

Audit de contrôles ciblés de la gestion financière des directeurs du scrutin

au cours des élections partielles
de 2023

Rapport FINAL

Direction de la dirigeante principale
de la planification et de l'audit
Division de l'audit interne
Octobre 2024



Table des matières

Sommaire	3
Les éléments examinés	3
Leur importance.....	3
Nos constatations.....	3
Réponse de la direction.....	3
Déclaration d'assurance	4
1. Introduction	5
1.1. Pouvoirs d'audit	5
1.2. Contexte	5
1.3. Objectifs	6
1.4. Portée	6
1.5. Processus et méthode	6
2. Constatations et recommandations.....	8
Objectif 1 : Donner l'assurance que les activités financières des directeurs du scrutin sont menées conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.....	8
2.1.1. Opérations financières	8
2.1.2. Analyse de la paie	8
Recommandation 1	10
2.1.3. Gestion budgétaire	10
2. Remerciements et personnes-ressources	11
Annexe A : Critères d'audit	12
Annexe B : Recommandations et plans d'action de la direction	13

Sommaire

Les éléments examinés

Cet audit a porté sur la gestion des principales responsabilités financières des directeurs du scrutin (DS) qui ont mené les cinq élections partielles de 2023. Des échantillons de paiements de salaire, de frais de bureau ainsi que de frais de loyer et de location ont été analysés par rapport à des critères préétablis afin de déterminer si les DS avaient géré ces dépenses conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

Leur importance

Les DS ont de nombreuses responsabilités à assumer dans des délais très courts lorsqu'une élection générale ou partielle est déclenchée. À la suite de l'audit de la gestion financière des DS mené après l'élection générale de 2021, la Division de l'audit interne a établi que des audits continus des activités financières des DS renforceraient l'environnement de contrôle et permettraient de trouver des possibilités d'amélioration à différents niveaux de l'organisme.

Nos constatations

La plupart des opérations examinées ont été exécutées correctement et conformément aux instructions. Toutefois, dans une circonscription, nous avons constaté que le DS avait incorrectement comptabilisé et soumis les heures des employés qui avaient travaillé au bureau avant la délivrance du bref. Il a été recommandé que la direction consigne par écrit et communiquent le processus de traitement des opérations de paie lorsqu'un bureau est autorisé à ouvrir avant la délivrance du bref.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec les conclusions de l'audit, a accepté les recommandations présentées dans le rapport et a préparé un plan d'action pour y donner suite. Le [plan d'action de la direction](#) est intégré au présent rapport.

Déclaration d'assurance

Selon le jugement professionnel de la dirigeante principale de l'audit, des procédures d'audit suffisantes et appropriées ont été suivies, et des éléments de preuve ont été recueillis pour étayer les conclusions de l'audit. Les constatations et les conclusions de l'audit s'appuient sur une évaluation des conditions existantes au moment de l'audit, comme le prévoit la portée de celui-ci, en fonction de critères préétablis et approuvés par la direction. Les constatations et les conclusions de l'audit ne s'appliquent qu'aux activités examinées.

Cette mission d'audit a été planifiée et réalisée conformément à la ***Politique sur l'audit interne*** du gouvernement du Canada et aux instruments connexes.

1. Introduction

1.1. Pouvoirs d'audit

La fonction d'audit interne de la Direction générale du dirigeant principal de la planification et de l'audit vise à fournir des services d'assurance indépendants et objectifs. Ces services sont conçus pour apporter une valeur ajoutée aux activités d'Élections Canada et améliorer ces dernières. L'audit interne aide Élections Canada à accomplir ses objectifs par la mise en œuvre d'une approche systématique et rigoureuse d'évaluation et d'amélioration de l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et de la gouvernance. La [Charte d'audit interne](#) d'Élections Canada énonce les responsabilités et les obligations de rendre compte de la fonction d'audit interne et confère le pouvoir d'effectuer les audits identifiés dans le plan d'audit axé sur les risques.

1.2. Contexte

Élections Canada a comme principale responsabilité de préparer et de conduire les élections générales, les élections partielles et les référendums fédéraux et d'en faire rapport conformément au cadre législatif, tout en assurant l'intégrité du processus électoral et en favorisant le respect de la réglementation. Les directeurs du scrutin (DS), qui sont nommés par le directeur général des élections (DGE), sont chargés de conduire les scrutins dans chacune des circonscriptions fédérales du Canada.

Les DS doivent entre autres gérer une multitude de processus financiers complexes avec l'aide du personnel de l'administration centrale d'Élections Canada. Ils ont les fonctions suivantes :

- enregistrer et soumettre les demandes de paiement pour l'ensemble du personnel de bureau et des fonctionnaires électoraux;
- payer toutes les dépenses de leur bureau et du bureau du directeur adjoint du scrutin supplémentaire, comme les achats de fournitures, les dépenses engagées pour équiper les salles de réunion et les dépenses d'impression, et en effectuer le rapprochement;
- louer des locaux pour leur bureau et les lieux de scrutin, ainsi que l'équipement nécessaire;
- s'assurer que toutes les dépenses sont nécessaires et conformes aux dispositions contractuelles, au manuel du DS, aux plafonds budgétaires et aux instructions du DGE, et que l'information fournie est complète et exacte;
- gérer les fonds publics avec prudence et discernement conformément au Code de déontologie des administrateurs électoraux, aux lois applicables, aux politiques et aux règlements gouvernementaux ainsi qu'aux instructions de l'administration centrale d'Élections Canada.

En raison de l'importance des dépenses, du court délai dans lequel elles sont engagées et payées, du fait que les bureaux de DS sont très dispersés et d'autres risques cernés par la Division de l'audit interne, un audit des activités de gestion financière des DS a eu lieu en 2022. L'audit s'est soldé par sept recommandations, et les plans d'action de la direction sont actuellement mis à exécution. Pour ajouter à l'audit de 2022 et pour promouvoir l'amélioration

continue des processus financiers des DS, des audits de contrôles ciblés de la gestion financière des DS au cours des élections partielles ont été prévus dans le plan d'audit fondé sur les risques 2023-2025.

1.3. Objectifs

L'audit de contrôles ciblés visait à fournir à la haute direction une assurance raisonnable que les directeurs du scrutin exercent adéquatement les pouvoirs qui leur sont conférés par la **Loi électorale du Canada** (LEC) et dans le respect des principes prescrits par la **Loi sur la gestion des finances publiques** (LGFP).

L'audit avait plus précisément pour objectif de confirmer que les activités financières des directeurs du scrutin sont menées conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

1.4. Portée

L'audit portait sur les activités de gestion financière des directeurs du scrutin menées dans leur circonscription lors des élections partielles de 2023 :

19 juin 2023

- 24053 – Notre-Dame-de-Grâce–Westmount
- 35080 – Oxford
- 46007 – Portage–Lisgar
- 46014 – Winnipeg-Centre-Sud

24 juillet 2023

- 48007 – Calgary Heritage

L'audit n'a pas tenu compte des activités courantes menées par des équipes de l'administration centrale d'Élections Canada, comme les équipes d'Administration et planification des opérations électorales et de Gestion et opérations financières en région, sauf si leurs activités ou approbations étaient pertinentes pour l'analyse des contrôles en région.

1.5. Processus et méthode

La méthode d'audit d'Élections Canada suit la **Politique sur l'audit interne** et les politiques connexes du gouvernement du Canada, selon lesquelles les audits doivent notamment être menés conformément aux **Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne** établies par l'Institut des auditeurs internes.

Les travaux de planification consistaient à prendre connaissance des critères utilisés durant l'audit de la gestion financière des DS de 2022 et à appliquer les principes pertinents au présent audit. Tâches accomplies :

- Recueillir des données financières sur les scrutins pour mener une analyse.
- Examiner des documents : réunir et examiner toutes les lois, les directives et la réglementation pertinentes; examiner les manuels et le matériel de formation des directeurs du scrutin; trouver d'autres données internes pertinentes (p. ex. les contrôles internes de la documentation en gestion financière).
- Choisir les critères d'audit correspondant aux contrôles cibles.
- Élaborer les procédures et une stratégie d'analyse.

L'audit a eu lieu de février à avril 2024. Cette étape comprenait :

- des entrevues auprès des directeurs du scrutin;
- l'analyse et la validation de données et l'analyse d'un échantillon d'opérations;
- l'analyse et la consignation des observations et des constatations.

Après l'étape d'examen, des recommandations à l'intention de la direction ont été formulées au sujet des secteurs où une amélioration des contrôles est possible. Ces recommandations ont été comparées à celles de l'audit de la gestion financière des DS de 2022, et de nouvelles recommandations ont été formulées pour les domaines dont il n'avait pas déjà été question.

2. Constatations et recommandations

Les recommandations qui suivent viennent s'ajouter à celles de l'[audit de la gestion financière des DS de 2022](#). Divers plans d'action de la direction visant à donner suite à ces recommandations sont en cours de réalisation.

Objectif 1 : Donner l'assurance que les activités financières des directeurs du scrutin sont menées conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

Chaque DS est chargé de mettre en œuvre l'ensemble des aspects d'une élection générale dans sa circonscription. Les politiques et les procédures qui concernent les DS tirent leur origine de sources diverses – toutes doivent se compléter mutuellement pour en arriver à un résultat efficace. Différentes directions, divisions et unités de la Direction générale de la gouvernance en région et de la préparation opérationnelle (GRPO) appuient les DS par l'élaboration de procédures, de formations, de manuels et d'autres directives portant sur les diverses tâches opérationnelles à effectuer pendant une période électorale. Toutefois, en ce qui concerne les tâches financières, c'est le dirigeant adjoint des finances (DAF) qui appuie les DS en élaborant des politiques, des procédures, des formations, des manuels et d'autres ressources.

C'est GRPO qui communique directement avec les DS pour tout ce qui concerne les opérations. Lorsqu'il s'agit de questions financières, comme la paie et le paiement des dépenses, les DS communiquent avec la Division de la gestion et des opérations financières en région (GOFR) du DAF. Il est essentiel que ces équipes synchronisent leurs activités. GRPO et le DAF améliorent sans cesse leur coordination afin de réduire toute confusion potentielle chez les DS.

2.1.1. Opérations financières

À partir des cinq élections partielles visées par l'audit, un échantillon représentant différentes opérations financières effectuées dans diverses circonscriptions a été produit. Des opérations liées à la location de bureaux et de lieux de scrutin, à des frais de carte d'achats et à la petite caisse faisaient partie de l'échantillon. Aucun problème lié à ces transactions n'a été constaté dans l'échantillon.

2.1.2. Analyse de la paie

Comme l'a fait ressortir l'audit de la gestion financière des DS du 2022, le Système de paiement au bureau du directeur du scrutin (SPBDS) présente différentes limites. Le plan d'introduction d'un nouveau système de paiement est un pas dans la bonne direction. Cependant, la pleine mise en œuvre du nouveau système devrait prendre un certain temps. Entretemps, les DS devront continuer d'utiliser le SPBDS. Il est apparu dans les discussions avec les DS que ceux-ci ressentent parfois le besoin de mettre en place des méthodes pour arriver à soumettre les heures de travail de leur personnel malgré les limites du SPBDS.

En l'absence d'une méthode claire pour soumettre les feuilles de temps que le SPBDS ne peut traiter, le manque d'uniformité dans la comptabilité des feuilles de temps et le manque de fiabilité dans la paie font courir de nombreux risques à l'organisme. Il arrive que les fonctionnaires électoraux ne signent pas des feuilles de temps qui représentent fidèlement les heures travaillées, ce qui compromet l'intégrité de leurs attestations. De plus, les calculs des heures supplémentaires ne sont pas toujours exacts, et il devient moins fiable d'utiliser les heures réclamées à des fins budgétaires.

Une constatation de cet audit concerne le traitement des heures travaillées par les travailleurs électoraux avant la délivrance des brefs. En général, les travailleurs électoraux ne sont pas engagés avant le déclenchement de l'élection; ils ne travaillent donc pas avant que ce moment. D'ailleurs, le système utilisé pour saisir les heures de travail des fonctionnaires électoraux, le SPBDS, ne permet pas d'entrer des heures de travail pour des dates antérieures à la délivrance du bref. Or, il y a des cas, dont un présent dans l'échantillon des opérations de paie, où l'autorisation a été donnée pour que des travailleurs électoraux soient engagés et pour que ceux-ci puissent travailler avant la délivrance du bref. L'autorisation de ce travail concerne habituellement une aide dans la configuration ou de la formation en vue d'une élection.

Le travail avant la délivrance d'un bref peut être autorisé de deux façons : par un mandat préélectoral ou par une direction donnée par GRPO avec l'approbation du DGE. Lorsque les travailleurs électoraux reçoivent un mandat préélectoral, le nombre d'heures de travail permis est clair, et la réclamation de ces heures se fait au moyen d'une plateforme particulière. Mais il arrive qu'on demande à des travailleurs électoraux de travailler avant la délivrance du bref sans qu'un mandat préélectoral ne leur soit confié, car le financement de leurs heures de travail exige un traitement comptable distinct. Sans mandat préélectoral, ces travailleurs électoraux ne disposent pas de plateforme pour réclamer les heures travaillées avant la délivrance du bref, car le SPBDS n'accepte pas les entrées faites pour cette période. Cela amène de la confusion pour les DS, qui ne reçoivent aucune consigne écrite sur la façon de réclamer les heures dans cette situation. Dans un échantillon de paie, le DS a payé les heures travaillées par le fonctionnaire électoral avant la délivrance du bref en ajoutant sporadiquement des heures aux feuilles de temps de la période électorale. Par conséquent, les feuilles de temps ne reflètent pas fidèlement les dates où le travail a été effectué, et il est possible que des heures supplémentaires aient été payées sans justification.

L'autorisation du DGE permettant à certains fonctionnaires électoraux de travailler avant la délivrance du bref est gérée par GRPO, tandis que les activités financières associées sont gérées par le DAF. Le traitement permettant le paiement de ces heures est géré par GOFR. Puisque le travail requis des fonctionnaires électoraux avant la délivrance du bref varie d'une circonscription et d'une élection à l'autre, il n'est pas possible pour GOFR de prévoir la saisie des heures travaillées. Il est donc crucial que l'équipe de GOFR obtienne une liste des travailleurs électoraux qui ont été autorisés à travailler avant la délivrance du bref afin que la paie soit traitée correctement.

De façon générale, puisque les limites du SPBDS continueront d'exister jusqu'à la mise en œuvre d'une nouvelle solution, les DS ne devraient pas recourir à des méthodes individuelles pour contourner ces difficultés. Il est impératif que les feuilles de temps soient remplies correctement et que les heures soient inscrites aux dates où elles ont été effectuées. GOFR devra élaborer un flux de travail pour traiter les heures de travail effectuées avant la délivrance des brefs, et cette procédure devra être clairement expliquée aux DS.

Recommandation 1

Il est recommandé que l'équipe de Gestion et opérations financières en région élabore et mette par écrit des procédures de traitement des feuilles de temps pour les heures travaillées avant la délivrance du bref, et ajoute le processus de soumission des feuilles de temps contenant ces heures à la formation des DS.

2.1.3. Gestion budgétaire

Une partie de la gestion des dépenses faite par les DS consiste à s'assurer que les fonds sont disponibles avant que les dépenses ne soient engagées. Lorsque les DS doivent faire un achat dont le prix est supérieur au montant budgété, ils doivent demander une augmentation du financement. Selon les principes de la LGFP, cette demande doit être présentée avant que l'achat ne soit fait. L'échantillon révèle que dans un cas, une dépense pourrait avoir été engagée avant que l'approbation de fonds supplémentaires ait été demandée. L'auditeur a eu de la difficulté à obtenir et à vérifier les faits liés à cette situation, ce qui indique peut-être des faiblesses dans l'aspect du processus de gestion du budget du scrutin qui concerne la demande de fonds supplémentaires. La DAI continuera de tester les contrôles relatifs aux demandes de fonds dans les scrutins à venir pour déterminer si des possibilités d'amélioration pourraient être trouvées.

2. Remerciements et personnes-ressources

Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance au personnel et à la direction de Gouvernance en région et Préparation opérationnelle, au Bureau du dirigeant principal des finances et aux DS qui ont participé à cet audit.

Personne-ressource de l'audit :

directrice adjointe, Audit interne

Personne-ressource de la direction :

directeur principal, Gouvernance en région et Préparation opérationnelle

dirigeante adjointe des finances

Annexe A : Critères d'audit

Objectif 1 : Donner l'assurance que les activités financières des directeurs du scrutin sont menées conformément aux lois, aux règlements, aux politiques et aux procédures applicables.

Critères

- 1.1. Les opérations financières sont autorisées conformément aux procédures établies.
- 1.2. Toutes les dépenses sont examinées et approuvées avant leur paiement.
- 1.3. Les activités d'approvisionnement sont menées suivant les processus prescrits.
- 1.4. Les directeurs du scrutin surveillent leurs dépenses et respectent leur budget.
- 1.5. Les dépenses engagées sont présentées avec exactitude et admissibles conformément au Tarif des honoraires, à la LGFP, à la LEC, aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et aux politiques et procédures d'Élections Canada.
- 1.6. Les dépenses inadmissibles sont détectées et font l'objet de mesures par l'administration centrale d'Élections Canada.
- 1.7. Lorsque des erreurs sont constatées, les directeurs du scrutin reçoivent un soutien et une formation supplémentaires.

Annexe B : Recommandations et plans d'action de la direction

Recommandation	Plan d'action de la direction
1. Il est recommandé que l'équipe de Gestion et opérations financières en région élabore et mette par écrit des procédures de traitement des feuilles de temps pour les heures travaillées avant la délivrance du bref, et ajoute le processus de soumission des feuilles de temps contenant ces heures à la formation des DS.	La direction est d'accord avec cette recommandation. Une modification du SPBDS a déjà été demandée et devrait être effectuée avant la fin de l'année 2024. Cette modification permettra à l'agent financier, au cours de la première période de paie seulement, d'inscrire des heures travaillées avant la délivrance du bref en utilisant un mot de passe spécial. L'employé devra remplir une feuille de temps ordinaire, en y déclarant les heures qu'il a travaillées avec les dates réelles. Ces heures seront normalement approuvées par le DS dans le rapport d'autorisation de paiement pour la période de paie. Une fois mise en place, cette procédure sera incluse dans le manuel de l'agent financier (qui fait partie du manuel du DS). Une procédure provisoire a déjà été mise en œuvre, communiquée à GRPO et incluse dans la formation des agents financiers offerte par GOFR avant chaque scrutin. D'ici la mise en place de la solution permanente, l'agent financier doit envoyer à GOFR toute feuille de temps signée par un DS qui indique des heures travaillées avant la délivrance du bref afin que les données soient entrées manuellement à l'administration centrale. Les heures seront ensuite approuvées par le DS dans le rapport d'autorisation de paiement. Cette procédure a été ajoutée à la nouvelle version du manuel de l'agent financier, qui sera publiée prochainement. Toutes les mesures seront prises d'ici le 31 décembre 2024.