

Ministère de la Défense nationale

Examen de la gestion des acquisitions en GI

RAPPORT FINAL

Janvier 2004

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Table des matières

<u>SUJET</u>	<u>PAGE</u>
Cadre de référence de l'examen	4 - 5
Sommaire	6 - 8
Mesures déjà prises pour atténuer les risques liés aux acquisitions en GI et les risques financiers	9 -11
<ul style="list-style-type: none">– Compte ministériel de GI en place– Plans d'action du SMA(Mat), du SMA(GI) et du SMA(Fin SM)– Formation du personnel sur les articles 32, 33 et 34 de la LGFP	
La situation actuelle demeure préoccupante	12-19
<ul style="list-style-type: none">– Opérations : chevauchements, lacunes, faiblesses des contrôles– Disponibilité et fiabilité des données : il est trop tôt pour dire si le compte ministériel de GI assurera la transparence des dépenses et l'information de contrôle souhaitées– Ressources essentielles : un roulement relativement élevé du personnel de GI donne lieu à une discontinuité de l'expertise– Rôles et responsabilités : séparation des tâches imprécise et inappropriée	

Table des matières

<u>SUJET</u>	<u>PAGE</u>
D'autres améliorations doivent être apportées en conformité avec la fonction de contrôleur moderne dans les domaines suivants :	20 - 29
<ul style="list-style-type: none">- Leadership stratégique- Motivation des gens- Établissement de responsabilités claires- Diffusion d'une information intégrée sur le rendement- Gestion évoluée des risques- Partage des valeurs et de l'éthique et gérance rigoureuse	
Programme d'action recommandé pour mettre en œuvre la phase A	30 - 31
Remerciements à tous les participants à l'examen	32 - 33

Cadre de référence de l'examen

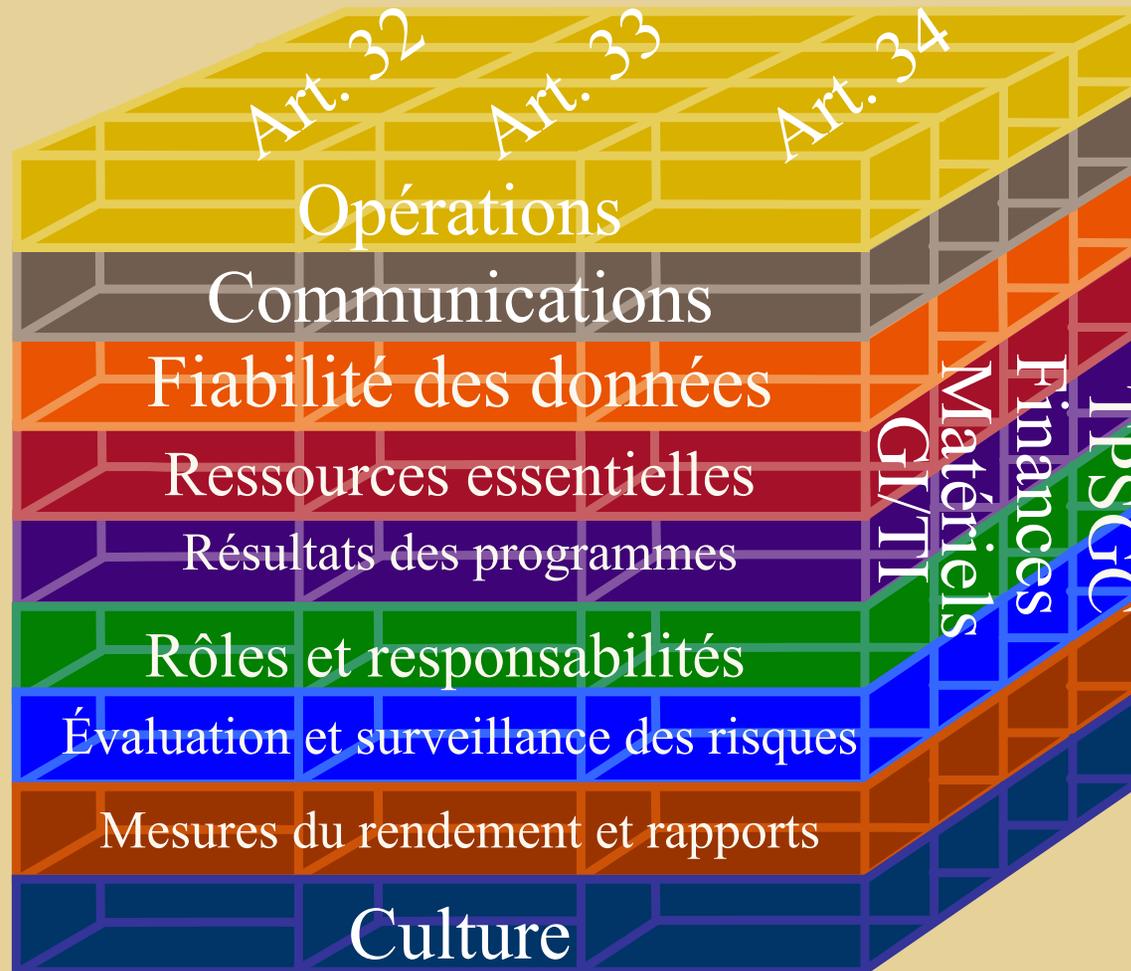
1. En collaboration avec le CS Ex, effectuer un examen systémique indépendant et de haut niveau sur la gestion des **acquisitions en GI uniquement** et, plus précisément, analyser les rôles, les responsabilités et la surveillance de la gestion des Groupes de la gestion de l'information (GI), des matériels (Mat) et des finances et services du Ministère (Fin SM) dans l'exécution du processus d'acquisition.

Toutes les autres acquisitions du Ministère débordent le cadre de l'examen.

2. L'objectif de l'examen consiste à évaluer les lacunes apparentes de la surveillance de gestion dans le processus d'acquisition en GI et à formuler les recommandations pertinentes.
3. Le cadre tridimensionnel de l'examen est présenté à la page suivante sous forme de diagramme « cubique ». Nous y avons inclus TPSGC pour veiller à ce que les interfaces entre les deux ministères soient reconnues.

Portée de l'examen de gestion

En ce qui concerne l'acquisition d'équipement, de services et de licences de **GI** :



Sommaire

1. Les faiblesses de la gestion financière des acquisitions en GI sont connues depuis plus de un an. Elles comprennent ce qui suit:
 - mise en œuvre inefficace de l'autorité fonctionnelle du SMA(Fin SM);
 - cadres de responsabilisation et matrices de délégation désuets et difficiles à utiliser;
 - arrêt de la vérification postérieure des factures;
 - intégration insuffisante de divers systèmes d'acquisition et de comptabilité, si bien qu'il est difficile de voir et de valider une transaction dans son entier;
 - pratiques peu rigoureuses relatives à l'application des articles 32, 33 et 34 de la LGFP.

Des mesures correctives n'ont été prises que récemment pour faire face à l'émergence de problèmes et de risques de plus en plus sérieux.
2. Lorsqu'elles seront mises en œuvre avec succès, les mesures proposées par les groupes responsables, ainsi que celles énoncées dans le présent rapport, permettront d'améliorer grandement les contrôles financiers liés à l'acquisition d'équipement, de logiciels et de licences de GI et aideront le Ministère dans la modernisation de la fonction de contrôleur.
3. En outre, le Ministère devrait mettre en œuvre un programme global de gestion intégrée des risques pour gérer l'intégrité de ses activités d'acquisition et faire progresser plus rapidement l'instauration de la fonction de contrôleur moderne, comme le prescrit le Conseil du Trésor. L'évolution des contrôles et de la culture devrait être le but à atteindre pour faire en sorte :
 - que toutes les personnes responsables observent la législation et les règlements en matière de gestion financière et qu'on favorise un comportement éthique;
 - que des mécanismes soient établis pour déceler rapidement les défaillances des contrôles;

Sommaire (suite)

3. Suite :
 - qu’une personne ait peu d’occasions de poser des gestes inappropriés qui entraînent des pertes importantes;
 - que soit créée une culture de gérance soucieuse des risques, ancrée dans les valeurs de la fonction publique et axée sur les résultats.
4. À titre de mesure temporaire, il est recommandé que le SMA(Fin SM) assume la responsabilité hiérarchique directe des contrôleurs des Groupes GI et Mat et, par leur entremise, celle des contrôleurs et des agents financiers des diverses directions au sein de ces groupes. Ainsi, la responsabilisation, les pouvoirs et l’établissement des priorités à l’égard de mesures correctives cohérentes et rapides appartiennent clairement au SMA(Fin SM). Cela devrait accélérer le processus de mise en œuvre des améliorations prévues au chapitre des contrôles financiers et du programme de gestion des risques recommandé.

Nous sommes conscients que la recommandation ci-dessus peut sembler radicale et qu’elle peut nuire au principe selon lequel il faut « laisser les gestionnaires gérer ». Nous croyons toutefois que la situation actuelle exige des mesures radicales afin de remédier aux faiblesses des contrôles et de corriger les pratiques dans les plus brefs délais. De plus, il faut que les changements soient perceptibles à tous les membres des groupes, et pas seulement à la haute direction.

L’amélioration de la gestion financière constitue également une priorité à l’échelle du gouvernement, et les questions actuelles laissent le Ministère dans une position particulièrement vulnérable au sein de la fonction publique et auprès du public.

Dès que les recommandations sont mises en œuvre avec succès et que la validité des opérations financières est confirmée par une vérification du CS Ex, il faudrait envisager de retourner aux arrangements organisationnels initiaux.
5. Pour renforcer l’autorité fonctionnelle, le SMA(Fin SM) devrait participer de façon significative :
 - à l’examen annuel du rendement des contrôleurs des groupes et d’autres agents financiers dans l’ensemble des groupes;
 - à la détermination des récompenses ou des sanctions en rapport avec leur rendement.

Sommaire (suite)

À notre avis, les mesures susmentionnées permettront non seulement d'obtenir les résultats souhaités, mais aussi de susciter les bons changements culturels au sein des trois groupes en cause, et d'autres peut-être. En réagissant aux problèmes avec rapidité et fermeté, la haute direction s'assure que les membres du personnel à tous les niveaux apprécient l'importance de la question et qu'ils sont donc incités à remplir en temps opportun leurs responsabilités individuelles à l'égard des mesures correctives.

6. Une fois que les mesures temporaires se sont avérées fructueuses, nous recommandons que les contrôleurs des Groupes GI et Mat relèvent directement de leur SMA respectif. De cette façon, les SMA connaîtront mieux les questions et contrôles financiers et pourront régler plus promptement les problèmes majeurs pouvant se poser de temps à autre.
7. L'utilité du compte ministériel de GI (créé en avril 2003) devrait être évaluée à fond d'ici la fin de l'année civile 2004, afin de déterminer dans quelle mesure il a permis d'atteindre les objectifs souhaités en matière de gestion financière et de gestion des programmes. Si les résultats sont concluants, on devrait alors songer à élargir l'éventail des acquisitions en GI qui sont visées par le compte de sorte qu'il en contrôle un pourcentage supérieur aux quelque 20 p. 100 actuels. Si les objectifs n'ont pas été atteints, il faudrait envisager de supprimer le compte et d'élaborer d'autres dispositions.
8. Sur le plan des acquisitions en GI, il faut clarifier les interfaces entre TPSGC et le MDN et en surveiller l'efficacité. Le MDN doit fournir des renseignements opportuns aux agents des contrats compétents de TPSGC dans les cas suivants :
 - lorsqu'il faut augmenter considérablement la valeur de tout contrat établi et justifier les raisons;
 - lorsque les contrats ont atteint 75 p. 100 du plafond de dépenses prévu;
 - lorsqu'une question importante surgit au cours du processus d'acquisition.
9. TPSGC doit établir des voies de communication uniformes avec les agents financiers et le personnel chargé des acquisitions en GI du MDN, plutôt que de se fier aux relations interpersonnelles. Ces voies de communication doivent être adoptées d'un commun accord.

Mesures déjà prises pour atténuer les risques :

1. La haute direction du MDN est fortement motivée à faire progresser l'application des principes de la fonction de contrôleur moderne et à améliorer les contrôles financiers. Cela aura une incidence positive du point de vue administratif et permettra aussi d'instaurer une culture éthique et soucieuse du contrôle.
2. Un compte ministériel a été créé durant le premier trimestre de l'exercice 2003-2004. Il englobe environ 170 M\$ du montant estimatif total de un milliard en dépenses de GI. Ce compte a pour but d'accroître la capacité de la GI de prévoir et de gérer les dépenses, de contrôler les fonds et de favoriser la cohérence et l'optimisation des investissements faits dans l'infrastructure de GI. Bien que l'expérience soit encore limitée, l'initiative semble valable.
3. Au cours des derniers mois, le SMA(Fin SM), le SMA(GI) et le SMA(Mat) ont dressé des plans d'action pour clarifier les responsabilités et améliorer les contrôles dans le cadre des processus d'acquisition et de paiement. Ces plans visent :
 - à renforcer le contrôle financier (programme en 8 points du SMA(Fin SM), 23 octobre 2003);
 - à transformer la gestion du Gp GI (programme en 12 points du SMA(GI), 29 septembre 2003);
 - à assurer le respect et la surveillance des contrats (programme en 11 points du SMA(Mat)).
4. Le SMA(Mat) prévoit des séances de formation sur les contrats et leur respect. Le SMA(GI) en prévoit sur les pouvoirs conférés en vertu des articles 32 et 34 de la LGFP. Le SMA(Fin SM), quant à lui, offre une formation sur la gestion financière, notamment sur les rôles et les obligations ayant trait aux articles 32, 33 et 34 de la LGFP.

Mesures déjà prises pour atténuer les risques :

5. En juin 2002, le Groupe de la gestion de l'information (contrôleur du Groupe) a évalué la gestion financière de deux directions et relevé de graves lacunes au niveau des contrôles. Par exemple :
 1. Du personnel non autorisé signe des commandes subséquentes à une offre à commandes.
 2. Aucune preuve de délégation du pouvoir conféré en vertu de l'article 32 de la LGFP.
 3. Système d'établissement de rapports financiers internes médiocre ou inexistant.
 4. Processus faibles en matière d'administration des contrats.

6. Au cours des trois dernières années en particulier, le CS Ex a pris plusieurs mesures importantes afin de cerner les problèmes liés aux contrôles et aux risques financiers au sein du Ministère et d'offrir des recommandations visant à rectifier les faiblesses observées. Ces initiatives comprenaient notamment les suivantes :
 - Examen de la gestion des budgets de fonctionnement (2001) (ce travail a servi à l'évaluation des capacités de la fonction de contrôleur du MDN – contrôles internes faibles)
 - Diverses vérifications des contrats de services (1995, 2002 et 2003)
 - Analyse des risques liés aux contrats du MDN et des FC (2003)
 - Étude de référence sur la gestion des risques au sein du MDN (2003)
 - Vérification en cours de la maintenance du matériel de TI (entreprise en décembre 2002)
 - Vérification d'attestation de la qualité de la gestion des fonds locaux/budgets de fonctionnement (2001-2003)

7. Les rapports du CS Ex recommandent systématiquement la transition vers des contrôles intelligents axés sur la technologie. Ils font ressortir l'importance de l'information de niveau ministériel sur les transactions effectuées et les risques connexes. Une importante vérification d'attestation de la qualité a porté sur les contrôles mis en place pour gérer les dépenses annuelles de plus de un milliard de dollars provenant des fonds de fonctionnement et d'entretien dont la responsabilité a été transférée. Les observations et les recommandations clés sont conformes aux constatations qui découlent du présent examen de gestion. Les vérificateurs n'ont pas produit d'énoncé d'assurance sur la gestion financière à l'échelle du Ministère – les mesures recommandées comprennent des normes de rendement axées sur les risques et une fonction de surveillance.

Mesures déjà prises pour atténuer les risques :

8. Le CS Ex a également effectué une évaluation de la gestion des risques dans l'ensemble du MDN et des FC ainsi qu'une analyse des risques liés aux contrats à l'échelle du Ministère (et il a proposé un régime de surveillance). Les travaux de vérification judiciaire et interne se poursuivent au sujet de la maintenance du matériel de GI/TI.
9. Au début de novembre 2003, le sous-ministre a commandé la présente étude préalable de haut niveau dans le but de déterminer les obstacles systémiques à la gestion des aspects financiers de l'acquisition d'équipement, de services et de licences de GI, puis de formuler les recommandations nécessaires.

Sujets de préoccupation :

Opérations

1. Le processus d'acquisition en GI exige la participation active des Groupes GI, Mat et Fin SM, chacun ayant des valeurs, des priorités, des mesures de rendement et des rôles différents. En principe, c'est utile pour démontrer la séparation des tâches. Or, dans la pratique, il existe des chevauchements et des écarts qui sont dus à l'insuffisance des compétences, du personnel et de la supervision de gestion et qui rendent le Ministère vulnérable aux erreurs et aux détournements volontaires. Voici quelques exemples :
 1. Le personnel attiré passe la majeure partie de son temps à traiter les transactions au moyen des systèmes d'acquisition et de paiement, ce qui ne lui laisse pas assez de temps pour les activités de vérification et de validation. Nous croyons comprendre que cette situation est aggravée par les réductions d'effectifs antérieures et par la lourdeur des systèmes.
 2. Malgré la création du compte ministériel au sein de l'organisation du SMA(GI), l'application des articles 32 (approbation des dépenses) et 34 (confirmation de la réception des biens/services commandés) de la LGFP peut faire l'objet d'un chevauchement entre les Groupes GI et Mat, ce dernier s'estimant responsable de toutes les acquisitions du Ministère. Dans certains cas, il se peut que la vérification soit effectuée par des membres du personnel qui ne possèdent pas de connaissances (ou de formation) suffisantes ni l'expérience voulue pour comprendre la nature de l'acquisition. Quoiqu'il en soit, l'absence de « freins et contrepoids » augmente le risque d'inexactitude ou de détournement.
 3. La confirmation de la réception de biens en vertu de l'article 34 de la LGFP peut s'avérer particulièrement complexe lorsque les fournisseurs présentent de longues listes des biens expédiés, car cela rend l'examen ministériel très exigeant en main-d'œuvre et en temps. Il peut s'ensuivre une validation inadéquate et des paiements erronés de la part du Ministère.
 4. La confirmation des pouvoirs délégués à l'égard des cartes de signature peut être un processus ardu parce que ces cartes peuvent se trouver à plusieurs endroits ou être manquantes et que les systèmes automatisés ne fournissent pas rapidement une piste de vérification pour confirmer la conformité.

Sujets de préoccupation :

Opérations (suite)

5. Les membres du personnel ont déclaré que la communication est une priorité au Ministère et qu'ils ont accès à des voies de communication tant horizontales que verticales. Toutefois, les communications ont tendance à être unidirectionnelles et du type « commandement et contrôle ». La boucle de rétroaction qui permet de comprendre ce qui a été communiqué et d'y donner suite est absente ou inefficace. Il est donc impossible d'obtenir pleinement l'*assurance continue* que le processus d'acquisition prescrit est suivi et que les délégations de pouvoirs sont correctement observées. Outre la faiblesse de contrôle qui en résulte, on en vient à trop compter sur le Service d'examen pour confirmer, quoique seulement de façon périodique, que les pratiques sont conformes aux politiques et aux directives établies.
6. Le Centre de dépannage en GI a été créé pour appuyer les utilisateurs et assurer de précieux services techniques qui mènent souvent à des demandes d'achat en matière de GI. Pour éviter qu'on abuse de l'engagement du Centre de dépannage à offrir un service de qualité supérieure, les gestionnaires des utilisateurs doivent exercer une surveillance adéquate sur le caractère raisonnable du service reçu, le manque de rapports (d'exception) officiels adressés aux gestionnaires de CR au sujet des acquisitions faites en leur nom et les contrôles financiers peu rigoureux.

Sujets de préoccupation :

Disponibilité et fiabilité des données

1. Le MDN a créé un compte ministériel de GI pour favoriser la transparence des dépenses en matière de GI. Cependant, les dépenses totales de GI ne sont pas encore suffisamment transparentes puisqu'une partie importante d'entre elles ne découle ni du budget de GI ni du compte de GI, mais plutôt des budgets d'autres commandants de niveau 1 et de secteurs géographiques. Par conséquent, on n'est pas assez en mesure de contrôler la totalité des dépenses de GI, et on risque davantage de ne pas utiliser les ressources de façon optimale.
2. Les personnes interrogées ont exprimé des doutes quant à savoir si l'information requise peut être générée par les systèmes existants. Par exemple, des questions ont été soulevées concernant la capacité du SCFG de produire l'information de contrôle requise sur le compte ministériel de GI. Le Groupe des finances projette d'étudier les besoins en matière d'information et de contrôle de GI et s'efforcera de les intégrer l'an prochain dans le plan comptable et les sous-budgets.
3. La GI ne possède pas les systèmes/outils et l'historique nécessaires pour prévoir avec précision quelle sera la demande de biens et services à financer au moyen du compte ministériel. En conséquence, il est difficile d'établir les prévisions de trésorerie et les budgets, et il peut y avoir une sous-optimisation des services ou des ressources. Avec le temps, ces problèmes devraient diminuer grâce à une expérience croissante de l'utilisation du système, à une meilleure adaptation de la structure de compte ministériel et à l'amélioration du contenu des données.
4. Plusieurs systèmes servent à appuyer la gestion financière et d'autres, l'acquisition. Par exemple, le SCFG est utilisé pour réserver les fonds nécessaires et le SISAM pour gérer les achats. Il peut arriver que l'information se répète et que les interfaces soient insuffisantes pour exercer les contrôles de manière efficace et assurer la transparence voulue.

Ressources essentielles

1. Le roulement du personnel est relativement élevé dans le domaine de la GI, en particulier dans les postes militaires, et on s'attend à ce qu'il le reste. Les moyens servant à atténuer les effets négatifs (formation, encadrement, élaboration de documents de politique, gestion du savoir, etc.) sont limités et ont tendance à être appliqués de manière réactive. Il en résulte probablement une baisse de la productivité du personnel et une réduction de l'exercice des contrôles financiers, ce qui peut entraîner un dédoublement des activités, des lacunes au niveau des contrôles (dont nous avons parlé précédemment) et des problèmes de moral.

Sujets de préoccupation :

Rôles et responsabilités

1. La responsabilisation prévue à l'égard des articles 32 et 34 de la LGFP est axée sur une séparation efficace des tâches. Or, ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. La responsabilité est partagée entre diverses personnes et, parfois, c'est la même qui exerce les pouvoirs des articles 32 et 34 de la LGFP. Le risque que des fonds soient mal utilisés s'en trouve donc accru pour le Ministère. À notre demande, le CS Ex a procédé à un bref échantillonnage indiquant ce qui suit :
 1. Il était difficile de déterminer qui prend la décision d'engager des dépenses (article 32 de la LGFP) dans le cas d'une transaction donnée. Sur les 44 transactions échantillonnées, l'information du système et les documents justificatifs n'ont permis d'identifier la personne responsable de la décision en vertu de l'article 32 de la LGFP que dans dix cas.
 2. La personne qui exerce le pouvoir de l'article 34 de la LGFP manque souvent de connaissances ou de preuves détaillées pour confirmer effectivement que les biens ont été reçus. L'approbation exigée par l'article 34 de la LGFP pour les 44 transactions échantillonnées était fondée sur les éléments suivants :
 - le responsable technique a approuvé à la fois la facture et l'information additionnelle à l'appui de la facture dans huit cas;
 - le responsable technique a approuvé la facture dans 22 cas;
 - le responsable technique a envoyé un courriel dans sept cas;
 - il n'y avait aucune preuve dans sept cas;
 - quant aux six autres transactions supérieures à 200 000 \$, trois n'avaient aucune preuve à l'appui, une était fondée sur un courriel du responsable technique et deux ont été approuvées par la signature du responsable technique sur la facture.
 3. La séparation des tâches était faible. Dans cinq des sept cas, la personne chargée d'appliquer les articles 32 et 34 de la LGFP était le même responsable technique.

Sujets de préoccupation :

Rôles et responsabilités (suite)

2. Même si le compte ministériel a été officiellement mis en place en avril 2003, le Groupe GI s'affaire toujours à déterminer la façon de le gérer et les responsabilités connexes du personnel. Cela réduit le contrôle financier exercé sur les engagements et les dépenses et présente un risque appréciable.
3. Le SMA(Fin SM) reconnaît que, dans le cas de l'article 33, son groupe n'a pas traité les transactions avec la prudence nécessaire. Cette situation va tout à fait à l'encontre des exigences législatives. Elle expose le Ministère à une mauvaise utilisation des fonds et à des critiques de la part du public et réduit considérablement les pressions dissuasives exercées sur une éventuelle gérance inappropriée.*
4. Les contrôleurs des Groupes GI et Mat relèvent de leur chef d'état-major (CEM) respectif et, sur le plan fonctionnel, du SMA(Fin SM), ce qui les met dans une position délicate. En effet, ils doivent constamment concilier l'appui de la prestation des services de leur groupe ainsi que l'exercice et la surveillance des contrôles financiers. Cela a amené les contrôleurs à remplir leurs rôles de façon différente. Par exemple, certains effectuent des examens internes pour déterminer dans quelle mesure les contrôles sont appliqués au sein de leur groupe, et d'autres ne le font pas.
5. Dans ce contexte, le SMA(Fin SM) n'a pas réussi manifestement à s'acquitter de son mandat, notamment pour ce qui est de la conformité à la législation financière, à faire preuve de probité et à assurer des services de contrôle aux groupes visés par la présente étude. Nous croyons donc qu'une réévaluation des arrangements organisationnels est justifiée à ce stade-ci.
6. Les interfaces entre TPSGC et le MDN à l'égard des acquisitions en GI peuvent poser problème et ne permettent pas aux personnes concernées de bien remplir leurs rôles et leurs fonctions. Plus précisément :
 - TPSGC estime qu'il ne reçoit pas de renseignements opportuns aux étapes cruciales, par exemple lorsque la valeur des contrats doit être considérablement augmentée ou lorsque les contrats ont atteint 75 p. 100 de leur plafond;
 - parce que les copies des factures ne sont pas reçues, il est difficile d'établir un rapprochement entre les comptes et le rendement des fournisseurs;
 - le personnel de TPSGC a tendance à communiquer avec les membres de la chaîne d'acquisition et de comptabilité du MDN avec lesquels il entretient des rapports personnels. Il se peut que ce ne soit pas la personne qui est en fait responsable de la transaction en cause, ce qui risque d'affaiblir le contrôle et la capacité d'exécuter les fonctions assignées.

Sujets de préoccupation :

Évaluation et surveillance des risques

1. La gestion des risques est moléculaire et réactive plutôt que globale et proactive. Ainsi, on prend des mesures correctives de façon localisée pour parer au plus pressé, au lieu de cerner les secteurs de risque de manière proactive et d'apporter des correctifs systémiques en fonction des leçons retenues.
2. Le personnel des finances contrôle les transactions après coup en procédant par échantillonnage. Il s'agit de confirmer l'existence de preuves selon lesquelles les attestations ont été faites correctement en vertu des articles 32 et 34. Or, ce processus est entravé par le fait qu'il manque des cartes de signature et des pistes de vérification. Les régimes d'échantillonnage ne sont pas clairement définis, et les défaillances ne sont pas extrapolées, examinées et utilisées pour produire des indicateurs de risque. Cela diminue l'effet dissuasif des contrôles de vérification sur le personnel et les fournisseurs et augmente la probabilité d'une mauvaise utilisation des fonds.
3. La vérification postérieure des factures a cessé il y a près de un an, ce qui réduit davantage le contrôle financier et la surveillance des risques.
4. Les problèmes importants relevés au cours des évaluations de la gestion financière que le contrôleur du Groupe GI a effectuées en juin 2002 n'ont pas encore été entièrement résolus. Ils sont mentionnés dans le présent rapport, au point 5 de la rubrique Mesures déjà prises.
5. Il existe un nombre limité de routines de validation des transactions qui servent à indiquer les transactions à examiner manuellement; ces routines sont statiques (c'est-à-dire que des « filtres intelligents » ne sont pas automatiquement élaborés par le système en fonction des leçons retenues). Résultat : le risque que des transactions invalides ne soit pas décelées est accru et les contrôles exigeant en main-d'œuvre deviennent plus nombreux.

Sujets de préoccupation :

Mesures du rendement et rapports

1. Il manque un système de mesure du rendement qui aboutit à l'amélioration permanente de l'efficacité des contrôles. L'absence d'un tel système donne lieu à un environnement de contrôle statique et immuable qui ne réagit pas aux nouveaux facteurs de risque.
2. Malgré les questions connues qui ont trait aux approbations exigées par les articles 32, 33 et 34 de la LGFP, les objectifs et mesures de rendement applicables aux cadres supérieurs ne mettent pas l'accent sur ces approbations en particulier. Elles sont plutôt intégrées dans des objectifs plus généraux touchant la gestion financière. Cela peut réduire l'attention accordée à l'importance d'améliorer et d'exercer ces contrôles.

Culture

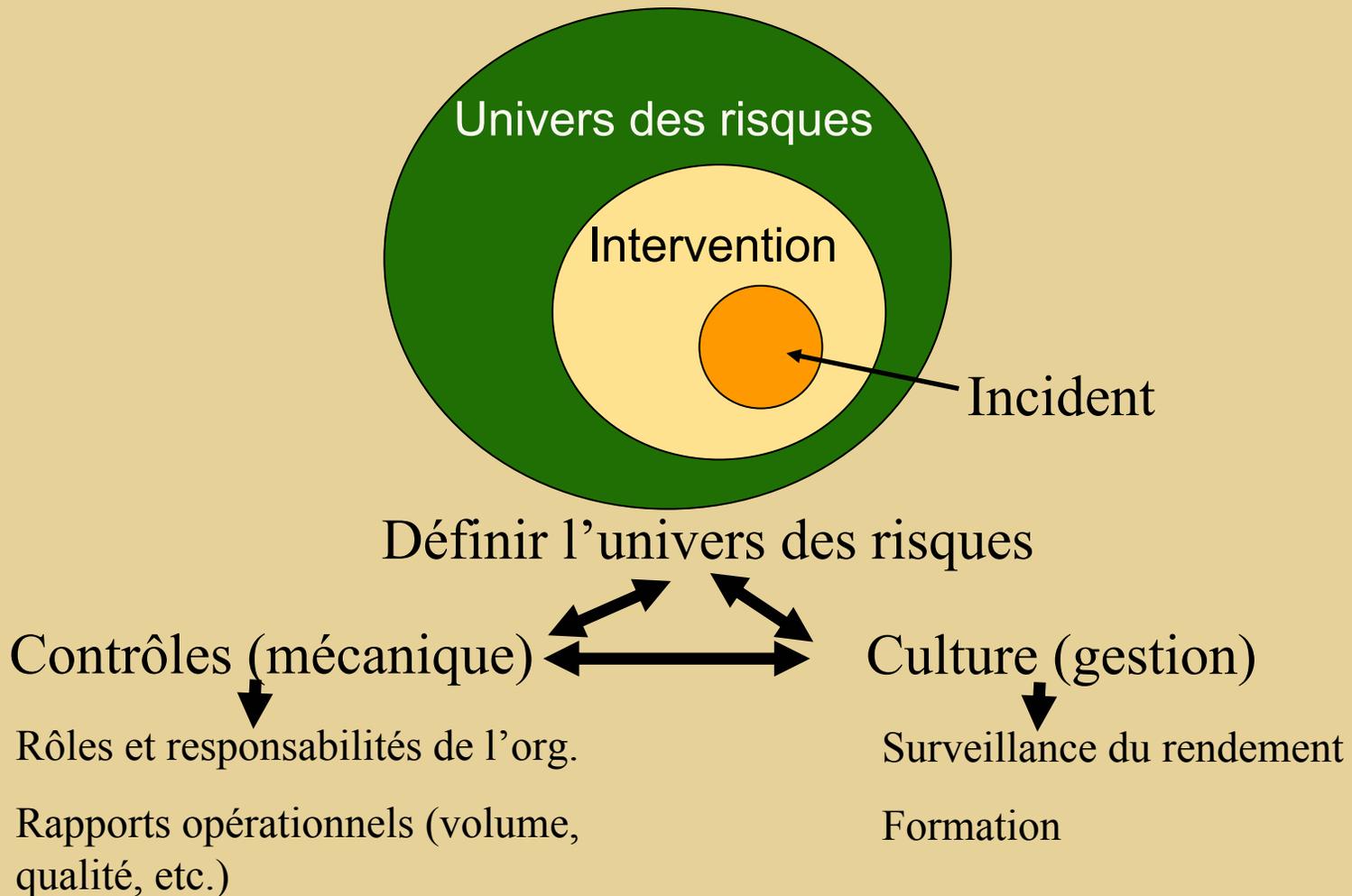
1. Les Groupes GI et Mat sont en train de remanier leurs rôles et responsabilités respectifs pour certaines acquisitions en GI. Cette phase de transition suscite un besoin accru de confiance mutuelle et de communications adaptées. Ces facteurs de réussite sont essentiels à la bonne mise en œuvre des changements. Il faut y porter une attention particulière, et le personnel touché doit recevoir les outils et la formation voulus pour réussir grâce à la collaboration active du SMA(GI), du SMA(Mat) et du SMA(Fin SM).
2. Le Groupe des finances se concentre sur l'élaboration de politiques et de principes sans vérifier si ces politiques et principes ont été mis en pratique et s'ils fonctionnent de manière efficace et continue. Il en résulte une culture de *laissez-faire* pour ce qui est de la conformité aux politiques prescrites, au lieu d'une culture qui opérationnalise ces politiques tout en gérant les risques.
3. Au Ministère, lorsqu'une approbation est donnée en vertu de l'article 32, 33 ou 34, on suppose que la transaction est correcte sauf information contraire. En l'absence de processus d'examen critique et de validation appropriés, l'efficacité des contrôles est réduite.
4. Parce que les activités non conformes à la politique ministérielle/gouvernementale ne font pas l'objet de mesures de dissuasion évidentes, le personnel peut avoir l'impression que l'organisation est plus tolérante vis-à-vis des actions inappropriées qu'elle ne l'est en réalité.

Sujets de préoccupation :

Plans d'action de la direction

1. Les plans d'action élaborés par le SMA(Mat), le SMA(GI) et le SMA(Fin SM) ne sont pas entièrement intégrés et reflètent une approche cloisonnée quant à la résolution des problèmes de contrôle :
 1. On ne sait pas trop qui est responsable des approbations exigées par les articles 32 et 34 de la LGFP.
 2. Chacun des trois groupes conçoit et dispense une formation distincte (différente?) à l'intention du personnel.
 3. Chacun des trois groupes projette d'accroître les moyens de vérification et de validation à l'égard des acquisitions en GI. Il faut avoir l'assurance que ces mesures ont un effet synergique positif sans entraîner un double emploi ou une baisse de productivité inacceptable.
2. Les plans élaborés ne prévoient pas de méthode globale d'identification des risques et d'intervention; ils visent plutôt à résoudre les problèmes ponctuels. Il se peut donc que d'autres secteurs de risque n'aient pas été traités.

D'autres améliorations devraient être apportées : Mettre en œuvre un programme de gestion intégrée des risques, pas seulement des mesures d'intervention en cas d'incident



En conformité avec l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur :

Nos recommandations sont conformes au cadre précisé dans la *phase de transition* de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, qui englobe :

Facteurs habilitants :

- Leadership stratégique
- Gens motivés
- Clarté des responsabilités

Pierres angulaires :

- Information intégrée sur le rendement
- Gestion évoluée des risques
- Partage des valeurs et de l'éthique
- Gérance rigoureuse

Nous avons structuré nos recommandations pour qu'elles soient mises en œuvre en deux phases :

Phase A : Activités à court et moyen terme visant à améliorer le contrôle des acquisitions en GI – à terminer idéalement en moins de un an.

Phase B : Activités à plus long terme visant à favoriser d'autres améliorations.

Dans les pages suivantes, les recommandations en *italique* sont tirées textuellement du modèle logique établi par le Conseil du Trésor pour la fonction de contrôleur moderne (voir l'annexe A). Les recommandations en caractères ordinaires sont celles que nous proposons en fonction des résultats du présent examen.

Leadership stratégique

Catégorie	Leadership stratégique
<p>Phase A</p> <p>À court et moyen terme</p>	<p>1. Sensibilisation et engagement de tous les niveaux de gestion à l'égard d'un environnement de gestion moderne.</p> <p>2. L'affectation des ressources est rattachée à la planification stratégique, à la planification des activités et à la planification opérationnelle.</p> <p>3. Les spécialistes fonctionnels supérieurs fournissent des conseils impartiaux et prennent part à d'importantes décisions.</p> <p>4. Faisant fond sur les plans élaborés par leurs groupes en réponse aux récentes défaillances des contrôles, les SMA des Groupes des finances et des services du Ministère, des matériels et de la gestion de l'information devraient dresser un plan d'action intégré qui met à profit le rôle et les compétences de chaque groupe, qui indique au personnel l'existence d'une approche globale et qui reflète les avantages synergiques attendus de la collaboration entre les groupes.</p> <p>5. Le Groupe des finances devrait jouer un rôle plus important en mettant l'accent sur les contrôles afin de contrebalancer l'orientation opérationnelle et le souci du service à la clientèle des Groupes Mat et GI. Pour ce faire, le SMA(Fin SM), avec l'appui actif du SM, devrait renforcer le rôle des contrôleurs des groupes en les faisant relever directement de lui sur le plan hiérarchique et des SMA des groupes sur le plan fonctionnel. Par ailleurs, les contrôleurs et les agents financiers des directions devraient relever directement du contrôleur du groupe sur le plan hiérarchique et de leur directeur/directeur général sur le plan fonctionnel. Le but de cette restructuration éventuellement temporaire consiste à faire en sorte que le SMA(Fin SM) puisse accélérer l'évolution du Ministère dans l'exercice de la fonction de contrôleur moderne, et plus précisément dans les pratiques d'acquisition en GI. Cette démarche devrait permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> –de progresser rapidement dans la mise en œuvre des éléments clés de la fonction de contrôleur moderne; –d'en arriver à un meilleur équilibre entre le service, les contrôles financiers et la gestion des risques; –de démontrer l'importance de la gestion financière en élevant la position des contrôleurs.

Leadership stratégique (suite)

Catégorie	Leadership stratégique
Phase B À plus long terme	6. Dans un délai défini, et en fonction des leçons tirées de l'utilisation de l'actuel compte ministériel de GI et de sa capacité à améliorer la transparence, les prévisions et les contrôles à l'égard des dépenses et de la valeur, il faudrait envisager d'avoir recours à un compte ministériel ou à une structure comptable similaire pour jeter un meilleur éclairage sur l'ensemble des dépenses de GI.

Motivation des gens

Catégorie	Gens motivés
<p>Phase A</p> <p>À court et moyen terme</p>	<p>1. Définition des compétences en gestion moderne et accès des gestionnaires à de la formation.</p> <p>2. Pour assurer une perspective et une orientation uniformes et pour limiter autant que possible le double emploi, le SMA(Fin SM) devrait produire un cours de formation à l'échelle du Ministère qui tient compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> – des préceptes de la fonction de contrôleur moderne; – de leur application au sein du Ministère; – de la façon dont l'attribution des contrats et l'application des articles 32, 33 et 34 de la LGFP devraient s'effectuer pour qu'il y ait un juste équilibre entre service et contrôle; – du regain d'importance accordé au fait que la responsabilisation exige une vérification positive et personnelle de l'information. On ne devrait pas autoriser des achats et des paiements en se fondant sur les affirmations d'autres membres du personnel ou en supposant que l'absence d'information de rétroaction signifie que la transaction est correcte. <p>Les groupes respectifs pourraient adapter ce cours en fonction de la nature précise de leurs activités.</p> <p>3. Il faudrait s'efforcer de promouvoir la communication et la surveillance bilatérales en prévoyant des boucles de rétroaction appropriées qui confirment que le contenu de la communication a été compris et mis à exécution. Il pourrait s'agir notamment d'un suivi de supervision périodique, d'un échantillonnage rapide mais régulier du travail exécuté ainsi que d'une surveillance du rendement et de rapports officiels sur le rendement.</p>
<p>Phase B</p> <p>À plus long terme</p>	<p>4. Mesure dans laquelle la culture organisationnelle favorise la participation du personnel, l'esprit d'équipe, l'échange d'idées, la prise de risques, l'innovation et l'apprentissage permanent, et mesure dans laquelle elle prévoit des récompenses et des incitatifs pour un tel comportement.</p>

Établissement de responsabilités claires

Catégorie	Clarté des responsabilités
<p>Phase A</p> <p>À court et moyen terme</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mesure dans laquelle l'obtention de résultats financiers et opérationnels fait partie intégrante des ententes de rendement. 2. Clarté des responsabilités à l'échelle de l'organisation. <p>Pour ce qui est des pouvoirs conférés en vertu des articles 32 et 34 de la LGFP, mettre au point une délégation claire, axée sur le risque et graduée en comprenant bien ce qui doit être contrôlé, la justification et la transparence requise. Parmi les facteurs à considérer, mentionnons : 1) la séparation claire des tâches, 2) la valeur et le genre de transaction et 3) le risque lié à la transaction (pas seulement en fonction de la valeur en dollars).</p> <p>Selon cette délégation de pouvoirs, le personnel de la GI devrait confirmer l'application de l'article 32 de la LGFP pour les dépenses budgétaires dans le compte ministériel. De même, l'article 34 devrait être appliqué par les personnes autorisées qui sont les mieux placées pour confirmer la réception des biens/services conformément aux modalités du contrat. Il faudrait utiliser les données justificatives financières et non financières, ce qui suppose sans doute la <i>consultation</i> de l'agent compétent du Groupe des matériels. Toutefois, la responsabilisation doit continuer d'incomber à l'agent de GI. Par exemple, l'information provenant d'un système interne de suivi des appels au centre de dépannage pourrait servir à authentifier la réception des biens dans le cadre d'un contrat de services de maintenance.</p> <p>Le SMA(Fin SM) devrait conserver la responsabilité de l'application de l'article 33 de la LGFP jusqu'à ce qu'on puisse prouver que les Groupes GI et Mat disposent de contrôles financiers efficaces et que le transfert de cette responsabilité ne réduira pas l'efficacité opérationnelle. L'application diligente de l'article 33 de la LGFP devrait garantir que les attestations en vertu des articles 32 et 34 ont été faites de façon appropriée par le personnel autorisé.</p> <p>Il faudrait examiner périodiquement la délégation de pouvoirs graduée pour veiller à ce qu'elle demeure pertinente et observée. Le fait d'automatiser la délégation des pouvoirs et de relier ceux-ci aux systèmes de gestion financière et d'acquisition favorisera davantage l'efficacité des contrôles.</p>

Établissement de responsabilités claires (suite)

Catégorie	Clarté des responsabilités
Phase B À plus long terme	<p>6. Possibilité de faire appel à des spécialistes pour aider les gestionnaires à prendre des décisions au sujet de questions opérationnelles et de la gestion moderne.</p> <p>7. Respect des exigences en matière de rapport des parlementaires, des organismes centraux et d'autres intervenants clés.</p> <p>8. Réévaluer l'étendue de la décentralisation à l'égard de l'article 33 de la LGFP une fois que les contrôles financiers ont atteint le degré voulu de conformité au sein des groupes.</p>

Diffusion d'une information intégrée sur le rendement

Catégorie	Information intégrée sur le rendement
Phase A À court et moyen terme	<ol style="list-style-type: none">1. Élaborer et appliquer des normes de surveillance et un ou plusieurs systèmes d'établissement de rapports pour l'administration financière et l'acquisition.
Phase B À plus long terme	<ol style="list-style-type: none">1. <i>De l'information financière et non financière sur le rendement qui est pertinente, utile, fiable et accessible aux gestionnaires de tous les niveaux.</i>2. <i>Intégration de l'information financière et non financière sur le rendement dont on a besoin pour prendre des décisions et assurer un suivi.</i>3. <i>Des instruments de mesure sont en place pour surveiller le rendement global de l'organisation.</i>

Gestion évoluée des risques

Catégorie	Gestion évoluée des risques
<p>Phase A</p> <p>À court et moyen terme</p>	<p>1. Des processus d'évaluation des risques officiels et exhaustifs devraient être conçus et mis en œuvre à l'égard des acquisitions en GI. Le processus utilisé devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> – suivre une méthode d'évaluation des risques structurée et conçue pour déterminer les facteurs de risque qui n'ont pas encore entraîné de défaillance des contrôles; – être détaillé et tenir compte des compétences et des connaissances du personnel de la GI, des matériels, des finances et du CS Ex; – prendre en considération non seulement la valeur des transactions, mais aussi l'ensemble des facteurs de risque pertinents, comme la nature de la transaction, les parties en cause, l'environnement de risque actuel du gouvernement, le calendrier des transactions, la robustesse de l'environnement de contrôle, les compétences du personnel concerné et le volume de transactions; – s'aligner sur un modèle de maturité officiel pour l'évaluation de contrôle et les contrôles définis, de sorte que la robustesse actuelle et ciblée des contrôles puisse être précisée et discutée dans un langage commun : <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; width: 15%; text-align: center;"> <p>NON FIABLE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Environnement imprévisible où aucune activité de contrôle n'est conçue ou en place. </div> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; width: 15%; text-align: center;"> <p>INFORMEL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des activités de contrôle sont conçues et en place, mais elles ne sont pas adéquatement documentées. </div> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; width: 15%; text-align: center;"> <p>NORMALISÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des activités de contrôle sont conçues, en place et documentées. </div> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; width: 15%; text-align: center;"> <p>SURVEILLÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> • On effectue des tests périodiques pour s'assurer que la conception et le fonctionnement sont efficaces. </div> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; width: 15%; text-align: center;"> <p>OPTIMISÉ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôles avec surveillance en temps réel et amélioration permanente. </div> </div> <p>2. Des filtres intelligents qui permettent de repérer les transactions risquées aux fins d'intervention et de suivi devraient être conçus, automatisés et constamment perfectionnés.</p> <p>3. L'environnement de risque et de contrôle devrait être soumis à une surveillance continue dans des délais et des formats préétablis, de façon à ce que les changements soient définis et mis en œuvre en temps opportun.</p>
Phase B	<p>4. <i>Un cadre de gestion intégrée du risque est en place.</i></p>

Partage des valeurs et de l'éthique et gérance rigoureuse

Catégorie	Partage des valeurs et de l'éthique	Gérance rigoureuse
Phase A À court et moyen terme	Élaborer et donner des ateliers sur l'éthique à l'intention des agents financiers et des utilisateurs de la technologie (GI).	
Phase B À plus long terme	<ol style="list-style-type: none"> <i>Des politiques et des activités qui soutiennent visiblement la fonction de gardien des ressources publiques.</i> 	<ol style="list-style-type: none"> <i>Des outils et procédés cohérents sont utilisés par le personnel du ministère ou de l'organisme pour améliorer les processus opérationnels et les options (y compris différents modes de prestation de services) et pour transmettre les connaissances et les pratiques exemplaires.</i> <i>La direction du ministère reçoit l'assurance que le cadre de contrôle intégré fonctionne comme prévu; on se sert des résultats d'évaluations et de vérifications internes et externes pour planifier, prendre des décisions et améliorer les processus.</i>

Programme d'action recommandé pour mettre en œuvre la phase A :

Au moment de la rédaction du présent rapport, les programmes d'action élaborés par chacun des groupes sont en voie d'intégration conformément à nos recommandations. Par conséquent, nous n'énumérerons dans cette section que les mesures clés découlant des recommandations du rapport. Ces mesures comprennent les suivantes :

1. Sous la direction du SM, créer un groupe directeur composé du SMA(GI), du SMA(Mat) et du SMA(Fin SM) pour superviser les travaux projetés, surveiller les réalisations, récompenser et sanctionner le rendement du personnel dans chaque groupe et superviser un programme de communication bilatérale.
2. Apporter les changements structurels aux rapports hiérarchiques et fonctionnels recommandés dans le cas des agents financiers et en faire l'annonce. Veiller à ce que soient claires la responsabilité du programme d'action et la responsabilisation à l'égard des résultats.
3. Faire participer le Groupe des ressources humaines au processus afin qu'il :
 - joue un rôle important dans la modification de la méthode d'examen annuel en assurant une proportion appréciable (plus de 50 p. 100) de la contribution du SMA(Fin SM) à chaque examen portant sur les contrôleurs et les agents financiers;
 - élabore et donne des cours et des ateliers sur la fonction de contrôleur moderne et l'éthique qui mettent l'accent sur les articles 32, 33 et 34 de la LGFP et qui sont fondés sur de solides méthodes pédagogiques. Ces cours et ateliers devraient constituer un ensemble commun de connaissances pour les trois groupes, qui pourraient alors y ajouter des éléments qui leur sont propres;
 - procède à de brefs examens organisationnels de la fonction de gestion financière dans chacun des trois groupes dans le but de s'assurer que les rôles et rapports hiérarchiques sont pertinents et que les pouvoirs et responsabilités sont clairs;
 - élabore un système de gestion du rendement pour les contrôleurs et les agents financiers des groupes.
4. Sous la direction du SMA(Fin SM) :
 - mettre à jour le cadre de responsabilisation et la délégation de pouvoirs axée sur le risque et automatiser les « cartes de signature »;
 - recommencer la vérification postérieure des transactions/factures liées aux acquisitions en GI;

Programme d'action recommandé pour mettre en œuvre la phase A :

4. Suite :

- tenir régulièrement des réunions bimensuelles avec les contrôleurs des Groupes GI et Mat pour fournir des directives et de l'encadrement et surveiller les progrès;
- élaborer et mettre en œuvre un programme de gestion intégrée des risques, y compris concevoir et utiliser des filtres intelligents pour aider à repérer les transactions inhabituelles qui nécessitent un suivi humain;
- mettre au point les modifications nécessaires au compte ministériel de GI, aux fins de mise en œuvre le 1er avril 2004;
- en collaboration avec le SMA(GI), déterminer les interfaces requises entre les principaux systèmes de comptabilité et d'acquisition et d'autres changements qui permettront une surveillance appropriée des transactions au moyen de pistes de vérification automatisées;
- mettre à jour les politiques et pratiques de gestion financière selon les préceptes de la fonction de contrôleur moderne;
- améliorer les interfaces avec TPSGC;
- faire appel au CS Ex pour effectuer des examens indépendants de la mise en œuvre du programme d'action et pour tester par échantillonnage les pratiques et les transactions;
- faire appel au CS Ex pour examiner l'efficacité du compte ministériel de GI et recommander d'y apporter d'autres améliorations ou de le supprimer;
- effectuer un examen des capacités de la fonction de contrôleur moderne afin de mesurer les progrès accomplis.

5. Sous la direction du SMA(GI) et du SMA(Mat) :

- s'assurer que les politiques, opérations et cadres financiers ont été mis en œuvre et qu'ils permettent de répondre aux besoins relatifs à l'exécution du programme;
- s'assurer que le personnel approprié a été formé en gestion financière et, dans les cas où le roulement du personnel est élevé, que du personnel d'appoint clé possède la formation requise.

Remerciements aux nombreux cadres qui ont participé activement à cet examen stratégique

D'abord et avant tout, nous tenons à remercier M. Jim Van Adel, CS Ex, de l'entière collaboration qu'il a donnée à notre équipe ainsi que de ses conseils et de son apport à la conduite de notre examen. Nous sommes également redevables à son personnel administratif, qui a grandement facilité l'obtention d'importants documents de base et l'organisation des réunions.

Nous apprécions beaucoup la grande disponibilité des gestionnaires de tous les niveaux que nous avons interrogés durant cet examen et qui ont partagé l'information de manière franche et constructive.

Nous sommes également redevables aux deux membres du comité consultatif de leur sagesse et de leur expérience.

Merci à tous.

Nous espérons que cette courte étude préliminaire de même que les observations et recommandations formulées aideront les cadres responsables à prendre la direction du programme de mesures correctives et que ce dernier connaîtra le succès souhaité.

PricewaterhouseCoopers s.r.l.

Remerciements aux nombreux cadres qui ont participé activement à cet examen stratégique

MDN

- Howard Dickson, SMA(GI)
- Rod Monette, SMA(Fin SM)
- Alan Williams, SMA(Mat)
- Jim Van Adel, Chef – Service d'examen
- Cam F.W. Gibson, Chef d'état-major, GI
- Major-général T. Hearn, Chef - Finances
- Ken Ready, Directeur général, CEM Mat
- Brian Mason, Contrôleur, DGOGI
- Jim Carter, Contrôleur, GI
- Susan Dell, Contrôleuse, Mat
- Joe Freamo, Gestionnaire principal
- Mark Whelan, Agent des achats, Direction de l'acquisition et de l'approvisionnement communs, Mat

Membres du comité consultatif

- Paul J. Gauvin, Sous-commissaire, Gestion générale et contrôle
-

Prélèvements en vertu de l'article 19 (1) de la LAI

TPSGC

- Glen Bailey, SMA, Direction générale du programme des approvisionnements
- George Butts, Directeur général, Secteur du secrétariat de l'intégrité du programme des approvisionnements

Annexe A – Modèle logique de la fonction moderne de contrôleur

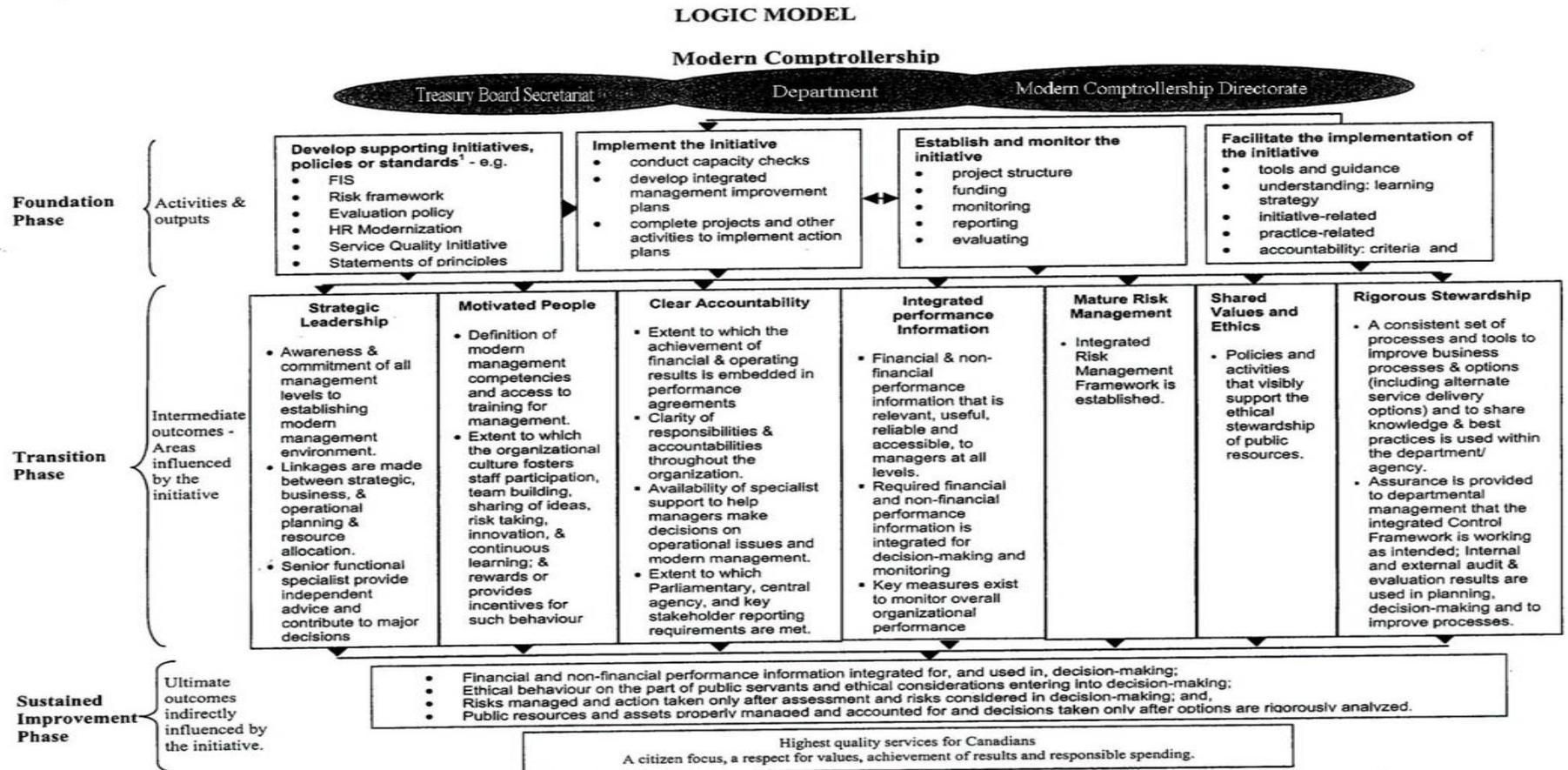
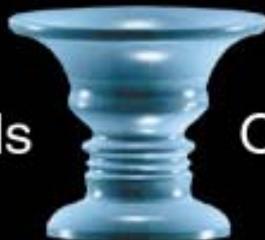


Figure 1

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Your worlds



Our people