

Rapport de vérification

Vérification du programme d'approvisionnement par carte d'achat

Mars 2010



Table des matières

1.0	Sommaire	3
2.0	Contexte	7
2.1	Objectif de la vérification.....	8
2.2	Portée	8
2.3	Approche.....	8
2.4	Opinion de la vérification	9
2.5	Énoncé d'assurance	10
2.6	Résultats, recommandations et réponse de la direction.....	10
	Annexe A — Principaux critères	20



1.0 Sommaire

1.1 Contexte

Sécurité publique Canada (SP) fournit des programmes et élabore des politiques sur une vaste gamme de questions de sécurité publique, qu'il s'agisse de sécurité nationale, de gestion des mesures d'urgence, d'application de la loi, de services correctionnels, de prévention du crime ou de gestion des frontières. Dans l'optique de garantir la sécurité et la protection des Canadiens, le Ministère soutient la qualité de vie de tous les Canadiens et contribue à l'exercice de la responsabilité la plus fondamentale du gouvernement, soit la protection des citoyens. Il joue un rôle central dans la cohésion et l'intégration des questions de politique et de programme dans le portefeuille; de plus, il cherche à atteindre ses objectifs en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, des premiers intervenants, des groupes communautaires, le secteur privé et d'autres pays. SP s'efforce de remplir son objectif stratégique « Un Canada sécuritaire et résilient » en élaborant et en mettant en œuvre des politiques et des programmes clairement énoncés. Il gère un budget de 426 millions de dollars¹ et dispose d'un effectif d'environ 1000 employés.

Le programme des cartes d'achat offre aux ministères un moyen pratique et moins fastidieux de se procurer et de payer des biens et services, tout en permettant un contrôle financier rigoureux. L'autorisation du programme des cartes d'achat découle de la Politique sur les cartes d'achat du Conseil du Trésor (CT). Étant donné le risque inhérent à la mauvaise utilisation des cartes d'achat, les ministères doivent adopter des pratiques et des politiques internes d'achat assez souples pour satisfaire aux exigences opérationnelles et assurer la sauvegarde des actifs du Ministère. SP a autorisé l'utilisation de plusieurs cartes d'achat : celle d'AMEX doit servir uniquement à payer les frais de déplacement, tandis que celle de la Banque de Montréal (BMO) doit être utilisée pour toutes les autres dépenses prévues aux lignes directrices du CT. La portée du présent rapport de vérification se limite à la carte d'achat de la BMO.

Au cours des dernières années, l'utilisation de la carte d'achat de la BMO n'a cessé de croître. Voici certaines des principales données statistiques relatives à la période de vérification (du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007) :

- des dépenses annuelles d'environ 550 000 dollars;
- environ 60 détenteurs de carte;
- approximativement 2500 achats individuels annuels de biens non complexes d'une valeur moyenne de 230 dollars par transaction;
- diverses limites de carte de crédit, se situant entre 1500 et 35 000 dollars (environ 85 % des cartes avait une limite inférieure à 10 000 dollars);

¹ Source : *Rapport sur les plans et les priorités* 2009-2010.

- Valeur maximale de chaque achat limitée à 5000 dollars par transaction.

Au début de la période de vérification, le groupe de la Division des services et des systèmes financiers était responsable du programme des cartes d'achat; cependant, la plus grande partie de cette responsabilité a par la suite été transférée aux responsables des marchés et de l'approvisionnement. Notons que tant la Division des services et des systèmes financiers que les responsables des marchés et de l'approvisionnement — y compris les employés ayant des responsabilités relatives aux cartes d'achat — font face à des problèmes de capacité qui entraînent des difficultés de fonctionnement. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement visent avant tout le renforcement des capacités, un défi de taille, car tous les ministères sont en concurrence pour l'embauche d'employés ayant les mêmes compétences. Les responsables se consacrent principalement à l'élaboration d'un cadre de contrôle de la gestion de l'approvisionnement et des marchés, tout en veillant à ce que les activités quotidiennes suivent leur cours.

Le Plan de vérification axé sur les risques que le Comité ministériel de vérification (CMV) a approuvé en juin 2008 comprend la vérification du programme de carte d'achats pour exécution en 2008-2009.

1.2 Objectif et portée de la vérification

La vérification avait pour but d'évaluer la pertinence et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion (CCG) ayant été mis en place pour appuyer le programme des cartes d'achats de la BMO et s'assurer que les activités sont traitées en conformité avec les politiques, procédures et règlements applicables².

La vérification a porté sur l'utilisation de cartes d'achat entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2007.

1.3 Opinion de la vérification

De l'avis de la dirigeante principale de la vérification, le cadre de contrôle de la gestion (CCG) du programme de cartes d'achat de la BMO présente des problèmes modérés qui nécessitent que la direction s'y penche. Dans l'ensemble, le Ministère ne s'expose pas à des risques importants, et ce, malgré les multiples secteurs de risque repérés, comme l'absence de politiques, le caractère restreint des procédures, l'obtention d'approbations insuffisantes et des lacunes dans la documentation.

² Y compris la Politique sur les cartes d'achat du CT en date du 1^{er} janvier 1998.

1.4 Énoncé d'assurance

La dirigeante principale de la vérification juge que, selon son opinion professionnelle, les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont suffisants et appropriés pour donner aux cadres supérieurs une assurance raisonnable de l'exactitude de l'opinion exprimée dans ce rapport. Cette opinion est fondée sur une comparaison effectuée entre les conditions en vigueur au moment de la vérification et les critères préétablis de vérification. Ces critères étaient fondés sur l'élément du Cadre de responsabilité de gestion (CRG) du Conseil du Trésor (CT) ayant trait à l'« approvisionnement efficace » et sur le modèle « critères de contrôle » de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Cette opinion ne s'applique qu'à l'entité ayant fait l'objet de l'examen.

1.5 Constatations de la vérification

S'il est reconnu que les dépenses de carte d'achat de la BMO ne représentaient que 0,4 % des dépenses réelles de fonctionnement et d'entretien en 2007-2008, le caractère délicat de ce véhicule et la mauvaise utilisation qui pourrait en être faite exigent la mise en place d'un CCG efficace se fondant sur une évaluation du risque adéquate.

Les vérificateurs ont déterminé au cours de la période à l'étude qu'il manquait les principales composantes d'un bon cadre de contrôle de la gestion nécessaire au soutien du programme des cartes d'achat, à savoir des fonctions clairement définies, de la formation, des politiques, procédures et lignes directrices permettant à chacun de s'acquitter de ses responsabilités respectives, des mécanismes de surveillance pour veiller à ce que les lois, les règlements et les politiques soient respectés, ainsi qu'à la réalisation d'analyses de tendances.

Les vérificateurs ont également conclu que l'émission et l'annulation des cartes d'achat de la BMO, ainsi que les dépenses engagées avec les cartes d'achat, étaient généralement conformes aux politiques du CT. Il existe néanmoins des opportunités de renforcement des procédures pour ce qui est de l'administration et de la gestion des applications, de l'autorisation et de la documentation adéquate des dépenses individuelles, ainsi que du suivi des articles attrayants.

1.6 Réponse de la direction

La direction accepte toutes les recommandations issues de la vérification interne du programme d'approvisionnement par carte d'achat et s'engage à prendre les mesures nécessaires pour donner suite à chaque recommandation. Les travaux sont en cours ou achevés pour chacune des quatre recommandations.

La direction prévoit que la mise en œuvre des mesures découlant de ces recommandations sera en grande partie terminée avant la fin de l'exercice 2009-2010 et que la mise en œuvre sera complète d'ici l'été 2010.



À cette fin, on a pris les mesures suivantes : la communication de la nouvelle Directive sur les cartes d'achat du Conseil du Trésor aux détenteurs de carte, la nomination d'un nouveau coordonnateur ministériel des cartes d'achat, l'examen des paramètres par défaut avec l'émetteur de cartes pour en vérifier l'efficacité, de même que l'examen des rôles et responsabilités pour faire en sorte que les tâches soient correctement réparties.

Il reste du travail à faire dans le domaine de la formation et de la surveillance relative à l'utilisation des cartes d'achat.

2.0 Contexte

Sécurité publique Canada (SP) fournit des programmes et élabore des politiques sur une vaste gamme de questions de sécurité publique, qu'il s'agisse de sécurité nationale, de gestion des mesures d'urgence, d'application de la loi, de services correctionnels, de prévention du crime ou de gestion des frontières. Dans l'optique de garantir la sécurité et la protection des Canadiens, le Ministère soutient la qualité de vie de tous les Canadiens et contribue à l'exercice de la responsabilité la plus fondamentale du gouvernement, soit la protection des citoyens. Il joue un rôle central dans la cohésion et l'intégration des questions de politique et de programme dans le portefeuille; de plus, il cherche à atteindre ses objectifs en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, d'autres ordres de gouvernement, des premiers intervenants, des groupes communautaires, le secteur privé et d'autres pays. SP s'efforce de remplir son objectif stratégique « Un Canada sécuritaire et résilient » en élaborant et en mettant en œuvre des politiques et des programmes clairement énoncés. Il gère un budget de 426 millions de dollars³ et dispose d'un effectif d'environ 1000 employés.

Le programme des cartes d'achat offre aux ministères un moyen pratique et moins fastidieux de se procurer et de payer des biens et services, tout en permettant un contrôle financier rigoureux. L'autorisation du programme des cartes d'achat découle de la *Politique sur les cartes d'achat* du Conseil du Trésor (CT). Étant donné le risque inhérent de mauvaise utilisation des cartes d'achat, les ministères doivent adopter des pratiques et des politiques internes d'achat assez souples pour satisfaire aux exigences opérationnelles et assurer la sauvegarde des actifs du ministère. SP a autorisé l'utilisation de plusieurs cartes d'achat : celle d'AMEX doit servir uniquement à payer les frais de déplacement, tandis que celle de la Banque de Montréal (BMO) doit être utilisée pour toutes les autres dépenses prévues aux lignes directrices du CT. La portée du présent rapport de vérification se limite à la carte d'achat de la BMO.

Au cours des dernières années, l'utilisation de la carte d'achat de la BMO n'a cessé de croître. Voici certaines des principales données statistiques relatives à la période de vérification (du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007) :

- des dépenses annuelles d'environ 550 000 dollars;
- environ 60 détenteurs de carte;
- approximativement 2500 achats individuels annuels de biens non complexes d'une valeur moyenne de 230 dollars par transaction;
- diverses limites de carte de crédit, se situant entre 1500 et 35 000 dollars (environ 85 % des cartes avait une limite inférieure à 10 000 dollars);
- Valeur maximale de chaque achat limitée à 5000 dollars par transaction.

³ Source : *Rapport sur les plans et les priorités 2009-2010*.



Au début de la période de vérification, le groupe de la Division des services et des systèmes financiers était responsable du programme des cartes d'achat; cependant, la plus grande partie de cette responsabilité a par la suite été transférée aux responsables des marchés et de l'approvisionnement. Notons que tant la Division des services et des systèmes financiers que les responsables des marchés et de l'approvisionnement — y compris les employés ayant la responsabilité d'une carte d'achat — font face à des problèmes de capacité qui entraînent des difficultés de fonctionnement. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement visent avant tout le renforcement des capacités, un défi de taille, car tous les ministères sont en concurrence pour l'embauche d'employés ayant les mêmes compétences. Les responsables se consacrent principalement à l'élaboration d'un cadre de contrôle de la gestion de l'approvisionnement et des marchés, tout en veillant à ce que les activités quotidiennes suivent leur cours.

Le Plan de vérification axé sur les risques que le Comité ministériel de vérification (CMV) a approuvé en juin 2008 comprend la vérification du programme de carte d'achats pour exécution en 2008-2009.

2.1 Objectif de la vérification

La vérification avait pour but d'évaluer la pertinence et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion (CCG) ayant été mis en place pour appuyer le programme des cartes d'achats de la BMO et s'assurer que les activités sont traitées en conformité avec les politiques, procédures et règlements applicables⁴.

2.2 Portée

La vérification a porté sur les activités de cartes d'achat réalisées entre le 1^{er} octobre 2006 et le 30 septembre 2007. Les composantes suivantes du cadre de contrôle de la gestion, telles qu'au 30 septembre 2007, ont été examinées : plans d'activités, processus de gestion des risques, rôles, responsabilités, obligations de rendre compte, pouvoirs, procédures, mécanismes de surveillance. On a examiné certains contrôles de base visant l'émission, la distribution, l'annulation et l'utilisation des cartes.

2.3 Approche

Dans le cadre de la vérification, divers tests ont été effectués, selon les besoins, afin de donner aux cadres supérieurs une assurance raisonnable de l'exactitude de l'opinion exprimée. Ces tests comprenaient des entrevues, des observations, des revues générales, un examen de la documentation en appui, un échantillonnage des transactions et des examens analytiques.

⁴ Y compris la Politique sur les cartes d'achat du CT en date du 1^{er} janvier 1998.

À partir d'une analyse du risque effectuée par le truchement d'entrevues avec la Division des services et des systèmes financiers et les responsables des marchés et de l'approvisionnement, ainsi que d'une analyse des documents pertinents, on a élaboré un programme visant à vérifier l'existence d'un cadre adéquat de contrôle de la gestion et la conformité de l'utilisation de la carte d'achat aux politiques applicables.

La démarche empruntée pour effectuer la vérification comportait des entrevues (principalement avec la Division des services et des systèmes financiers et les responsables des marchés et de l'approvisionnement), un examen des documents (organigrammes, rôles et responsabilités, attribution des ressources) et une revue générale des processus d'approvisionnement en cartes d'achat.

Un échantillon statistique de transactions a été sélectionné afin de vérifier si ces transactions étaient conformes, de façon générale. L'échantillon comprenait 143 transactions (la population totale avoisinait les 2500 personnes au moment de la vérification)⁵. La plupart des transactions échantillonnées ont été choisies au hasard, tandis que le reste des transactions a été sélectionné à partir d'une analyse des données ou de jugements, en fonction des diverses catégories de dépenses et de la valeur monétaire.

On a établi les critères de vérification à partir des principes fondamentaux sous-jacents aux politiques du CT et aux lignes directrices internes de SP, ainsi que des composantes essentielles d'un CCG efficace. Les principaux critères adoptés pour donner l'assurance par rapport à l'objectif de la vérification figurent à l'annexe A.

2.4 Opinion de la vérification

De l'avis de la dirigeante principale de la vérification, le cadre de contrôle de la gestion (CCG) du programme de cartes d'achat de la BMO présente des problèmes modérés qui nécessitent que la direction s'y penche. Dans l'ensemble, le Ministère ne s'expose pas à des risques importants, et ce, malgré les multiples secteurs de risque repérés, comme l'absence de politiques, le caractère restreint des procédures, l'obtention d'approbations insuffisantes et des lacunes dans la documentation.

⁵ Cette information se fonde sur un niveau de confiance de 97 %, un taux d'erreur prévu de 3 % et un taux de précision de 3 %.

2.5 Énoncé d'assurance

La dirigeante principale de la vérification juge que, selon son opinion professionnelle, les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis sont suffisants et appropriés pour donner aux cadres supérieurs une assurance raisonnable de l'exactitude de l'opinion exprimée dans ce rapport. Cette opinion est fondée sur une comparaison effectuée entre les conditions en vigueur au moment de la vérification et les critères préétablis de vérification. Ces critères étaient fondés sur l'élément du Cadre de responsabilité de gestion (CRG) du Conseil du Trésor (CT) ayant trait à l'« approvisionnement efficace » et sur le modèle « critères de contrôle » de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Cette opinion ne s'applique qu'à l'entité ayant fait l'objet de l'examen.

2.6 Résultats, recommandations et réponse de la direction

Les vérificateurs s'attendaient à constater l'existence d'un CCG qui soutenait efficacement le programme des cartes d'achat et à conclure que l'utilisation des cartes d'achat se déroulait dans le respect des politiques, procédures et règlements applicables. Cependant, dans le cadre de la vérification, il a été déterminé que les principales composantes d'un bon cadre de contrôle de la gestion n'étaient pas présentes au cours de la période à l'étude. Dans l'ensemble, les activités observées étaient généralement conformes, mais les vérificateurs ont aussi constaté plusieurs écarts mineurs dont il sera question plus loin.

2.6.1. Les rôles et les responsabilités n'ont pas été adéquatement définis, répartis ou documentés.

Au début de 2007, on a transféré la responsabilité du programme des cartes d'achat de la Division des services et des systèmes financiers aux responsables des marchés et de l'approvisionnement. Néanmoins, on a observé en février 2009 que la Division des services et des systèmes financiers participait encore à certaines activités, comme l'approbation des demandes de carte de crédit et l'accès aux rapports de la BMO, pendant que, parallèlement, les responsables des marchés et de l'approvisionnement renforçaient leur capacité à remplir leurs fonctions. Ce chevauchement d'activités pourrait créer certaines pratiques non efficaces en matière de traitement, mais le principal risque réside dans la répartition inadéquate des tâches. Les vérificateurs ont remarqué qu'une seule et même personne accordait les cartes d'achat et approuvait les paiements, deux fonctions pourtant incompatibles. Bien que la vérification n'ait pas permis de déceler une mauvaise utilisation de ce moyen d'approvisionnement, une mauvaise répartition des tâches accroît le risque que des transactions soient traitées de façon inappropriée ou que des biens soient détournés.



2.6.2 Il n'existe pas de politique ou de procédure interne sur l'utilisation de la carte d'achat, comme l'exige la Politique sur les cartes d'achat du CT.

L'orientation sur l'utilisation des cartes d'achat de SP provenait de la Politique sur les cartes d'achat du CT, de communications informelles de la Division des services et des systèmes financiers et du coordonnateur ministériel (CM) des cartes d'achat, ainsi que d'une note de service générale fournie aux nouveaux détenteurs de carte qui spécifiait les catégories de transaction non autorisées avec la carte. Au début de 2007, SP a exigé que les nouveaux détenteurs fournissent une « formule de déclaration » des modalités de la carte d'achat en signant la note de service. Cette nouvelle procédure de « déclaration » ne semblait pas poser problème, mais la note de service manquait de précision sur les points suivants :

- les exceptions en matière de dépenses autorisées (notamment en ce qui a trait aux frais mensuels récurrents, aux achats en ligne et à la non-acceptation du fournisseur);
- le besoin d'une méthode concurrentielle lorsqu'elle est rentable;
- l'utilisation d'offres à commandes obligatoires si elles sont en place;
- les procédures d'étiquetage aux fins d'inventaire;
- la détermination de la pertinence des dépenses en capital secondaires;
- les procédures à suivre si l'on n'a pas accès à l'exonération fiscale.

Les vérificateurs ont également remarqué l'absence de politiques, procédures ou lignes directrices internes permettant de déterminer les dépenses qui devaient être effectuées à l'aide d'une fonction d'achat centralisée. Il n'était donc pas possible d'établir avec clarté les types de biens devant être acquis de façon centralisée; à titre d'exemple, on a constaté que les fournitures, le mobilier de bureau et les biens de TI ont été achetés à l'extérieur des fonctions centralisées des ministères. Cette situation est susceptible d'engendrer des pratiques non efficaces.

La Politique sur les cartes d'achat du CT exige que les approvisionnements par carte d'achat soient consignés dans le système de gestion de l'inventaire, si la valeur de l'article dépasse la valeur maximale du Ministère aux fins d'inventaires, ou si l'on juge que l'article est « attrayant », comme les produits technologiques facilement transportables et, ce faisant, à haut facteur de risque de vol. Les vérificateurs ont tenté, lorsqu'il y avait lieu de le faire, de retracer les produits dans le système de suivi de l'inventaire, à partir des factures des cartes d'achat; ils n'y sont pas parvenus en raison des lacunes de la piste de vérification (comme des numéros de factures inexistantes) et l'absence de procédures d'inventaire. De telles procédures permettraient de dresser la liste des types d'actifs qui doivent être consignés et faire l'objet d'un suivi, y compris les articles jugés « attrayants », les approbations préalables requises et la façon d'intégrer ces procédures dans le programme d'approvisionnement par carte d'achat. Le manque d'orientation claire et adéquate nuit à l'efficacité du programme et augmente les risques de mauvaise utilisation.



2.6.3 Les besoins en formation n'ont pas été définis et aucune formation officielle n'a été offerte au personnel de soutien ou aux utilisateurs de la carte d'achat.

Les vérificateurs s'attendaient à trouver un plan de formation correspondant aux tolérances des risques des responsables des marchés et de l'approvisionnement en matière d'utilisation des cartes d'achat, conformément aux recommandations du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) énoncées dans le *Guide des pratiques exemplaires* du programme des cartes d'achat. Même si les personnes exerçant les pouvoirs prévus à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), comme l'achat de produits, étaient tenues de suivre une formation générale sur la délégation des pouvoirs financiers, aucune stratégie de formation n'était en place, qu'il s'agisse de l'offre d'une formation complète et uniforme à l'intention des nouveaux détenteurs de carte ou d'une formation de mise à jour destinée aux détenteurs plus anciens. En outre, il est ressorti des entrevues auprès des employés de SP que les procédures et les exigences ne sont pas interprétées de manière uniforme. Le manque de formation adéquate pourrait accroître les risques de non-conformité.

2.6.4 Aucun programme de surveillance officiel reposant sur une évaluation du risque n'a été décrit, documenté ou mis en œuvre.

Les vérificateurs s'attendaient à trouver un programme de surveillance du programme des cartes d'achat dûment défini et consigné, reposant sur une évaluation appropriée du risque et tenant compte du niveau de risque à atténuer. La Division des services et des systèmes financiers et les responsables des marchés et de l'approvisionnement se sont livrés à certaines activités de surveillance à la suite des transactions, mais celles-ci ne se fondaient pas sur une évaluation globale des risques. C'est pourquoi plusieurs défaillances du contrôle de base n'ont pas été détectées.

Lors d'une demande de carte d'achat de la BMO, les responsables des marchés et de l'approvisionnement sont tenus d'indiquer à chaque détenteur, s'il y a lieu, toute restriction relative à l'utilisation de la carte autre que les restrictions généralement en vigueur dans l'ensemble du Ministère. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement ont tenu pour acquis que l'application de ces restrictions — tant celles visant les détenteurs que celles concernant tout le personnel ministériel — était du ressort de la BMO. Ces restrictions incluaient notamment les plafonds monétaires pour chaque transaction, les limites de crédit et les avances de fonds interdites. Les vérificateurs ont néanmoins constaté que ces restrictions — comme les plafonds monétaires et les contrôles des restrictions visant les fournisseurs — n'ont pas toujours été appliquées comme prévu. Par conséquent, le Ministère s'est fié à des contrôles qui n'existaient pas. Même si cette lacune n'a pas entraîné d'erreurs matérielles, il n'en demeure pas moins que la tenue d'activités de surveillance aurait permis de repérer les problèmes relatifs à ces contrôles, de même que les défaillances du traitement des demandes par les responsables des marchés et de l'approvisionnement.



Bien que les responsables des marchés et de l'approvisionnement et la Division des services et des systèmes financiers ont tous deux examiné mensuellement les relevés de transaction de la BMO pour chaque détenteur de carte, et que la Division des services et des systèmes financiers a examiné et rapproché la totalité des pièces justificatives (soit les reçus originaux) avec les états de la BMO, les données de ces contrôles de surveillance, de même que leur incidence et leurs mesures de suivi, n'ont pas été entièrement consignées, ce qui a compliqué l'évaluation de leur efficacité. De plus, notons que le dirigeant principal des finances et son administrateur général se fient entre autres aux données de ces contrôles pour signer la *Déclaration de responsabilité de la direction englobant le contrôle interne en matière de rapports financiers des ministères*, conformément à la nouvelle *Politique sur le contrôle interne* du CT, qui est entrée en vigueur en avril 2009 et qui sera mise en œuvre à SP au cours de l'exercice 2011-2012.

Il importe d'instaurer une surveillance officielle fondée sur une évaluation des risques en vue de repérer les défaillances et les tendances récurrentes, de prendre des mesures correctives et d'effectuer un suivi de surveillance de façon efficace, de manière à en tirer des leçons et à éviter que d'autres défaillances ne surviennent. Une évaluation du risque adéquate doit tenir compte de l'ensemble de l'environnement de contrôle du programme des cartes d'achat, ce qui inclut les ententes contractuelles imparties et les capacités en matière de dotation.

2.6.5 Les responsables des marchés et de l'approvisionnement n'ont pas rédigé de rapports sur les tendances et anomalies en matière d'approvisionnement par carte d'achat.

On s'attendait à ce que le programme des cartes d'achat soit régulièrement accessible aux activités de prise de décision et de supervision. Même si certaines analyses ont été effectuées à la demande des gestionnaires de programme ou du SCT, les responsables des marchés et de l'approvisionnement n'ont pas rédigé de rapports réguliers aux fins de gestion de l'utilisation des cartes d'achat. En outre, l'information requise pour éclairer les fonctions de prise de décision et de supervision n'a pas été définie.

Recommandation générale en appui à un CCG renforcé :

1. Le Secteur de la gestion ministérielle (SGM) devrait continuer de renforcer les principaux éléments de l'CCG du programme des cartes d'achat, de manière à assurer la bonne marche du programme en adoptant une approche fondée sur les risques pour :
 - la définition des rôles et des responsabilités, y compris une matrice des responsabilités qui répartit correctement les tâches;
 - l'élaboration d'une politique interne d'approvisionnement, ainsi que les procédures et lignes directrices connexes. Ces politiques, procédures et lignes directrices devront notamment inclure :
 - des processus et des procédures d'examen adéquats pour intégrer les leçons apprises et les nouvelles exigences;



- des procédures d'approbation préalable et des documents sur l'utilisation individuelle de la carte;
- des documents clairs favorisant une sélection juste, transparente et concurrentielle des fournisseurs pour les dépenses effectuées par carte d'achat;
- des exigences définies et consignées pour les achats inhabituels ou les exceptions par rapport aux restrictions d'achat habituelles (notamment sur les frais récurrents et les achats en ligne);
- la définition des besoins de formation et l'élaboration d'un plan de formation;
- l'élaboration et la mise par écrit d'un programme officiel de surveillance, qui comprendrait entre autres :
 - des procédures pour consigner les écarts aux politiques et procédures des responsables des marchés et de l'approvisionnement et de la Division des services et des systèmes financiers, ainsi que les mesures prises pour corriger ou éviter ces lacunes;
 - des procédures d'examen des cartes de signature dans le but d'en vérifier la validité et l'accessibilité pour ceux qui en ont besoin;
- la description des exigences en matière d'information et la production régulière de rapports sur l'utilisation des cartes à l'intention du comité de gestion;
- l'élaboration d'une politique interne de gestion de l'inventaire et de procédures et lignes directrices connexes.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec cette recommandation.	
1. Le Secteur de la gestion ministérielle prendra les mesures suivantes :	
La nouvelle Directive sur les cartes d'achat du Conseil du Trésor est entrée en vigueur le 1 ^{er} octobre 2009. La directive du CT décrit clairement les attributions des postes clés. On communiquera au personnel la Directive, la nouvelle formule de déclaration et les limites et obligations sur l'utilisation de la carte. DG — Division des services corporatifs (DSC).	31 décembre 2009
On élaborera des procédures et des lignes directrices ministérielles pour veiller au respect intégral de la directive du CT adoptée après la vérification. Directrice, Services des programmes.	31 mars 2010
Les rôles et responsabilités seront clarifiés. DG - DSC et contrôleur.	31 mars 2010
Le personnel s'occupant de la passation des marchés suivra une formation relative à l'établissement de rapports réguliers sur l'utilisation des cartes de crédit et publiera des précisions en ligne. Chef, Direction de la gestion du matériel (DGM).	31 mars 2010
Le Ministère examine l'option d'accorder aux détenteurs de carte du Ministère l'accès aux renseignements de la BMO publiée sur son site et de leur permettre de télécharger leurs états mensuels. Cette mesure permettra d'accorder plus de temps au processus de paiements et de	31 mars 2010

minimiser les intérêts versés. Chef — DGM.	
Le personnel des Opérations financières donnera accès au site de la BMO pour effectuer les requêtes de paiement. Chef — DGM.	31 mars 2010
La BMO appliquera les paramètres par défaut à partir du 10 novembre 2009 pour restreindre l'achat en ligne de billets d'avion, de pleins d'essence, de locations de voiture et d'avances de fonds. Directeur — SP.	Plan achevé
On mettra au point un processus pour vérifier si les cartes sont encore valides. Directeur de la Division des services et des systèmes financiers.	31 mars 2010
Les cartes de signature seront disponibles par le truchement du Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI). Chef — DGM.	Achevée
On inclura une formation sur l'utilisation des cartes de crédit dans les modules de formation en passation des marchés qu'on est en train de concevoir. Chef — DGM.	31 mars 2010
On établira officiellement un programme de surveillance visant à déterminer les procédures pour consigner les écarts par rapport aux politiques et procédures, ainsi que les mesures prises pour combler ou éviter ces écarts. Chef — DGM.	31 mars 2010
On élaborera une politique interne de gestion de l'inventaire et des procédures et lignes directrices connexes.	30 juin 2010

2.6.6 L'émission et l'annulation des cartes d'achat de la BMO étaient généralement conformes aux politiques du CT, mais quelques écarts mineurs ont été observés.

On s'attendait à ce que les demandes de carte d'achat soient suffisamment détaillées, autorisées conformément à la délégation des pouvoirs financiers de SP, et annulées rapidement s'il y a lieu, en conformité avec la Politique sur les cartes d'achat du CT. Ces activités respectaient globalement la Politique, mais les deux secteurs mentionnés ci-dessous devraient être renforcés.

Rôle du coordonnateur ministériel (CM) :

Le coordonnateur ministériel est responsable de la délivrance des cartes d'achat pour un programme de surveillance destiné à assurer un contrôle fiable de l'utilisation des cartes d'achat et de la gestion générale du programme ministériel s'y rapportant. Dans le cadre de ce rôle, le CM a la responsabilité d'autoriser et de transmettre le formulaire de demande de carte d'achat dûment rempli à la BMO aux fins de traitement. La BMO n'avait pas pour tâche de vérifier l'authenticité de l'autorisation du CM de SP; elle se contentait de traiter les demandes. Le CM était donc, de ce fait, l'autorité définitive en matière d'attribution d'une carte d'achat. Mais ce mandat du CM, bien que raisonnablement établi, était parfois communiqué à la BMO de façon informelle (par courriel), incomplète (documents manquants)

ou sans l'autorisation écrite de la direction. À titre d'exemple, les vérificateurs n'ont pas réussi à obtenir tous les documents des responsables des marchés et de l'approvisionnement à l'appui de l'affectation et de l'approbation du CM. L'autorisation par les cadres compétents de l'attribution de cette responsabilité, harmonisée à la Directive sur la délégation des pouvoirs financiers et consignée officiellement, minimise les risques d'abus et garantit tout le soutien disponible en cas de différend avec la BMO sur les détenteurs de carte non autorisés.

Centre de coûts sur les demandes de carte d'achat :

En vertu de la Politique sur les cartes d'achat du CT, certains renseignements doivent figurer sur le formulaire de demande de carte d'achat, comme le nom du Ministère et du centre de responsabilité (mieux connu sous le nom de centre de coûts). La Division des services et des systèmes financiers a informé les vérificateurs que, à des fins de simplification, le CM avait souvent fait référence à un centre de coûts consolidé de SP dans le formulaire de demande de carte d'achat. S'il est vrai que cette mesure simplifiait le processus de demande, elle compliquait également la détermination de la pertinence de l'autorisation des gestionnaires de centres de responsabilité. Selon l'interprétation faite par les vérificateurs, l'exigence de la politique du CT vise à vérifier qu'à toutes les dépenses correspondent une source de financement appropriée et un responsable désigné. Sans l'harmonisation du centre de coûts aux gestionnaires de centres de responsabilité, il n'est pas possible d'établir clairement si les gestionnaires de ces centres ne font qu'autoriser l'attribution d'une carte d'achat à un employé ou s'ils autorisent officiellement l'engagement des dépenses et la disponibilité des fonds conformément à la limite de crédit indiquée dans le formulaire de demande.

Recommandations :

2. Le SGM doit établir et mettre par écrit les procédures à suivre pour l'attribution du rôle du CM et sa communication à la BMO.
3. Le SGM doit renforcer le niveau d'exigence en matière de documentation du processus de demande de manière à ce que les gestionnaires de centres de responsabilité s'alignent avec le centre de coûts indiqué dans le formulaire de demande.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec ces recommandations.	
2. Le Secteur de la gestion ministérielle prendra les mesures suivantes :	
Le SMA du SGM autorisera officiellement l'affectation du coordonnateur et de ses assistants. DG — DSC.	Achévé
3. Le Secteur de la gestion ministérielle prendra les mesures suivantes :	
À l'exception des cartes ministérielles émises (dans des fonctions centralisées comme l'administration), le centre de responsabilité sera lié au gestionnaire qui demande la carte. Chef — DGM.	31 mars 2010



2.6.7 Des problèmes de conformité ont été notés en matière d'utilisation des cartes d'achat, ainsi que d'autorisation et de documentation des dépenses individuelles.

Utilisation adéquate :

On s'attendait à ce que les transactions effectuées par carte d'achat soient conformes aux restrictions prévues à la Politique sur les cartes d'achat du CT et à la note de service du SP à l'intention des détenteurs de carte, mais les vérificateurs ont constaté que 12 % des transactions échantillonnées ne respectaient pas ces restrictions. Ces transactions non conformes incluaient notamment le mobilier, qui aurait dû être acheté par le biais d'une Offre à commandes principale et nationale, les biens d'équipement visés par la note de service de SP, qui auraient dû être acquis par une autre méthode, ainsi que les déplacements et l'entretien des véhicules, qui auraient dû être payés à l'aide d'une autre carte. Il est ressorti des entrevues que ces écarts résultaient de l'incompréhension des utilisateurs relativement aux restrictions en matière d'approvisionnement et, parfois, de l'incapacité des employés à utiliser la carte d'achat appropriée. Même si ces écarts étaient raisonnables, compte tenu des explications qui précèdent, on a néanmoins imposé des restrictions aux cartes d'achat en vue de faciliter les transactions tout en favorisant l'établissement de rapports externes, le suivi interne et les achats plus avantageux.

On s'attendait à ce que chaque transaction individuelle par carte d'achat soit limitée à 5000 dollars, conformément à la délégation des pouvoirs financiers, et à ce qu'elle ne soit pas fractionnée en plusieurs achats dans le but de contourner ces exigences. Les vérificateurs ont néanmoins découvert qu'un pourcent des transactions échantillonnées n'était pas conforme, car l'achat était fractionné en deux transactions (acompte pour des chambres d'hôtel et des locations d'équipements). Ces transactions, même si leur teneur était raisonnable, ne respectaient pas la Politique sur les marchés du CT et la délégation des pouvoirs financiers.

En outre, dans le cas de 5 % des transactions, les achats de produits TI ont été effectués auprès d'un seul fournisseur en l'espace de quelques jours, pour une valeur totale de plus de 5000 dollars. On a expliqué que l'organisme de TI s'approvisionnait en produits TI en fonction des besoins de l'ensemble du Ministère, ce qui peut exiger de multiples achats de produits de même nature auprès du même fournisseur effectués dans une courte période. Les vérificateurs ont conclu qu'il ne s'agissait pas ici d'un fractionnement de marché intentionnel, en se fondant sur des discussions avec les gestionnaires de TI et sur la constatation que les transactions individuelles effectuées n'étaient généralement pas identiques. Il existera néanmoins un risque de perception de non-conformité et de pratiques d'approvisionnement inéquitables, tant et aussi longtemps qu'un processus clair de consignation et de justification ne sera pas en place.



Autorisation :

La Politique sur les cartes d'achat émise par le CT prévoit que, à moins que le détenteur de carte ait le pouvoir de dépenser, toute utilisation de la carte doit être préalablement autorisée par une personne compétente ayant ce pouvoir, pour s'assurer que le budget est disponible et que les biens et services visés sont réellement nécessaires. Cependant, la Directive du receveur général mentionne que ce processus n'est pas toujours pratique. Les vérificateurs ont cherché en vain des documents d'interprétation par SP de la Politique sur les cartes d'achat harmonisée à la Directive du receveur général, mais les responsables des marchés et de l'approvisionnement et la Division des services et des systèmes financiers ont mentionné qu'ils n'exigeaient pas des pièces justificatives d'approbation préalable pour les dépenses individuelles (à l'exception des dépenses relatives à l'approvisionnement en TI, à la formation et aux frais d'accueil). On a remarqué, à partir d'un échantillon non représentatif d'entrevues auprès des employés de SP, que les détenteurs de carte et les gestionnaires de centres de responsabilité communiquaient entre eux, mais on n'a trouvé dans les dossiers de paiement échantillonnés aucune trace d'autorisation préalable consignée par le détenteur. Même si les responsables des marchés et de l'approvisionnement ne jugent pas essentielle l'autorisation préalable, à titre de mesure de surveillance de l'environnement de la carte d'achat, il importe d'indiquer clairement dans une politique de SP ce qui est requis pour satisfaire aux exigences du CT, aux fins de responsabilisation et d'harmonisation financière.

On s'attendait à ce que les employés qui exerçaient les pouvoirs aux termes de l'article 34 de la LGFP, conformément à la Délégation des pouvoirs financiers de SP, se voient conférer la délégation adéquate et attribuer une carte de signature. On observe néanmoins certains écarts dans 8 % des transactions échantillonnées, comme :

- des pièces justificatives insuffisantes d'une carte de signature valide;
- une autorisation inappropriée par des gestionnaires de centres de responsabilité pour leurs propres dépenses par carte d'achat;
- des documents insuffisants sur la carte de signature pour la période durant laquelle l'employé se voit déléguer des pouvoirs financiers (soit jusqu'à la date d'expiration).

Étant donné la nature des dépenses faites par le truchement du programme des cartes d'achat, l'absence d'un système efficace de gestion de l'inventaire (comme nous l'avons mentionné auparavant) et le rapport coût-avantages d'adopter des procédures de vérification supplémentaires, les vérificateurs n'ont pu confirmer ni la réception ni l'exigence opérationnelle du bien ou du service acheté. Signalons que la Division des services et des systèmes financiers compte régler certains problèmes en apportant des améliorations à la Délégation des pouvoirs financiers et aux cartes de signature qui s'y rapportent; mais cette mesure n'a pas été évaluée, car elle a été mise en œuvre après la période de vérification.

Pièces justificatives :

Conformément à la note de service de SP à l'intention des détenteurs de carte et à la Politique sur les cartes d'achat du CT, il faut joindre et comparer aux états mensuels individuels de la BMO tous les reçus de carte de crédit, où figurent les renseignements et les taxes applicables pour chaque article acheté. Cette mesure, qui est une exigence prévue à l'article 34 de la LGFP, permet également à la Division des services et des systèmes financiers de procéder à la validation nécessaire avant qu'un paiement ne soit effectué. Or, dans 20 % des transactions échantillonnées, les reçus, et même parfois l'état complet de la BMO, ne figuraient pas au dossier. S'il est vrai qu'il faut savoir faire preuve de souplesse dans l'application de la politique du CT, il n'en demeure pas moins que l'absence de pièces justificatives risque de nuire à la détection des achats non pertinents, à l'efficacité des contrôles de surveillance et à des pratiques non efficaces, en augmentant le temps consacré par les fonctions de soutien à la justification de ces achats.

Les activités étaient généralement conformes et les problèmes repérés n'étaient pas graves, mais l'accumulation des multiples problèmes mineurs observés et des écarts en matière de contrôle interne accroît les risques de mauvaise utilisation et de non-conformité.

Recommandation :

4. Le SGM doit élaborer et mettre par écrit une stratégie opportune d'approvisionnement en TI, à laquelle il pourra intégrer notamment l'examen des restrictions d'utilisation et des limites de transaction des cartes d'achat.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec cette recommandation.	
4. Le Secteur de la gestion ministérielle prendra les mesures suivantes :	
Les responsables des marchés et de l'approvisionnement examineront avec les TI les pratiques ministérielles en vue de s'assurer que l'utilisation de cartes d'achat pour l'approvisionnement en produits de TI respecte la nouvelle directive du CT sur les cartes d'achat. Chef — DGM.	31 mars 2010



Annexe A — Principaux critères

- On a établi un cadre de contrôle de la gestion, fondé sur une évaluation axée sur les risques.
- On a clairement défini et consigné les rôles et les responsabilités de tous les intervenants et on les a communiqués efficacement.
- On a défini et évalué les besoins en formation et on y a répondu rapidement.
- On a défini clairement des mécanismes de contrôle et de surveillance et on les a mis en œuvre de façon uniforme.
- L'émission, l'annulation et les pièces justificatives des cartes d'achat sont conformes aux politiques et aux lignes directrices du CT et de PS
- Les transactions sont conformes aux politiques et aux lignes directrices du CT et de PS.
- On a tenu à jour des documents suffisants et appropriés tout au long de l'utilisation de la carte d'achat, de manière à favoriser une prise de décision efficace et à fournir une preuve de diligence raisonnable.