents de base;
- comportaient des erreurs de paiement (mauvais bénéficiaire, mauvais montant).

On trouvera de plus amples renseignements sur la méthode d'échantillonnage et sur l'importance et la nature des opérations non conformes que nous avons observées dans la section consacrée aux résultats détaillés.

9. Les variations considérables du nombre de cas de non-conformité d'un endroit à l'autre – 4 p. 100 à 13 p. 100 – montrent que le problème n'a pas la même gravité partout. Les causes en jeu différaient. Dans certains cas, les politiques étaient contradictoires, incomplètes ou prêtant à confusion, au niveau du Ministère ou au niveau local. Dans d'autres cas, la formation était inadéquate. Dans d'autres cas encore, des personnes ont choisi d'ignorer la politique pour aller plus vite. Cela montre bien que les centres de décision du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) et la haute direction des CEMA doivent prévoir une surveillance plus efficace et des directives plus claires sur les pratiques acceptables.

10. La vérification a porté sur le respect des dispositions de la LGFP et de la politique des marchés du CT. Par le passé, l'application de ces politiques relevait respectivement du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (SMA[Fin SM]) et du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA[Mat]) (et, dans les bases, du Contrôleur et de l'Approvisionnement). Toutefois, la décentralisation des achats et du paiement des factures a brouillé cette distinction, et le personnel doit maintenant connaître les politiques et les procédures relatives aux deux disciplines. Pour ces personnes, le processus d'acquisition est devenu un ensemble comportant la conclusion d'un marché, l'achat, la réception et le paiement. Le SMA(Fin SM) et le SMA(Mat) devraient donc unir leurs efforts pour reconnaître les points faibles et améliorer les contrôles du début à la fin du processus d'acquisition/de paiement. Comme ce sont les mêmes causes – imprécision des délégations, manque de cohérence des politiques, etc. – qui interviennent dans les deux disciplines, l'application d'une approche intégrée à la solution des problèmes donnera sans doute les meilleurs résultats.



11. **Délégation de pouvoirs.** Tout bon cadre de contrôle financier doit d'abord prévoir des responsabilités claires. Pour donner suite à des observations faites dans le cadre de vérifications antérieures, le Ministère a adopté une matrice générale de délégation qui fixe les pouvoirs maximums autorisés. Il s'agit là d'un outil précieux; toutefois, comme sa mise en œuvre a présenté des lacunes, on n'a pas encore tiré pleinement profit de ses avantages. Par exemple, le concept du gestionnaire de centre de responsabilité (CR) qui est couramment utilisé dans la matrice de délégation du Ministère et dans les politiques financières n'est ni bien défini ni bien compris. Nous avons observé que des administrateurs signaient des documents en qualité de gestionnaire de CR et que des détenteurs de comptes de distribution (CD) faisaient faire des achats par l'Approvisionnement en présumant qu'ils avaient les pouvoirs d'acquisition d'un gestionnaire de CR. En l'absence de délégations claires, il est impossible de confirmer que les opérations ont toutes été dûment autorisées. La documentation des autorisations individuelles n'est pas uniforme. Dans la majorité des cas, les cartes de spécimen de signature contenaient très peu de renseignements sur les pouvoirs financiers attribués à la personne ou sur les limites de ces pouvoirs. Même si l'on est en train de créer des bases de données et de prendre d'autres mesures novatrices en plusieurs endroits pour constater les pouvoirs délégués, le Ministère ne s'est pas encore donné d'approche générale.

12. **Exactitude et pertinence des renseignements.** Dans l'ensemble, l'accent continue d'être mis sur le contrôle des budgets particuliers et le traitement des opérations plutôt que sur l'obtention d'une information de gestion intégrée et axée sur les résultats. L'intégration de l'information, et plus particulièrement de l'information sur le rendement financier et non financier, continue de soulever des difficultés. La vérification nous a permis de faire les constats suivants :

- Même si 98 p. 100 des opérations de dépense échantillonnées ont été bien enregistrées au départ, il est difficile de confirmer l'exactitude des renseignements sur les dépenses dans le SCFG parce qu'il n'y a pas de lien entre les opérations originales et les ajustements ultérieurs. Nous avons observé des cas où, pour suivre les dépenses relatives à un exercice ou à un événement donné, on les envoyait toutes dans un compte qui n'aurait pas normalement été utilisé. Même si cette façon de faire peut être utile au niveau local, elle réduit l'exactitude des comptes du Ministère. De plus, le fait que des codes différents – mais non « incorrects » – sont appliqués à des activités similaires n'aide pas à comparer les coûts ni à évaluer les résultats.
- Les engagements financiers n'étant pas enregistrés uniformément ni intégralement dans le SCFG, il s'ensuit que les fonds disponibles (les « soldes disponibles ») sont moins apparents. Ces fonds ne peuvent donc pas être réaffectés rapidement à d'autres niveaux.
- Le manque d'interfaces entre les systèmes et l'utilisation de méthodes locales, et notamment de « systèmes maison »³, réduisent davantage encore la fiabilité et l'intégralité des données du Ministère, ce qui n'aide pas à produire des rapports axés

³ Enregistrement de renseignements financiers dans des feuilles de calcul ou sous d'autres formes réservées à un accès local, et non dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) du Ministère.



sur les résultats. Le manque de renseignements intégrés au sujet des achats dont la responsabilité a été transférée a fait que les besoins sont évalués progressivement, et non du point de vue de la base ou du Ministère. Cette pratique n'aide pas le Ministère à reconnaître les situations dans lesquelles un recours accru à des offres à commandes nationales/locales ou une augmentation des pouvoirs de passation de marchés permettrait d'optimiser les ressources.

13. **Identification et évaluation des risques.** Nous avons observé qu'on a recours à des moyens ponctuels pour atténuer les risques associés à la gestion des fonds locaux; nous avons par exemple constaté que les conditions d'autorisation et les niveaux de surveillance variaient en fonction de la nature et de la valeur des opérations. Pourtant, une approche globale de l'identification et de l'atténuation des risques n'a pas encore été énoncée. Même si la surveillance est considérée comme un aspect primordial de la bonne gestion des risques, son importance et sa rigueur varient considérablement d'un endroit à l'autre. De plus, la diversité des moyens retenus fait que les résultats ne peuvent pas être compilés ni utilisés pour identifier les secteurs qui présentent plus de risques ou qui pourraient justifier des pouvoirs plus importants (moins grande aversion pour le risque).

14. **Efficiences des processus.** L'efficacité du processus d'acquisition/de paiement pourrait être améliorée. La vérification nous a permis de faire les constats suivants :

- Même si le Ministère encourage l'utilisation des cartes d'achat, auxquelles il a davantage recours, il n'a pas fixé d'objectifs à cet égard, et le degré d'utilisation des cartes varie considérablement d'un endroit à l'autre. Selon les résultats d'une comparaison des méthodes de paiement utilisées par d'autres administrations/ministères, il semble que l'on pourrait faire des économies appréciables en maximisant l'utilisation des cartes d'achat – selon une étude du département de la Défense (DoD) des États-Unis, les économies seraient de l'ordre de 30 \$ par opération, remises comprises. Ainsi, certaines organisations se sont donné comme objectif de payer jusqu'à 95 p. 100 de leurs achats de faible valeur avec des cartes d'achat, et elles y arrivent. Il faudra effectuer une autre étude pour déterminer les économies par opération que pourraient réaliser le MDN et les FC. Si l'on se fie à l'expérience du DoD, toutefois, une maximisation de l'utilisation des cartes d'acquisition par les trois CEMA pourrait procurer des économies de plus de 12 M\$ par an.
- Les meilleures pratiques tendent à privilégier le transfert de responsabilités en matière d'engagement de dépenses. Toutefois, la fusion ou la centralisation du traitement des factures accroît l'efficacité du processus. La fusion réduit les besoins en matière de formation, elle évite des problèmes de suppléance et de relève et elle devrait accroître le degré de conformité aux politiques. Elle devrait aussi mener à la production de renseignements plus uniformes, plus fiables et plus complets. Un organisme militaire a rapporté que son service centralisé de paiement des factures a vu sa productivité augmenter de 35 p. 100 ces trois dernières années. Cet organisme a utilisé 591 personnes pour payer 4,4 millions de factures; alors que plus de 1 700 personnes ont été associées au règlement de 0,5 million de factures pour les trois CEMA pendant l'AF 2002. Si ces

personnes ont consacré 10 p. 100 de leur temps à traiter des factures, un gain de productivité prudent de 35 p. 100 équivaldrait à plus de 4 M\$⁴. Si l'on applique ces économies aux 3 000 personnes du Ministère qui ont un identificateur d'utilisateur de compte créditeur, les économies pourraient dépasser 7 M\$.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

15. Des améliorations technologiques et des modes d'affaires électroniques permettraient d'obtenir, à court et à long terme, des gains en matière d'efficacité, de responsabilisation et de contrôle. En voici des exemples :

- automatisation de la documentation des délégations de pouvoirs et substitution des signatures électroniques d'autorisation aux signatures manuscrites;
- maximisation de l'utilisation des cartes d'achat pour les paiements à faible risque;
- définition et application de normes d'administration financière;
- diminution des chevauchements de systèmes et amélioration des interfaces entre les divers systèmes du MDN utilisés dans les acquisitions (SCFG, AS AFC, SGGFC, p. ex.) pour accroître la transparence, l'exactitude et l'efficacité de traitement des opérations et réduire les fastidieux rapprochements de données venant de plusieurs systèmes;
- examen des opportunités et des avantages liés à la fusion du traitement des factures.

16. Les politiques méritent d'être étoffées ou précisées dans plusieurs domaines comme les marchés, la comptabilité des opérations et des engagements de type utilisateur-payeur et les exigences de l'article 33 en matière de vérification des comptes. De plus, il faudrait définir un moyen pour signaler et corriger les politiques et les références contradictoires ou périmées. Une politique mieux définie dans ces domaines permettrait d'améliorer l'information de gestion, de faciliter le respect des règles et de réduire les risques d'erreur et de fraude.

17. Il faudrait développer une approche plus intégrée de la gestion des risques qui permettrait de définir les risques critiques et les niveaux de tolérance acceptables en ce qui concerne la gestion des fonds locaux. Une méthode de surveillance globale et automatisée aiderait à identifier les secteurs à plus haut risque et faciliterait la définition de stratégies d'atténuation.

⁴ Estimation fondée sur un coût total approximatif de 71 000 \$ par sdt/cpl ou employé civil nommé pour une période indéterminée (Manuel des coûts standard de 2003-2004).



18. Le « Résumé des recommandations » qui figure plus loin présente les principales entités responsables de prendre des mesures à l'égard des recommandations. Ces entités, et notamment le SMA(Fin SM) et le SMA(Mat), devraient donner l'exemple et énoncer ou préciser des politiques et des procédures pour donner suite aux recommandations. L'adoption des solutions proposées dépendra toutefois de la contribution et du soutien des CEMA et d'autres N1.

PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

19. Comme le montre le plan d'action de la direction présenté à l'annexe G, des mesures ont été prises pour donner suite à bon nombre de nos recommandations. Des mises à niveau et des améliorations des systèmes et de leurs interfaces aideront à accroître les capacités de rapport et à mettre ainsi à la disposition de la direction des renseignements complets et suffisamment intégrés pour répondre à des besoins en évolution. De nouvelles directives sur le codage financier et la gestion des dépenses sont en train d'être élaborées. Avec un renforcement prochain du processus de certification des gestionnaires de ressources, ces mesures permettront à tous ceux à qui l'on confie la gestion de fonds de disposer des outils de base nécessaires. En outre, de nouvelles directives fonctionnelles à l'intention des contrôleurs et un renforcement du rôle et des responsabilités des contrôleurs aideront à faire en sorte que la gestion des fonds locaux fasse l'objet d'une surveillance adéquate et d'un examen critique.



INTRODUCTION

OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION

Déterminer :

- si les fonds locaux sont gérés en conformité avec la LGFP et les politiques du CT et du Ministère;
- si les renseignements utilisés dans la production de rapports, la surveillance du rendement et la prise de décisions de gestion sont exacts et pertinents;
- si les stratégies et les pratiques de gestion des risques liées à la gestion des fonds locaux sont appropriées;
- si l'efficacité de la gestion des fonds locaux pourrait être améliorée.

Les critères clés d'évaluation de ces objectifs sont présentés à l'**annexe A**.

PORTÉE

La vérification a porté sur l'emploi des fonds locaux de fonctionnement et de maintenance contrôlés par des gestionnaires des CEMA⁵. Les dépenses correspondantes ont représenté 1,1 G\$ pendant l'AF 2001 et 1,2 G\$ pendant l'AF 2002.

MÉTHODOLOGIE

Afin de recueillir suffisamment d'éléments probants pour parvenir à une conclusion au sujet des objectifs de la vérification, nous avons fait :

- ▶ une évaluation des risques en vue de recenser d'éventuels domaines de préoccupation;
- ▶ des visites en neuf endroits représentatifs des armées, des tailles de budget et des rôles (quartiers généraux, bases, escadres et unités opérationnelles). Ces visites comportaient l'une ou l'autre des activités suivantes :
 - un examen détaillé des documents relatifs à diverses opérations de paiement choisies par échantillonnage statistique et échantillonnage dirigé

⁵ La vérification a porté plus précisément sur les opérations qui correspondent dans le SCFG à des utilisations de fonds locaux « L » (par opposition aux fonds ministériels « M ») des articles courants 02-09 dont le responsable (le centre financier) relève d'un des trois CEMA (c.-à-d. le CEMFM, le CEMAT ou le CEMFA).



- des consultations de groupes permettant de quantifier les opinions des personnes directement associées aux acquisitions locales
 - des entrevues avec des contrôleurs, des gestionnaires de groupes de soutien (GC, Approvisionnement, Transport) et d'autres gestionnaires de CR
 - des séances d'information à l'intention de la direction locale au cours desquelles les observations de l'équipe de vérification ont été présentées et discutées
- une analyse des données à l'aide d'outils et de techniques de vérification informatisés (OTVI) en vue de commencer à définir des indicateurs de « surveillance continue » qui seront utilisés par le personnel du CS Ex et des bases;
- un examen de rapports antérieurs pour relever les tendances et les progrès accomplis en matière de gestion des fonds;
- une analyse comparative auprès d'autres ministères fédéraux et organismes militaires pour recenser les meilleures pratiques.

STRUCTURE DU RAPPORT

Afin de rendre compte des résultats, les questions à l'étude ont été présentées en fonction de cinq domaines :

- conformité aux politiques;
- délégation de pouvoirs;
- exactitude et pertinence des renseignements;
- identification et évaluation des risques;
- efficacité des processus.

Ces domaines sont interdépendants. Par exemple, avant de déléguer des pouvoirs, il faut faire une évaluation approfondie des risques associés à un type donné d'opération, en s'appuyant sur des renseignements exacts et pertinents. Les décisions en matière de délégation peuvent ensuite avoir une incidence sur l'efficacité du processus et même sur le niveau de conformité aux politiques. Compte tenu de ces liens d'interdépendance, les renseignements complémentaires détaillés que nous avons présentés dans une section auraient fort bien pu figurer dans d'autres.

Même si le rapport porte principalement sur les secteurs potentiels d'amélioration, nous reconnaissons que des progrès notables ont déjà été faits dans la gestion des fonds locaux. L'**annexe B** présente de nombreuses réalisations importantes qui ont vu le jour depuis 1986.

L'une des principales recommandations du rapport est que les risques associés à la gestion des fonds locaux devraient être identifiés et évalués à l'aide de meilleurs outils de surveillance. À cet égard, le rapport fait état de techniques comme la surveillance proactive ou dirigée et l'utilisation d'indicateurs de surveillance continue. Bien qu'ils soient encore au stade de développement, des indicateurs types qui pourraient être appliqués à la surveillance continue sont présentés à l'**annexe C**. L'amélioration de la surveillance permettra au Ministère de voir si les investissements dans la formation, les communications et la technologie ont été rentables et d'identifier les secteurs à risque qui devraient retenir davantage son attention.

On fait référence aux observations des groupes de consultation tout au long du rapport. Même si ces observations ne sont pas statistiquement significatives, elles donnent une idée de l'opinion et des préoccupations des premiers intéressés. Un résumé des observations des groupes de consultation est présenté à l'**annexe D**.

Nous avons également voulu tirer profit d'autres expériences. Pour ce faire, nous avons effectué une analyse comparative pour recenser les meilleures pratiques potentielles dans le domaine de la gestion des fonds. Même si certaines des pratiques observées ne peuvent pas être adoptées telles quelles à la Défense, elles ont été signalées tout au long de ce rapport pour qu'on les envisage et elles sont résumées à l'**annexe E**.

L'**annexe F** contient les principaux sigles et acronymes utilisés dans le rapport. Enfin, l'**annexe G** présente le plan d'action détaillé de la direction visant à donner suite aux recommandations énoncées dans le rapport.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS ET RECOMMANDATIONS

CONFORMITÉ AUX POLITIQUES

Même si la grande majorité des opérations échantillonnées se sont révélées conformes à la LGFP et aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère relatives à la gestion des ressources, le niveau de non-conformité – 7,4 p. 100 – semble appréciable et il dépasse les taux cibles fixés par certains autres ministères fédéraux.

Caractéristiques des cas de non-conformité	Fréquence
Mauvais paiement – mauvais fournisseur, mauvais montant	0,4 %
Non-respect de la LGFP – attestation manquante ou insuffisante (art. 34)* <ul style="list-style-type: none"> – 2 paiements anticipés importants (600 et 700 k\$) et 8 de moindre importance. – Variations considérables de la rigueur d'application de l'art. 34, souvent sans moyen apparent de confirmation (réception ou prix). – Un CAFE de 630 k\$ créé sans preuve de livraison avant la fin de l'exercice et contrepassé plusieurs mois après. 	4,2 %
Non-respect d'autres politiques – Dépassement de pouvoirs de passation de marchés (5 k\$) <ul style="list-style-type: none"> – Cas de fractionnement de marchés, de dépassement des limites de commande et d'utilisation incorrecte d'offres à commandes. 	2,7 %
Erreurs administratives – Documents manquants	1,4 %
Ensemble	7,4 %
<ul style="list-style-type: none"> – Au total, 521 opérations ont été examinées. – Certaines étaient non conformes à plus d'un titre. 	

Des échantillons statistiques ont été tirés en six endroits, puis évalués du point de vue de l'exactitude des paiements, de la conformité des autorisations, de la validité des marchés et de la suffisance des pièces justificatives.

Le tableau ci-contre montre que le taux global de non-conformité dans les six endroits a été de 7,4 p. 100, le taux de non-conformité allant de 4 p. 100 à 13 p. 100 selon les endroits. Des variations significatives de la fréquence des erreurs ont également été observées entre les unités d'une même base/escadre.

Si l'on applique le taux global de non-conformité à la totalité de la population échantillonnée (320 M\$), la valeur estimative des opérations non conformes s'élève à 23 M\$.

En appliquant le même taux de non-conformité à la totalité des fonds locaux gérés par les trois CEMA (1,1 G\$), la valeur estimative des opérations non conformes est de 81 M\$. Toutefois, les importantes variations observées d'un endroit à l'autre ne nous permettent pas de faire cette extrapolation avec certitude.

* Confirmation de l'exécution du marché et du prix.



Conformité aux politiques (suite)

SITUATION ACTUELLE

Contrairement aux deux autres ministères consultés, le MDN n'a pas fixé de taux cible de conformité ni défini clairement des caractéristiques de conformité « critiques ». Cela explique que chacun des endroits visités appliquait des normes différentes et que les résultats des vérifications locales ne peuvent pas être totalisés pour donner un taux global de conformité, ni d'ailleurs être comparés pour faire ressortir les endroits qui devraient faire l'objet d'un examen plus minutieux et de mesures correctives.

Validité des marchés

Nous avons observé que les gestionnaires locaux s'efforcent d'optimiser les ressources dans leurs achats, ce que confirment d'ailleurs les groupes de consultation. Partout, on insiste sur le recours à la concurrence, et les prix proposés sont pour la plupart dûment documentés. La majorité des problèmes que nous avons observés dans le cadre de la vérification concernaient des opérations de moins de 25 k\$. On accorde avec raison plus d'attention aux opérations de plus grande valeur.

Des irrégularités (dépassement de pouvoir de passation de marchés, fractionnement de marchés, dépassement de limites de commande, utilisation incorrecte d'offres à commandes, etc.) ont été observées à des degrés divers dans tous les endroits visités. Le souci de faire vite a souvent été invoqué pour justifier les cas de non-conformité. Pourtant, les achats en question – une commande fractionnée de meubles à la fin d'une année, par exemple – ne paraissaient pas urgents sur le plan opérationnel.

Les achats répétitifs ne sont pas toujours assimilés à des marchés de plus de 5 k\$. Par exemple, on ne sait pas au juste quel est le pouvoir requis quand plusieurs personnes doivent suivre ensemble un cours dont le coût est inférieur à 5 k\$ par personne, mais dont le coût total excède ce seuil. Les besoins périodiques comme ceux qui s'observent dans le domaine des services d'alimentation sont à l'origine d'une confusion similaire pour ce qui est de la valeur totale des marchés et des pouvoirs de passation de marchés requis.

Pour les opérations de moins de 5 k\$, nous n'avons pas été en mesure de confirmer que les pouvoirs de passation de marchés avaient été correctement exercés, soit parce que les dossiers de délégation de pouvoirs étaient incomplets, soit parce que les documents justificatifs étaient insuffisants. La nécessité de documenter les pouvoirs de passation de marchés de faible valeur sans utilisation de cartes d'achat n'a pas été clairement définie encore.

Respect des exigences de la LGFP

Il est difficile de dire si les dispositions de l'article 32 de la LGFP (engagement de dépenses et contrôle des engagements) sont respectées, soit parce que la délégation de ce pouvoir n'est pas clairement documentée, soit parce qu'il n'y a pas de piste de vérification claire à l'égard des personnes qui engagent les dépenses. Cela est particulièrement vrai des opérations de faible valeur sans utilisation de cartes d'achat.

Le respect des dispositions de l'article 34 de la LGFP (confirmation de l'exécution du marché et du prix) a varié considérablement. Dans les opérations échantillonnées, nous avons relevé 10 cas où le paiement avait été fait avant que les biens soient reçus (deux d'entre eux concernaient d'importants paiements anticipés de services publics – d'une valeur totale de 1,3 M\$ – à la fin de l'année). Nous avons également observé que, en deux endroits, des frais de nettoyage étaient régulièrement payés d'avance, même si le contrat ne stipulait rien de tel.

Nous avons relevé plusieurs cas où les renseignements donnés sur des factures ou des bordereaux d'expédition et les mesures prévues pour constater la réception des biens ne permettaient pas de confirmer que les biens avaient été reçus et que le prix était conforme au contrat. Cela était particulièrement vrai des sections du Génie construction, qui règlent parfois des factures non détaillées, sans disposer d'autres documents justificatifs. Dans l'ensemble, les signatures exigées par l'article 34 étaient généralement obtenues dans les endroits visités; la rigueur des validations préalables à l'attestation variait toutefois considérablement.



Conformité aux politiques (suite)

Nous avons observé que les exigences de l'article 33 de la LGFP (autorisation de paiement) étaient inégalement respectées. Certains endroits disposaient de processus de vérification évolués, tandis que d'autres s'efforçaient de définir une approche ou ont indiqué qu'ils n'avaient pas les ressources voulues pour s'acquitter de cette responsabilité.

CAUSES DE NON-CONFORMITÉ

Souvent, les pouvoirs ne sont pas clairement délégués ni documentés, ce qui est une source de confusion. Cette question est examinée en détail dans la section suivante.

Les politiques sont dans certains cas incohérentes ou trompeuses. Par exemple, le document de délégation du Ministère limite le pouvoir de signer en vertu de l'article 33 des opérations de plus de 100 k\$ aux grades supérieurs à celui d'adjudant ou aux postes équivalents, alors que le MAF (1016-4, Paiement – Article 33 de la LGFP) attribue un faible risque aux opérations de moins de 250 k\$. De même, l'O AFC 209-24 prévoit que les demandes de remboursement de frais de voyage doivent être attestées conformément à l'article 34 par au moins un sergent ou une personne occupant un poste équivalent. Dans le MAF (1016-3), par contre, les demandes de remboursement de frais de voyage satisfont aux exigences des opérations à faible risque, ce qui signifie qu'elles peuvent être attestées par quelqu'un d'un grade inférieur. Certaines politiques relatives au pouvoir de passation de marchés sont aussi imprécises, particulièrement en ce qui concerne le fractionnement des marchés.

Le manque de formation ou d'expérience peut expliquer d'autres cas de non-conformité. Même si l'annexe B montre que des progrès ont été faits en la matière, certains membres des groupes de consultation ont indiqué qu'il restait des besoins à remplir en matière de formation.

Rôle de la vérification des comptes

Pour accroître le niveau de conformité et reconnaître et éliminer les causes de non-conformité, il faut disposer d'une méthode générale et uniforme pour faire la vérification des comptes prévue à l'article 33. Les endroits qui disposaient d'un bon système de vérification des comptes (avec rapports et

suivis) sont ceux qui ont eu les taux de conformité les plus élevés de notre échantillon statistique. Pour obtenir une couverture adéquate et éviter autant que possible les chevauchements, il est important que le rôle respectif du contrôleur du BRCM, du contrôleur de l'unité, de l'officier de l'approvisionnement, du personnel local d'examen et de l'état-major du commandement en matière de vérification soit clairement défini.

Importance de la conformité

L'importance du respect de la politique doit être soulignée, pas seulement par principe, mais pour faire en sorte que les fonds du Ministère soient utilisés d'une manière transparente, équitable et responsable, et pour éviter les opérations incorrectes, non étayées ou même frauduleuses. Les membres des groupes de consultation ont indiqué qu'ils sont souvent placés devant le dilemme d'obéir aux politiques ou à des officiers supérieurs « qui veulent obtenir des résultats ». Dans l'ensemble, seulement 39 p. 100 des membres des groupes de consultation estiment que les employés ont à répondre de leurs décisions financières (voir l'annexe D). Il faudra peut-être s'occuper de cette question pour améliorer le niveau de conformité.

MEILLEURES PRATIQUES

Un ministère fédéral a énoncé une politique détaillée sur la vérification des comptes qui est actuellement appliquée dans la région de la capitale nationale. Le niveau cible de conformité a été fixé à 96 p. 100. Il reste apparemment des problèmes à résoudre pour appliquer la politique à toutes les régions.

Un autre ministère fédéral totalise régulièrement les résultats d'un échantillon statistique en utilisant des erreurs clairement définies et un taux cible de conformité de 95 p. 100. Les régions dont les résultats excèdent un seuil acceptable doivent prendre des mesures correctives et en faire rapport.



Conformité aux politiques (suite)

RECOMMANDATIONS

<p>DFPP D Pol C</p>	<p>Une méthode générale et plus détaillée de vérification de la conformité à l'article 33 devrait être définie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la méthode retenue devrait porter notamment sur la vérification des exigences en matière de passation de marchés; - elle devrait prévoir partout l'application d'une norme uniforme, de sorte que les résultats puissent être compilés et comparés; - un suivi devrait être fait si les résultats ne sont pas déclarés ou s'ils excèdent le seuil prévu.
<p>DFPP DDMG</p>	<p>Il devrait y avoir un mécanisme permettant de reconnaître les politiques qui doivent être mises à jour ou supprimées quand une nouvelle politique est adoptée. Ce mécanisme devrait permettre aussi aux bases et aux unités de signaler les politiques et les références contradictoires ou périmées. Un avis provisoire devrait être donné, les divergences étant corrigées rapidement.</p>



DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Des conversations et un examen de documents financiers nous ont permis de constater que la délégation de pouvoirs financiers ne se fait pas uniformément au sein du Ministère. Comme on ne sait pas au juste qui doit remplir le rôle de gestionnaire de CR, la reddition de comptes s'en ressent.

SITUATION ACTUELLE

Gestionnaires et administrateurs de CR

Au niveau local, les gestionnaires de CR jouent un rôle de premier plan dans la gestion des fonds. Le document de délégation donne aux gestionnaires de CR le pouvoir de conclure des marchés, de faire des achats, de confirmer l'exécution et le prix des marchés, et de nommer des administrateurs chargés de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion financière. Dans bien des endroits, toutefois, on ne sait pas au juste qui sont les gestionnaires de CR.

Selon la définition qui en est donnée dans la matrice de délégation, un gestionnaire de CR est le titulaire d'un poste auquel on attribue un budget qui a le pouvoir d'y imputer des dépenses en vertu de la LGFP. La question consiste à savoir si une personne s'est vue *attribuer* un budget ou si elle ne fait qu'*administrer* une partie du budget. À l'un des endroits, par exemple, l'Officier du transport considérait que les trois chefs de section étaient des gestionnaires de CR disposant de fonds en vertu d'un ordre interne pour remplir leurs fonctions. Ce pouvoir n'était cependant pas constaté par écrit. Dans la plupart des autres endroits, seul l'Officier du transport était considéré comme un gestionnaire de CR, plusieurs autres personnes du groupe ayant des responsabilités administratives en matière de gestion financière. Les pouvoirs et les fonds attribués aux gestionnaires de CR étaient constatés par écrit en un endroit, mais il s'agissait là d'une exception, et il ne semble pas y avoir d'exigences à cet effet.

Dans le même ordre d'idées, les pouvoirs des administrateurs de CR ne sont pas clairement documentés ni bien compris. Nous avons relevé bien des cas où les administrateurs exerçaient les pouvoirs des gestionnaires de

CR en signant par exemple des demandes de cartes d'achat et en faisant des achats, soit directement auprès de fournisseurs, soit par l'intermédiaire de l'Approvisionnement de la base, sans y avoir été autorisés par écrit.

Lors des discussions et des consultations de groupe, beaucoup ont confirmé qu'ils ne savaient pas au juste quels pouvoirs leur étaient délégués. (Voir l'annexe D.) Une telle situation nuit à la reddition de comptes et fait qu'il est difficile de confirmer que les opérations ont toutes été dûment autorisées.

Documents éparpillés et incomplets

Les documents relatifs aux pouvoirs délégués sont éparpillés entre plusieurs BPR :

- le Contrôleur garde les fiches de spécimen de signature constatant les pouvoirs relatifs aux articles 34 et 33;
- l'Administration de la base établit souvent des listes des personnes qui disposent de pouvoirs relatifs aux demandes de remboursement de frais de voyage en vertu des articles 32 et 34;
- dans certains cas, l'Approvisionnement établit une liste des personnes qui ont le pouvoir d'imputer des achats à certains fonds; dans d'autres cas, il est tenu pour acquis que les détenteurs de CD ont tous ce pouvoir;

- L'Approvisionnement ou le Contrôleur dispose de renseignements sur les pouvoirs délégués relativement aux achats par carte, mais nul ne sait au juste si ces pouvoirs s'appliquent aussi aux achats sans utilisation de cartes;
- Le D Pol C garde les documents sur les cas dans lesquels des pouvoirs accrus de passation de marchés ont été délégués à certains membres du personnel d'une base.

Comme la majorité des délégations sont constatées dans des dossiers papier qui ne peuvent pas facilement être consultés, il n'est pas facile de savoir ou de vérifier si telle ou telle personne a les pouvoirs voulus.

Pour compliquer les choses, il arrive souvent que les personnes qui autorisent des documents par des moyens électroniques ne soient pas celles à qui on a délégué des pouvoirs.

La DFPP a récemment établi un modèle de documentation des pouvoirs délégués; quand la vérification a été faite, toutefois, le modèle en question n'avait pas encore été largement mis en œuvre.

MEILLEURES PRATIQUES

Quelques bases/escadres ont commencé à créer des bases de données pour documenter les pouvoirs délégués. L'une d'elles y a ajouté une image électronique des signatures aux fins de vérification. Pour l'instant, toutefois, aucune des solutions observées n'est vraiment complète.

Trois des ministères fédéraux consultés ont créé des bases de données électroniques à l'échelle du Ministère dans lesquelles les pouvoirs de chaque employé sont constatés. L'autorisation électronique des opérations se fait en fonction des bases de données. Dans deux cas, des signatures manuscrites sont également exigées. Les bases de données contiennent une image électronique des signatures aux fins de vérification.

RECOMMANDATIONS

DFPP	<p>Une méthode automatisée de documentation des pouvoirs des employés devrait être conçue et adoptée dans tout le Ministère. La méthode retenue devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre de préciser clairement les gestionnaires de CR et les administrateurs ainsi que les fonds dont ils ont la responsabilité; - comporter des images électroniques des signatures, ce qui éliminerait les cartes de spécimen de signature.
DGCF DFPP DDMG	<p>À plus long terme, il y aurait lieu d'étudier des moyens d'établir un lien entre les autorisations et les privilèges d'accès aux systèmes. Les opérations devraient être acheminées aux autorités compétentes pour être approuvées électroniquement. Les signatures électroniques devraient devenir la norme.</p>



EXACTITUDE ET PERTINENCE DES RENSEIGNEMENTS

Même si 98 p. 100 des opérations de dépense échantillonnées ont été bien enregistrées au départ, il est difficile de confirmer l'exactitude des renseignements sur les dépenses dans le SCFG parce qu'il n'y a pas de lien direct entre les opérations originales et les ajustements ultérieurs. De plus, la persistance de méthodes locales, et notamment de « systèmes maison », et l'existence de multiples sources non intégrées de renseignements sur les finances et les opérations font que les renseignements mis à la disposition des gestionnaires sont loin d'être parfaits.

SITUATION ACTUELLE

L'accessibilité de l'information est un domaine dans lequel des progrès considérables ont été faits (voir l'annexe B). Les gestionnaires ont maintenant accès en temps réel à une masse de renseignements. Les progrès technologiques et la volonté des gestionnaires de s'adapter à un environnement en évolution rendent presque illimitées les possibilités à cet égard. Le défi consiste à mettre à la disposition des gestionnaires des renseignements exacts, complets et suffisamment intégrés pour répondre à des besoins en évolution.

Exactitude des renseignements sur les dépenses

Les bons codes financiers du SCFG ont été attribués à 98 p. 100 des dépenses échantillonnées. Nous avons toutefois observé que les ajustements ultérieurs étaient souvent mal enregistrés, ce qui nuit forcément à l'exactitude générale des données du SCFG.

L'enregistrement des opérations de type utilisateur-payeur dans lesquelles une unité fournit des services à une autre moyennant paiement est en particulier une source de préoccupation. À l'un des endroits, les projets du Génie construction réalisés avec des ressources du Ministère, mais payés par l'unité destinataire, étaient tous considérés comme des travaux de maintenance à contrat (une écriture de compensation étant faite pour l'ETS et les matériaux de construction). À un autre endroit, on a demandé par erreur que ces opérations internes soient enregistrées comme des recettes.

Des codages inappropriés ont également été utilisés pour donner localement plus de visibilité à certaines dépenses. Par exemple, l'un des quartiers généraux a inscrit des dépenses de plus de 4 M\$ relatives à un exercice au poste « aides techniques pour handicapés » du GLG en présumant que le

GLG ne servirait pas à d'autres fins. En fait, les dépenses ont servi à payer des salaires, des vivres, du matériel, etc.

Même si les situations de cette nature n'ont pas nécessairement un effet marqué sur l'exactitude générale des comptes du Ministère, elles peuvent avoir des répercussions appréciables sur des analyses de tendances ou des comparaisons de coûts au niveau local. Par ailleurs, des rapports du Ministère sur des domaines spéciaux – l'aide aux handicapés et les recettes, par exemple – pourraient s'en ressentir de façon significative.

Fiabilité des renseignements du SCFG sur les engagements

La constatation des engagements financiers dans le SCFG permet de suivre les « soldes disponibles » et de réaffecter rapidement des fonds.

Nous avons observé que les engagements n'étaient bien enregistrés dans le SCFG qu'en peu d'endroits. Toutefois, comme il est difficile d'annuler des engagements dans le SCFG une fois qu'ils y ont été entrés, beaucoup utilisent à cette fin des systèmes locaux ou des « systèmes maison ». D'autres choisissent plutôt de créer des engagements « collectifs » dans le SCFG avant d'être tenus légalement de faire un paiement.

L'ASAF (qui crée un engagement dans le SCFG dès qu'un bon de commande est établi) et le rôle U19 des cartes d'achat (qui crée un engagement pour toute opération par CA impayée) ne sont guère utilisés pour les achats locaux.

Cela nuit à la fiabilité des données du SCFG quand on veut déterminer le « solde disponible » du Ministère.



Exactitude et pertinence des renseignements (suite)

Pertinence des données de gestion

À l'heure actuelle, la plupart des renseignements dont les gestionnaires ont besoin pour prendre des décisions se trouvent dans des systèmes non intégrés. Bien des opérations doivent être enregistrées deux fois : dans le SCFG et dans des systèmes d'information de gestion (SIG) fonctionnels comme le SGGFC dans le cas du Génie construction et l'Unitrack dans le cas des Services d'alimentation. En plus de créer un fardeau administratif de comptabilisation et de rapprochement, cette situation fait que les renseignements risquent plus d'être inexacts et incomplets.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, de nombreux gestionnaires continuent de se fier à des « systèmes maison ». Le manque d'information ou la résistance au changement font souvent que les systèmes du Ministère ne sont pas utilisés à leur pleine capacité. Même si les « systèmes maison » répondent souvent aux besoins locaux, leur utilisation restreint la visibilité des données à l'échelle du Ministère et peut retarder le perfectionnement des systèmes du Ministère.

Par suite des transferts de responsabilités en matière d'achat, il y a moins de données d'ensemble sur les besoins à l'échelle des bases. Cela n'aide par l'Approvisionnement à conclure ou à renégocier des marchés ou des offres à commandes. Ces renseignements pourraient être tirés de l'AS AFC; à l'époque où la vérification a été faite, toutefois, ce système n'était pas encore largement utilisé pour les achats faits avec des fonds locaux.

Dans la planification des activités, les fonds sont attribués à des activités et à des résultats; dans le SCFG, par contre, les dépenses sont principalement enregistrées en fonction de la nature des ressources utilisées. Il est à peu près impossible pour les bases/escadres d'établir un lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus. Cela n'aide pas à mesurer le rendement et limite l'utilité des données du SCFG dans les décisions en aval sur la gestion des ressources.

MEILLEURES PRATIQUES

Dans au moins trois des organisations consultées, on se sert d'un module d'acquisition pour tous les achats sans utilisation de CA, ce qui permet de créer un engagement financier pour chaque bon de commande autorisé et d'obtenir des renseignements sur les acquisitions à l'échelle de l'organisation.

L'un des ministères fédéraux enregistre tous les jours les achats par CA en téléchargeant un relevé des opérations fourni par la banque.

Le système de catalogage électronique qu'utilise l'un des organismes crée des codes financiers par défaut pour le centre de coûts et le GLG.

L'une des organisations a privilégié récemment une approche d'entreprise dans la mise en place d'un nouveau système pour les finances, l'approvisionnement et le personnel qui lui a permis de remplacer 64 systèmes locaux ou régionaux et de standardiser les renseignements disponibles.

RECOMMANDATIONS

DFPP	<p>Des directives plus claires devraient être données au sujet du codage, particulièrement dans les situations de type utilisateur-payeur, et des engagements. Il faudrait insister sur l'importance de l'exactitude de la saisie des données.</p> <p>La méthode de vérification des comptes en vertu de l'article 33 qui a été mise au point devrait prévoir une validation du codage.</p>
DGCF DDMG	<p>À plus long terme, il faudrait énoncer des stratégies pour mieux intégrer les données financières et les données opérationnelles et trouver un moyen de documenter et de réduire les chevauchements de systèmes.</p>



IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES RISQUES

Nous avons observé que la gestion des risques fait intervenir des moyens ponctuels et que les conditions d'autorisation et les niveaux de surveillance varient. Pourtant, une approche globale de l'identification et de l'atténuation des risques n'a pas encore été développée dans le domaine de la gestion des fonds locaux. Nous recommandons qu'on adopte une approche qui permette de maximiser la surveillance continue et la surveillance des secteurs à risque élevé.

Situation actuelle

Comme le montre l'annexe B, la surveillance est de plus en plus utilisée dans la détection et l'atténuation des risques. Les armées font toutes, à des degrés divers, des visites d'aide d'état-major ou des inspections de commandement. À plusieurs endroits, on applique une démarche axée sur le risque à la surveillance locale et on suit de plus près les opérations qui font intervenir par exemple de nouveaux utilisateurs ou des fournisseurs inhabituels, ou dont la valeur est élevée. Toutefois, les méthodes utilisées varient quant à leur forme et à leur rigueur, et on ne peut donc pas s'y fier pour reconnaître les secteurs qui mériteraient plus d'attention.

Pour réduire les risques, les pouvoirs définis par le Ministère et les autorités locales varient selon la nature des achats. Par exemple, seules quelques personnes à chaque endroit peuvent autoriser les marques d'hospitalité, les cotisations, l'aide temporaire et d'autres services. De même, de nombreux gestionnaires restreignent les achats de produits par le personnel aux articles courants. Toutefois, comme les pouvoirs délégués sont imprécis et que la surveillance est limitée, il est difficile de savoir si ces restrictions sont respectées.

Les comités de gestion des ressources jouent un rôle actif en faisant un examen critique des besoins et des dépenses, ce qui permet d'atténuer les risques de dépassements ou de mauvaise utilisation des fonds. Ici encore, toutefois, la rigueur des mesures appliquées varie d'un endroit à l'autre, et les pratiques actuelles de surveillance et de rapport empêchent les quartiers généraux de reconnaître les endroits où les mesures d'examen sont insuffisantes.

Bref, le Ministère doit se donner une approche plus rigoureuse de la gestion des risques. Des méthodes informatisées faisant appel par exemple à des OTVI offrent d'intéressantes possibilités. Deux d'entre elles sont examinées ci-dessous : les *indicateurs de surveillance continue* et la *surveillance des éléments à risque élevé*.

Indicateurs de surveillance continue

Les indicateurs électroniques peuvent fournir un bon moyen de suivre des changements ou d'indiquer que des changements sont requis. Utilisés à bon escient, ces indicateurs facilitent la prise de décisions et aident à contrer l'inertie. Ils permettent de mesurer le rendement en fonction de repères et d'objectifs. Doublés d'une bonne analyse et de bonnes mesures de réaction, ils peuvent jouer un rôle efficace dans la gestion des risques.

Dans cette vérification, nous avons exploré des indicateurs électroniques susceptibles de mettre en évidence des secteurs méritant attention (voir l'annexe C). Ces indicateurs donnent une première idée des variations observées d'un endroit à l'autre ou dans le temps dans des domaines comme l'efficacité, la gestion budgétaire et la conformité aux politiques. Les circonstances qui peuvent avoir une incidence sur les résultats à un endroit donné sont nombreuses. À l'usage et avec le temps, la direction devrait en venir à reconnaître facilement les variations explicables et celles qui méritent attention.

Au moment de définir des indicateurs, il est important de considérer la nature des interventions subséquentes. Nous avons par exemple observé le respect des délais de paiement dans l'échantillon statistique. Dans le SCFG, un intérêt est automatiquement versé (à quelques exceptions près) quand le règlement d'une facture demande plus de 30 jours. À l'un des endroits, on inscrivait la mauvaise date quand on entrait les factures pour ne pas payer d'intérêt. Dans de telles circonstances, si l'intérêt payé est le seul indicateur de respect des délais, on risque de ne pas avoir une bonne idée de la situation. Dans notre échantillon statistique, 49 p. 100 des factures n'étaient pas datées sur réception (ce qui empêche de déterminer la date correcte de paiement) ou la date entrée dans le SCFG était incorrecte. L'exactitude de l'indicateur relatif au respect des délais de paiement est donc actuellement discutable.



Identification et évaluation des risques (suite)

Une surveillance des indicateurs et l'application de mesures de suivi devraient aider à accroître l'exactitude et l'efficacité du processus.

Surveillance des secteurs à risque élevé

L'équipe de vérification a eu recours à la surveillance des éléments à risque élevé pour confirmer l'existence et la valeur minimale de certaines erreurs dans une population « à risque élevé ». Des échantillons ont été tirés en fonction de caractéristiques correspondant à une probabilité d'erreur accrue. Nous avons par exemple considéré que les paiements établis à la même date, par le même centre de coûts et à l'ordre du même fournisseur pouvaient être un indice de fractionnement de marché et, par conséquent, de dépassement de pouvoirs de passation de marchés.

Le tableau ci-dessous présente les résultats que nous avons obtenus pour les quatre secteurs à risque élevé qui ont été examinés dans le cadre de cette vérification. Les résultats d'un exercice de cette nature ne peuvent pas servir à extrapoler un taux d'erreur; ils donnent néanmoins une indication de la valeur minimale des erreurs au sein de la population. Même si nous n'avons pas découvert de caractéristiques qui permettent de reconnaître infailliblement les erreurs, la méthode fournit un bon moyen de porter attention aux opérations où les risques d'erreurs sont plus élevés.

<u>Sommaire quantitatif de la surveillance des secteurs à risque élevé</u>	Caractéristiques	Cas examinés	Erreurs/Cas incorrects
Erreurs/mesures incorrectes			
<u>Paiements de fin d'exercice erronés ou discutables</u> Deux importants paiements anticipés de services publics, CAFE pour PTLIF et CAFE pour travaux de construction incomplets	Un important paiement de fin d'exercice ou un fournisseur dont les ventes sont concentrées à la fin de l'exercice	57	28 3 363 000 \$
<u>Paiements mal entrés ou non justifiés</u> Deux paiements de plus de 75 k\$ pour lesquels les pouvoirs d'acquisition et de passation de marchés n'étaient pas dûment documentés par écrit	Paiement le plus important d'un fournisseur au moins 10 fois plus élevé que le deuxième plus important paiement	42	7 244 000 \$
<u>Fractionnement de paiements</u> Dans la majorité des cas, la valeur totale des paiements était relativement peu élevée (6 à 12 k\$)	Plusieurs factures ou paiements par CA pour le même centre de coûts, la même date et le même fournisseur – paiement total >5 k\$	113	27 226 000 \$
<u>Paiements en double</u> La valeur monétaire des erreurs était relativement peu élevée. Les erreurs tenaient souvent à ce qu'on avait payé la copie télécopiée et l'original des factures.	Même numéro de facture et même montant	57	28 49 000 \$



Identification et évaluation des risques (suite)

POSSIBILITÉS À CONSIDÉRER

En étant mieux à même de surveiller et de gérer les risques, le Ministère pourrait envisager d'accroître des pouvoirs dans plusieurs secteurs. Les membres des groupes de consultation et les gestionnaires ont été nombreux à dire que les pouvoirs méritaient d'être accrus dans un domaine en particulier, celui de la passation de marchés. Beaucoup trouvaient que la limite de 5 k\$ qui est actuellement imposée aux gestionnaires de CR et aux administrateurs trahit une aversion excessive pour le risque. Une amélioration des moyens appliqués à la surveillance des fractionnements de marché ou des irrégularités contractuelles pourrait favoriser un accroissement de ce pouvoir.

L'utilisation de moyens de surveillance électronique dans la gestion des risques offre des possibilités considérables. Comme nous l'avons

mentionné, l'équipe de vérification a fait un essai préliminaire pour mettre au point deux nouveaux outils : la *surveillance des éléments à risque élevé* et les *indicateurs de surveillance continue*. Une fois perfectionnés, ces outils présenteront un intérêt indiscutable. Il faudra pour cela :

- recenser les principaux secteurs à risque;
- associer les intéressés à la définition de seuils et de repères;
- faire un examen préliminaire des résultats pour reconnaître les facteurs qui faussent les données;
- perfectionner, revoir et mettre à jour continuellement le processus.

RECOMMANDATIONS

DGCF DDMG	Développer une approche globale visant à identifier et à atténuer les risques associés à la gestion des fonds locaux. L'approche devrait comporter des moyens automatisés permettant d'assurer une surveillance continue de certains secteurs clés et d'exercer une surveillance dirigée des secteurs à risque élevé. Le CS Ex est prêt à apporter son aide dans cette démarche.
--------------	--

EFFICIENCE DES PROCESSUS

L'équipe de vérification a relevé plusieurs pratiques qui pourraient améliorer l'efficacité de la gestion des fonds locaux. Certaines d'entre elles pourraient être mises en place à brève échéance et à peu de frais. D'autres exigeraient une planification à plus long terme et la volonté de modifier des processus opérationnels fondamentaux. La mise en œuvre en reviendrait principalement au SMA(Fin SM) et au SMA(Mat); d'autres chefs fonctionnels devraient toutefois être associés à ces efforts si l'on veut parvenir à une solution optimale.

Des gains d'efficacité pourraient être obtenus à court terme dans deux domaines : l'utilisation des cartes pour les achats à faible risque et de faible valeur, et la fusion du traitement des factures.

À plus long terme, les progrès dans le domaine des modes d'affaires électroniques comme la délégation, l'autorisation et la validation électroniques offrent une foule de possibilités.

UTILISATION ACCRUE DES CARTES D'ACHAT

Situation actuelle

Comme le montrent les indicateurs de surveillance continue (voir l'annexe C), le volume actuel d'utilisation des cartes d'achat (CA) au MDN varie considérablement.

La vérification nous a permis de constater que les CA avaient servi à acquitter à l'un des endroits plus de 85 p. 100 des opérations de moins de 5 k\$ pendant l'AF 2003; à un autre endroit, cette proportion s'établissait à moins de 13 p. 100. À certains endroits, les CA sont donc le mode de paiement privilégié alors qu'ailleurs, elles servent uniquement en cas d'urgence.

Pendant l'AF 2003, le taux global d'utilisation des CA par les CEMA pour les opérations de moins de 5 k\$ a été de 40 p. 100.

Arguments en faveur d'un changement

Quand le règlement d'un paiement se fait par CA, les renseignements relatifs à l'opération sont transmis électroniquement au système financier du MDN aux fins de paiement. Les paiements incorrects, les paiements en retard et les paiements en double occasionnés par les erreurs de saisie manuelle de données sont beaucoup moins nombreux.

Les achats par CA du Ministère pour un mois donné sont réglés d'un seul coup, ce qui réduit beaucoup le nombre de chèques à émettre et la nécessité de former des employés pour traiter les factures. Selon une étude du DoD, le paiement par CA plutôt que par facture procure des économies de 20 \$US par opération.⁶ Il faudrait faire une étude pour voir quelles seraient les économies que le MDN et les FC pourraient faire, mais, si des résultats analogues étaient obtenus au Canada, les CEMA économiseraient de plus 12 M\$ par an en maximisant

MEILLEURES PRATIQUES

L'un des ministères fédéraux a indiqué qu'il utilisait actuellement les CA pour 90 à 95 p. 100 des opérations « à faible risque » (5 k\$ pour les biens et 10 k\$ pour les services, jusqu'à concurrence de la valeur maximale des commandes subséquentes). Les données étant téléchargées quotidiennement de la banque, les engagements sont mis à jour rapidement.

Selon un rapport de 2003 du General Accounting Office des États-Unis, le DoD estime que 95 p. 100 de ses achats de moins de 2,5 k\$ ont été faits avec des cartes d'achat pendant l'AF 2001.

⁶Rapport final du Groupe de travail sur les cartes d'acquisition du DoD, 27 juin 2002.

FUSION DU TRAITEMENT DES FACTURES

Situation actuelle

À l'heure actuelle, le paiement des factures se fait de diverses façons. Certaines bases/escadres ont créé des « centres de traitement » qui s'occupent de la saisie des données des factures. Les unités qui ont un important volume d'achats (le GC et l'Approvisionnement, par exemple) ont leur propre « centre de traitement », alors que les autres utilisent le « centre de traitement » du Contrôleur. Ailleurs, chaque gestionnaire de CR est entièrement responsable du paiement de ses factures. Pour certains de ces gestionnaires, il s'agit là d'une tâche secondaire non prioritaire. De plus, comme chacun a peu de factures à traiter, il est difficile pour certains de rester compétents et exacts. Il arrive même parfois que des paiements soient en retard parce que l'unique personne responsable du paiement des factures d'une unité est absente.

Pendant l'AF 2002, plus de 1 700 personnes (identificateurs d'utilisateurs distincts) ont été associées au règlement de 500 000 factures pour les trois CEMA. Dans l'ensemble du MDN, plus de 3 000 personnes ont un identificateur d'utilisateur qui les autorise à régler des factures.

Le coût unitaire de règlement des factures n'a pas été mesuré, et l'on n'a pas fixé d'objectif de productivité sous ce rapport.

Arguments en faveur d'un changement

En consolidant le traitement des factures, on pourrait réduire le nombre de personnes qui reçoivent une formation spéciale pour faire cette tâche. Les employés étant moins dispersés, cela éviterait des problèmes de suppléance et de relève, et la formation en cours d'emploi deviendrait une solution plus plausible. Enfin, la fréquence des paiements en retard ou inexacts diminuerait probablement.

Si les personnes qui assurent actuellement le règlement des factures des CEMA consacrent 10 p. 100 de leur temps à cette tâche, un gain de productivité de 35 p. 100 grâce à la fusion – comme cela s'est produit au MoD – entraînerait au minimum une réduction des coûts de traitement de 4 M\$⁷. Si l'on appliquait ces économies aux 3 000 personnes du Ministère qui ont un identificateur d'utilisateur de comptes créditeurs, les économies pourraient dépasser 7 M\$.

MEILLEURES PRATIQUES

La Defence Bill Agency (DBA) offre au ministère de la Défense (MoD) du Royaume-Uni des services centralisés de comptabilité, de règlement de factures et de facturation. Pendant l'AF 2002, 591 personnes ont payé 4,4 millions de factures, ce qui représentait un gain de productivité de 35 p. 100 en trois ans. Le MoD s'est fixé comme objectif de réduire ses coûts par facture de 15 p. 100 encore d'ici 2004.

Des études comparatives antérieures du CS Ex ont montré que 75 p. 100 des entreprises observées appliquent à leurs comptes créditeurs une approche de « services communs » ou une approche fusionnée.

L'une des entreprises a fusionné huit sections de comptes créditeurs en un centre de services communs, ce qui a fait passer l'effectif des comptes créditeurs de 1 200 à 110. Le centre traite de 20 à 25 millions d'opérations par an.

⁷ Estimation fondée sur un coût total approximatif de 71 000 \$ par sdt/cpl ou employé civil nommé pour une période indéterminée (Manuel des coûts standard de 2003-2004).



VERS L'ADOPTION DE MODES D'AFFAIRES ÉLECTRONIQUES

Alors que des progrès peuvent être faits à court terme dans les deux domaines examinés précédemment, l'adoption de modes d'affaires électroniques demandera plus de temps. Jusqu'ici, les efforts du Ministère en cette matière ont principalement porté sur le traitement des paiements. Pour tirer pleinement profit de solutions entièrement électroniques, il faudra envisager une planification à plus long terme et prévoir des ressources plus importantes. Cela peut toutefois se faire par étapes, et beaucoup de ces étapes ont déjà été franchies dans d'autres ministères. À court terme, il faudrait explorer la délégation, l'autorisation et la validation électroniques.

Situation actuelle

Comme nous l'avons vu dans une section antérieure, les documents relatifs aux délégations de pouvoirs au MDN se trouvent pour la plupart sur support papier et ils sont souvent éparpillés.

Les autorisations électroniques ne sont pas normalement liées à des pouvoirs délégués – par exemple, l'attestation exigée par l'article 34 dans le SCFG n'est pas valide en vertu de la LGFP. À l'heure actuelle, les employés qui donnent des autorisations électroniques en vertu de l'article 34 n'ont pas besoin d'avoir un pouvoir délégué en vertu de la LGFP. Le Claims-X fait exception, les demandes de remboursement étant envoyées électroniquement à une personne ayant reçu par délégation des pouvoirs en vertu de l'article 32 ou de

l'article 34. Malgré cela, une signature manuscrite est également requise. Avec l'adoption de l'EnTrust (l'ICP du MDN), les autorisations financières que prévoit la LGFP pourront maintenant se faire électroniquement. Les validations de factures se font pour la plupart manuellement – l'utilisation de la validation électronique n'étant pas maximisée. L'AS AFC facilitera la vérification électronique. Quand une facture est reçue, un rapprochement électronique avec le bon de commande et le document de réception est requis avant qu'un paiement puisse être fait. Quand la vérification a été faite, cette fonction n'était pas encore largement utilisée.

Arguments en faveur d'un changement

Avec une procédure d'entrée sécuritaire, l'autorisation électronique permettrait à des personnes disposant des pouvoirs voulus d'autoriser toutes les opérations. L'attribution des pouvoirs peut aussi servir à faire respecter la séparation des fonctions. Une maximisation de l'utilisation du rapprochement électronique des bons de commande et des documents de réception permettrait aux employés de se concentrer sur les cas d'exception et non pas sur chaque opération.



MEILLEURES PRATIQUES

La plupart des organisations consultées favorisent l'utilisation d'un module d'acquisition pour tous les achats sans utilisation de CA. Cela fournit un constat du pouvoir d'achat. Les factures sont rapprochées électroniquement aux bons de commande avant le paiement.

L'un des organismes publics a fait des progrès notables dans ce domaine. Pour beaucoup de ses achats :

- les articles sont choisis dans un catalogue électronique en fonction de contrats prénégociés et d'offres à commandes;
- un bon de commande est envoyé électroniquement au gestionnaire compétent pour fins d'autorisation;
- l'autorisation obtenue, le bon de commande est transmis électroniquement au fournisseur, et un engagement est entré dans le

système financier au moyen d'un code par défaut lié à l'article et à l'acheteur;

- la réception des biens est documentée dans le système une fois que le destinataire a vérifié les articles reçus en fonction du bon de commande;
- une facture est envoyé électroniquement par le fournisseur;
- le prix et la quantité indiqués sur la facture sont rapprochés électroniquement au bon de commande et au document de réception;
- si le rapprochement est parfait, la facture est payée (parfois par virement électronique), l'engagement est éliminé, et la dépense est enregistrée dans le système financier;
- une intervention manuelle est requise uniquement quand le rapprochement électronique échoue.

RECOMMANDATIONS

<p>DGTCSP DFPP DDMG</p>	<p>L'efficience devrait être surveillée et améliorée.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accroître l'utilisation des cartes d'achat. Des taux cibles d'utilisation des CA devraient être fixés, les progrès réalisés étant suivis. - Le traitement des factures devrait être davantage fusionné. Pour surveiller l'efficience du processus, il faudrait définir des mesures de rendement comme le coût de traitement par facture et le nombre de personnes qui entrent des factures.
<p>DDMG D Pol C DPASM DFPP DGCF</p>	<p>Il faudrait envisager d'utiliser l'AS AFC pour la majorité des achats sans utilisation de CA. De cette manière, on pourrait maximiser la capacité de rapprochement des bons de commande, des documents de réception et des factures, et disposer de renseignements plus complets sur les acquisitions.</p>
<p>DPASM DDMG DFPP DGCF</p>	<p>À plus long terme, il faudrait continuer d'adopter des modes d'affaires électroniques en vue d'obtenir un processus entièrement électronique d'acquisition/de paiement.</p>



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Même si la vérification a porté sur la gestion de fonds locaux relevant des trois CEMA, nous croyons que nos conclusions et recommandations pourraient aussi être utiles à d'autres N1. Les bureaux de première responsabilité (BPR) doivent jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des recommandations en énonçant et en améliorant des politiques et des procédures. Les bureaux consultatifs (BC) doivent être associés au processus, de façon à tenir compte des besoins de tous les intéressés. Les CEMA et les autres N1 ont un rôle important à jouer en contribuant au processus, en approuvant des changements, en faisant connaître des besoins et en apportant leur concours à la mise en œuvre. La réaction de la direction aux recommandations, les plans d'action de la direction et les entités responsables que celle-ci a désignées sont présentés à l'annexe G.

Recommandations	SMA(Fin SM)			SMA(Mat)		
	DFPP	DGCF	DGTCSP	D Pol C	DDMG	DPASM
<p>★ – BPR proposés ● – BC proposés</p> <p>Une méthode générale et plus détaillée de vérification de la conformité à l'article 33 devrait être définie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la méthode retenue devrait porter notamment sur la vérification des exigences en matière de passation de marchés; - elle devrait prévoir partout l'application d'une norme uniforme, de sorte que les résultats puissent être compilés et comparés; - un suivi devrait être fait si les résultats ne sont pas déclarés ou s'ils excèdent le seuil prévu. 	★			●		
<p>À plus long terme, il faudrait prévoir des moyens informatisés permettant d'assurer une surveillance continue de certains secteurs clés. Cela permettrait d'exercer une surveillance directe des secteurs à risque élevé. Le CS Ex est prêt à appuyer cette entreprise.</p>		★			●	
<p>Une méthode automatisée de documentation des pouvoirs des employés devrait être conçue et adoptée dans tout le Ministère. La méthode retenue devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre de préciser clairement les gestionnaires de CR et les administrateurs ainsi que les fonds dont ils ont la responsabilité; - comporter des images électroniques des signatures, ce qui éliminerait les cartes de spécimen de signature. 	★					
<p>À plus long terme, il y aurait lieu d'étudier des moyens d'établir un lien entre les autorisations et les privilèges d'accès. Les opérations devraient être acheminées aux autorités compétentes pour être approuvées électroniquement. Les signatures électroniques devraient devenir la norme.</p>	●	★			●	



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS (suite)

Recommandations

★ – BPR proposés
● – BC proposés

	ADM(Fin CS)			ADM(Mat)		
	DFPP	DGCF	DGTCSP	D PoI C	DDMG	DPASM
<p>Certaines politiques/procédures relatives à la gestion des fonds locaux doivent être mises à jour ou clarifiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des directives plus claires devraient être données au sujet du codage, particulièrement dans les situations de type utilisateur-payeur, et des engagements. Il faudrait insister sur l'importance de l'exactitude de la saisie des données. - Il devrait y avoir un mécanisme permettant de reconnaître les politiques qui doivent être mises à jour ou supprimées quand une nouvelle politique est adoptée. Ce mécanisme devrait permettre aussi aux bases et aux unités de signaler les politiques et les références contradictoires ou périmées. Un avis provisoire devrait être donné, les divergences étant corrigées rapidement. 	★			●	●	
<p>L'efficacité devrait être surveillée et améliorée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accroître l'utilisation des cartes d'achat. Des taux cibles d'utilisation des CA devraient être fixés, les progrès réalisés étant suivis. - Le traitement des factures devrait être davantage fusionné. Pour surveiller l'efficacité du processus, il faudrait définir des mesures de rendement comme le coût de traitement par facture et le nombre de personnes qui entrent des factures. 	●		★		●	
<p>Il faudrait envisager d'utiliser l'ASAFc pour la majorité des achats sans utilisation de CA. De cette manière, on pourrait maximiser la capacité de rapprochement des bons de commande, des documents de réception et des factures, et disposer de renseignements plus complets sur les acquisitions.</p>	●	●		●	★	●
<p>À plus long terme, il faudrait énoncer des stratégies pour mieux intégrer les données financières et les données opérationnelles et trouver un moyen de documenter et de réduire les chevauchements de systèmes.</p>		★			●	
<p>Il faudrait continuer d'adopter des modes d'affaires électroniques en vue d'obtenir un processus entièrement électronique d'acquisition/de paiement.</p>	●	★			●	★



ANNEXE A – CRITÈRES CLÉS

CADRE DE CONTRÔLE DE LA GESTION

Le cadre de contrôle est solide et les contrôles clés fonctionnent comme prévu

- Les pouvoirs relatifs aux fonds locaux sont dûment délégués, clairement définis et documentés.
- La passation de marchés se fait en conformité avec la politique.
- Les exigences de la LGFP sont remplies (articles 32, 34 et 33), et les documents sont conservés.
- Les paiements sont faits avec exactitude et en temps voulu.
- Un processus d'acquisition efficient est en place.

RENSEIGNEMENTS DÉCISIONNELS

Des renseignements appropriés sont fournis aux niveaux successifs de direction

- Les dépenses et les engagements sont enregistrés avec exactitude et uniformité.
- Les renseignements voulus pour appuyer la prise de décisions de gestion et la préparation de rapports axés sur les résultats sont disponibles.

GESTION DES RISQUES

Les risques sont compris, et des stratégies d'atténuation efficaces sont en place

- Les risques sont identifiés et évalués quant à leur probabilité et à leur importance.
- Des processus efficaces de planification et de surveillance des budgets sont en place.
- La surveillance du processus d'acquisition est efficiente et efficace.



ANNEXE B – TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX

Cette annexe présente les événements qui ont marqué le cadre de contrôle de la gestion, les renseignements décisionnels et la gestion des risques au Ministère de 1986 à 2002. Les objectifs poursuivis dans ces domaines sont demeurés inchangés – efficacité des processus, exactitude des données, clarté des directives, etc. – mais les progrès technologiques et les pratiques de gestion ont modifié le contexte, les attentes et les moyens d’atteindre les buts. Même si le Ministère a fait des progrès sensibles dans de nombreux secteurs, il reste des défis à relever et des occasions à saisir comme le souligne cette annexe.

Les renseignements présentés dans cette annexe sont tirés de rapports du CS Ex, comme suit :

- Rapport d’examen sur les pouvoirs de signer des documents financiers du Ministère en vertu de la LGFP (janvier 1987)
- Examen postérieur à la mise en œuvre du SIG MK III (mai 1989)
- Gestion et contrôle financiers (février 1993)
- Vérification des acquisitions et de l’approvisionnement locaux (mars 1999)
- Examen de la gestion des budgets de fonctionnement (février 2001)



TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX (suite)

ANNEXE B



Passage d'un cadre de contrôle axé sur les règles à un cadre axé sur la responsabilisation

1986

2002

Dépenses contrôlées dans le GLG et contrôleurs gérant des fonds « cloisonnés » : peu de latitude dans l'utilisation des fonds

Contrôleurs dans chacun des groupes du QGDN

Dépenses « contrôlées » dans les centres financiers : latitude accrue dans l'utilisation des fonds

Budgets de fonctionnement gérés par les gestionnaires de RC : responsabilisation accrue au point de consommation

Capacité accrue de report de fonds : amélioration de la capacité décisionnelle

Accroissement des pouvoirs délégués : accroissement des responsabilités au niveau local

Création à l'intention des gestionnaires d'outils de surveillance des opérations à risque élevé

Reconnaissance dans le Programme d'éthique de l'importance des contrôles « intelligents »

Adoption d'un processus d'attestation financière : responsabilisation plus claire

Défis

- Rôles et responsabilités clairement alignés sur le contexte actuel
- Contrôles adaptés au contexte actuel

Opportunités

- Pouvoirs accrus dans certains secteurs
- Passage à un cadre « axé sur les résultats »
- Optimisation éventuelle des ressources



TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX (suite)

ANNEXE B



Amélioration de l'accessibilité de la formation et des documents de référence

1986

2002

Étude du CS Ex (1989) : pour 50 p. 100 des utilisateurs, la formation est inadéquate

CS Ex (1993) : 70 p. 100 du personnel visé par l'art. 33 n'a pas reçu de formation

Adoption d'une DOAD détaillée sur le contrôle et l'utilisation des CA

2002 : 68 p. 100 affirment avoir les connaissances voulues

Toutes les politiques et procédures sur support papier : modifications difficiles à contrôler.

Cours et manuel pour les gestionnaires de CR : 1 500 gestionnaires formés
Guide des acquisitions locales accessible en ligne

Plus de formation en ligne sur les acquisitions locales, la certification des utilisateurs du SCFG et les procédures en fin d'exercice

DOAD et MAF plus accessibles, liés électroniquement aux politiques du CT et du Ministère et axés sur les besoins des gestionnaires de CR
Ex. matrice générale des pouvoirs financiers délégués, DOAD, MAF

Défis

Voir à ce que la formation :

- réponde aux attentes/besoins actuels
- corrige les lacunes des capacités
- maximise la connaissance des systèmes

Opportunités

- Réduction de la demande de formation grâce à la technologie et aux nouveaux processus (fusion, CA, affaires électroniques)
- Faire de la gestion financière une partie intégrante du perfectionnement professionnel

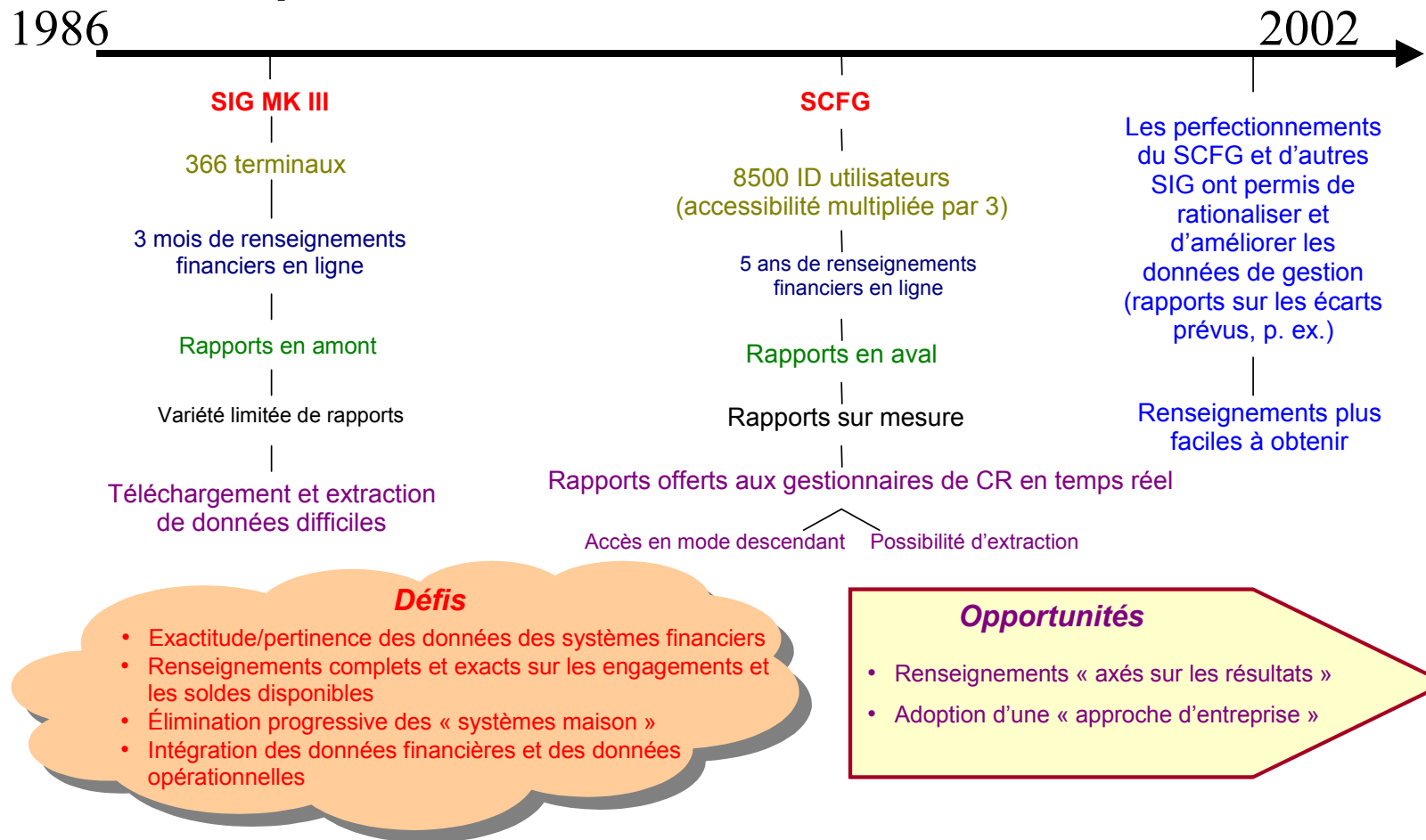


TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX (suite)

ANNEXE B



Amélioration de l'accessibilité, de la pertinence et de l'actualité des données

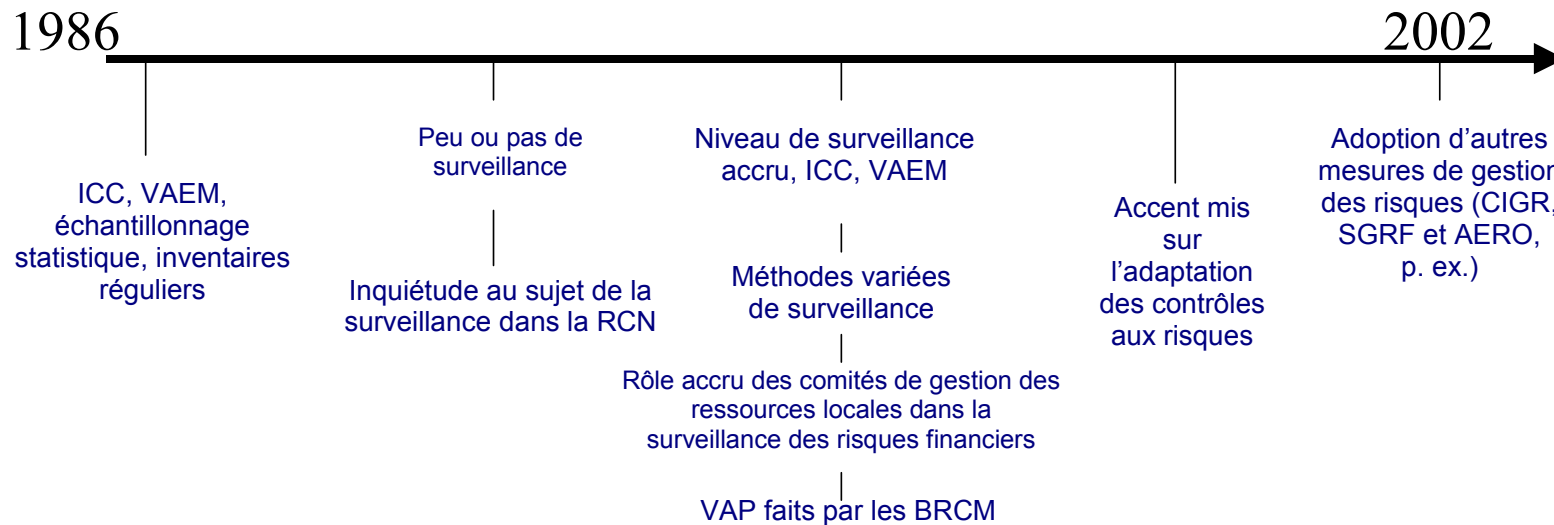


TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX (suite)

ANNEXE B



Amélioration des pratiques de gestion des risques



Défis

- Définir les risques « critiques »
- Développer une approche intégrée à l'échelle du Ministère prévoyant une amélioration de la surveillance
- Définir des niveaux de tolérance

Opportunités

- Application de la technologie à la surveillance des risques
- Pouvoirs accrus dans les secteurs « à faible risque »
- Ressources davantage axées sur les stratégies d'atténuation dans les secteurs « à risque élevé »



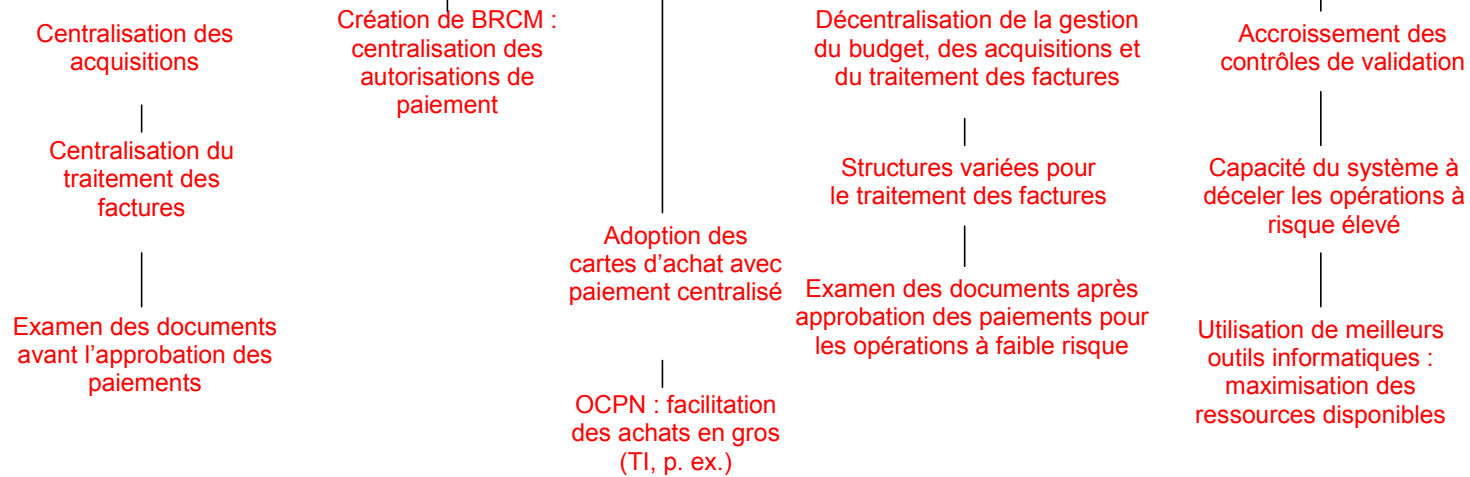
TENDANCES EN MATIÈRE DE GESTION DES FONDS LOCAUX (suite)

ANNEXE B



Adoption de processus plus efficaces

1986 2002 →



Défis

- Conformité
- Cohérence des politiques
- Examen continu des politiques, des procédures et de la formation

Opportunités

- Base de données pour documenter les pouvoirs de chacun
- Intégration des pouvoirs aux autorisations de système (signatures électroniques)
- Maximisation de l'utilisation des CA dans l'intervalle
- Commerce électronique
- Indicateurs électroniques permettant aux gestionnaires de surveiller l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds



ANNEXE C – INDICATEURS TYPES DE SURVEILLANCE CONTINUE DE LA GESTION DES FONDS LOCAUX

L'équipe de vérification a recherché des indicateurs électroniques susceptibles de mettre en évidence des secteurs méritant attention. Les résultats présentés ici le sont seulement à titre d'exemple; ils ne prétendent pas être concluants et ils ne mesurent pas forcément tous les aspects importants de la gestion des fonds. Le SCFG ayant été modifié, certains indicateurs ne sont pas mesurables dans les deux années financières.

- Le tableau ci-dessous présente des chiffres relatifs à six bases/escadres visitées dans le cadre de la vérification et des résultats d'ensemble pour les trois CEMA.
- Les couleurs correspondent aux résultats qui, selon l'équipe de vérification, sont acceptables (vert), qui appellent une mise en garde (jaune) et qui devraient faire l'objet d'une enquête (rouge).
- Les résultats font ressortir les meilleures pratiques potentielles et les endroits qui devraient retenir davantage l'attention. Exemple :
 - Utilisation relative des cartes d'achat (CA). Les CA ont servi à faire plus de 85 p. 100 des opérations de faible valeur à un endroit, mais seulement 12 p. 100 à un autre.

	Efficience de traitement				Gestion du budget			Conformité	
	% des factures réglées en plus de 60 jours		% d'utilisation des CA (vs factures) pour les achats de moins de 5 k\$		Dépenses du 4 ^e trimestre en % du total		% des CAFE non utilisés dans les 6 mois	% des paiements en retard (plus de 60 jours) sans intérêt payé	
	AF 2002	AF 2003	AF 2002	AF 2003	AF 2002	AF 2003	AF 2002	AF 2002	AF 2003
CEMFM	2,72	3,23	62,01	64,33	41,26	30,74	21,6	42,41	57,12
Formation A	2,83	1,54	82,79	85,71	42,6	35,61	17,9	54,45	94,3
CEMAT	3,29	2,47	29,04	30,52	37,92	34,9	30,4	61,03	54,69
Base A	1,62	1,53	39,73	41,59	33,17	32,52	22,2	30,47	60,89
Base B	4,41	2,8	21,76	26,88	35,54	31,19	80,9	81,52	80,24
CEMFA	1,25	1,32	31,92	32,95	42,9	37,37	51,2	57,03	49,44
Escadre A	0,59	0,86	46,27	52,45	40,5	32,15	30,2	51,16	27,99
Escadre B	1,04	1,37	11,85	12,45	38,72	33,38	68,4	62,67	52,81
Escadre C	0,22	0,37	23,82	16,69	38,87	37,71	16,1	28,97	30,44

D'autres renseignements sont disponibles sur demande.

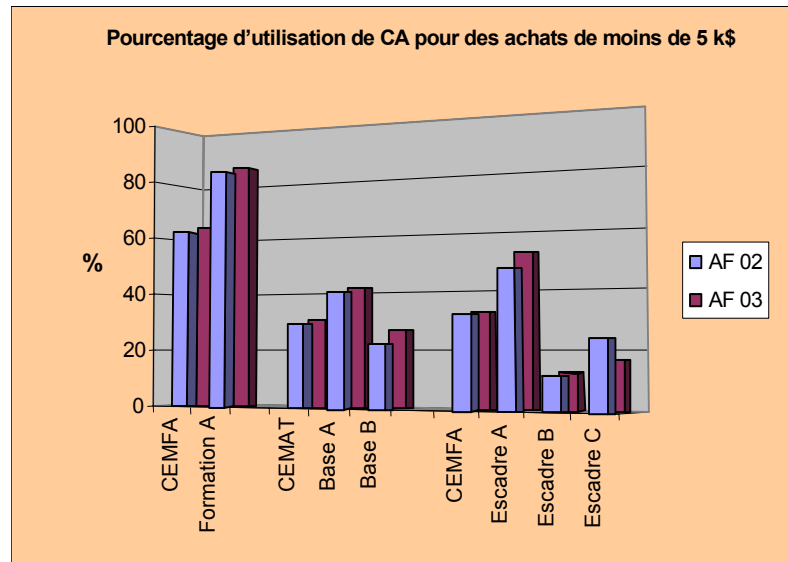
Acceptable	Mise en garde	Enquête
------------	---------------	---------



INDICATEURS TYPES DE SURVEILLANCE CONTINUE (suite)

ANNEXE C

Comme nous l'avons mentionné, ces résultats ne prétendent pas être concluants. Pour les analyser, il faudrait tenir compte d'autres facteurs. Voici un exemple d'analyse des résultats relatifs à l'utilisation des cartes d'achat et certains des facteurs qui pourraient entrer en ligne de compte.



Cet exemple devrait illustrer que les indicateurs de surveillance continue aident à mettre en évidence les endroits qui devraient retenir davantage l'attention. Les gestionnaires devraient examiner les facteurs déterminants, l'incidence éventuelle d'un changement et des moyens d'obtenir des améliorations.

Autres considérations sur l'utilisation de CA pour les achats de moins de 5 k\$.

- Dans l'ensemble, l'utilisation des CA augmente. Elle a cependant diminué considérablement dans l'escadre C durant l'AF 03.
- Outre la variation en pourcentage du taux d'utilisation, on pourrait examiner le nombre réel d'opérations et leur valeur totale.
- Le taux d'utilisation des CA est lié à des facteurs comme :
 - L'absence d'objectifs ou de mesures du rendement de l'utilisation des CA, le degré d'utilisation étant laissé à la discrétion des gestionnaires locaux. Certains endroits en préconisent l'utilisation, alors que d'autres en restreignent l'utilisation.
 - Les résultats à l'un des endroits se sont ressentis de la décision d'interdire l'utilisation des CA deux semaines avant la fin de l'AF pour que toutes les opérations soient prises en compte dans les rapports de fin d'exercice avant la date de clôture de l'exercice.
 - L'acceptation des CA par les fournisseurs locaux.
- Les recherches indiquent que l'utilisation de CA réduit les coûts de traitement des paiements.
- La méthode de paiement des achats par CA du MDN élimine les paiements en retard.
- Comme cela est le cas pour toute méthode de paiement, il y a des risques d'abus. Des contrôles efficaces peuvent ramener ce risque à un niveau acceptable.
- Première conclusion : les endroits où le taux d'utilisation des CA est peu élevé devraient poursuivre l'analyse pour identifier et éliminer les obstacles à l'utilisation des CA.



ANNEXE D – RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS

Des consultations de groupes ont eu lieu dans cinq des endroits visités. L'objectif était de recueillir des opinions et de favoriser les échanges au sujet de la situation actuelle de la gestion des fonds locaux, de l'utilité des directives/outils et de la valeur des mécanismes de contrôle/surveillance.

Chaque endroit a été invité à choisir des participants de diverses unités qui étaient étroitement associés aux processus d'achat ou de paiement ou qui avaient la responsabilité de surveiller ces processus. Au total, 73 personnes ont participé aux consultations.

Les participants ont été invités à dire dans quelle mesure ils étaient d'accord avec une série d'énoncés. Le logiciel Option Finder a servi à constater les réponses. Cette annexe présente un résumé des résultats des consultations. Pour chaque énoncé, nous présentons en premier la réponse du groupe le plus positif, puis le résultat pour l'ensemble des participants et la réponse du groupe le moins positif.

Ces trois résultats différents sont présentés ici pour appuyer l'une des principales conclusions de la vérification, à savoir que la gestion des fonds varie considérablement d'un endroit à l'autre. Ces variations font qu'il est très difficile de formuler des conclusions sur l'état général de la gestion des fonds.

Conformité aux politiques

Degré de conformité

Plusieurs énoncés portaient sur le degré de conformité des dépenses aux politiques et sur la diligence appliquée à la gestion des dépenses. Comme le montre le diagramme suivant, les participants ont généralement estimé que leur rendement était élevé; toutefois, ainsi que nous l'avons mentionné, les opinions ont varié d'un endroit à l'autre.

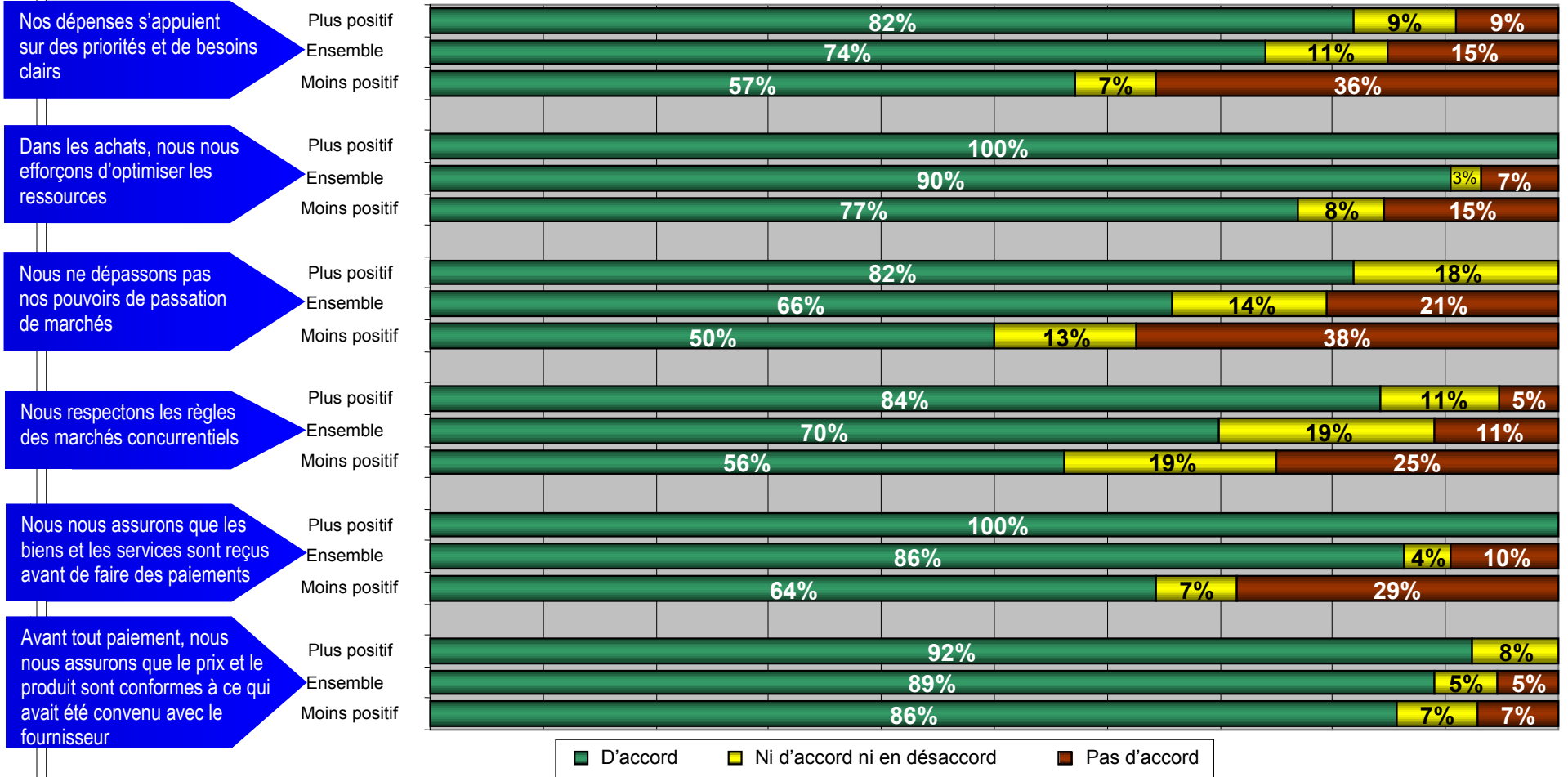
Les opinions ne correspondaient pas toujours aux résultats tirés de l'échantillon statistique. Alors que les endroits où le taux de non-conformité observé dans l'échantillon statistique était plus élevé avaient tendance à s'évaluer moins positivement que les autres (peut-être parce qu'ils étaient conscients de leurs faiblesses), les endroits où le nombre de cas de non-conformité a été le moins élevé ne sont pas évalués plus positivement que les autres.



RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS (suite)

ANNEXE D

Degré de conformité



Trois groupes de résultats sont présentés pour chaque énoncé :

- La réponse du groupe le plus positif en haut
- Le résultat pour l'ensemble des participants au milieu
- La réponse du groupe le moins positif en bas



RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS (suite)**ANNEXE D*****Causes de non-conformité***

Dans bien des cas, les causes de non-conformité relevées pendant la vérification ont été liées à un manque de directives/outils ou de surveillance. Plusieurs énoncés ont permis de recueillir l'opinion des participants à ce sujet.

Les résultats présentés dans le diagramme suivant mettent en évidence le rôle que les politiques, la formation et l'expérience jouent dans la conformité aux politiques.

Il est intéressant de souligner que les opinions au sujet de la valeur des contrôles appliqués aux acquisitions par carte d'achat varient beaucoup. Ces variations peuvent tenir à des facteurs locaux et elles expliquent peut-être en partie les écarts qui ont été observés dans l'utilisation des cartes d'achat.

Les réponses relatives aux mesures de surveillance confirment directement l'observation selon laquelle certains endroits ont un système de vérification des comptes solide et évolué alors que d'autres s'efforcent encore d'en créer un.

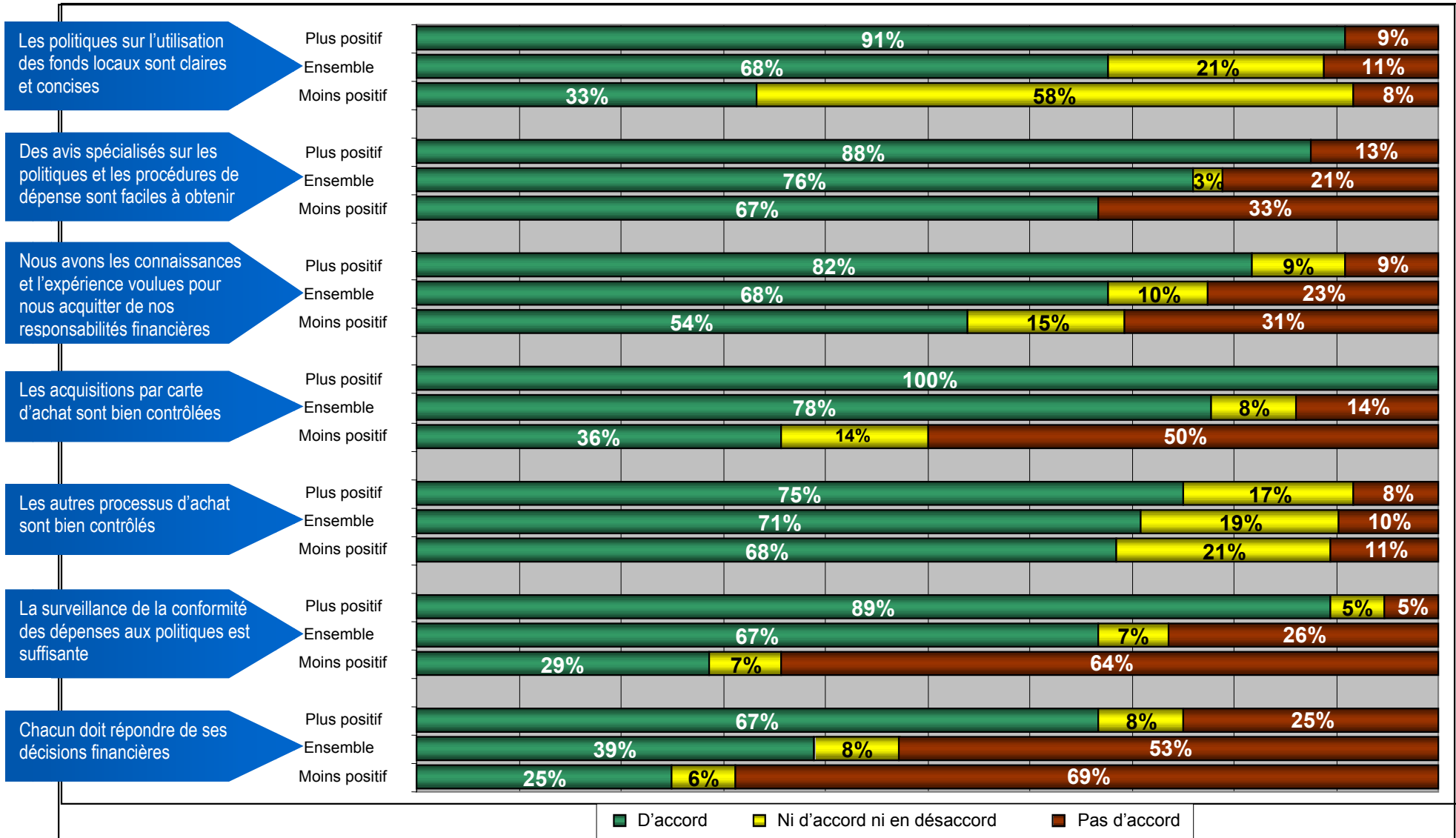
L'énoncé relatif à la responsabilisation est celui qui a recueilli partout les réponses les plus négatives. Il s'agit vraisemblablement là d'une question fondamentale dont il faudra s'occuper avant que la situation puisse s'améliorer sensiblement.



RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS (suite)

ANNEXE D

Causes de non-conformité



Trois groupes de résultats sont présentés pour chaque énoncé :

La réponse du groupe le plus positif en haut

Le résultat pour l'ensemble des participants au milieu

La réponse du groupe le moins positif en bas

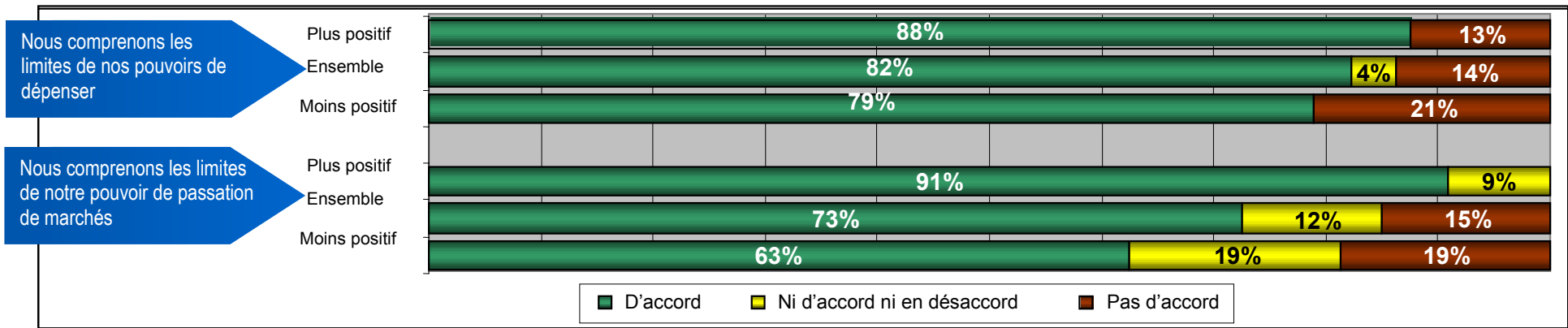


RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS (suite)

ANNEXE D

Délégation de pouvoirs

Deux énoncés portaient sur les pouvoirs délégués. Même si les résultats ont généralement été positifs, ils révèlent que bien des participants n’avaient pas une idée claire des limites de leurs pouvoirs.



Trois groupes de résultats sont présentés pour chaque énoncé :
 La réponse du groupe le plus positif en haut
 Le résultat pour l'ensemble des participants au milieu
 La réponse du groupe le moins positif en bas

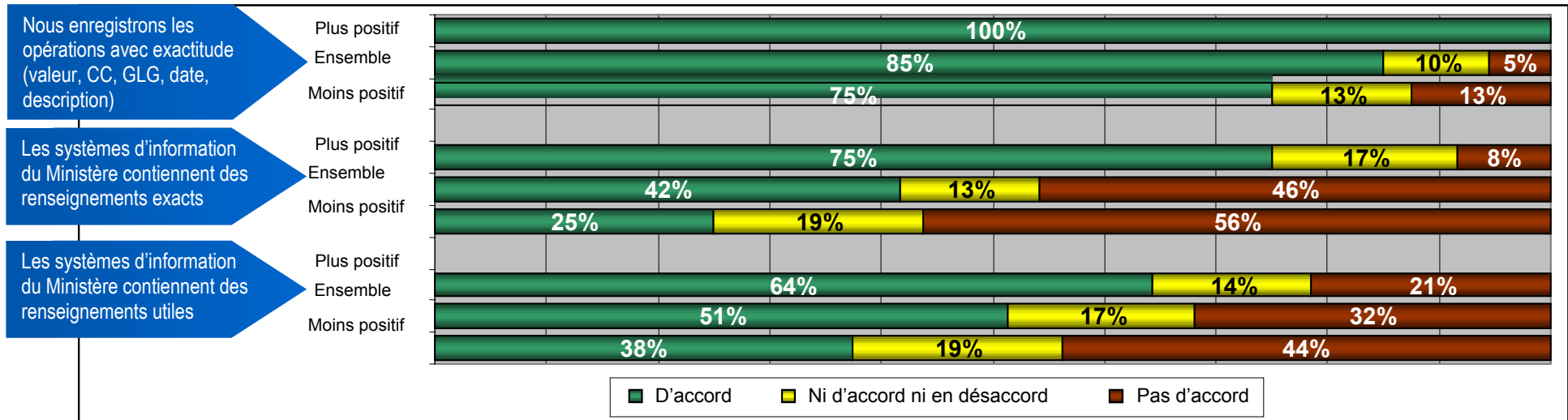


RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DES CONSULTATIONS (suite)

ANNEXE D

Exactitude et pertinence des renseignements

Alors que les participants se sont montrés généralement positifs en ce qui concerne l’exactitude de leurs opérations, ils l’étaient moins quant à l’exactitude et à la pertinence des renseignements des systèmes du Ministère.




Trois groupes de résultats sont présentés pour chaque énoncé :
 La réponse du groupe le plus positif en haut
 Le résultat pour l'ensemble des participants au milieu
 La réponse du groupe le moins positif en bas

Les groupes de consultation n’ont pas été interrogés sur la détermination et l’évaluation des risques ni sur l’efficacité des processus.

ANNEXE E – ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES



Cet exercice visait à comparer les pratiques du MDN qui ont des répercussions sur la gestion des fonds locaux avec les pratiques existant dans d'autres ministères et organisations du gouvernement fédéral. Les renseignements ont été obtenus au moyen d'entrevues avec des membres du personnel de la vérification et/ou des finances au sein des organisations suivantes : la Gendarmerie royale du Canada, Postes Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Développement des ressources humaines Canada, Santé Canada, le ministère des Pêches et des Océans, Ressources naturelles Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. On a également effectué une étude documentaire sur le Web afin de recueillir de l'information concernant les pratiques au sein du General Accounting Office (GAO) (États-Unis), du département de la Défense (DoD) des États-Unis, de la Defence Billing Agency (DBA) (Royaume-Uni), du ministère de la Défense (MoD) du Royaume-Uni, ainsi que d'entreprises du secteur privé. Les principales conclusions sont indiquées dans le tableau suivant :

	MDN	Situation générale	 Meilleures pratiques
Conformité à la politique – Exigences de la LGPF (articles 32 et 34)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans de nombreux cas, il est impossible de confirmer que l'on a exercé le pouvoir approprié d'engager des dépenses/des fonds : <ul style="list-style-type: none"> - Les pouvoirs confiés aux administrateurs de CR en vertu de l'article 32 ne sont pas clairement documentés; et/ou - Les CAP ou formules de commande ne sont pas utilisées/conservées avec la facture. ▪ Variations dans la rigueur d'application de l'article 34 – souvent, information insuffisante pour confirmer la réception ou l'exactitude de la quantité ou du prix. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sauf pour les opérations faites au moyen de cartes d'achat (CA), toutes les organisations consultées exigent une CAP, un contrat ou une formule de commande dûment autorisé. ▪ Dans la plupart des cas, on doit utiliser un logiciel d'achat pour les opérations qui ne sont pas effectuées avec une CA, ce qui a pour effet de créer un enregistrement électronique des commandes d'achat. Ces enregistrements sont généralement imprimés, signés et conservés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'une des organisations utilise un processus d'approbation entièrement électronique, le niveau de pouvoir étant lié à l'identificateur d'utilisateur. La facture est rapprochée électroniquement à la commande d'achat et au document de réception avant que le paiement ne soit autorisé. ▪ Une autre organisation rapproche électroniquement le prix et la quantité indiqués sur les factures avec ceux qui figurent sur la commande d'achat.



ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES (suite)

ANNEXE E

	MDN	Situation générale	★ Meilleures pratiques
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bien que l'ASAFc permette le rapprochement électronique des bons de commande, des documents de réception et des factures, à l'heure actuelle, il n'est pas utilisé à grande échelle pour les achats locaux. 		
Conformité à la politique – Vérification	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La portée de la vérification s'est accrue – la fréquence et la rigueur varient. ▪ Aucun objectif ministériel n'a été établi ni communiqué. ▪ La diversité des moyens retenus empêche de totaliser les résultats, de les mesurer en fonction des objectifs ou de repérer les secteurs à risque élevé. ▪ La confusion au niveau des rôles et des responsabilités mène parfois à des chevauchements d'activités et/ou à un champ d'application insuffisant. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trois des organisations consultées disposent d'un service centralisé pour les comptes créditeurs et effectuent une vérification préalable au paiement plutôt qu'une vérification après paiement. ▪ Dans le cas des organisations qui font une vérification après paiement, les problèmes demeurent au niveau de l'uniformité du processus, de la définition de ce qui constitue une erreur et un taux d'erreur acceptable, et/ou de la totalisation des résultats à l'échelle nationale. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'un des ministères regroupe régulièrement les résultats d'un échantillon statistique en utilisant des erreurs clairement définies et un taux d'erreur cible (5 p. 100) documenté. Les régions dont les résultats excèdent le seuil acceptable doivent prendre des mesures correctives et en faire rapport. ▪ Un autre ministère a énoncé une politique détaillée sur la vérification des comptes qui est actuellement appliquée dans la région de la capitale nationale. Il reste encore des problèmes à résoudre pour appliquer la politique à toutes les régions. (Taux d'erreur cible = 4 p. 100) ▪ La DBA fixe des objectifs de rendement en ce qui a trait à la rapidité des paiements, aux coûts de traitement et au respect des accords sur les niveaux de service, et elle mesure à quel point ces objectifs sont atteints.

ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES (suite)

ANNEXE E

	MDN	Situation générale	★ Meilleures pratiques
Délégation des pouvoirs financiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La matrice ministérielle concernant la délégation des pouvoirs de signature en matière financière, établie en 1997, fournit un registre général des pouvoirs par poste générique. ▪ Au niveau local, la confusion continue de régner en ce qui a trait à la définition d'un gestionnaire de CR et d'un administrateur de CR – les documents relatifs aux pouvoirs délégués sont souvent incomplets ou éparpillés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans la plupart des cas, les pouvoirs financiers sont documentés électroniquement, soit de façon générique, par poste, soit de façon spécifique, par personne. ▪ Les organisations qui utilisent des dossiers papier ont l'intention d'adopter un système électronique ou ont déjà commencé à le faire. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trois des organisations consultées ont créé des bases de données électroniques à l'échelle du Ministère dans lesquelles les pouvoirs de chaque personne sont documentés et qui correspondent à leur niveau d'approbation dans le système financier. ▪ Dans deux cas, des signatures manuscrites sont encore exigées. Les bases de données contiennent une image électronique des signatures aux fins de vérification.
Exactitude et pertinence de l'information Exactitude	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les opérations sont enregistrées avec une exactitude relative. Des possibilités d'amélioration ont été repérées. ▪ Les engagements ne sont pas correctement enregistrés dans le SCFG, ce qui a pour effet de réduire l'exactitude/la visibilité du solde disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peu d'organisations évaluent l'exactitude, mais elles reconnaissent que cet aspect pourrait être amélioré. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le système de catalogage électronique utilisé par l'un des organismes crée des codes financiers par défaut pour le centre de coûts et le GLG en fonction de l'identificateur d'utilisateur et de l'article acheté. ▪ Au moins trois des groupes ont besoin d'un « module d'acquisition » pour tous les achats effectués sans carte d'achat. L'autorisation de la commande d'achat crée un engagement dans le système financier, ce qui permet de rajuster le solde disponible. (L'ASAFIC offre cette fonction, mais il n'est pas largement utilisé pour les achats locaux.) ▪ L'un des ministères enregistre tous les jours les engagements par carte d'achat en téléchargeant un relevé fourni par la banque.




ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES (suite)

ANNEXE E

	MDN	Situation générale	★ Meilleures pratiques
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il y a beaucoup de chevauchements d'activités en raison de l'absence d'interfaces ou du manque de fiabilité de celles qui sont en place – Le rapprochement exige beaucoup de temps. ▪ Beaucoup continuent à se fier sur des systèmes parallèles/maison. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La plupart des organisations consultées ont indiqué que l'utilisation de systèmes parallèles/maison va en diminuant. ▪ L'intégration des systèmes constitue un défi pour la plupart. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'une des organisations a récemment adopté une approche d'entreprise en mettant en place un nouveau système pour les finances, l'approvisionnement et le personnel qui lui a permis de remplacer 64 systèmes (locaux ou régionaux) et d'uniformiser les renseignements disponibles.
Efficiences des processus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'efficacité varie d'un endroit à l'autre, selon ce qu'indiquent les paiements en retard, l'utilisation des cartes d'achat et le degré de centralisation de la fonction de paiement : <ul style="list-style-type: none"> - Dans l'ensemble, 38 p. 100 des opérations à faible risque des CEMA (< 5 k\$) ont été payées par carte d'achat – le taux allait de 5 p. 100 à 83 p. 100 dans les endroits visités. - 2,5 p. 100 des factures ont été payées après plus de 60 jours – le pourcentage allait de 0,2 p. 100 à 4 p. 100 dans les endroits visités. - Bien que plusieurs bases/escadres aient fusionné en partie leur section des CC, plus de 1 700 membres du personnel ont participé au règlement de 500 000 factures pour les CEMA. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ On encourage généralement l'utilisation des cartes d'achat, parfois au moyen d'une politique écrite ou de l'établissement d'objectifs. ▪ De nombreuses entreprises ont restructuré leurs sections des comptes créditeurs en un seul centre de services communs. Des analyses comparatives effectuées antérieurement par le CS Ex ont montré que 75 p. 100 des entreprises observées utilisent cette approche. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans l'un des ministères, les cartes d'achat sont utilisées pour 90 à 95 p. 100 des opérations à faible risque (5 k\$ pour les biens, 10 k\$ pour les services jusqu'à concurrence de la valeur maximale des commandes). ▪ Selon un rapport de 2003 du GAO, le DoD estime que 95 p. 100 de ses achats de moins de 2,5 k\$ ont été effectués avec des cartes d'achat au cours de l'AF 2001. ▪ L'une des entreprises du secteur privé a réduit à 110 l'effectif des comptes créditeurs, qui était de 1 200, en adoptant le concept du centre de services communs. ▪ La DBA offre maintenant au MoD des services centralisés de comptabilité, de règlement des factures et de facturation, ce qui a eu pour effet d'accroître la productivité de 35 p. 100 au cours des trois dernières années. L'objectif est de réduire les coûts de 15 p. 100 de plus d'ici 2004.

ANALYSE COMPARATIVE/MEILLEURES PRATIQUES (suite)

ANNEXE E

	MDN	Situation générale	 Meilleures pratiques
Efficienc des processus (suite)	<ul style="list-style-type: none"> Au sein du MDN, plus de 3 000 personnes ont un identificateur d'utilisateur qui les autorise à régler des factures. 		<ul style="list-style-type: none"> En 2000-2001, la DBA a payé toutes ses factures en moins de 11 jours civils suivant la réception de celles-ci. Au sein de la DBA, le regroupement des sections des CC permet à 591 personnes de régler 4,4 millions de factures. L'un des organismes canadiens s'oriente vers le commerce électronique. Il utilise un catalogue électronique regroupant des articles et des fournisseurs préapprouvés et, dans certains cas, a recours à la facturation électronique.



ANNEXE F – PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS DANS CE RAPPORT

AERO	Auto-évaluation des risques et des opportunités	ETS	Enveloppe des traitements et salaires
AF	Année financière (1 ^{er} avril au 31 mars) Ex. : AF2003 = 1 ^{er} avril 2002 au 31 mars 2003	GAO	General Accounting Office (États-Unis)
ASAF	Amélioration du Système d'approvisionnement des FC	GC	Génie construction
BPR	Bureau de première responsabilité	GLG	Grand livre général
BRCM	Bureau régional de comptabilité du Ministère	ICC	Inspection du Contrôleur du Commandement
CA	Carte d'achat	LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
CAFE	Créditeurs à la fin de l'exercice	MAF	Manuel d'administration financière (précédait le SCFG)
CAP	Commande d'achat sur place	MDN	Ministère de la Défense nationale
CC	Comptes créditeurs	MoD	Ministère de la Défense du Royaume-Uni
CD	Compte de distribution	N1	Niveau un (relève directement du SM ou du CEMD)
CEMA	Chefs d'état-major des armées	O AFC	Ordonnance administrative des Forces canadiennes
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre	OCPN	Offre à commandes principale et nationale
CEMD	Chef d'état-major de la Défense	OTVI	Outils et techniques de vérification informatisés
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne	PTLIF	Paiement tenant lieu d'impôts fonciers
CEMFM	Chef d'état-major des Forces maritimes	QGDN	Quartier général de la Défense nationale
CIGR	Cadre intégré de gestion des risques	SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
CR	Centre de responsabilité	SGGFC	Système de gestion du Génie des Forces canadiennes
CS Ex	Chef – Service d'examen	SGRF	Stratégie de gestion des risques de fraude
CT	Conseil du Trésor	SIG	Système d'information de gestion
DBA	Defence Billing Agency (Royaume-Uni)	SM	Sous-ministre de la Défense
DFPP	Directeur – Finances (Politiques et procédures)	SMA	Sous-ministre adjoint
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense	SMA(FinSM)	SMA (Finances et Services du Ministère)
DoD	Département de la Défense des États-Unis	SMA(Mat)	SMA (Matériels)
D Pol C	Directeur – Politiques contractuelles	TI	Technologies de l'information
		VAEM	Visite d'aide d'état-major
		VAP	Vérification après paiement



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
<p>b. l'approche devrait comprendre la validation des codes appropriés;</p> <p>c. l'approche devrait prévoir partout l'application d'une norme uniforme, de façon que les résultats puissent être compilés et comparés;</p> <p>d. un suivi devrait être fait si les résultats ne sont pas déclarés ou s'ils excèdent le seuil prévu.</p>	<p>DFPP</p> <p>DB</p> <p>DFPP</p> <p>Contrôleurs</p>	<p>b. En mars 2003, on a publié un chapitre du Manuel d'administration financière portant sur la classification des comptes (chapitre 1015-1 du MAF). De plus, des travaux sont en cours en vue d'élaborer un manuel de codage ministériel qui fournira des détails précis aux employés chargés de coder les opérations financières. Dans le cadre de divers forums, on a souligné aux employés qui entrent les opérations l'importance de bien enregistrer celles-ci. Par exemple, l'utilisation des bons codes constituait l'un des éléments de la formation sur les procédures de fin d'exercice et l'importance de cette tâche a été soulignée dans les ateliers donnés lors des diverses conférences des contrôleurs tenues à Cornwall.</p> <p>De plus, le Directeur – Budget entreprendra une surveillance active de tous les comptes afin de renforcer la vérification après paiement. Le DB effectuera des contrôles logiques des opérations relatives aux dépenses et aux recettes dans le SCFG afin de déceler les anomalies; il confirmera la pertinence de l'utilisation combinée du Fonds et du grand livre général et l'usage approprié des engagements.</p> <p>c. Les chapitres du MAF portant sur la gestion des dépenses seront révisés, et des changements seront apportés au besoin. On consulera les contrôleurs de niveau un pour s'assurer qu'ils approuvent les changements proposés et qu'ils les mettent en œuvre.</p> <p>d. En tant que contrôleur du Ministère, le C Fin fournira une orientation fonctionnelle à tous les contrôleurs du Ministère afin de renforcer leurs responsabilités en ce qui a trait à l'autorisation de paiement décrite dans l'article 33 et, en particulier, pour souligner l'obligation des agents financiers de garantir la pertinence de la vérification des comptes effectuée en vertu de l'article 34 et d'être en mesure de déclarer que le processus est en place et est suivi correctement et consciencieusement.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
	DDMG	<p>Les activités se rapportant à l'entrepôt de données/l'analyse financière et relevant du mandat de modernisation de la fonction de contrôle constituent une deuxième initiative liée à la mise à niveau. L'objectif de ces activités consiste à améliorer les capacités de rapport des gestionnaires et à fournir à ceux-ci des renseignements complets et suffisamment intégrés pour répondre à leurs besoins de gestion en constante évolution.</p> <p>La gestion des fonds locaux relève des gestionnaires de CR. Le DGCF veille à ce que des contrôles de système appropriés soient en place et garantit que les opérations financières ont été correctement enregistrées. La gestion des risques et la surveillance ont été incorporées dans les procédures d'assurance de la qualité.</p> <p>Nous convenons que l'on pourrait assurer une surveillance plus active et soutenue, mais cette tâche entrerait dans les attributions de l'unité de surveillance active que le C Fin envisage de former.</p> <p>Réponse du SMA(Mat) :</p> <p>Le SMA(Mat) approuve pleinement cette observation. Le projet POASM vise à mettre au point un système de mesure du rendement plus ciblé afin d'aider à gérer les stocks dans le SAFC. Le DDMG est prêt à aider le DGCF.</p>
<p>3. Une méthode automatisée de documentation des pouvoirs des employés devrait être conçue et adoptée dans tout le Ministère. La méthode retenue devrait :</p> <p>a. permettre de préciser clairement les gestionnaires et les administrateurs de CR ainsi que les fonds dont ils ont la responsabilité;</p>	DFPP	<p>Réponse du SMA(Fin SM) :</p> <p>a. Au moyen du plan d'action pour la fonction de contrôle, le C Fin rappellera à tous les contrôleurs l'obligation de revoir chaque année les pouvoirs de signer les documents financiers (voir le par. 57 du chap. 41 du MAF – Pouvoirs de signer les documents financiers) et de les modifier au besoin.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
<p>b. comporter des images électroniques des signatures, ce qui éliminerait les cartes de spécimen de signature.</p>		<p>Le C Fin fournira d'autres directives concernant le remplacement des cartes de signatures actuelles par des formulaires de délégation de pouvoirs. Le DFPP a élaboré des formulaires de délégation de pouvoirs à l'intention des gestionnaires de centre de responsabilité (DND 2295) et des administrateurs de centre de responsabilité (DND 2289), qui énumèrent tous les pouvoirs délégués aux titulaires de ces postes (notamment ceux dont fait état l'article 34 de la LGFP). Ces formulaires exigent la signature de l'intéressé et de son supérieur et précisent le domaine de compétence dont l'employé est responsable.</p> <p>b. On commencera à utiliser des images électroniques de signature une fois que les ressources nécessaires seront disponibles. Entre temps, on continuera d'exiger une copie papier des formulaires comme document de base et comme attestation selon laquelle l'intéressé et son supérieur possèdent les connaissances et la formation nécessaires. À plus long terme, on envisagera également l'utilisation de signatures électroniques.</p> <p>Note des vérificateurs : <i>Le CS Ex exigera l'établissement d'un jalon précis en ce qui a trait à la disponibilité des images électroniques de signature afin de faciliter la validation. Les cartes de spécimen de signature conservées manuellement sont peu pratiques et inefficaces.</i></p> <p>Réponse du SMA(Mat) :</p> <p>Le SMA(Mat) appuie entièrement cette recommandation.</p>
<p>4. À plus long terme, il y aurait lieu d'étudier des moyens d'établir un lien entre les autorisations et les privilèges d'accès. Les opérations devraient être acheminées aux autorités compétentes pour être approuvées électroniquement. Les signatures électroniques devraient devenir la norme.</p>	DFPP/DGCF	<p>Réponse du SMA(Fin SM) :</p> <p>Nous approuvons la recommandation, mais il est à noter que les « privilèges d'accès » actuels du SCFG, c.-à-d. les rôles, ont trait à la capacité d'une personne à traiter les opérations dans le SCFG seulement. La confirmation de l'exécution et du prix du marché dont traite l'article 34 est bien plus qu'un contrôle de système.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
	DDMG	<p>Cela dit, le gestionnaire à qui les pouvoirs de l'article 34 ont été délégués peut, en fait, ne pas nécessairement détenir des « privilèges d'accès » autorisés. Il faudra analyser de près l'établissement d'un lien entre les autorisations et signatures électroniques et les rôles/privilèges d'accès dans le SCFG afin de s'assurer qu'il existe une façon de saisir tous les types de scénarios d'autorisation prévus dans l'article 34, ou qu'une solution de rechange soit mise au point. En outre, il sera nécessaire d'évaluer les répercussions du point de vue de l'augmentation du nombre d'utilisateurs du système et les conséquences de celle-ci.</p> <p>Réponse du SMA(Mat) :</p> <p>Dans le SAFC, on maintient actuellement d'importants niveaux d'autorisations et de profils pour différents types d'accès système dont le contrôle est centralisé. Il faudrait déterminer la portée et les coûts de la mise au point d'un tel système pour garantir la conformité aux dispositions de la LGFP concernant les pouvoirs de signature, afin de voir si cette option est réalisable et abordable. Si le DGCF détermine que le SAFC devrait faire partie de la solution, nous serions entièrement disposés à participer à cette initiative.</p>
<p>5. Certaines politiques/procédures relatives à la gestion des fonds locaux doivent être mises à jour ou clarifiées :</p> <p>a. Des directives plus claires devraient être données au sujet du codage, particulièrement dans les situations de type utilisateur-payeur, et des engagements. Il faudrait insister sur l'importance de l'exactitude de la saisie des données.</p>	DFPP	<p>Réponse du SMA(Fin SM) :</p> <p>a. Comme il est indiqué ci-dessus, l'importance de l'enregistrement approprié des opérations a été soulignée, dans le cadre de divers forums, aux employés chargés d'entrer les opérations. Par exemple, l'utilisation des bons codes constituait l'un des éléments de la formation sur les procédures de fin d'exercice et l'importance de cette tâche a été soulignée dans les ateliers donnés lors des diverses conférences des contrôleurs tenues à Cornwall. De plus, des membres du personnel du DFPP travaillent à la rédaction d'un manuel sur le codage financier. On prévoit qu'un manuel provisoire sur les codes de dépenses soit prêt d'ici fin mars 2004.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
<p>b. Lorsqu'une nouvelle politique est adoptée, il devrait y avoir un mécanisme permettant de reconnaître les politiques qui doivent être mises à jour ou supprimées. Ce mécanisme devrait permettre aussi aux bases et unités de signaler les politiques et les références contradictoires ou périmées. Un avis provisoire devrait être donné et les divergences devraient être corrigées rapidement.</p>	DDMG	<p>b. Lorsqu'une nouvelle politique est élaborée, on déploie tous les efforts possibles pour indiquer quels autres documents de politique (p. ex. chapitres plus anciens du Manuel d'administration financière (MAF), directives d'administration financière périmées, etc.) sont remplacés par cette nouvelle politique. Lorsque ce n'est pas le cas, les contrôleurs de niveau un ou les bases et unités, par l'entremise de leur contrôleur de niveau un, peuvent informer le DFPP des apparentes divergences et/ou des documents de référence qui n'ont pas été annulés. Cette communication peut se faire par courriel, dans le cadre de réunions du Groupe de travail sur la gestion financière ou en passant par la rubrique Renseignements généraux et commentaires du site Web du DFPP. Des mesures sont alors prises dès que possible pour corriger la situation. Un avis provisoire est souvent fourni en l'absence d'un chapitre officiel du MAF (p. ex. il y a eu plusieurs notes de service traitant de questions comme la présentation de cadeaux et de souvenirs et les marques d'hospitalité).</p> <p>Réponse du SMA(Mat) :</p> <p>Le SMA(Mat) appuie entièrement cette recommandation. Le DDMG est prêt à aider le DFPP.</p>
<p>6. L'efficacité devrait être surveillée et améliorée :</p> <p>a. Il faudrait accroître l'utilisation des cartes d'achat. Des taux cibles d'utilisation des cartes d'achat devraient être fixés, et l'on devrait suivre les progrès accomplis à cet égard.</p>	DFPP/DGTCSP/ DGCF	<p>Réponse du SMA(Fin SM) :</p> <p>a. L'utilisation des cartes d'achat comme outil de paiement a été et continue d'être encouragée. La politique régissant l'usage de ces cartes a récemment été mise à jour, et l'on prévoit qu'elle soit officiellement publiée.</p> <p>En ce qui a trait à l'initiative de mise à niveau (version Enterprise) dans l'ensemble des ministères faisant partie du groupe de concertation sur le système partagé SAP, le processus d'utilisation des cartes d'achat a été l'un de ceux qui ont été choisis et appuyés en vue d'élaborer un processus standard devant être inclus dans l'empreinte CORE.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
<p>b. Le traitement des factures devrait être davantage fusionné. Pour surveiller l'efficacité du processus, il faudrait définir des mesures de rendement comme le coût de traitement par facture et le nombre de personnes qui entrent des factures.</p>	<p>DDMG</p>	<p>À l'interne, dans le cadre de ce processus, un Groupe de travail « utilisateur » a été établi afin d'examiner les diverses améliorations qui pourraient être apportées à l'actuel processus d'utilisation des cartes d'achat du MDN. Cela devrait aider en ce qui a trait à l'acceptation des utilisateurs et à l'accroissement de l'utilisation des cartes d'achat comme méthode d'acquisition/de paiement.</p> <p>Note des vérificateurs : <i>Nous nous attendons à ce que des taux cibles d'utilisation soient établis en même temps que des mécanismes de validation et de surveillance axés sur le risque.</i></p> <p>b. La question de la fusion du traitement des factures devra être traitée en fonction des meilleures pratiques, de la disponibilité des ressources et du concept de la fonction de contrôle moderne.</p> <p>Note des vérificateurs : <i>En raison de l'efficacité apparente, de la réaffectation des ressources et des avantages de contrôle, le CS Ex surveillera étroitement cette initiative aux fins de justification.</i></p> <p>Réponse du SMA(Mat) :</p> <p>Le SMA(Mat) appuie pleinement cette recommandation. L'utilisation des cartes d'achat constitue un moyen vérifiable d'assurer le suivi du matériel comptable qui est acheté, ce qui nous permet de vérifier si ce matériel a bel et bien été enregistré dans le système d'approvisionnement. Sans moyen d'assurer le suivi des achats et de les vérifier, cela serait difficile à faire. Le DDMG est prêt à aider le DGTCSP.</p>



ANNEXE G

Recommandation du CS Ex	BPR et BC	Plan d'action de la direction
		<p>Nous nous efforçons actuellement de produire une stratégie d'affaires électroniques en matière d'AS&M et nous examinons aussi le modèle de processus administratif afin de faire des commentaires/recommandations sur des domaines propices aux affaires électroniques. La stratégie d'affaires électroniques en matière d'AS&M évoluera au cours des deux prochaines années et s'harmonisera avec la stratégie d'affaires électroniques du Ministère.</p> <p>Nous sommes membres de l'Équipe interministérielle de coordination de la conception des activités, un sous-groupe du Projet de la chaîne d'approvisionnement électronique. Nous travaillons à la mise au point d'une solution CC SISAM qui permettra l'utilisation des cartes d'achat (et intégrera les avantages du système de paiement électronique en bloc du SCFG) pour un plus grand nombre d'activités d'acquisition comme les offres à commandes et les marchés de services. Nous travaillerons à l'établissement d'une interface électronique avec le système d'acquisition de TPSGC, une fois que TPSGC aura choisi un système et que l'outil d'acquisition CC SISAM du MDN sera stabilisé.</p>

