



Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). L'article ou les articles applicables de la LAI sont cités lorsqu'il y a prélèvement de l'information.

## Vérification de l'utilisation des cartes d'achat

Mars 2006

7050-8-28 (CS Ex)



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>i</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES .....</b>	<b>ii</b>
<b>RÉSULTATS EN BREF .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
Objectifs.....	5
Portée .....	5
Méthode.....	5
<b>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>7</b>
Optimiser l'utilisation des cartes d'achat.....	7
Politique, contrôles et conformité.....	15
<b>RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXE A — PRINCIPAUX CRITÈRES .....</b>	<b>A-1</b>
<b>ANNEXE B — ÉVALUATION DES RISQUES .....</b>	<b>B-1</b>
<b>ANNEXE C — RÉSULTATS DE L'EXAMEN DE CONFORMITÉ .....</b>	<b>C-1</b>



## SOMMAIRE

*Ce rapport présente les résultats d'une vérification de la qualité de l'utilisation faite des cartes d'achat au ministère de la Défense nationale (MDN). Au cours de l'année financière 2004-2005, des cartes d'achat ont été utilisées pour 350 000 transactions d'une valeur totale approximative de 139 millions de dollars (M\$). Le but de cette vérification est d'évaluer si les transactions sont conformes à la politique actuellement en vigueur et, par le fait même, de déterminer s'il y a lieu d'améliorer les contrôles et d'examiner les facteurs qui favorisent une utilisation accrue des cartes d'achat ou qui lui font obstacle.*

*Bien qu'ils ne suivent pas toujours les règles à la lettre, les utilisateurs font preuve de bon sens dans la gestion des cartes, et la plupart d'entre eux respectent l'intention de la politique. Certaines exigences de la politique en vigueur devraient être revues ou énoncées de façon plus concise.*

*Les fournisseurs de cartes d'achat intègrent à leurs différents services des contrôles de prévention et de détection. Automatisés, ces contrôles peuvent faciliter la surveillance des cartes à la fois pour les détenteurs de cartes et les gestionnaires de centres de ressources. Le MDN ne tire pas encore pleinement profit de ces outils, continuant plutôt de miser lourdement sur des moyens manuels sur support papier pour la surveillance. Un recours plus fréquent aux outils automatisés permettrait d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de la surveillance.*

*La littérature comptable a bien fait état des économies que promet l'utilisation de cartes d'achat. Si le niveau d'utilisation actuel des cartes d'achat au MDN correspond à celui noté au sein d'autres ministères et dans l'industrie en général, on estime avec prudence qu'une utilisation accrue se traduirait par des économies (principalement des gains d'efficacité) de l'ordre de 11,9 M\$ par année. Pour obtenir de tels gains, il faudrait toutefois rationaliser les processus d'achat et de paiement liés aux cartes d'achat. La présente vérification a permis d'observer de nombreux cas où le gain en efficacité était minime, même si le paiement était effectué au moyen d'une carte d'achat. Ce problème pourrait partiellement découler des approches en vase clos qui orientent les processus d'achat et de paiement, y compris le recours à des systèmes non intégrés. Que la carte d'achat soit utilisée comme un outil d'achat ou de paiement, on ne peut espérer de véritables gains d'efficacité que si des changements sont apportés en vue de simplifier les deux volets du processus. Il importe d'axer la surveillance sur les pratiques locales, notamment les approches utilisées pour le codage financier et les exigences en matière de documentation, afin de s'assurer que celles-ci n'alourdissent pas l'administration de façon inutile. Les solutions de rechange à l'utilisation des cartes d'achat – par exemple, le recours accru à l'échange de données informatisé (EDI) ou la facturation en bloc – devraient aussi être considérées comme des moyens d'améliorer l'efficacité du processus de paiement.*

*Les différentes politiques et méthodes adoptées pour surveiller la conformité doivent toutes mettre l'accent sur les économies et l'efficacité générées pour tirer pleinement profit des cartes d'achat. Les initiatives actuellement mises en œuvre au Ministère ou dans l'ensemble du gouvernement, que présente le plan d'action de la direction, aideront à accomplir cette tâche.*



## LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES

AF	année financière
article 32 de la LGFP	article 32 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
article 33 de la LGFP	article 33 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
article 34 de la LGFP	article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
CR	centre de ressources
CS Ex	Chef – Service d'examen
EDI	échange de données informatisé
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MAF	<i>Manuel d'administration financière</i>
MDN/FC	ministère de la Défense nationale/Forces canadiennes
PRE	planification des ressources de l'entreprise
RCN	région de la capitale nationale
SAFC	Système d'approvisionnement des Forces canadiennes
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SISAM	Système d'information – Soutien et acquisition du matériel
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(RH-Mil)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires)
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



## RÉSULTATS EN BREF

### CONTEXTE

1. Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes (MDN/FC) utilisent les cartes d'achat depuis 1995 afin de faciliter les achats et les paiements. Les détenteurs de ces cartes acquièrent ainsi des biens et des services qu'ils peuvent payer rapidement sans subir trop de formalités administratives. Lors de l'année financière (AF) couverte par la vérification, l'AF 2004-2005, cette méthode de paiement a été utilisée pour 350 000 transactions d'une valeur totale approximative de 139 M\$<sup>1</sup>.
2. Pour assurer une certaine supervision de ces transactions, les sociétés délivrant les cartes ont mis au point des « contrôles intelligents » de prévention et de détection. Ces contrôles axés sur la technologie, qui empêchent l'utilisation de cartes d'achat en fonction de certaines circonstances (prévention) ou qui attirent l'attention sur les modes d'utilisation inhabituels (détection), sont plus efficaces et efficaces que les méthodes de surveillance traditionnelles sur support papier.

### ÉVALUATION GLOBALE

3. L'utilisation accrue de cartes d'achat au Ministère pourrait apporter d'importantes économies. Cependant, il ne suffira pas d'une utilisation accrue pour améliorer l'efficacité du processus. Bon nombre de transactions effectuées par cartes d'achat exigent des efforts administratifs pour ainsi dire excessifs. De plus, compte tenu des processus et des systèmes d'approvisionnement actuels, le recours aux cartes d'achat comme mode de paiement pourrait augmenter le fardeau administratif, et non l'inverse.
4. Si peu des 278 transactions échantillonnées étaient conformes à une interprétation littérale de la politique ministérielle sur les cartes d'achat en vigueur,<sup>2</sup> à quelques exceptions près, les contrôles appliqués semblaient adéquats pour assurer une utilisation des cartes d'achat aux fins prévues. Les examens de conformité ministériels ont beaucoup plus porté sur l'administration que sur la gestion des cartes. Les contrôles actuels reposent largement sur des méthodes de surveillance traditionnelles sur support papier. Celles-ci sont moins efficaces et moins efficaces qu'un système exploitant les outils électroniques.

<sup>1</sup> À moins d'avis contraire, les valeurs indiquées sont en dollars canadiens.

<sup>2</sup> L'annexe B contient les résultats détaillés relativement aux échantillons.



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### Optimiser l'utilisation des cartes d'achat

5. **La plupart des transactions ministérielles sont de faible valeur.** Durant l'AF 2004-2005, 65 p. 100 des transactions ministérielles relatives à des paiements<sup>3</sup> ont été effectuées pour des montants inférieurs à 500 \$. Ces transactions – plus de 930 000 au total – comptaient pour seulement 1 p. 100 des sommes totales versées aux fournisseurs. De plus, 92 p. 100 des transactions ont été effectuées pour des montants inférieurs à 5 000 \$, et comptaient pour seulement 8 p. 100 des sommes totales payées. Une quantité disproportionnée de ressources sont consacrées à l'administration de ces transactions de faible valeur.
6. **Niveau d'utilisation actuel des cartes d'achat.** Bien que le niveau d'utilisation actuel des cartes d'achat au Ministère soit similaire à celui d'autres ministères et de l'industrie en général, une augmentation est tout à fait possible. Durant l'AF 2004-2005, 30 p. 100 des paiements inférieurs à 500 \$ ont été effectués par cartes d'achat, alors que c'était le cas d'environ 25 p. 100 de ceux de moins de 5 000 \$.
7. **Économies potentielles par une utilisation accrue.** Selon les estimations, les économies potentielles découlant de l'utilisation des cartes d'achat varient considérablement, pouvant être aussi élevées que 165 \$<sup>4</sup> et aussi faibles que 0,43 \$<sup>5</sup> par transaction. Elles sont largement tributaires des processus d'achat et de paiement en place, ainsi que de la mesure dans laquelle l'introduction de cartes d'achat modifierait ceux-ci. Selon une estimation prudente, qui établit ces économies à 20 \$ par transaction, il serait possible d'épargner plus de 9,8 M\$ de plus par année (principalement des gains d'efficacité) simplement en délaissant les paiements de factures par des chèques au profit de ceux par cartes d'achat dans 50 p. 100 des transactions inférieures à 5 000 \$. Le Ministère profite de rabais auprès des banques délivrant les cartes en fonction du niveau des dépenses effectuées par cartes d'achat. Le fait d'augmenter de telles dépenses se traduirait donc par une hausse des rabais ministériels de 2,1 M\$ par année, ce qui pourrait générer des gains totaux de l'ordre de 12 M\$ par année.
8. **Efficacité améliorée des processus d'achat et de paiement.** Le Ministère s'est fixé pour objectif de réduire de 50 p. 100 le nombre total de transactions facturées en misant sur l'utilisation des cartes d'achat. Certaines unités font de cet objectif une mesure du rendement. Toutefois l'accent mis sur cet objectif plutôt que sur le but qui lui est sous-jacent, l'amélioration de l'efficacité, comporte des risques. On a observé de nombreux cas où, même si des cartes d'achat étaient utilisées, les gains d'efficacité n'étaient pas entiers.

<sup>3</sup> Ces transactions comprennent les règlements de factures et d'autres paiements effectués par cartes d'achat. Celles visant à régler les frais de taxi et de transport aérien ont été exclues de notre analyse, car il existe d'autres méthodes de paiement pour elles. On a aussi exclu les paiements destinés à d'autres ministères en vertu d'ententes interministérielles.

<sup>4</sup> Catherine Morrison, « Getting Credit », *Summit*, vol. 7, n° 1 (février 2004), p. 16-18.

<sup>5</sup> William D. Eggers, *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., États-Unis, 2004.



Bon nombre d'unités ont trop de travaux d'écritures, notamment à cause des bons de commande à remplir, en plus de registres supplémentaires et l'obligation de procéder au codage et au recodage des transactions dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) du Ministère et dans des systèmes connexes. Bien que les politiques et les méthodes ministérielles relatives aux cartes d'achat aient surtout été axées sur le processus de paiement, on ne peut espérer de véritables gains d'efficience que si les processus d'achat sont aussi modifiés pour faciliter l'utilisation de cartes d'achats. À l'heure actuelle, lorsqu'on utilise le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC) ou le Système d'information – Soutien et acquisition du matériel (SISAM) pour déclencher le processus d'approvisionnement, le paiement par cartes d'achat n'apporte pas de gains d'efficience.

9. **Programme d'optimisation des cartes.** À la place d'un objectif général visant à réduire la quantité de transactions facturées en misant sur l'utilisation de cartes d'achat, le Ministère aurait intérêt à mettre en œuvre un programme qui optimise l'utilisation des cartes. Ce programme, qui tiendrait compte des secteurs où le volume des transactions est élevé et les factures sont petites, serait en mesure de déterminer la méthode de paiement la plus propice aux économies. Il considérerait les meilleures options pour l'utilisation de cartes d'achat à l'intérieur d'un processus intégrant l'achat et le paiement en fonction du SAFC, du SISAM et du SCFG.

### Politique, contrôles et conformité

10. **Considération des risques.** De nombreux examens ont fait part de niveaux élevés de non-conformité à la politique ministérielle sur les cartes d'achat. La présente vérification a révélé que seulement 5 p. 100 des transactions échantillonnées étaient parfaitement conformes à l'ensemble des exigences de cette politique. Cependant, cette vérification comme les autres ont montré que, s'ils ne suivent pas toujours les règles à la lettre, les utilisateurs font preuve de bon sens dans la gestion des cartes, et la plupart d'entre eux respectent l'intention de la politique en vigueur. Les politiques complexes et souvent nébuleuses nuisent aux efforts de conformité. Compte tenu du faible risque et de la valeur négligeable de certaines transactions, la politique semble parfois trop restrictive. Bien qu'un administrateur d'un centre de ressources puisse se voir conférer un pouvoir relativement aux factures (y compris celles d'une valeur importante) en vertu de l'article 34 de la LGFP, le même article indique que l'attestation aux fins des cartes d'achat est limitée aux gestionnaires de centre de ressources (gestionnaires CR) – habituellement un directeur ou un officier supérieur dans une base ou une escadre.

11. **Optimisation des contrôles intelligents.** Le cadre de supervision des cartes d'achat repose surtout sur le papier, nécessitant des journaux de transactions supplémentaires et une attestation manuelle en vertu de l'article 34 de la LGFP. En plus d'augmenter la charge de travail, ce type de contrôle ne convient pas dans les cas où les transactions sont nombreuses et d'une valeur faible. En fait, le choix d'exercer le même type de contrôle pour des transactions de faible valeur que pour d'autres d'une valeur bien supérieure peut avoir détourné de précieuses ressources qui auraient servi à l'examen d'éléments d'une plus grande importance.



12. Le Ministère devrait se fier davantage aux contrôles intelligents de prévention et de détection mis en place par les banques qui délivrent les cartes. Plutôt que d'exiger des gestionnaires CR qu'ils remplissent une attestation en vertu de l'article 34 de la LGFP pour chaque transaction par carte d'achat, il devrait leur fournir des rapports adaptés qui attirent l'attention sur les anomalies ou des éléments pouvant soulever des préoccupations, et qui permettent une surveillance plus efficace de l'utilisation des cartes. À ce jour, le recours du Ministère à de telles méthodes de contrôle a été limité, en partie parce que leur utilité n'a pas été communiquée de façon adéquate et parce que les rapports de détection n'ont pas été rendus accessibles à vaste échelle dans un format convivial.

## RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

13. Au lieu de fixer des objectifs pour réduire les transactions facturées en misant sur l'utilisation de cartes d'achat, le Ministère devrait mettre en œuvre un programme visant à optimiser l'utilisation des cartes. Ce programme devrait déterminer l'approche la plus appropriée pour utiliser les cartes d'achat dans un processus d'achat et de paiement intégré. Il devrait assurer la rationalisation des processus en cours afin de contribuer à l'atteinte du but sous-jacent visé, l'amélioration de l'efficacité. Pour y parvenir, il faudra peut-être accroître l'acceptation du fournisseur ou encore trouver d'autres moyens de réduire le nombre de factures.

14. De plus, le Ministère gagnerait à revoir ses politiques et ses contrôles régissant l'utilisation des cartes d'achat pour s'assurer de tirer pleinement profit de la technologie et de tenir compte du niveau de risque. La surveillance de ces transactions doit être effectuée avec le plus d'efficacité possible pour centrer les vérifications et l'attention de la direction sur les éléments revêtant une plus grande importance financière.



## INTRODUCTION

### OBJECTIFS

- Évaluer s'il est possible d'accroître l'utilisation des cartes d'achat et cerner les facteurs pour ou contre cette option.
- Vérifier si les cartes d'achat sont utilisées conformément aux politiques du Conseil du Trésor (CT) et du Ministère.
- Déterminer si le cadre de contrôle interne en place suffit à atténuer les risques et s'il existe des moyens d'améliorer la surveillance.
- Les critères utilisés pour évaluer ces objectifs se trouvent à l'annexe A.

### PORTÉE

- Nombre de transactions par cartes d'achat durant l'AF 2004-2005 : 350 000 d'une valeur de 139 M\$. On a tenu compte des autres années financières pour cerner les tendances relatives à l'utilisation.
- On a examiné les factures payées par chèques pour des montants inférieurs à 5 000 \$ durant l'AF 2004-2005 afin de déterminer la viabilité des paiements effectués avec des cartes d'achat.

### MÉTHODE

- Examen des rapports de conformité sur les cartes d'achat remplis par d'autres groupes du MDN/des FC, y compris les unités d'examen des diverses armées, le SMA(RH-Mil), le SMA(GI) et les services de comptabilité ministériels centraux et régionaux.
- Réalisation d'une *évaluation des risques liés à l'utilisation des cartes d'achat* avec la contribution de divers employés de niveau 1 (voir l'annexe B) pour cerner les contrôles et les secteurs de risque, et appuyer l'élaboration de critères de vérification.
- Rencontre d'employés participant aux processus d'achat et de paiement au MDN/dans les FC, dans plusieurs autres ministères, dans une importante municipalité et au Bureau de l'inspecteur général.
- Sondage non officiel auprès des autres ministères au sujet de leur utilisation des cartes d'achat.
- Sélection de trois sites du MDN/des FC (l'un dans la région de la capitale nationale (RCN) et deux autres à l'extérieur de la RCN) pour un examen plus approfondi de la situation. L'un a utilisé les cartes d'achat pour un pourcentage élevé de transactions de faible valeur durant l'AF 2004-2005; les deux autres ne l'ont fait que pour un petit pourcentage de transactions de faible valeur.
- Examen de 278 transactions effectuées avec des cartes d'achat durant les visites sur les sites, qu'on a sélectionnées à l'aide d'un échantillonnage aléatoire ou dirigé à partir du SCFG et de l'information des émetteurs des cartes. Voir les résultats à l'annexe C.



- Animation de quatre groupes de discussion comportant 53 participants au total, entre autres des détenteurs de cartes, des gestionnaires CR et des employés affectés aux achats et aux finances. Deux groupes se sont rencontrés dans la RCN, et les deux autres dans chacun des sites visités à l'extérieur de la RCN.



## OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

### OPTIMISER L'UTILISATION DES CARTES D'ACHAT

Dans le cas des transactions de faible valeur, la rationalisation des processus d'achat et de paiement par l'utilisation de cartes d'achat peut permettre d'épargner du temps et de l'argent; il faut cependant s'assurer d'en tirer des gains sur le plan de l'efficacité.

#### *La plupart des paiements ministériels sont de faible valeur.*

Valeur du paiement	N <sup>bre</sup> paiements (milliers)	Pourcentage paiements	Valeur totale (M\$)	% sommes totales
< 500 \$	935	65 %	140	1 %
500 \$-5 000 \$	394	27 %	590	7 %
> 5 000 \$	112	8 %	8,046	92 %

Figure 1

Source : SCFG (AF 2004-2005)

Total : 8 776 M\$

#### *L'utilisation de cartes d'achat progresse lentement.*

- Comme l'indique la figure 1, durant l'AF 2004-2005, plus de 935 000 paiements<sup>6</sup> effectués à divers fournisseurs se rapportaient à des montants inférieurs à 500 \$.
- Ces paiements (inférieurs à 500 \$) comptaient pour 65 p. 100 des transactions, mais seulement pour 1 p. 100 des versements totaux aux fournisseurs.
- De façon similaire, 92 p. 100 des paiements (1,3 million) se rapportaient à des montants inférieurs à 5 000 \$, mais comptaient seulement pour 8 p. 100 des dépenses totales.
- La rationalisation des processus d'achat et de paiement pour les transactions de faible valeur permettra d'épargner du temps et de l'argent, en plus de diriger l'attention ministérielle vers les transactions revêtant une plus grande importance financière.
- Les cartes d'achat ont été introduites au Ministère à cette fin.
- Le recours aux cartes d'achat continue de progresser, mais lentement :
  - Durant l'AF 2003-2004, 347 000 transactions d'une valeur totale de 129 M\$ avaient été effectuées par cartes d'achat;
  - Durant l'AF 2004-2005, ces chiffres sont passés à 350 000 transactions et à 139 M\$ – une augmentation de moins de 1 p. 100 du volume de transactions.
- La plupart des achats faits au moyen d'une carte sont de faible valeur :
  - Durant l'AF 2004-2005, 81 p. 100 et 92 p. 100 des transactions par cartes d'achat se rapportaient à des montants inférieurs à 500 \$ et à 1 000 \$ respectivement.

<sup>6</sup> Ces transactions comprennent les règlements de factures et d'autres paiements effectués par cartes d'achat. Celles visant à régler les frais de taxi et de transport aérien ont été exclues de notre analyse, car il existe d'autres méthodes de paiement pour elles.



*En général, l'utilisation de cartes d'achat au MDN/dans les FC est comparable à celle d'autres ministères et de l'industrie, mais il est possible de l'augmenter.*

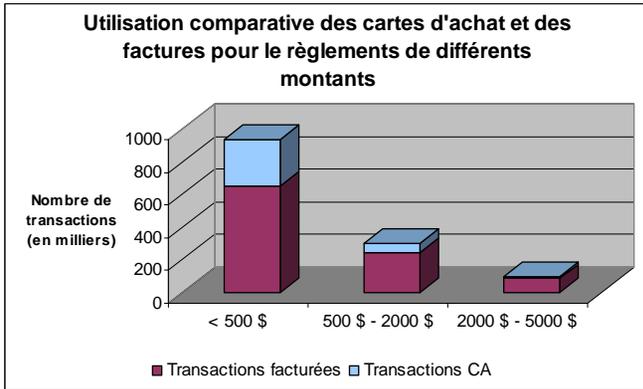


Figure 2

Source : SCFG (AF 2004-2005)

*Les estimations relatives aux économies réalisées grâce aux cartes d'achat varient considérablement.*

- Il est possible d'accroître grandement l'utilisation des cartes d'achat.
- La figure 2 compare l'utilisation relative des cartes d'achat et des factures pour des achats inférieurs à 500 \$, entre 500 \$ et 2 000 \$ et entre 2 000 \$ et 5 000 \$.
- L'utilisation que fait le Ministère des cartes d'achat correspond aux résultats d'un sondage réalisé en 2003 auprès de plus de 500 entreprises<sup>7</sup> . . . . .
- Le niveau d'utilisation de la carte pour des transactions similaires s'élève respectivement à 27 p. 100 et à 8 p. 100 au Ministère.
- Selon un sondage non officiel mené dans le cadre de cette vérification, d'autres ministères fédéraux ont indiqué qu'ils utilisaient les cartes d'achat pour 11 p. 100 et 37 p. 100 respectivement de leurs dépenses inférieures à 5 000 \$. À 25 p. 100, le niveau d'utilisation du MDN/des FC pour les transactions de cette importance arrive au troisième rang.<sup>8</sup>
- Les économies réalisées à l'aide des cartes d'achat dépendent grandement de la mesure dans laquelle celles-ci ont modifié les processus d'achat et de paiement.
- Les estimations relatives aux économies varient considérablement, pouvant être aussi élevées que 165 \$<sup>9</sup> et aussi faibles que 0,43 \$<sup>10</sup> par transaction.
- Selon le CT, les économies moyennes seraient de 66,42 \$ par transaction en fonction de coûts de 3,58 \$<sup>11</sup> dans le cas d'un paiement au moyen d'une carte d'achat, contre 70,00 \$<sup>12</sup> dans le cas d'une transaction traditionnelle réglée par facture ou chèque.
- Pour déterminer les économies, on compare souvent les achats à l'aide de cartes à un modèle d'achat centralisé, qui suppose une demande d'achat, l'obtention de propositions et la production d'un bon de commande, et ce, peu importe la nature ou la taille de la transaction.
- En raison du processus de transfert de responsabilités, le Ministère s'est largement éloigné de ce modèle, plus particulièrement pour les achats de faible valeur.
- Aussi, le Ministère pourrait déjà avoir enregistré une part des gains d'efficience en misant sur une approche décentralisée de l'approvisionnement, peu importe la méthode de paiement utilisée.

Prélèvement en vertu de l'article 20(1)(b)(c) de la LAI – Renseignements de tiers

Prélèvement en vertu de l'article 20(1)(c)(d) de la LAI – Renseignements de tiers

<sup>7</sup> . . . . .



***Selon des estimations prudentes, le recours accru aux cartes d'achat pourrait faire économiser au MDN/aux FC 9,8 M\$ par an, en plus d'accroître les recettes annuelles de 2,1 M\$.***

***Il faut plus de facteurs favorisant une utilisation accrue et une meilleure efficacité.***

***Il faut rationaliser les processus liés aux cartes d'achat.***

- Selon une étude du ministère américain de la Défense<sup>13</sup> menée en 2002, chaque transaction au moyen d'une carte d'achat ferait économiser 20 \$US, en tenant compte des rabais.
- Selon une estimation établissant les économies à 20 \$CAN (rabais en sus), le Ministère pourrait économiser plus de 9,8 M\$ par an (principalement des gains d'efficacité) en délaissant les paiements de factures et les chèques au profit des cartes d'achat dans 50 p. 100 des transactions inférieures à 5 000 \$<sup>14</sup>.
- Le Ministère reçoit des rabais des banques émettrices des cartes en fonction du niveau des dépenses effectuées par celles-ci. Une augmentation des dépenses de l'ordre de 264 M\$ accroîtrait les rabais ministériels d'environ 2,1 M\$ par année<sup>15</sup>.
- Au total, selon une estimation prudente, les économies obtenues grâce à un programme d'optimisation des cartes d'achat de la sorte s'élèveraient à 11,9 M\$ par année<sup>16</sup>.
- Le SMA(Fin SM) a lancé un programme de revitalisation des cartes d'achat.
- Ce programme vise à réduire les transactions facturées de 50 p. 100 globalement en misant sur une utilisation accrue des cartes d'achat<sup>17</sup>.
- Certains gestionnaires CR utilisent l'atteinte de cet objectif comme une mesure de rendement.
- Cependant, pour atteindre cet objectif et optimiser l'efficacité du processus, plusieurs facteurs favorisant une utilisation accrue doivent être présents.
- On a demandé aux participants aux groupes de discussion mis sur pied pour cette vérification d'indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord sur l'énoncé suivant : « Une carte d'achat entraîne moins de travail qu'une facture traditionnelle. »
- Alors que 83 p. 100 des gestionnaires CR étaient d'accord sur cet énoncé, seulement 56 p. 100 des détenteurs de cartes partageaient leur avis.
- Les gestionnaires CR pensent apparemment que la carte d'achat peut générer des économies, mais les détenteurs de cartes n'y voient pas nécessairement une pratique plus efficace dans les faits.

<sup>8</sup> Un article publié en février 2004 dans *Summit Magazine* (Morrison, Catherine. « Getting Credit », *Summit*, vol. 7, n° 1 (février 2004), p. 16-18) concluait que le ministère de la Défense nationale accusait un retard considérable par rapport aux autres ministères dans l'utilisation des cartes d'achat. Il se classait au 7<sup>e</sup> rang, avec seulement 1,93 p. 100 de ses dépenses payées par cartes d'achat. Toutefois, cette donnée pourrait ne pas soutenir la comparaison compte tenu des répercussions des importants achats sur les dépenses totales du Ministère. On pouvait lire dans le même article que le Ministère se distinguait par les dépenses totales les plus élevées par cartes d'achat – d'une valeur approximative de 110 M\$ durant l'AF 2001-2002.

<sup>9</sup> Catherine Morrison, « Getting Credit », *Summit*, vol. 7, n° 1 (février 2004), p. 16-18.

<sup>10</sup> William D. Eggers, *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., États-Unis, 2004.

<sup>11</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Rapport sur l'examen des coûts selon divers modes de paiement, 20 janvier 1998.

<sup>12</sup> Conférence des contrôleurs du C Fin, La carte d'achat : Petit outil fort avantageux, 6 octobre 2004.

<sup>13</sup> Department of Defense. *Charge Card Task Force Final Report*, 27 juin 2002.

<sup>14</sup> Selon les données du SCFG pour l'AF 2004-2005 : 981 578 transactions inférieures à 5 000 \$ réglées par des factures x 50 % x économies de 20 \$ par transaction = 9,8 M\$.

<sup>15</sup> Calcul établi en fonction de transactions d'une valeur moyenne de 538 \$ et d'un rabais bancaire estimé à 0,79 p. 100 des dépenses.

<sup>16</sup> Des économies de 9,8 M\$ (principalement des gains d'efficacité), plus des recettes de 2,1 M\$ tirées de rabais bancaires.

<sup>17</sup> Note de service sur les cartes d'achat envoyée le 31 janvier 2005 par le Cmdre Bryn Weadon, DGG Fin.



*Les pratiques de codage doivent être plus efficaces.*

- Les transactions effectuées par cartes d'achat sont entrées dans le SCFG par téléchargement électronique de données à partir de la banque émettrice, en fonction du codage financier par défaut établi au moment de la délivrance de chacune des cartes.
- Plutôt que d'utiliser le codage par défaut, qui est exact pour la majorité des transactions, de nombreux groupes affectent les transactions vers des comptes « provisoires » pour obtenir une visibilité accrue.
- On doit ensuite procéder au recodage manuel de chaque transaction pour assurer l'exactitude de l'information de gestion.
- Bien qu'il ne soit pas possible de mesurer les efforts supplémentaires entraînés par cette pratique, il est raisonnable d'estimer que jusqu'à 25 p. 100 des près de 350 000 transactions effectuées chaque année par cartes d'achat nécessitent un recodage.
- On a observé des cas où d'importantes quantités d'entrées de transactions par cartes d'achat étaient recodées pour ajouter un ordre interne afin de suivre les frais se rapportant à une activité particulière ou pour les rattacher à un engagement à des fins de surveillance budgétaire.
- Compte tenu de la très faible valeur de la majorité de ces transactions, il y a lieu de se demander si la légère amélioration obtenue sur le plan de l'information de gestion compense ces efforts.
- Les groupes affectés aux services d'alimentation ne semblent actuellement pas au courant du fait que les cartes d'achat peuvent être codées par défaut comme étant « non taxables ».
- Aussi se montrent-ils réticents à utiliser les cartes à cause des efforts supplémentaires requis pour que toutes les transactions dans le domaine alimentaire soient correctement codées de façon à exclure la TPS/TVH.
- Durant l'AF 2004-2005, plus de 65 000 factures d'une valeur moyenne de 1 350 \$ ont été réglées pour des produits alimentaires.

*Il faut réduire au minimum les travaux d'écriture.*

- Le chapitre du *Manuel d'administration financière* (MAF) traitant des cartes d'achat exige des détenteurs de celles-ci de conserver un registre mensuel de leurs transactions au moyen de cartes.
- Dans l'un des groupes observés, ce registre a pris la forme d'une fiche de contrôle remplie pour chaque transaction et sur laquelle était copiée presque toute l'information qu'on trouverait sur un bon de commande local, annulant ainsi une part des gains d'efficacité obtenus grâce à la carte d'achat.

*Les efforts doivent dépasser la réduction du nombre de factures et de chèques, et viser des gains d'efficacité.*

- Un autre groupe que nous avons observé faisait grand usage des cartes d'achat, mais les gains d'efficacité étaient dans l'ensemble discutables :
  - Ce groupe avait opté pour une approche très centralisée des achats, limitant l'acquisition de nombreux biens et de tous les services au groupe d'approvisionnement;



*Les cartes d'achat doivent s'insérer dans une stratégie d'achat et de paiement intégrée.*

- S'appuyant sur une directive du SMA(Mat),<sup>18</sup> le groupe d'approvisionnement justifiait chaque achat dans le SAFC et produisait un bon de commande;
- Il fallait donc consacrer du temps supplémentaire et des travaux d'écriture de plus au processus.
- Bien qu'on ait atteint l'objectif visant à diminuer le nombre de factures et de chèques, le but sous-jacent, c'est-à-dire rationaliser les processus d'achat et de paiement, n'a pas été pleinement réalisé.
- La politique du Ministère sur les cartes d'achat, défendue par le SMA(Fin SM), a été centrée sur la modification du processus de paiement. Cependant, une simple rationalisation des pratiques d'achat générerait une part importante des gains d'efficacité possibles.
- Plusieurs projets d'approvisionnement ministériels semblent aller à l'encontre d'une utilisation accrue de cartes d'achat. Par exemple :
  - SISAM. En partie pour s'attaquer à un problème de longue date, la gestion en vase clos des processus d'achat et de paiement, le Ministère procède à une vaste mise en œuvre du SISAM. Ce système a la possibilité de fournir le lien recherché depuis longtemps entre les documents relatifs aux achats (y compris les contrats) et les paiements subséquents. Il permettra le paiement au moyen d'une carte d'achat; cependant, les utilisateurs effectuant beaucoup de transactions se plaignent que le rapprochement avec le relevé de la carte d'achat à la fin du mois exige plus de travail que le règlement à l'aide d'une facture et d'un chèque.
  - De la façon dont le système est actuellement conçu, on craint que son utilisation ne rende le paiement au moyen d'une carte d'achat moins efficace qu'un règlement à l'aide d'un chèque.
  - Système de gestion des technologies de l'information (SGTI). Les groupes des télécommunications enregistrent les dépenses liées à l'utilisation d'un téléphone cellulaire, d'un téléavertisseur et d'outils de gestion de données personnelles dans un système adapté à leurs besoins qui leur permet de surveiller les profils d'utilisation et de suivre les dépenses en fonction des contrats.
  - Ce système possède une interface avec le SCFG pour permettre le paiement par chèque.
  - Durant l'AF 2004-2005, environ 4 000 factures d'une valeur moyenne de 144 \$ ont été payées à l'aide du SGTI.
  - De la façon dont le système est actuellement conçu, le paiement au moyen d'une carte d'achat alourdirait la charge de travail.
- Dans ces deux cas, il faut mesurer les avantages que procure le paiement au moyen d'une carte d'achat.

<sup>18</sup> Directive 003 du Directeur – Distribution de matériel (Gestion), « 003-Mandatory Use of the SAFC for Local Procurement » (Utilisation obligatoire du SAFC pour l'approvisionnement local), janvier 2004.



*La valeur du contrat ainsi que celle du paiement sont à considérer dans le choix de la carte d'achat comme mode de paiement.*

*Il faut s'efforcer à inciter les fournisseurs à accepter les cartes d'achat pour assurer la rentabilité.*

*On gagnerait à explorer d'autres méthodes pour réduire la quantité de factures et de chèques.*

- À plus long terme, le programme d'achat électronique<sup>19</sup> de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) peut influencer sur les processus d'achat et de paiement ministériels. Ce programme a été mis au point pour faciliter les achats de façon globale, notamment ceux effectués par Internet au moyen d'une carte d'achat.
- Cependant, ce programme ne peut réussir à améliorer l'efficacité que s'il est intégré avec succès aux autres stratégies d'achat et de paiement du Ministère.
- Il arrive que des paiements de faible valeur soient effectués dans le cadre de contrats d'une valeur élevée.
- Par exemple, durant l'AF 2004-2005, 6 500 paiements de factures inférieures à 5 000 \$ – d'une valeur totale de 14 M\$ – ont été effectués auprès de grandes entreprises de déménagement. Durant la même AF, 6 000 paiements de factures supplémentaires pour des montants supérieurs à 5 000 \$ ont été effectués auprès des mêmes entreprises – d'une valeur totale de 60 M\$. Certains paiements pouvaient atteindre jusqu'à 150 000 \$.
- L'utilisation de plusieurs méthodes de paiement auprès du même fournisseur, souvent pour un même contrat, finit par fragmenter l'information et la rendre incomplète, en plus d'accroître le risque de paiements en double et de dépassement des coûts.
- Plusieurs fournisseurs répondant à une demande élevée n'acceptent pas les paiements par cartes d'achat.
- Durant l'AF 2004-2005, le MDN/les FC ont effectué plus de 11 000 paiements à des fournisseurs de services de télécommunications conventionnelles. Ces fournisseurs n'acceptent pas encore les paiements par cartes d'achat.
- Parfois, il faut modifier les dispositions contractuelles pour permettre les paiements par cartes d'achat.
- Le Ministère n'a pas à assumer les frais bancaires des fournisseurs, ni directement par des suppléments, ni indirectement par des prix plus élevés.
- Lors de la vérification, on a observé une offre à commandes qui prévoyait des frais supplémentaires de 2,5 p. 100 pour les paiements par cartes d'achat.
- De tels accroissements de coûts, plus particulièrement pour les achats de valeur élevée, pourraient rapidement annuler les gains obtenus par une amélioration de l'efficacité ou l'obtention de rabais.
- Une analyse des paiements effectués durant l'AF 2004-2005 a mis en relief plusieurs catégories de nombreux paiements de factures de faible valeur.
- On gagnerait à mettre en œuvre une stratégie pour améliorer l'efficacité dans chacune de ces catégories afin de déterminer la méthode d'achat ou de paiement la plus appropriée.

<sup>19</sup> Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Achats en direct simplifié les achats, novembre 2004.



*On pourrait imposer  
l'utilisation de la carte  
d'achat pour certains biens.*

- Paiements par cartes de crédit pour le parc automobile. Durant l'AF 2004-2005, on a enregistré plus de 7 000 paiements par cartes de crédit pour les véhicules du parc automobile – plus de 60 p. 100 de ces montants se rapportaient à des montants inférieurs à 200 \$.
  - Contrairement à ceux effectués avec des cartes d'achat, les paiements par cartes de crédit sont décentralisés et, sous l'angle des paiements, rappellent les règlements de factures traditionnelles.
  - La transition vers un modèle de paiement centralisé, ou l'adoption de l'échange de données informatisé (EDI) à des fins de paiement pour ces transactions, pourrait considérablement réduire la quantité de chèques et générer des gains d'efficacité.
  - Paiements destinés aux services de messageries. Durant l'AF 2004-2005, des services de messageries ont envoyé plus de 12 000 factures – dont 5 000 se rapportaient à des montants inférieurs à 25 \$. Environ le tiers de ces factures ont été produites dans la RCN.
  - Les paiements par EDI devraient être considérés. Toutefois, si la sécurité n'est pas entravée par l'utilisation d'un point de ramassage et de livraison unique, on devrait envisager un financement central de ces services.
  - Matériel de bureau et locations diverses. Plus de 29 000 factures d'une valeur moyenne de 245 \$ ont été reçues pour du matériel de bureau ou des locations diverses. Encore une fois, il y aurait lieu de considérer l'EDI ou une approche de facturation en bloc comme solutions de rechange.
- Durant l'AF 2004-2005, plus de 73 000 factures d'une valeur moyenne de 243 \$ se rapportaient à des fournitures de bureau.
  - Si l'on a recours à l'achat transféré, la carte d'achat semble l'outil de paiement le plus efficace.
  - Une surveillance pourrait se faire sans difficulté pour s'assurer que les cartes d'achat sont utilisées pour de tels biens.
  - Il faut mettre en œuvre des stratégies pour assurer des gains d'efficacité dans l'achat et le paiement d'articles de faible valeur.
  - Que la carte d'achat soit utilisée comme un outil d'achat ou de paiement, on ne peut espérer de véritables gains d'efficacité que si des changements sont apportés en vue de simplifier les deux volets du processus.
  - C'est la raison pour laquelle le SMA(Fin SM) et le SMA(Mat) doivent unir leurs efforts.



*Une approche favorisant l'« optimisation » des cartes d'achat peut s'avérer plus efficace pour améliorer l'efficience qu'un objectif visant la réduction du nombre de factures.*

- Il importe de bien communiquer l'approche choisie pour l'utilisation des cartes d'achat, notamment à l'aide d'activités de formation.
- Seulement 47 p. 100 des participants aux groupes de discussion estimaient avoir reçu une formation suffisante pour assurer une utilisation des cartes d'achat conforme aux politiques ministérielles.
- Les entrevues et les discussions que nous avons menées ont montré que l'utilisation de cartes d'achat est simple en soi; les exigences ministérielles et les dispositions locales régissant les marchés et l'approvisionnement compliquent le processus.
- Une approche favorisant l'optimisation pour accroître l'utilisation des cartes d'achat permettra de dépasser cet objectif et d'augmenter les chances d'atteindre le but sous-jacent poursuivi, celui de faire des économies.

## RECOMMANDATIONS

**Pour que l'utilisation de cartes d'achat se traduise par des gains d'efficience, le SMA(Fin SM), après avoir consulté le SMA(Mat), devrait :**

- ❖ **veiller à la rationalisation des processus, y compris la modification des interfaces s'il y a lieu;**
- ❖ **accroître l'acceptation du fournisseur à des fins de rentabilité;**
- ❖ **trouver d'autres moyens de réduire la quantité de factures dans certains cas;**
- ❖ **cibler des types de biens particuliers qui feraient l'objet d'une utilisation obligatoire des cartes d'achat.**



## POLITIQUE, CONTRÔLES ET CONFORMITÉ

Les politiques n'ont pas été assez modifiées pour tenir compte du faible risque lié à la majorité des transactions effectuées par cartes d'achat. Même s'ils n'observent pas toujours la politique à la lettre, les utilisateurs font preuve de bon sens dans la gestion des cartes et la plupart d'entre eux respectent l'intention de la politique.

*Les problèmes de conformité relevés ne sont pas inhérents aux cartes d'achat.*

- Les résultats de 26 examens de conformité réalisés par le personnel des bases et escadres et du Quartier général entre les années financières 2001-2002 et 2004-2005 ont été revus.
- Ces examens ont permis de documenter un éventail de problèmes, à savoir des achats effectués sans autorisation de passer un marché, des documents manquants, une attestation de conformité à l'art. 34 de la LGFP absente ou erronée, l'attribution d'un contrat à un fournisseur exclusif et le fractionnement d'un marché.
- Les observations correspondaient aux conclusions de notre propre examen de 278 transactions par cartes d'achat<sup>20</sup>, ainsi qu'aux résultats des vérifications précédentes du CS Ex.<sup>21</sup>
- De nombreux examens ont révélé des niveaux très élevés de non-conformité à « la lettre » de la politique ministérielle.
- Dans notre échantillon de transactions, nous n'avons trouvé que 5 p. 100 de conformité à une interprétation littérale des politiques ministérielles. Cependant, nous avons découvert que les détenteurs de cartes utilisent généralement leurs cartes de façon responsable et qu'ils se conforment néanmoins à « l'esprit » de la politique. Les problèmes de conformité décelés étaient le plus souvent liés à une mauvaise administration ou interprétation de la politique.
- Les problèmes relevés ne sont pas inhérents aux cartes d'achat. Beaucoup de rapports de conformité, ainsi que des vérifications antérieures du CS Ex, ont révélé des problèmes similaires avec d'autres types de paiements.
- L'examen minutieux de ces transactions de faible valeur a peut-être détourné des ressources ministérielles limitées au détriment de questions beaucoup plus importantes.
- Dans cette vérification et d'autres, certains membres du personnel ont été frustrés de voir que jusqu'à trois groupes différents ont examiné les mêmes transactions de faible valeur.
- Cette situation est due en partie à la dépendance excessive envers les contrôles traditionnels, c.-à.-d. qu'on vérifie manuellement la conformité aux articles 33 et 34 de la LGFP, au lieu de développer plus de contrôles intelligents.

<sup>20</sup> Les résultats détaillés sur la conformité se trouvent à l'annexe C.

<sup>21</sup> Les rapports de vérification précédents du CS Ex sont accessibles à l'adresse [www.forces.gc.ca/crs](http://www.forces.gc.ca/crs).



*Le chapitre du MAF sur les cartes d'achat pourrait être clarifié davantage.*

*Les exigences ministérielles actuelles prévues à l'article 34 de la LGFP sont peut-être démesurées.*

- Les personnes participant à l'évaluation du risque ont indiqué que les orientations de la politique, telles qu'elles sont présentées dans le MAF, constituaient une composante essentielle de la stratégie d'atténuation des risques liés à l'utilisation de cartes d'achat.
- Dans tous les cas, une bonne compréhension des exigences de la politique est un précurseur de la conformité. Cependant, seuls 34 p. 100 des participants aux groupes de discussion ont été en accord avec la déclaration suivante :
  - « Les politiques sur l'utilisation des cartes d'achat sont faciles à comprendre. »
- Une grande partie des situations actuelles de non-conformité peuvent être attribuées à une politique ambiguë ou communiquée inefficacement.
- Un des organismes visités avait créé son propre mode d'utilisation normalisé, assorti de clarifications conviviales de la politique.
- Cette approche devrait aider les détenteurs de cartes à respecter les exigences; cependant, demander à chaque base et escadre de concevoir un outil pareil multiplie inutilement le travail et augmente les risques de divergences d'interprétation d'un service à l'autre.
- Selon le chapitre actuel du MAF sur les cartes d'achat<sup>22</sup>, seuls les gestionnaires CR peuvent attester les relevés mensuels des cartes d'achat aux termes de l'art. 34 de la LGFP, même si les administrateurs de tels centres détiennent ce pouvoir pour des paiements de factures beaucoup plus élevées.
- Cette restriction ne figure pas dans la politique du Conseil du Trésor sur les cartes d'achat.
- Dans notre échantillon de transactions au moyen d'une carte d'achat, nous avons découvert que 83 p. 100 (134 sur 162) des transactions attestées conformes à l'art. 34 de la LGFP l'ont été par des personnes ayant cette autorité pour les factures uniquement (c.-à.-d. qu'elles n'étaient pas des gestionnaires CR, tandis que seulement 17 p. 100 (28 sur 162) ont été attestées par un gestionnaire CR<sup>23</sup>.
- Cinquante-huit pour cent des participants aux groupes de discussion ignoraient que seuls les gestionnaires CR avaient le pouvoir d'attester aux termes de l'article 34 de la LGFP les transactions faites par cartes d'achat.
- Un examen mensuel détaillé des transactions effectuées avec des cartes d'achat n'est peut-être pas la meilleure façon d'employer le temps d'un gestionnaire CR, surtout que ces transactions représentent moins de 3 p. 100 des dépenses ministérielles totales.
- Fournir aux gestionnaires CR des rapports adaptés pour surveiller les fournisseurs choisis, les biens achetés, les prix payés, etc., serait une approche efficace et efficace.

<sup>22</sup> Chapitre 1016-7-1 du MAF – Cartes d'achat, publié le 27 juillet 2004.

<sup>23</sup> En général, l'attestation aux termes de l'article 34 de la LGFP par un gestionnaire CR a été confirmée seulement pour 10 p. 100 des transactions échantillonnées (28 sur 278). Voir l'annexe C pour de plus amples détails.



*Les politiques ne sont pas assez claires sur les exigences de l'art. 32 de la LGFP et le pouvoir de passation de marchés.*

*Les nombreuses méthodes de consignation des pouvoirs financiers ont semé la confusion.*

- Indépendamment de la méthode de paiement, les politiques du Conseil du Trésor et celles du Ministère exigent que les personnes faisant des achats, quelle qu'en soit la valeur, aient un pouvoir de passation de marchés délégué ou une préautorisation explicite obtenue d'une personne ayant ce pouvoir.
- Cette exigence est mal comprise par les gestionnaires et administrateurs CR, et n'est souvent pas satisfaite ni pour les factures de faible valeur ni pour les achats par carte d'achat.
- Dans l'ensemble, 79 p. 100 des transactions échantillonnées (220 sur 278) respectaient cette exigence; cependant, les résultats variaient de 35 à 97 p. 100 selon le service en cause.
- Souvent, les gestionnaires CR voulaient permettre aux détenteurs de cartes de décider indépendamment des achats de faible valeur; mais cette intention ne s'est pas concrétisée par une délégation en bonne et due forme du pouvoir de passation de marchés.
- L'utilisation des cartes d'achat ne peut être pleinement rentable sans une certaine délégation de ce pouvoir.
- Alors que la plupart des examens de conformité sont centrés sur l'absence d'une autorité contractante, la même confusion entoure l'exigence des détenteurs de cartes d'avoir une autorisation dûment documentée aux termes de l'art. 32<sup>24</sup> de la LGFP.
- Le chapitre du MAF sur les cartes d'achat ne fournit pas de directives claires relatives aux exigences de l'art. 32 de la LGFP.
- Actuellement, le pouvoir de passation de marchés et les restrictions attenantes d'un détenteur de carte, dont le type d'article ou de service acheté et la taille de la transaction, sont consignés au moment de la demande de carte.
- Cette façon de procéder peut porter à confusion si le détenteur de la carte bénéficie d'une délégation de pouvoirs avec le formulaire ministériel de délégation des pouvoirs.
- Les vérifications du CS Ex ont révélé des situations où les pouvoirs et les restrictions attenantes d'une personne différaient sur les deux formulaires.
- En outre, le formulaire de délégation des pouvoirs exige un examen et une autorisation annuels du gestionnaire CR, alors que les pouvoirs délégués par le processus de demande de carte d'achat ne sont assujettis à aucune exigence de ce genre.
- Plusieurs détenteurs de cartes et le gestionnaire de leur CR ignoraient les restrictions et les pouvoirs consignés dans leurs formulaires de demande de carte.
- Une grande part de cette confusion pourrait se dissiper si, comme il a été suggéré à l'issue d'autres vérifications, le formulaire de délégation des pouvoirs devenait la méthode exclusive de consignation des pouvoirs financiers.

<sup>24</sup> L'art. 32 de la LGFP exige que la disponibilité des fonds soit confirmée et que les fonds soient engagés avant qu'un marché soit conclu ou un article acheté.



### *On pourrait accroître l'utilisation des contrôles intelligents.*

- Le Conseil du Trésor définit les contrôles intelligents comme étant des « mécanismes de contrôle efficaces qui exigent moins de ressources<sup>25</sup> ».
- Dans des vérifications précédentes, le CS Ex avait recommandé l'établissement de contrôles intelligents, et le rapport du Bureau du Vérificateur général de 1997 renfermait un chapitre sur les cartes d'achat où l'on affirmait que « l'utilisation accrue des outils électroniques améliorerait le contrôle<sup>26</sup> » des cartes.
- Les émetteurs de cartes d'achat offrent des contrôles intelligents de prévention et de détection dans le cadre de leurs services de cartes d'achat.
- **Contrôles de prévention.** Des contrôles préventifs sont établis lorsque le détenteur demande une carte d'achat et sont appliqués au point de vente. Les gestionnaires CR peuvent choisir les contrôles à appliquer à la carte, y compris :
  - Blocage des transactions chez certains commerçants – Les achats chez les fournisseurs visés par le blocage ne sont pas autorisés. Grâce à ce contrôle, on peut empêcher un détenteur de s'approvisionner auprès de fournisseurs non mentionnés dans certaines offres à commandes;
  - Blocage des transactions chez des catégories de commerçants – Ce contrôle empêche l'utilisation de la carte à des fins de déplacement, par exemple. Ainsi, on peut décréter le blocage des transactions dans toutes les agences de voyage;
  - Blocage des transactions dans certains pays – On peut interdire l'utilisation de la carte à l'extérieur des frontières d'un pays en particulier. Si le détenteur ne voyage pas et n'effectue pas d'achats par Internet, la carte peut être bloquée dans tous les pays à l'exception du Canada;
  - Limites de transaction – On peut établir un plafond pour chaque transaction. Par exemple, on peut imposer une limite de 5 000 \$ afin de s'assurer que le détenteur demande des conseils appropriés sur les marchés pour toute transaction supérieure à ce montant;
  - Limites de crédit – Il est possible de fixer un plafond de dépenses mensuel. Toutes les cartes du MDN sont assorties de limites de crédit;
  - Avances de fonds – On peut utiliser la carte pour obtenir des avances de fonds. Le MDN bloque l'utilisation de toutes les cartes à cet effet.

Fréquence d'utilisation actuelle des contrôles préventifs par le MDN

Contrôles intelligents disponibles	% de cartes MasterCard avec contrôles intelligents
Blocage – Commerçants ciblés	6 %
Blocage – Par pays	2 %
Blocage – Cat. commerçants	30 %
Limites de transaction	30 %
Limites de crédit	100 %
Avances de fonds	100 %

Figure 3

<sup>25</sup> Canada, Conseil du Trésor, *Perspectives de planification de la vérification interne : Les risques à prévoir lors de la mise en œuvre du document « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes »*, août 2001.

<sup>26</sup> Canada, Bureau du Vérificateur général, *Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 7 « Les cartes d'achat », avril et octobre 1997.



*Il faut améliorer l'accès aux systèmes de surveillance électronique*

- La figure 3 indique quels sont les contrôles préventifs offerts actuellement au MDN/dans les FC et leur fréquence d'utilisation.
- Le Ministère pourrait recourir davantage aux contrôles existants. De plus, il pourrait en explorer d'autres comme limiter le nombre de transactions quotidiennes ou mensuelles.
- **Contrôles de détection.** Étant donné que l'application de contrôles préventifs ne permet pas d'éliminer certaines transactions inappropriées, on a élaboré également des contrôles de détection.
- Appliqués après le fait, les contrôles de détection servent à mettre en relief les transactions inhabituelles nécessitant éventuellement un suivi.
- Ces contrôles peuvent être mis au point par les gestionnaires de ressources, les coordonnateurs des cartes ou l'équipe de vérification après paiement à l'aide des systèmes de surveillance électronique fournis par les banques dans le cadre de leurs services de cartes d'achat.
- Grâce à ces systèmes, on peut produire des rapports personnalisés mettant en évidence les dépenses effectuées par certains détenteurs ou chez certains commerçants. Les rapports peuvent également renfermer des renseignements, par exemple, sur d'éventuels fractionnements de marchés ou sur des transactions faites à des moments inhabituels comme la fin de semaine ou durant un congé.
- Les rapports peuvent être utilisés pour attirer l'attention sur certains éléments pour lesquels une surveillance approfondie s'impose.
- Les détenteurs de carte peuvent également tirer parti des systèmes pour vérifier sur une base régulière les charges portées à leur compte au lieu de le faire mensuellement, comme c'est le cas actuellement.
- Si les numéros d'une carte sont compromis, les transactions non autorisées pourraient être détectées plus rapidement.
- Au moment de la vérification, les systèmes de surveillance fournis par les banques permettaient d'évaluer les renseignements à deux niveaux : chaque carte individuellement et l'ensemble des cartes (à l'échelle d'une base ou du Ministère). Seuls les coordonnateurs des cartes de la base ou du Ministère avaient accès à cette information.
- Dans leur forme existante, les rapports de surveillance étaient d'une utilité limitée aux gestionnaires, car ceux-ci ne pouvaient pas compiler les renseignements sur toutes les transactions faites par cartes d'achat et s'en servir à des fins budgétaires.
- En décembre 2005, le Ministère a fini d'apporter les changements requis pour attribuer les cartes aux centres de coûts appropriés en vue de la production de rapports à l'aide des systèmes bancaires.
- Le SMA(Fin SM) doit maintenant élargir l'accès aux systèmes de surveillance à tous les gestionnaires de centres de ressources.
- Les rapports devront par la suite être adaptés ou enrichis à la lumière des commentaires des gestionnaires de centres de ressources.



- Les cartes d'achat visent à rationaliser le processus d'achat et de paiement, et donc à réaliser des gains d'efficacité et des économies.
- Une partie de ces économies résultera de la mise en œuvre d'un processus de surveillance et d'examen qui sera non seulement adapté au niveau de risque, mais également fondé dans une large mesure sur des outils technologiques.
- Les systèmes de surveillance conventionnels manuels et sur support papier devraient être remplacés par des contrôles de prévention et de détection plus efficaces et plus efficaces.

## RECOMMANDATIONS

**Il faudrait revoir les politiques et les contrôles régissant l'utilisation des cartes d'achat pour faire en sorte qu'ils optimisent le recours à la technologie et reflètent le faible niveau de risque associé aux transactions. Plus particulièrement :**

- ❖ le SMA(Fin SM) (après avoir consulté le SMA(Mat)) devrait clarifier les exigences des articles 32, 33 et 34 de la LGFP, ainsi que l'exigence voulant que l'autorisation de passer des marchés soit accompagnée de pièces justificatives, pour ce qui concerne les achats par cartes d'achat et les paiements relatifs à ces transactions;
- ❖ le SMA(Fin SM) devrait éliminer la délégation des pouvoirs prévue sur la formule de demande de carte pour la remplacer par le formulaire de délégation des pouvoirs du Ministère;
- ❖ le SMA(Fin SM) (avec avoir consulté les agents comptables ministériels régionaux) devrait s'efforcer d'assurer la pleine utilisation des contrôles intelligents existants (prévention et détection) et travailler à l'élaboration, au besoin, d'autres contrôles technologiques.



## RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation du CS Ex	BPR	Mesures de la direction
<p>Afin que l'utilisation des cartes d'achat se traduise par des gains d'efficacité, il faudrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ s'assurer de mettre en place des processus rationalisés, y compris modifier au besoin les interfaces des systèmes d'information;</li> <li>▶ accroître l'acceptation des fournisseurs par des moyens rentables;</li> <li>▶ trouver d'autres façons de réduire la quantité de factures dans certains cas;</li> </ul>	<p>SMA(Fin SM), après avoir consulté le SMA(Mat)</p>	<p>Les deux initiatives suivantes ont été lancées par le SMA(Mat), avec l'appui du SMA(Fin SM), afin de rationaliser le processus d'achat et de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• On est en train d'évaluer une solution commune pour les cartes d'achat qui remplacerait les interfaces complexes actuelles entre le SCFG, le SISAM et le SAFC. Comme il faudra établir des rapprochements avec l'application unique de planification des ressources de l'entreprise (PRE) du MDN, la mise en œuvre complète de cette solution ne se fera pas avant l'AF 2008-2009 au plus tôt.</li> <li>• Le Comité de surveillance de la Défense en matière de contrats a requis l'établissement d'une équipe chargée d'élaborer un guide d'instructions uniformisées sur les approvisionnements et les paiements, ainsi qu'une trousse de formation. L'équipe mettra l'accent d'abord sur les transactions contractuelles locales de moins de 5 000 \$. La publication est attendue au plus tard en mars 2007.</li> </ul> <p>Cette recommandation est traitée en partie dans le cadre de l'initiative <i>Les prochaines étapes</i> de TPSGC, où les équipes de biens et de services évaluent la possibilité d'utiliser les cartes d'achat comme méthode de paiement dans le contexte des offres à commandes d'équipement commun, pourvu que des frais supplémentaires ne soient pas imposés. En fin de compte, cette question devra être tranchée par les fournisseurs et leur établissement financier respectif; elle n'est pas du ressort du MDN.</p> <p>L'échange de données informatisé (EDI), qui est courant dans le secteur privé, est la méthode la plus prometteuse pour réduire le volume des factures. Bien que le nombre de fournisseurs recourant à l'EDI augmente, la pleine utilisation de cette technologie exige un environnement unique de PRE. La facturation en bloc pourrait être possible dans le cas de certains biens et services, en particulier dans le domaine de la GI/TI, où les ressources sont transférées dans un environnement unique de niveau 1. Le meilleur moyen de réduire les factures à court terme demeure l'utilisation accrue de la carte d'achat.</p>



Recommandation du CS Ex	BPR	Mesures de la direction
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ cibler des types de biens et services particuliers pour une utilisation obligatoire.</li> </ul>		<p>Tant que les changements nécessaires n'auront pas été apportés aux systèmes d'information, l'utilisation obligatoire de la carte d'achat ne sera pas justifiable. Les équipes de l'initiative <i>Les prochaines étapes</i> examinent différents biens et services pour lesquels l'utilisation obligatoire d'offres à commandes pourrait être exigée; ils seront étudiés un à un.</p>
<p>Il faudrait revoir les politiques et les contrôles régissant l'utilisation des cartes d'achat pour qu'ils tirent parti du recours à la technologie et conviennent au niveau de risque. Notamment, il faudrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ réexaminer et clarifier les méthodes employées pour se conformer aux articles 32, 33 et 34 de la LGFP et fournir les pièces justificatives requises, ainsi que les exigences du Conseil du Trésor en matière de contrats;</li> <li>▶ privilégier le formulaire ministériel de délégation des pouvoirs comme seule manière de consigner l'attribution des pouvoirs en question;</li> <li>▶ s'efforcer de garantir la pleine utilisation des contrôles intelligents (prévention et détection) existants; d'autres contrôles axés sur la technologie devraient être élaborés au besoin.</li> </ul>	<p>SMA(Fin SM), après avoir consulté le SMA(Mat)</p>	<p>Les exigences de la LGFP et du Conseil du Trésor ont été passées en revue, et on ne recommande d'apporter qu'un seul changement à la politique du MDN. L'attestation des relevés mensuels, telle qu'elle est prescrite à l'article 34 de la LGFP, sera modifiée par le SMA(Fin SM) pour permettre à tout détenteur visé par l'article 34 (hormis le détenteur d'une carte d'achat) d'attester de l'exactitude du relevé uniquement au lieu que ce pouvoir revienne exclusivement aux gestionnaires CR. Cette modification à la politique sera apportée lorsque le MDN changera la formulation de son MAF, qui délaissera les cartes d'achat au profit des cartes de paiement, et devrait entrer en vigueur d'ici mars 2007.</p> <p>Le SMA(Fin SM) a approuvé cette recommandation et travaille à sa mise en œuvre. Un formulaire révisé de délégation des pouvoirs sera adopté avant mars 2007. De plus, conformément aux chapitres révisés du MAF sur les cartes de paiement, un nouveau formulaire de demande de carte de paiement standard sera employé d'ici mars 2007.</p> <p>Grâce au changement apporté à la hiérarchie des cartes au Ministère, un accès amélioré à l'application BMO Détail en direct est maintenant possible. L'autre émetteur de cartes est en train d'élaborer un produit comparable. Depuis un an, le Ministère sensibilise les détenteurs de carte à l'existence de ces produits et des contrôles intelligents qu'ils permettent; il poursuivra ses efforts en ce sens. L'adoption de contrôles supplémentaires axés sur la technologie dépendra des décisions prises par les fournisseurs de cartes relativement à leurs produits; cette question n'est pas du ressort du MDN.</p>



Recommandation du CS Ex	BPR	Mesures de la direction
		<i>Note du vérificateur : Bien que le MDN ne soit pas en mesure d'influer sur les contrôles conçus par les fournisseurs de cartes, il peut élaborer lui-même des contrôles de détection supplémentaires en se fondant sur les données du SCFG et des fournisseurs de cartes d'achat.</i>



## ANNEXE A — PRINCIPAUX CRITÈRES

### UTILISATION ACCRUE

- ❖ Les cartes d'achat sont utilisées de la manière la plus efficiente et la plus efficace qui soit.
- ❖ L'utilisation maximale de la carte d'achat est approuvée et encouragée le cas échéant.

### CONFORMITÉ

- ❖ Les transactions sont conformes aux politiques du Conseil du Trésor et du Ministère.
- ❖ Les politiques concernant l'administration et l'utilisation des cartes d'achat sont claires et bien comprises.

### CADRE DE CONTRÔLE INTERNE

- ❖ On a recours à différents mécanismes, dont les contrôles intelligents, pour repérer et évaluer les risques.
- ❖ Une stratégie a été adoptée relativement aux secteurs de risque associés à l'utilisation actuelle des cartes d'achat et à la future intensification de cette utilisation.



## ANNEXE B — ÉVALUATION DES RISQUES

Processus	Principaux risques	Exposition	Niveau de risque	Principaux contrôles	Évaluation des contrôles	Risque résiduel	Contrôles potentiels
Autorisation	Une personne non autorisée se voit émettre une carte d'achat	La carte sert à effectuer des achats non autorisés/il est impossible de récupérer la carte lorsque la personne part	Faible	Le gestionnaire CR doit autoriser par sa signature chaque carte émise/la personne doit présenter une carte d'identité du gouvernement pour faire émettre de nouveau une carte	Inadéquats – il n'existe pas de liste centralisée ou à jour des gestionnaires CR, et les coordonnateurs régionaux des cartes ne vérifient pas toujours la signature des gestionnaires CR	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établissement en cours d'un dépôt central renfermant de l'information sur les gestionnaires CR</li> <li>Annoter le dossier de l'employé</li> </ul>
	Une carte d'achat est utilisée sans autorisation à des fins personnelles	La carte est volée ou perdue/les employés s'échangent leurs cartes/la reddition de comptes est réduite	Faible	Au moment de délivrer la carte, on informe le détenteur qu'il ne peut permettre à quiconque d'utiliser sa carte/le gestionnaire CR contrôle les signatures lorsqu'il remplit ses obligations en vertu de l'article 34 de la LGFP/les cartes perdues ou volées sont signalées immédiatement	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accroître la formation</li> <li>Permettre aux administrateurs de fournir l'attestation requise en vertu de l'article 34 de la LGFP</li> <li>Établir une liste de vérification pour faciliter l'attestation relative aux relevés de compte de carte d'achat en vertu de l'article 34 de la LGFP</li> </ul>
	Le détenteur effectue des achats sans avoir le pouvoir de passer des marchés	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN/achats non autorisés	Élevé	Les cartes sont assorties d'un plafond de dépenses/on fait un examen à la lumière de l'article 34	Inadéquats – les exigences relatives au pouvoir délégué de passer des marchés ne sont pas claires, les autorisations ne sont pas accompagnées de pièces justificatives claires	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Au moment de délivrer la carte, déléguer aux détenteurs un pouvoir de passer des marchés correspondant à la limite de transaction</li> <li>Revoir annuellement les pouvoirs délégués relativement aux cartes d'achat</li> <li>Accroître la formation</li> </ul>
	L'information fournie par la personne autorisée conformément à l'article 34 de la LGFP est inadéquate ou incomplète, ou les deux	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN/achats non autorisés	Élevé	Il existe un processus de vérification après paiement	Inadéquats	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'acquitter des modalités de l'article 34 de la LGFP par voie électronique</li> <li>Permettre aux administrateurs de fournir l'attestation requise en vertu de l'article 34 de la LGFP</li> <li>Améliorer les méthodes de contrôle de l'attestation fournie en vertu de l'article 34 de la LGFP</li> <li>Effectuer une vérification annuelle après paiement pour chaque unité</li> </ul>



## ANNEXE B

Processus	Principaux risques	Exposition	Niveau de risque	Principaux contrôles	Évaluation des contrôles	Risque résiduel	Contrôles potentiels
<b>Autorisation</b>	L'employé quitte son poste ou est muté dans une autre section et conserve sa carte d'achat	Le centre de coûts précédent absorbe les coûts d'un autre centre/des achats non autorisés sont effectués	Moyen	Le gestionnaire CR demande à l'employé de lui remettre sa carte avant de partir/le gestionnaire CR contrôle le budget pour repérer les dépenses non autorisées	Incomplets	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annoter le dossier des détenteurs de carte</li> <li>Tenir les coordonnateurs des cartes au courant de tous les mouvements d'effectifs</li> </ul>
<b>Limites de crédit</b>	Les limites de crédit fixées dépassent le budget mensuel prévu pour les achats autorisés au détenteur de carte ou au gestionnaire CR	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN/achats non autorisés/risque que les dépenses dépassent le budget	Faible	On fait un examen à la lumière de l'article 34	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fixer les limites de crédit initiales en fonction du budget disponible</li> <li>Revoir chaque année les limites de crédit mensuelles et les modifier selon l'utilisation</li> <li>Faire en sorte que la limite de transaction corresponde au pouvoir de passer des marchés</li> </ul>
	Les transactions sont fractionnées afin de respecter la limite de transaction	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN/achats non autorisés	Moyen	On fait un examen à la lumière de l'article 34/on établit une limite de crédit mensuelle	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préparer un rapport sur le fractionnement des marchés</li> </ul>
	Certaines cartes restent inactives	La carte est perdue ou volée/les achats effectués, si la carte est utilisée, ne sont pas autorisés	Faible	Il existe une politique sur la sécurité des cartes	Inadéquats	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir annuellement l'utilisation des cartes</li> <li>Assortir les cartes non utilisées sur une base régulière de limites de crédit restreint</li> </ul>
<b>Achats</b>	L'employé utilise sa carte pour effectuer des achats personnels	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN	Moyen	On fait un examen à la lumière de l'article 34/on fixe une limite de transaction/on établit une limite de crédit mensuelle	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accroître le recours aux contrôles de prévention</li> <li>Permettre aux administrateurs de fournir l'attestation requise en vertu de l'article 34 de la LGFP</li> <li>Appliquer les sanctions prévues pour l'utilisation inappropriée des cartes</li> </ul>
	L'employé ne demande pas qu'on lui donne des prix lorsqu'il est tenu de le faire	Risque de ne pas obtenir les meilleurs prix	Moyen	On fait un examen à la lumière de l'article 34/on consigne les achats dans un journal	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ne pas limiter le pouvoir de fournir l'attestation requise en vertu de l'article 34 de la LGFP aux gestionnaires CR</li> <li>Procéder obligatoirement par offres à commandes</li> <li>Accroître la formation</li> </ul>



## ANNEXE B

Processus	Principaux risques	Exposition	Niveau de risque	Principaux contrôles	Évaluation des contrôles	Risque résiduel	Contrôles potentiels
Achats	On n'attribue pas le bon code à l'article acheté dans le grand livre général	Violation des politiques et des lignes directrices du Conseil du Trésor et du MDN/exactitude de l'information administrative compromise	Faible	On fait un examen à la lumière de l'article 34/on consigne les achats dans un journal	Adéquats – si l'attestation se fait conformément à l'article 34 de la LGFP	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interdire l'utilisation de comptes provisoires</li> <li>Simplifier les comptes dans le grand livre général</li> </ul>



## ANNEXE C — RÉSULTATS DE L'EXAMEN DE CONFORMITÉ

On a examiné 278 transactions sélectionnées à l'aide de techniques aléatoires et dirigées.

	Site 1			Site 2			Site 3			TOTAL		
	Conforme	Non conforme	Non confirmé*	Conforme	Non conforme	Non confirmé	Conforme	Non conforme	Non confirmé	Conforme	Non conforme	Non confirmé
Article 34 de la LGFP – attestation par le gestionnaire CR***	9	133	4	4	70	2	15	41	0	28	244	6
Article 34 de la LGFP – attestation par le fondé de pouvoir délégué	69	14	63**	63	11	2	30	11	15	162	36	80**
Pouvoir de passation de marchés justifié	142	0	4	27	48	1	51	0	5	220	48	10
Reçus joints	140	2	4	70	2	4	56	0	0	266	4	8
Article dont l'achat par carte d'achat a été approuvé	142	0	4	70	2	4	56	0	0	268	2	8
TVP non payée	142	0	4	67	4	5	54	2	0	263	6	9
Tenue d'un journal des transactions****	53	81	12	55	17	4	15	0	41	123	98	57
Codes financiers appropriés	141	1	4	68	4	4	53	3	0	262	8	8
Conformité totale à la politique ministérielle	1	-	-	0	-	-	12	-	-	13	-	-

\* Non confirmé : Ces critères n'ont pu être confirmés, car on ne disposait pas de tous les renseignements nécessaires, p. ex., détenteurs de carte en affectation ou en congé, journal des transactions. Aucune information n'a pu être trouvée en ce qui concerne huit des documents sélectionnés. (Les visites des sites se sont déroulées en juin/juillet 2005, durant la période active des affectations et des congés.)

\*\* Au site 1, un détenteur a effectué 58 des transactions sélectionnées. Chacune d'entre elles a été attestée en vertu de l'article 34 de la LGFP (avec pièces justificatives) par une personne autorisée; le contrôleur local n'a fourni aucun document confirmant la délégation du pouvoir de fournir l'attestation exigée à l'article 34 de la LGFP pour la personne qui a signé le relevé mensuel.

\*\*\* Exigence de la politique ministérielle, non stipulée dans la politique du Conseil du Trésor.

\*\*\*\* L'exigence de tenir un registre des cartes d'achat a été interprétée par les groupes d'étude comme signifiant qu'il fallait consigner toutes les transactions dans un journal détaillé complémentaire.

