

3.11–Cartes d’achat

CONTEXTE

En 1996, le gouvernement de l’Ontario a commencé à mettre des cartes d’achat à la disposition de ses employés afin de réduire les frais administratifs liés à l’acquisition et au paiement des biens et services de faible valeur, généralement assimilés par le Conseil de gestion du gouvernement aux achats de 5 000 \$ ou moins. La carte d’achat (une MasterCard) ne doit pas servir à régler les frais de déplacement et frais connexes, à payer des salaires ou à des fins personnelles. La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l’acquisition des biens et services précise les modalités d’utilisation des cartes d’achat. Bien que chaque carte soit émise au nom d’un fonctionnaire, le gouvernement reste responsable des dépenses réglées par carte. Le fournisseur du service de cartes d’achat du gouvernement de l’Ontario est une des grandes banques canadiennes.

En tant que principal responsable des cartes d’achat, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) doit :

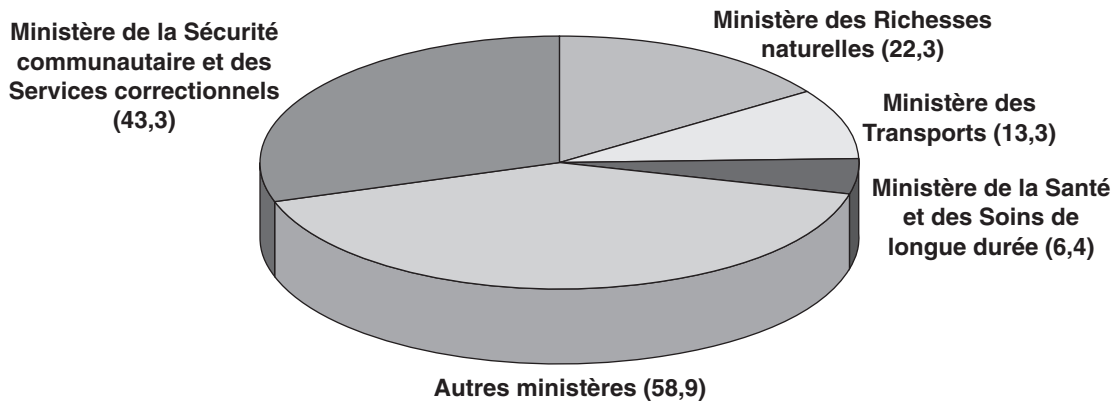
- négocier, établir et gérer le contrat avec l’émetteur de la carte d’achat;
- aider les ministères qui le lui demandent à élaborer des procédures administratives à l’appui de la directive en matière d’approvisionnement et des modalités d’utilisation de la carte d’achat.

Les avantages prévus de la carte d’achat devraient comprendre :

- une réduction des frais administratifs liés au paiement des achats de faible valeur – les ministères peuvent remplacer les nombreux chèques aux fournisseurs par un seul paiement à l’émetteur de la carte d’achat;
- l’élimination des frais de TPS (puisque chaque carte possède son propre numéro d’exemption de la TPS);
- une utilisation réduite, par les employés, de la petite caisse et des avances à justifier;
- la simplification du processus d’achat pour les employés.

En 2003-2004, on comptait en moyenne 14 600 cartes d’achat détenues par des employés de la fonction publique de l’Ontario. Quelque 720 000 transactions d’une valeur totale de 144 millions de dollars ont été traitées. Les quatre ministères dont nous avons vérifié les comptes représentaient environ 60 % du total des dépenses, comme l’indique le diagramme à secteurs qui suit :

Dépenses réglées par carte d'achat, 2003-2004 (en millions de dollars)



Source des données : Fournisseur du service des cartes d'achat

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de notre vérification était de déterminer si les contrôles internes applicables à la gestion et à l'utilisation des cartes d'achat du gouvernement de l'Ontario permettaient d'assurer la conformité aux directives, politiques et procédures pertinentes.

Nos travaux de vérification sur place visaient le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) et les ministères suivants : Sécurité communautaire et Services correctionnels, Santé et Soins de longue durée, Richesses naturelles et Transports. Ces travaux, terminés pour l'essentiel en juin 2004, mettaient l'accent sur les dépenses engagées entre novembre 2002 et octobre 2003. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. Nous avons discuté et approuvé, avec la haute direction du SCG et de chacun des quatre ministères vérifiés, les critères utilisés pour aboutir à une conclusion quant aux objectifs de notre vérification. Ces critères concernent les systèmes, les politiques et les méthodes qui devraient être en place et fonctionner de manière efficace.

Nous avons utilisé diverses techniques de vérification assistée par ordinateur pour sélectionner les cartes d'achat à vérifier dans chaque ministère et pour analyser les données et statistiques sur les transactions.

Les services de vérification interne du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et du ministère des Transports avaient récemment vérifié les dépenses réglées par carte d'achat. Nous avons examiné leurs travaux et nous en avons tenu compte dans le cadre de notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que la vaste majorité des transactions par carte d'achat étaient conformes aux directives, politiques et procédures pertinentes du gouvernement. Nous avons toutefois remarqué certaines exceptions dans chacun des ministères vérifiés, dont de nombreux cas où les documents à l'appui des dépenses étaient inexistantes ou inadéquats. À notre avis, un processus adéquat d'examen et d'approbation, par la direction, des factures mensuelles aurait permis de prévenir ou de corriger une grande partie de ces exceptions. En l'absence d'un tel mécanisme de contrôle, les transactions inappropriées risquent de passer inaperçues.

Nous avons notamment détecté les exceptions suivantes :

- Les relevés mensuels n'étaient pas toujours rapprochés avec les reçus à l'appui en temps opportun, de sorte qu'il y a eu des cas où le gouvernement n'a pas pu récupérer le montant des achats qui n'auraient pas dû être imputés à une carte.
- Un certain nombre d'achats n'étant pas appuyés par des reçus, il a été impossible de déterminer ce qui avait été acheté et si les achats avaient été effectués à des fins opérationnelles.
- Certains achats n'étaient appuyés que par des reçus télécopiés ou photocopiés, ce qui fait augmenter le risque d'altérations et de paiements en double.
- Les reçus appuyant certains achats auraient soulevé des questions s'ils avaient fait l'objet d'un examen approprié par un superviseur ou un gestionnaire. Par exemple, nous avons remarqué beaucoup d'achats de nature personnelle et de frais de déplacement, qui vont à l'encontre des directives du gouvernement.

En ce qui concerne les limites de dépenses des employés, nous avons remarqué que certains achats dépassant le maximum permis avaient été divisés en deux transactions ou plus.

En outre, ni le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) ni les ministères vérifiés n'avaient établi de lignes directrices concernant les titulaires autorisés des cartes d'achat.

Nous avons constaté que le SCG avait suivi un processus concurrentiel juste et transparent pour choisir le fournisseur du service de cartes d'achat.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

CONTRÔLES APPLICABLES AUX CARTES D'ACHAT

L'utilisation de la carte d'achat représente un changement important par rapport aux méthodes d'achat traditionnelles. Dans le passé, les achats étaient approuvés à l'avance par le gestionnaire de l'employé. Par contraste, la carte d'achat permet à l'employé de faire des achats sans approbation formelle préalable. Il est donc essentiel de mettre en place un processus adéquat d'approbation et de surveillance pour s'assurer que les achats sont effectués de manière appropriée et uniquement à des fins opérationnelles.

La directive du Conseil de gestion du gouvernement concernant l'acquisition des biens et services précise les procédures à suivre pour gérer les cartes d'achat. En plus de décrire le processus d'utilisation des cartes, elle énonce les responsabilités des différentes parties, y compris ce qui suit :

- Les employés doivent :
 - limiter l'utilisation de leur carte d'achat aux fins autorisées;
 - s'assurer que les montants facturés dans leurs relevés mensuels reflètent les achats réellement effectués;
 - conserver les documents à l'appui (particulièrement les reçus originaux) et les joindre aux relevés mensuels remis à leur gestionnaire pour examen et approbation.
- Les gestionnaires de programme doivent :
 - déterminer les employés autorisés à recevoir une carte d'achat et établir un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle pour chaque titulaire;
 - mettre en œuvre des processus de conservation appropriés pour les reçus et les relevés;
 - vérifier si les transactions sont appropriées;
 - surveiller les comptes pour s'assurer que les employés se conforment aux exigences en matière d'utilisation;
 - annuler les cartes d'achat des employés qui quittent leur unité opérationnelle.

Outre les mécanismes de contrôle mis au point par le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) et chacun des ministères, le programme des cartes d'achat prévoit deux

contrôles systémiques. Le premier empêche les employés d'acheter des biens ou services auprès de fournisseurs tels que les compagnies aériennes, les agences de location d'automobiles, les bars, les tavernes, les spas et salons de beauté, les établissements financiers et les organisations telles que les clubs de golf. Le deuxième attribue un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle à chaque titulaire. Si l'employé essaie d'acheter des biens ou services auprès d'un fournisseur bloqué ou si la valeur de ses achats dépasse son plafond par transaction ou par mois, le système de l'émetteur devrait refuser d'approuver l'achat. L'employé peut, après avoir obtenu l'autorisation de son gestionnaire, demander à être temporairement exempté de ces contrôles pour un achat précis.

Aux fins de l'établissement des rapports financiers et du contrôle des coûts, chaque carte d'achat est assignée à un code budgétaire ou à une unité organisationnelle particulière. Si un employé est autorisé à acheter des biens et services pour deux unités organisationnelles ou plus, il reçoit une carte pour chaque unité.

Même si nous signalons ci-après un certain nombre d'exceptions et de cas où les contrôles doivent être renforcés, il est à noter que la vaste majorité des transactions examinées ont été effectuées conformément à la directive en matière d'approvisionnement.

VÉRIFICATION DES TRANSACTIONS

Le fournisseur est payé par l'émetteur de la carte d'achat dans les 48 heures suivant l'achat par le titulaire. Chaque mois, l'émetteur envoie électroniquement à chaque ministère une seule facture donnant les détails de chaque achat, dont l'unité organisationnelle correspondante. À la fin de chaque mois, le gouvernement transfère électroniquement à l'émetteur un montant couvrant les achats effectués par tous les titulaires au cours du mois.

Rapprochement des relevés mensuels

Les risques associés à l'utilisation d'une carte de crédit comprennent l'imputation erronée de transactions ainsi que la double facturation par le fournisseur. Il est donc essentiel de vérifier les transactions apparaissant sur les relevés mensuels pour éviter de payer les biens et services non reçus.

Chaque titulaire doit télécharger son relevé mensuel depuis le site de l'émetteur et produire tous les reçus à l'appui de ses achats. Le relevé et les reçus sont ensuite soumis à l'approbation de son gestionnaire. Un rapprochement rapide et approfondi est essentiel pour repérer les créances douteuses et régler les problèmes en temps opportun. Par exemple, un titulaire de carte s'est vite aperçu que le relevé contenait une imputation erronée de plus de 8 000 \$, laquelle a ensuite été annulée par l'émetteur. Nous avons toutefois trouvé plusieurs cas où les imputations erronées ou en double n'avaient pas été repérées à temps par le titulaire. Par exemple :

- Après plus de deux mois, un employé a remarqué des frais de 928 \$ qui n'auraient pas dû figurer sur le relevé. La carte a alors été annulée pour protéger le ministère, mais il a été impossible de récupérer le paiement parce qu'il s'était écoulé trop de temps depuis la réception du relevé.
- Un autre employé ne s'est pas aperçu qu'un montant de 3 900 \$ avait été imputé deux fois en avril 2003 pour l'achat de quatre assistants numériques personnels (PDA). Nous avons repéré la double facturation durant notre examen, mais le gouvernement n'a pas encore réussi à récupérer les 3 900 \$ en raison du temps écoulé.

Présentation des documents à l'appui

Comme il est mentionné plus haut, la directive en matière d'approvisionnement exige des titulaires qu'ils conservent les reçus détaillés originaux et qu'ils les joignent aux relevés mensuels soumis à leur superviseur. Dans l'idéal, ces reçus indiquent clairement le nom de l'acheteur, le bien ou service acheté et le nom du fournisseur.

Nous avons trouvé de nombreux cas où le reçu était inexistant, photocopié, télécopié ou insuffisamment détaillé, ce qui fait augmenter le risque de non-détection des abus. Nous avons notamment repéré les cas suivants :

- Dans trois des ministères vérifiés, nous avons choisi d'examiner les transactions effectuées à l'aide des cartes d'achat émises à un membre du personnel du Bureau du ministre. Entre novembre 2002 et octobre 2003, ces trois personnes ont imputé à leurs cartes des dépenses totalisant environ 133 000 \$. Leurs achats comprenaient des services de téléphonie cellulaire et de messenger ainsi que des articles de bureau. Lorsque nous avons demandé à voir les documents à l'appui des achats imputés aux trois cartes, nous avons été informés qu'aucun reçu n'était disponible. Le personnel du ministère a indiqué que les reçus avaient probablement été détruits après les élections provinciales d'octobre 2003. Nous avons été incapables de déterminer si les frais imputés aux cartes d'achat de ces employés avaient déjà été étayés par des reçus en bonne et due forme.
- Un employé n'avait soumis que des bordereaux de carte de crédit à l'appui de ses achats chez un détaillant, dont la valeur totalisait 20 000 \$ sur deux ans. Il n'y avait aucun reçu détaillé indiquant ce qui avait été acheté. Cet employé avait également accumulé un nombre considérable de points de fidélité chez le détaillant, ce qui va à l'encontre de la politique du gouvernement. Nous avons également remarqué qu'il avait soumis un certain nombre de reçus provenant de deux vendeurs d'essence. Il avait altéré les reçus pour indiquer des achats de nature différente. À la fin de nos travaux de vérification, le ministère poursuivait son enquête.

-
- Un autre employé avait fait, entre décembre 2002 et juillet 2003, 11 achats s'élevant à environ 9 400 \$ sans fournir de documents à l'appui. Ces achats avaient été effectués auprès de fournisseurs d'articles de bureau, de sociétés informatiques et d'une station de ski. Nous croyons comprendre que cet employé a pris sa retraite en 2004 et qu'aucun reçu n'a été obtenu à l'appui des 11 achats en question.

Nous avons également relevé de nombreux cas où des reçus photocopiés ou télécopiés avaient été soumis à l'appui d'achats dont la valeur s'élevait souvent à des milliers de dollars. Cette pratique fait augmenter le risque d'altérations ou de paiements en double.

Examen et approbation des relevés mensuels

L'utilisation des cartes doit être contrôlée par un examen approfondi suivi de l'approbation en temps opportun des achats. Le gestionnaire responsable doit veiller à ce que tous les achats soient effectués à des fins opérationnelles et appuyés par des reçus détaillés appropriés. Nous avons trouvé beaucoup trop de cas où l'examen requis n'avait pas été fait de manière satisfaisante. Un tel examen par les gestionnaires responsables aurait permis d'atténuer une grande partie des problèmes cernés dans notre rapport.

RESPECT DES DÉLAIS D'APPROBATION

Nous avons trouvé de nombreux cas où les gestionnaires n'avaient pas exercé leur fonction d'approbation en temps opportun ou de manière satisfaisante. Par exemple :

- Un gestionnaire de programme a refusé d'approuver les relevés mensuels d'un titulaire de carte qui n'avait pas soumis tous les reçus nécessaires. Aucune mesure de suivi n'a toutefois été prise.
- Les relevés mensuels d'un employé pour la période allant de décembre 2002 à juin 2003 ont tous été approuvés le 19 avril 2004, tandis que le relevé de novembre 2002 n'a jamais été approuvé. Nous croyons comprendre que le ministère n'a remarqué des frais inappropriés de 400 \$ que durant nos travaux de vérification, en 2004. Dans le cas de deux autres employés, les relevés pour la période de novembre 2002 à octobre 2003 ont tous été approuvés le 22 mars 2004. Dans le cas d'un autre titulaire, les rapprochements pour les 11 mois allant de décembre 2002 à octobre 2003 inclusivement ont tous été signés le 29 janvier 2004, peu avant qu'ils nous aient été fournis pour vérification.
- Un certain nombre de gestionnaires n'avaient jamais approuvé plusieurs relevés mensuels de leurs employés.
- De nombreuses approbations de gestionnaires de tous les ministères n'étaient pas datées. Il a donc été impossible de déterminer si les examens avaient été effectués en temps opportun.

-
- Dans un cas où les relevés pour la période de dix mois allant de janvier à octobre 2003 n'avaient jamais été approuvés, nous avons appris que le superviseur ne savait même pas que l'employé était titulaire d'une carte d'achat. Il manquait un nombre substantiel de reçus, qui n'ont d'ailleurs jamais été fournis.

Ce dernier exemple démontre la nécessité de s'assurer que les gestionnaires connaissent les employés titulaires d'une carte d'achat, savent si la carte a été utilisée au cours du mois précédent et sont au courant des transactions mensuelles. Reconnaissant ce besoin, un des ministères vérifiés a mis en œuvre une bonne pratique selon laquelle les gestionnaires reçoivent des rapports leur permettant de déterminer lesquels de leurs employés sont titulaires d'une carte d'achat, si leurs cartes d'achat ont été utilisées au cours du mois précédent, ainsi que les montants dépensés.

UTILISATIONS INTERDITES

La directive concernant l'acquisition des biens et services stipule que les cartes d'achat ne doivent pas servir à régler les frais de déplacement et frais connexes, à payer des salaires ou à des fins personnelles. Elle exige des employés qu'ils attestent que tous les biens et services achetés par carte bénéficient au gouvernement.

Achats d'articles personnels

Certains employés avaient utilisé leur carte pour acquérir des articles personnels, que le ministère a payés. Les cas les plus graves étaient les suivants :

- Entre novembre 2002 et juin 2003, un employé a fait de nombreux achats sans fournir de reçus indiquant ce qui avait été acheté. Nous avons remarqué que le gestionnaire de l'employé avait signé les relevés pour les mois en question, indiquant ainsi qu'il les avait approuvés, malgré l'absence de reçus et le fait que l'employé avait signé uniquement les relevés de mai et juin 2003. Lorsque nous avons porté ce cas à son attention, le ministère a convenu que certains achats auraient dû être contestés étant donné les types d'établissements listés dans les relevés; il a notamment payé un total de 1 786 \$ à une pharmacie et à peu près 400 \$ à d'autres vendeurs.

Par suite de notre demande de renseignements, le ministère a fait enquête et découvert que 53 achats effectués dans cette pharmacie entre octobre 2000 et novembre 2003 et totalisant 5 000 \$ n'étaient pas appuyés par des reçus. Il a obtenu des copies des reçus pertinents auprès de la pharmacie et constaté que les achats semblaient comprendre des articles personnels, dont des médicaments de prescription d'une valeur de 2 700 \$ achetés entre mars 2002 et avril 2003. Le régime d'assurance-médicaments du gouvernement avait même remboursé 2 500 \$ de ce montant à la personne concernée. En février 2004, après avoir été informée du problème, cette personne a remboursé 1 779 \$. Nous croyons comprendre qu'en juin 2004, le ministère poursuivait l'affaire auprès de la personne en question, mais qu'il n'avait pas encore annulé sa carte d'achat.

- En décembre 2003, un employé a imputé deux achats totalisant 630 \$ à sa carte. Lorsque nous lui avons posé des questions à ce sujet en mai 2004, il nous a informés qu'il avait utilisé sa carte d'achat par inadvertance et qu'il aurait plutôt dû utiliser sa carte de crédit personnelle. Nous avons été informés que l'employé devait rembourser les 630 \$, mais il est à noter qu'il avait aussi demandé le remboursement d'environ 3 100 \$ en frais de déplacement. Cette question est examinée dans notre rapport de vérification sur les frais de déplacement et dépenses connexes (voir la section 3.12).
- En septembre 2003, une autre personne a utilisé une carte d'achat pour deux paiements totalisant 1 168 \$ à un dentiste et pour acheter des vêtements et des chaussures d'une valeur totale de 391 \$. Aucun de ses relevés d'avril 2003 à octobre 2003 n'avait été approuvé. Nous croyons comprendre que cette personne a quitté le ministère au début de 2004.

Achats liés aux déplacements

Nous avons trouvé de nombreux cas où des cartes d'achat avaient servi à payer des frais de déplacement. Bien que ces dépenses aient généralement été engagées à des fins opérationnelles, les politiques du gouvernement ne permettent pas ce genre d'utilisation. Par exemple :

- De nombreux employés d'un ministère utilisaient leurs cartes d'achat pour les frais de déplacement tels que les repas, l'essence pour les voitures de location ou les véhicules du gouvernement et l'hébergement. Nous avons également remarqué que deux employés avaient imputé à leurs cartes d'achat environ 1 800 \$ pour 90 repas.
- Plusieurs employés d'un autre ministère utilisaient leurs cartes d'achat pour payer des frais de déplacement tels que des repas avec boissons alcoolisées et des chambres d'hôtel. Une carte d'achat avait servi à payer des frais de service de voiture/limousine s'élevant à 12 400 \$ sur un an pour deux employés, et l'on avait imputé 5 600 \$ à une autre carte pour des frais de nature similaire. Ces dépenses avaient généralement été engagées pour le trajet entre Toronto et North Bay et totalisaient environ 450 \$ dans chaque sens. Cet exemple est également examiné dans notre rapport sur les frais de déplacement et dépenses connexes.

En permettant aux employés d'utiliser les cartes d'achat pour les frais de déplacement, on fait augmenter le risque de double paiement (règlement du compte de carte d'achat et d'une demande de remboursement des frais de déplacement).

Reconnaissance des employés et achat de cadeaux

Bien que la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur la gestion des déplacements et les dépenses générales interdise clairement l'utilisation des fonds

publics dans le cadre d'activités sociales – et inclue les banquets d'honneur et cérémonies d'adieu dans cette catégorie – il est parfois difficile de déterminer si cette interdiction s'applique aux articles achetés pour reconnaître ou récompenser des employés.

Nous avons constaté que les pratiques suivies à cet égard variaient entre les ministères et à l'intérieur de chaque ministère. Il semble que la décision d'utiliser ou non des fonds publics pour payer ces articles soit généralement laissée à la discrétion du personnel de chaque programme ou bureau régional du ministère. Nous avons repéré de nombreux cas où des cartes d'achat avaient servi à payer des bouquets à remettre à des employés ou à des membres de leur famille ou destinés à des activités d'appréciation et de reconnaissance du personnel. Voici quelques exemples de ce genre relevés dans les ministères vérifiés :

- On a mis environ 800 \$ sur le compte d'une carte pour acheter des fleurs à diverses occasions entre novembre 2002 et octobre 2003. Dans un autre ministère, on a imputé 850 \$ à une carte d'achat et 780 \$ à une autre pour des fleurs sur une période d'un an.
- Dans un ministère, on a dépensé 858 \$ en septembre 2003 pour un tournoi de golf et des repas pour une trentaine d'employés.
- Dans un ministère, on a dépensé 503 \$ pour acheter une chaîne et des boucles d'oreilles en or à une employée qui prenait sa retraite; dans un autre ministère, on a dépensé 360 \$ pour de la nourriture et des fournitures à l'occasion d'une fête de départ à la retraite.
- Dans un ministère, un employé achetait périodiquement des articles à remettre à des conférenciers invités à diverses manifestations ou à des membres de groupes de visiteurs de l'Ontario ou d'ailleurs. Il a dépensé 1 592 \$ dans un magasin en février 2003 et 1 096 \$ dans trois autres magasins en mars 2003. Nous avons également repéré des achats semblables dans un autre ministère : dans un bureau, on a dépensé 4 000 \$ pour des articles tels que des couvertures, des horloges et des montres à donner en cadeaux à des visiteurs de l'extérieur ou en témoignage de reconnaissance à des employés; dans un autre bureau, on a dépensé 3 000 \$ pour des couvertures, des chemises brodées et des sweatshirts pour des raisons semblables; dans un troisième bureau, on a dépensé 1 300 \$ pour 10 manteaux coûtant entre 90 \$ et 300 \$ chacun à remettre au personnel pour des réalisations exceptionnelles.

Nous reconnaissons que, dans certains cas, les achats de ce genre peuvent être justifiés. Il reste que les ministères auraient besoin de directives à cet égard, et notamment de savoir ce qui constitue un montant raisonnable à consacrer à ce genre d'achats.

Recommandation

Pour que seules les dépenses valables soient imputées aux cartes d'achat et que celles-ci soient utilisées conformément aux politiques du gouvernement, le Secrétariat du Conseil de gestion doit s'employer avec les ministères à faire comprendre aux titulaires de carte et à leurs gestionnaires que :

- des reçus détaillés appropriés doivent être soumis à l'appui de tous les achats figurant sur les relevés mensuels des employés;
- les sommes facturées doivent être rapprochées avec les achats sur une base mensuelle et tout écart doit faire l'objet d'un suivi dans les meilleurs délais;
- les cartes d'achat des employés qui n'ont pas l'habitude de fournir des reçus à l'appui de leurs achats devraient être annulées;
- tous les relevés et reçus à l'appui doivent être examinés et approuvés chaque mois par les gestionnaires compétents.

Pour que tous les relevés mensuels soient examinés et approuvés, le Secrétariat du Conseil de gestion doit veiller à ce que les gestionnaires reçoivent des rapports mensuels identifiant leurs employés titulaires d'une carte d'achat et indiquant si ces derniers l'ont utilisée.

Pour assurer l'uniformité des pratiques entre les ministères et leur conformité aux attentes du gouvernement, le Secrétariat du Conseil de gestion doit donner des directives concernant l'utilisation de fonds publics pour les témoignages de reconnaissance aux employés et les cadeaux destinés aux visiteurs officiels et aux conférenciers invités aux activités des ministères.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'engage à mettre en place des mécanismes rentables pour contrôler les dépenses gouvernementales et l'utilisation de la carte d'achat.

Dans ce contexte, le SCG travaillera avec les ministères à renforcer les procédures de surveillance en ce qui concerne la validation, la documentation, l'examen et l'approbation des transactions. Il s'emploie également avec chaque ministère à prendre des mesures pour redresser les infractions aux procédures, dont le remboursement intégral et d'autres sanctions disciplinaires au besoin.

Le SCG entreprendra une vaste initiative de sensibilisation et de communication pour s'assurer que le personnel de la fonction publique de l'Ontario rapproche et approuve les achats mensuels, que ces achats sont appuyés par des reçus détaillés appropriés, et que le programme des cartes d'achat règle promptement tout problème ou écart.

Le SCG travaille avec l'émetteur de la carte d'achat à mettre en place des outils pouvant fournir les détails des transactions aux titulaires et à leurs gestionnaires en temps opportun.

Le SCG, en consultation avec le Bureau du Conseil des ministres, élaborera des lignes directrices concernant l'utilisation des fonds publics pour les témoignages de reconnaissance aux employés et les cadeaux destinés aux visiteurs officiels et aux conférenciers invités aux activités des ministères.

GESTION DE L'ÉMISSION DES CARTES ET DES PLAFONDS DE DÉPENSES

La directive en matière d'approvisionnement exige des gestionnaires de programme qu'ils établissent un plafond en dollars par transaction et une limite de crédit mensuelle pour chaque titulaire. Le plafond en dollars par transaction est un contrôle systémique appliqué à toutes les cartes d'achat. Avec l'approbation de leurs gestionnaires, les employés peuvent obtenir une exemption temporaire pour acheter un article spécifique qui dépasse la limite.

Achats fractionnés

Nous avons remarqué plusieurs cas où des employés qui n'avaient pas obtenu d'exemption avaient échappé au contrôle du plafond en dollars en divisant un achat dépassant la limite en deux transactions ou plus. Ce genre de pratique fait augmenter le risque que l'achat en question ne soit pas repéré par le superviseur examinant le relevé mensuel. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans un ministère, un employé qui avait un plafond de 10 000 \$ par transaction a dépensé environ 43 000 \$ chez un fournisseur de matériel scientifique et divisé cet achat en quatre transactions. Outre notre préoccupation relative à la pratique consistant à diviser un achat en plusieurs transactions, nous nous demandons si l'utilisation de la carte pour un achat de cette envergure répond à l'objectif de réduire les coûts liés à l'acquisition et au paiement de biens et services de faible valeur. Les achats fractionnés risquent aussi d'encourager le contournement des exigences en matière de prudence telles que l'obtention de soumissions concurrentielles.
- Dans un autre ministère, un employé dont le plafond de dépenses en dollars par transaction était de 5 000 \$ a acheté un article coûtant 7 975 \$ et divisé l'achat en deux transactions de 5 000 \$ et 2 975 \$. Un autre employé du même ministère ayant un plafond de dépenses de 1 000 \$ par transaction a divisé un achat de 5 219 \$ en cinq transactions.

- Dans un troisième ministère, un employé a acheté un appareil photo numérique de 4 622 \$ et divisé l'achat en cinq transactions. Le reçu à l'appui de cet achat n'a été fourni qu'après notre demande en ce sens. Nos préoccupations concernaient non seulement la répartition de la facture mais aussi la nécessité d'un appareil photo si coûteux.

Recommandation

Pour que les plafonds associés aux cartes d'achat soient respectés et permettent d'assurer un contrôle efficace, le Secrétariat du Conseil de gestion doit faire comprendre aux ministères qu'ils doivent :

- repérer les achats qui, d'après les relevés mensuels ou d'autres documents, pourraient avoir été divisés en plusieurs transactions et prendre les mesures de suivi appropriées;
- rappeler aux employés qu'ils doivent obtenir une exemption temporaire lorsqu'il est nécessaire de dépasser les plafonds établis par transaction.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'emploiera avec les ministères à renforcer les processus mis en place pour s'assurer que tous les titulaires respectent les plafonds établis.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats, notamment en indiquant si un achat a été divisé en plusieurs transactions.

Le SCG lancera une vaste initiative de sensibilisation et de communication pour rappeler aux employés qu'ils doivent obtenir une exemption temporaire s'il est nécessaire de dépasser les plafonds par transaction. Il rappellera également aux gestionnaires qu'ils doivent rapprocher et approuver les achats mensuels, s'assurer que ces achats sont appuyés par des reçus détaillés appropriés, et régler promptement tout problème ou écart.

Examen de l'utilisation des cartes et des plafonds établis

Les employés qui n'ont pas besoin de carte d'achat ou dont les limites de crédit sont inutilement élevées présentent un autre risque d'abus. Il est donc important de s'assurer que seuls les employés qui en ont besoin pour exercer leurs fonctions reçoivent des cartes d'achat et que les plafonds établis pour ces employés correspondent à leurs besoins en matière de dépenses.

Nous avons découvert que ni le Conseil de gestion du gouvernement ni les ministères vérifiés n'avaient établi de lignes directrices concernant l'admissibilité à la carte d'achat. Ce sont les gestionnaires qui décident quels employés devraient recevoir une carte d'achat et qui établissent leurs limites de crédit.

Étant donné que chaque carte d'achat accroît le risque financier pour le gouvernement, nous nous attendions à ce que chaque ministère détermine périodiquement s'il y a lieu d'annuler les cartes d'achat peu utilisées ou de modifier les limites de crédit. En effet, la non-utilisation d'une carte sur une période prolongée devrait amener la direction à se demander si le titulaire en a vraiment besoin.

À cet égard, nous avons découvert en examinant les données globales sur les cartes d'achat gouvernementales que les titulaires de 644 cartes – soit 5 % du total – n'avaient fait aucun achat entre le 1^{er} novembre 2002 et le 31 octobre 2003. Nous avons également remarqué qu'environ 50 % des titulaires utilisaient moins de 5 % de la limite de crédit à leur disposition.

Au début de 2004, un ministère a mené une étude afin de déterminer s'il y avait lieu d'annuler des cartes d'achat peu utilisées et de rajuster les plafonds établis par transaction et/ou par mois dans certains cas. Il a conclu qu'il fallait annuler 270 des 2 316 cartes émises et réduire les limites de crédit applicables à 644 cartes. Le total des limites de crédit mensuelles a donc été réduit de 33 %, passant de 23,9 à 16 millions de dollars.

Malheureusement cette bonne pratique n'a pas été suivie dans les trois autres ministères vérifiés – aucun d'entre eux n'avait récemment examiné ses cartes d'achat afin d'annuler celles peu utilisées ou de réduire leurs limites.

Les gestionnaires doivent également s'assurer que les cartes d'achat des employés qui quittent le gouvernement ou qui sont mutés à d'autres unités sont annulées dans les meilleurs délais. Dans certains cas, il n'a pas été possible de déterminer quand ou même si les ministères avaient demandé à l'émetteur d'annuler des cartes d'achat étant donné que, selon leur personnel, l'émetteur ne fournissait aucune confirmation d'annulation. Dans un ministère en particulier, on n'avait pas encore annulé les cartes d'achat de 43 employés qui étaient partis entre 1 et 17 mois plus tôt. Dans deux autres ministères, nous avons remarqué qu'il s'était écoulé beaucoup de temps entre la date de départ de l'employé et la date d'annulation de sa carte d'achat.

Recommandation

Pour aider à réduire les risque d'abus, le Secrétariat du Conseil de gestion doit exiger de tous les ministères qu'ils vérifient périodiquement :

- **s'il y a lieu d'annuler des cartes;**
- **s'il y a lieu de modifier les limites de crédit;**

- si les cartes des titulaires qui ont quitté le programme sont annulées en temps opportun.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et veillera à ce que les ministères déterminent périodiquement s'il y a lieu d'annuler des cartes et de modifier les limites de crédit. Il examinera également les mécanismes de contrôle pour s'assurer que les cartes des titulaires qui quittent un ministère sont annulées en temps opportun.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats. Il convient que des rapports améliorés et plus détaillés renforceront la capacité des gestionnaires de programme à contrôler l'émission et l'utilisation des cartes d'achat.

Efficacité des limites de crédit

Si un employé essaie d'acheter des biens ou services dont la valeur dépasse le plafond par transaction, le système de l'émetteur de la carte d'achat refuse d'approuver l'achat au point de vente. (Il ne faut pas oublier que les employés peuvent, avec l'approbation de leurs gestionnaires, obtenir une exemption temporaire afin de pouvoir faire des achats dépassant la limite.)

Nous avons découvert quelque 500 transactions dépassant le plafond établi. Nous avons prélevé un échantillon de ces transactions dans un ministère et découvert que les employés concernés avaient obtenu des exemptions temporaires pour des achats précis. Cependant, dans un autre ministère, seulement 3 des 17 transactions prélevées faisaient l'objet d'une exemption temporaire; les 14 autres ont quand même été traitées par l'émetteur et facturées au gouvernement. Un des employés impliqués dans le dernier groupe de transactions, qui avait une limite de crédit de 1 500 \$ et qui avait fait un achat de 3 100 \$, a indiqué qu'il ne savait pas que la transaction excédait la limite autorisée et que le vendeur avait réussi à la traiter. Nous avons demandé comment le système pouvait permettre le traitement de ces transactions et nous avons été avisés que la question serait soulevée auprès de l'émetteur.

Recommandation

Pour que les plafonds par transaction soient respectés, le Secrétariat du Conseil de gestion doit déterminer, en collaboration avec l'émetteur, pourquoi le système traite des achats dépassant les plafonds par transaction alors que les employés n'ont pas obtenu l'approbation nécessaire.

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) souscrit à la recommandation et s'emploiera avec l'émetteur à mettre en place des mécanismes pour contrôler les plafonds en dollars applicables aux transactions des titulaires de carte ainsi que les types de transactions.

Dans le cadre de son initiative globale de sensibilisation et de communication concernant le programme des cartes d'achat, le SCG s'emploiera avec les ministères :

- **à faire comprendre aux gestionnaires qu'ils doivent examiner les transactions qui dépassent les plafonds établis, en rendre compte, y donner suite et les signaler à l'émetteur;**
- **à faire comprendre aux titulaires de carte et à leurs gestionnaires qu'ils doivent respecter le plafond établi, à moins d'avoir reçu l'autorisation préalable de le dépasser.**

SURVEILLANCE MINISTÉRIELLE DES TRANSACTIONS RÉGLÉES PAR CARTE D'ACHAT

Les divers problèmes signalés dans notre rapport illustrent l'importance pour les ministères d'examiner périodiquement l'utilisation des cartes d'achat. Ces examens peuvent :

- décourager les abus potentiels;
- promouvoir une surveillance plus prudente de la part des gestionnaires des titulaires;
- aider à repérer les infractions et les exceptions.

Deux des quatre ministères vérifiés ont pris des mesures pour entreprendre des examens internes des dépenses réglées par carte d'achat. L'un d'eux a commencé à examiner les dossiers pertinents en 2001 et terminé un deuxième examen en 2003. L'autre ministère a entrepris une évaluation initiale des risques associés à son programme de cartes d'achat, établi des critères de sélection appropriés et examiné un petit échantillon de transactions en 2004.

Nous avons remarqué que les deux ministères en question n'utilisaient pas les mêmes approches et processus de présentation des rapports. Il pourrait être avantageux de fournir des outils normalisés aux ministères. Ces outils pourraient comprendre un ensemble standard de facteurs à prendre en compte dans l'évaluation des risques et la sélection des échantillons à examiner, ainsi que des procédures communes pour l'analyse des données sur les transactions, les travaux d'examen et la communication des résultats.

On pourrait accroître l'efficacité des examens en obtenant des renseignements détaillés auprès de l'émetteur. À l'heure actuelle, ce dernier ne peut fournir aux ministères que de simples données statistiques telles que le montant dépensé par chaque titulaire. Parmi les informations qui pourraient aider la direction à surveiller l'utilisation des cartes d'achat, mentionnons le total des achats par fournisseur, les achats dépassant un certain montant et les titulaires qui excèdent leurs plafonds de dépenses.

Recommandation

Pour promouvoir l'utilisation responsable et conforme des cartes d'achat et repérer les faiblesses des mécanismes de contrôle, le Secrétariat du Conseil de gestion doit :

- **aider les ministères à mettre au point des procédures normalisées pour l'examen et la déclaration périodiques des transactions;**
- **s'employer avec l'émetteur à mettre à la disposition des ministères l'information détaillée requise pour améliorer le processus d'examen.**

Réponse du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) convient que le renforcement économique des mécanismes de contrôle encouragera une utilisation responsable et conforme des cartes d'achat.

Il examinera l'élaboration de procédures et d'outils normalisés pour l'examen et la déclaration périodiques des transactions, comme le recommande le vérificateur provincial.

Le SCG a entrepris un examen global des types de rapports actuellement disponibles dans le cadre du programme des cartes d'achat afin de trouver des moyens d'améliorer l'information sur les titulaires et leurs achats. Il convient que des rapports améliorés et plus détaillés renforceront la capacité des gestionnaires de programme à contrôler l'émission et l'utilisation des cartes d'achat.

SÉLECTION DU FOURNISSEUR

Le premier contrat pour la prestation d'un service de cartes d'achat a été attribué en 1996. Un deuxième contrat a été octroyé en 1999. En août 2001, conformément à sa pratique consistant à lancer des appels d'offres périodiques pour ses activités continues, le Conseil de gestion du gouvernement a publié une demande de propositions pour la prestation d'un service de cartes d'achat au gouvernement de l'Ontario. Quatre propositions ont été reçues avant la date limite et chacune a été évaluée en fonction d'un certain nombre de critères, y compris :

-
- l'expérience;
 - la facilité d'émission des cartes;
 - le processus de distribution et d'annulation des cartes;
 - les exigences en matière de rapports et de facturation;
 - les services de soutien aux clients.

L'évaluation des propositions selon les critères précités a permis de retenir deux candidats, lesquels ont ensuite été évalués en fonction des prix/frais proposés et des remises offertes.

Nous avons examiné le processus de sélection pour le nouveau contrat et conclu qu'il était transparent et qu'il offrait des chances équitables et égales à tous les soumissionnaires. Un contrat de trois ans a été attribué à une grande banque canadienne, qui a remplacé l'ancien fournisseur le 1^{er} novembre 2002.