

AUDIT DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

RAPPORT
GESTION DES CARTES D'ACHAT



Ville de
Sherbrooke

Bureau de la vérificatrice
générale

TABLE DES MATIÈRES

1. VUE D'ENSEMBLE.....	5
1.1 STATISTIQUES	5
1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS	7
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT.....	8
2.1 RESPONSABILITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE	8
3. RÉSULTATS DE L'AUDIT.....	9
3.1 OUTILS DE GESTION MIS EN PLACE POUR GÉRER LE PROGRAMME CORPORATIF DE LA CARTE D'ACHAT ET SON UTILISATION	9
3.1.1 Règles d'utilisation et de gestion des cartes d'achat.....	10
3.1.2 Respect de la procédure	10
3.1.3 Reddition de comptes sur l'utilisation des cartes d'achat.....	12
3.2 EFFICIENCE ET ECONOMIE DU PROGRAMME CORPORATIF DE LA CARTE D'ACHAT.....	13
3.2.1 Processus d'achat.....	13
3.2.2 Maximisation des avantages liés au volume d'achat	14
3.3 ANALYSE DE CERTAINS TYPES DE DEPENSES.....	14
3.3.1 Colloques et congrès.....	14
3.3.2 Encouragement au perfectionnement	15
3.3.3 Dons, achats de fleurs et achats de certificats-cadeaux	16
3.3.4 Achats de matériel et de logiciels informatiques	16
3.3.5 Hydro-Sherbrooke.....	16
3.3.6 Achats de matériel dans les quincailleries	17
3.3.7 Service de l'approvisionnement et des équipements	18
3.3.8 Achats de livres pour les bibliothèques	18
3.3.9 Frais de repas	19
4. RECOMMANDATIONS.....	20
ANNEXE 1 - OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITERES D'EVALUATION	23

1. VUE D'ENSEMBLE

Le Service de l'approvisionnement et des équipements est responsable d'effectuer, pour la Ville de Sherbrooke (la Ville), les achats de biens et de services aux meilleures conditions et en conformité avec les politiques, les règlements et la *Loi sur les cités et villes*¹.

Le 1^{er} janvier 2002, la Ville adoptait une procédure² concernant l'utilisation des cartes d'achat applicable aux acquisitions de biens et de services de moins de 2 000 \$. Selon les termes de la procédure, les objectifs poursuivis par l'utilisation de la carte d'achat sont les suivants :

- simplifier le processus d'acquisition des biens et services de faible valeur;
- répondre aux exigences opérationnelles liées à la production des services;
- obtenir des gains corporatifs au chapitre de la réduction générale des documents actuellement requis pour traiter les achats de faible valeur;
- développer des moyens de contrôle et de suivi pour une bonne utilisation et une saine gestion de la carte d'achat par les gestionnaires et les personnes détentrices;
- développer des stratégies qui favorisent et facilitent la négociation d'ententes avec les fournisseurs et ainsi s'assurer d'obtenir les meilleurs prix;
- donner priorité aux fournisseurs locaux, c'est-à-dire ceux qui ont un établissement à l'intérieur des limites territoriales de Sherbrooke.

Également, la procédure décrit les orientations générales du programme, établit les rôles et les responsabilités et précise les règles et les restrictions d'utilisation de la carte d'achat.

1.1 STATISTIQUES

Au cours de l'année 2018, 330 cartes d'achat étaient en circulation. Les achats en biens et services effectués par carte d'achat au cours des 4 dernières années, soit les années 2015, 2016, 2017 et 2018, se sont élevés à plus de 23 M\$. Au cours de cette période, 102 908 transactions ont été effectuées et la valeur moyenne des achats par transaction était de 226 \$.

Le tableau 1 ci-dessous présente le nombre de cartes en circulation, la valeur des achats, le nombre de transactions et la valeur moyenne des transactions pour les années 2015, 2016, 2017 et 2018.

TABLEAU 1 – TRANSACTIONS ANNUELLES (2015 À 2018)

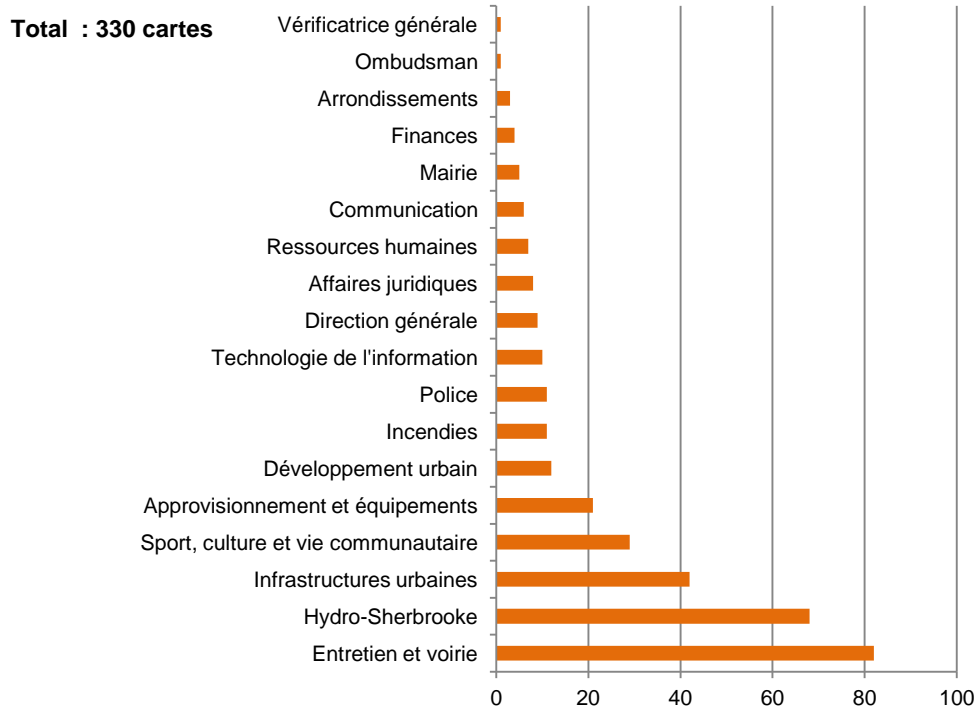
Année	Nombre de cartes	Valeur des achats	Nombre de transactions	Valeur moyenne des transactions
2015	321	6 274 952 \$	24 778	253 \$
2016	338	6 181 413 \$	24 517	252 \$
2017	332	5 704 489 \$	25 949	220 \$
2018	330	5 145 900 \$	27 664	186 \$
Total	-	23 306 754 \$	102 908	226 \$

¹ Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, à jour au 1^{er} juin 2020

² Utilisation de la carte d'achat approvisionnement (ADM-2113), entrée en vigueur le 01-01-2002 et révisée le 06-10-2015.

Le graphique 1 présente le nombre de détenteurs de cartes d'achat par service au 31 décembre 2018.

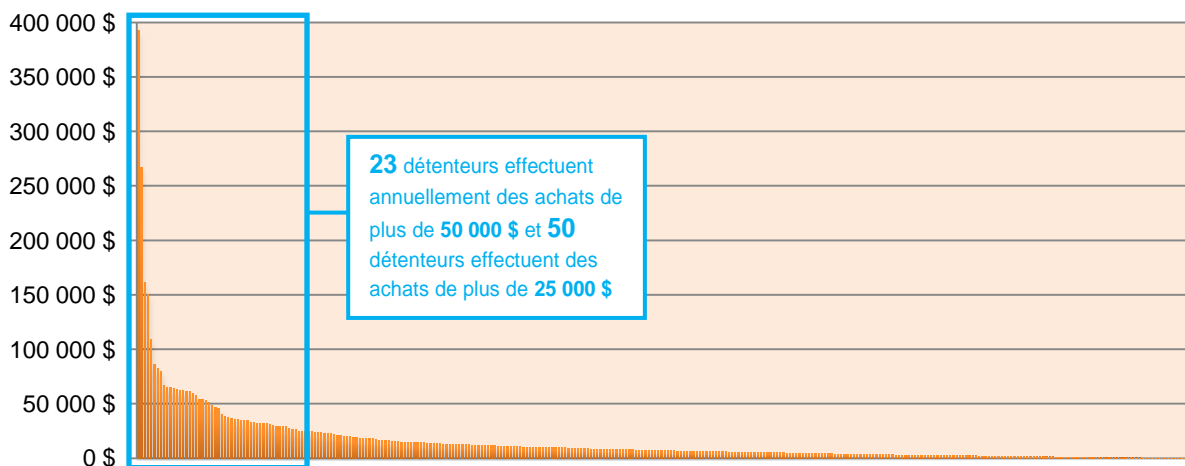
GRAPHIQUE 1 – NOMBRE DE DÉTENTEURS DE CARTES D'ACHAT PAR SERVICE (2018)



En mars 2018, la Ville comptait 1 243 employés permanents; c'est donc dire qu'environ 1 employé sur 4 possède une carte d'achat de la Ville de Sherbrooke.

Le graphique 2 présente les montants des achats effectués par les détenteurs.

GRAPHIQUE 2 – VALEUR DES ACHATS (\$) PAR DÉTENTEUR POUR L'ANNÉE 2018

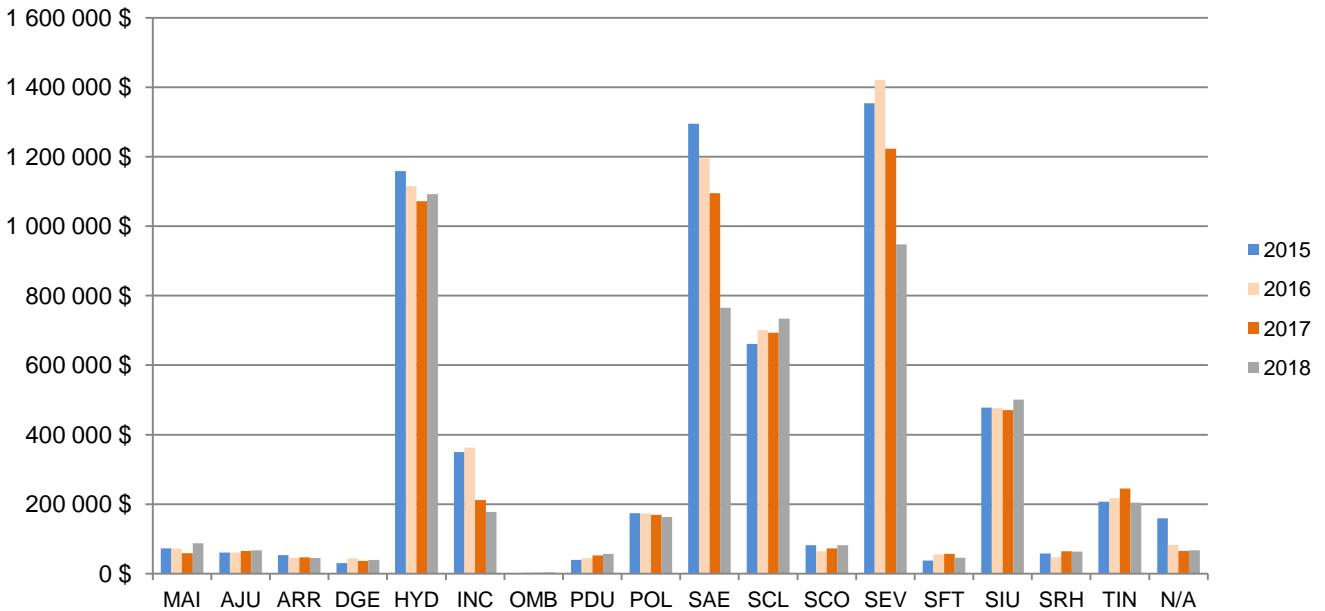


1. VUE D'ENSEMBLE

L'ensemble des détenteurs de cartes d'achat ont effectué en moyenne, en 2018, des achats d'une valeur de 15 594 \$ et la valeur médiane est de 7 017 \$. Par ailleurs, ce sont 23 détenteurs de cartes d'achat qui ont effectué des achats de plus de 50 000 \$; ils ont acquis en moyenne 97 013 \$ de biens et de services. Également, ce sont 50 détenteurs qui ont effectué des achats de plus de 25 000 \$ pour une moyenne de 63 038 \$.

Le graphique 3 présente les montants des achats annuels par service.

GRAPHIQUE 3 – ACHATS PAR SERVICE



MAI : Mairie / AJU : Affaires juridiques / ARR : Arrondissements / DGE : Direction générale / HYD : Hydro-Sherbrooke / INC : Incendies / OMB : Ombudsman / PDU : Développement urbain / POL : Police / SAE : Approvisionnement et équipements / SCL : Sports, culture et vie communautaire / SCO : Communications / SEV : Entretien et voirie / SFT : Finances / SIU : Infrastructures urbaines / SRH : Ressources humaines / TIN : Technologies de l'information

Pour l'année 2018, l'institution financière à laquelle a recours la Ville de Sherbrooke pour la gestion de ses cartes d'achat a versé un montant de 30 877,76 \$ à titre de ristourne. Cette somme représente 0,6 % de la valeur des achats effectués dans l'année à partir de la carte d'achat.

1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Le Service de l'approvisionnement et des équipements est responsable du Programme corporatif de la carte d'achat (PCCA). Les services, et plus spécifiquement les détenteurs des cartes d'achat, leurs supérieurs immédiats et les directeurs des services ou des arrondissements, sont responsables de l'utilisation, de l'autorisation, de l'approbation et du respect des règles et des procédures relatives aux cartes d'achat.

Le Service des finances acquitte le montant facturé par l'institution financière après s'être assuré que le montant réclamé correspond aux achats effectués avec la carte d'achat et il soumet à la direction des services concernés toute non-conformité ou retard.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*³, j'ai réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion des cartes d'achat à la Ville de Sherbrooke. J'ai réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001), ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenues par CPA Canada.

Mon audit visait à déterminer dans quelle mesure la Ville de Sherbrooke a mis en place les mécanismes nécessaires afin de gérer efficacement le Programme corporatif de la carte d'achat (PCCA) et à m'assurer que l'utilisation est conforme aux règles et aux politiques en vigueur.

De plus, j'ai voulu vérifier si le processus de gestion des cartes d'achat est efficient et économique.

Les travaux d'audit ont été réalisés auprès des différents services utilisateurs. Les procédés ont consisté principalement à réaliser des entrevues, à acquérir de l'information auprès des différents intervenants ainsi qu'à analyser les données extraites des systèmes d'information. Des procédés analytiques ont été appliqués et des tests de contrôle ont été réalisés.

Mon audit porte sur les activités des 4 dernières années d'opération complètes soit les années 2015, 2016, 2017 et 2018. Mes travaux ont été réalisés de décembre 2018 à mars 2019. Des travaux supplémentaires ont été réalisés de décembre 2019 à février 2020.

2.1 RESPONSABILITÉS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La responsabilité de la vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit et elle peut émettre des recommandations. Pour ce faire, j'ai recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ma conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Mon évaluation est basée sur les critères que j'ai jugés valables dans les circonstances. Ils sont présentés à l'annexe 1.

La vérificatrice générale de la Ville de Sherbrooke applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, elle se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

³ Québec *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap-19, mise à jour au 1^{er} juin 2020

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

C'est au-delà de 5 M\$ annuellement que les quelque 330 détenteurs de cartes d'achat acquièrent en biens et services sans que les contrôles adéquats ne soient en place et sans que la Ville ne s'assure de bénéficier des meilleures conditions d'achat pour l'ensemble de ceux-ci. Les biens et services acquis avec les cartes d'achat représentent souvent des dépenses à risque de par leur nature notamment des frais de repas, de représentation, de déplacement ou des biens à usage domestique. Il s'agit donc de transactions à fort risque réputationnel pour la Ville de Sherbrooke.

En 2018, plus de 28 000 transactions ont été réalisées par les 330 détenteurs de cartes d'achat. Il s'agit d'un nombre élevé d'employés qui exercent une fonction d'achat. Or, mon audit a révélé que l'organisation n'applique pas de contrôles adéquats sur ce type d'achat et n'effectue pas la reddition de comptes prévue à la procédure administrative en vigueur. Cette dernière est d'ailleurs désuète, imprécise et incomplète. Elle laisse place à l'interprétation et ne favorise pas un comportement éthique. La procédure et les contrôles doivent nécessairement être revus en profondeur.

Par ailleurs, bien que les cartes d'achat facilitent sans contredit l'acquisition de biens et de services, l'examen du nombre d'utilisateurs, du nombre de transactions effectuées, de la complexité et du temps requis pour inscrire ces transactions aux registres comptables soulève des doutes quant à la réalisation des économies escomptées par le Programme corporatif de la carte d'achat et sur l'efficacité de leur utilisation.

Il est impératif pour la Ville d'examiner dans son ensemble le processus d'acquisition de biens et de services, le nombre d'intervenants réellement impliqués, le temps requis par les différents services pour se procurer des biens et services et de déterminer le coût des ressources affectées aux achats. La Ville doit revoir la décentralisation des achats dans les différents services et considérer la centralisation au Service de l'approvisionnement et des équipements. Ce dernier doit revoir les bases du Programme corporatif de la carte d'achat et apporter les correctifs afin de le rendre plus économique et efficace et contrer les nombreuses anomalies décelées lors de mon audit.

Enfin, les contrôles sur les frais de repas, de déplacement, de représentation, de boissons alcoolisées, de fleurs, de dons et autres doivent être encadrés par des directives appropriées afin de favoriser des comportements éthiques, en lien avec les valeurs de l'organisation.

3.1 OUTILS DE GESTION MIS EN PLACE POUR GÉRER LE PROGRAMME CORPORATIF DE LA CARTE D'ACHAT ET SON UTILISATION

L'utilisation des cartes d'achat est un moyen largement privilégié par les entreprises afin de se procurer des biens et services. Les bonnes pratiques recommandent qu'on limite leur utilisation à des biens et services de faible valeur et à faible risque pour répondre aux exigences opérationnelles. Les organisations doivent également mettre en place des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'administration du programme et de l'utilisation des cartes d'achat à bon escient. À cet effet, l'un des objectifs poursuivis par la Ville en adoptant le Programme corporatif de la carte d'achat était de « développer des moyens de contrôle et de suivi pour une bonne utilisation et une saine gestion de la carte d'achat par les gestionnaires et les personnes détentrices⁴ ».

⁴ Utilisation de la carte d'achat approvisionnement (ADM-2113), entrée en vigueur le 01-01-2002 et révisée le 06-10-2015, p. 1.

3.1.1 Règles d'utilisation et de gestion des cartes d'achat

Une procédure administrative⁵ ainsi qu'une annexe à la procédure⁶ encadrent l'utilisation des cartes d'achat à la Ville de Sherbrooke. La procédure vient dans un premier temps établir le montant maximum d'achat de biens et services à 2 000 \$ incluant les taxes applicables. Dans un second temps, la procédure définit les achats interdits dont, entre autres, les produits ou services qui :

- doivent être enregistrés dans les inventaires centraux de la Ville;
- doivent répondre à des standards précis d'acquisition;
- font l'objet d'une entente corporative d'achat négociée par le Service de l'approvisionnement et des équipements.

Malgré ces règles, en 2018, 112 transactions dépassaient le maximum quotidien autorisé de 2 000 \$.

J'ai constaté que les règles encadrant les achats sont peu connues par les différents services. Aucune formation n'est systématiquement dispensée aux nouveaux détenteurs d'une carte d'achat ni aux « personnes désignées responsables de la saisie des transactions dans le système informatique Oracle et de la conciliation mensuelle⁷ » (personnes désignées).

J'ai constaté que, contrairement à ce qui est prévu à la procédure, les utilisateurs ne demandaient généralement pas d'escompte aux fournisseurs et ne vérifiaient pas l'existence d'une entente d'achat pour les biens requis.

Considérant le nombre croissant de nouveaux employés ainsi que le taux de roulement élevé du personnel administratif affecté à la saisie des transactions, une formation devrait être dispensée et des communications périodiques devraient être faites rappelant les règles régissant les achats par cartes d'achat.

J'ai aussi observé que la procédure est désuète sur certains aspects et qu'elle n'est plus adaptée aux nouvelles façons de commander et d'acheter des biens et des services par Internet.

3.1.2 Respect de la procédure

3.1.2.1 Tests généraux

Afin de m'assurer du respect de la procédure, j'ai sélectionné 151 transactions réalisées par cartes d'achat dans 14 services sur une période de 3 ans.

Pour chacune des transactions, j'ai vérifié les éléments suivants :

- présence et conformité des pièces justificatives
- facture comportant une description détaillée des biens ou services acquis
- présence du relevé de transaction
- présence du bordereau de livraison

⁵ Utilisation de la carte d'achat approvisionnement (ADM-2113), entrée en vigueur le 01-01-2002 et révisée le 06-10-2015.

⁶ Guide d'utilisation pour les personnes détentrices d'une carte d'achat et les autres personnes concernées par le PCCA, entrée en vigueur le 01-01-2002 et révisé le 18-02-2011

⁷ Utilisation de la carte d'achat approvisionnement (ADM-2113), entrée en vigueur le 01-01-2002 et révisée le 06-10-2015, p. 4.

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

- signature des pièces justificatives
- inscription et exactitude de l'imputation comptable
- autorisation du supérieur immédiat
- preuve de la vérification de la personne désignée responsable de la saisie et de la conciliation
- respect du montant maximum de 2 000 \$ par transaction

TABLEAU 2 - RÉSULTAT DES TESTS D'AUDIT

Total	Description articles sur la facture		Relevé de transaction		Signature et autorisation des pièces justificatives		Imputation comptable sur les pièces justificatives		Autorisation du supérieur sur le relevé Visa		Évidences de vérification du commis sur le relevé		Moins de 2 000 \$	
	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC	C	NC
151	140	11	138	13	77	74	103	48	143	8	121	30	142	9
100 %	93 %	7 %	91 %	9 %	64 %	36 %	68 %	32 %	95 %	5 %	80 %	20 %	94 %	6 %

C : conforme NC : non conforme

Analyse des résultats

Les résultats de mes tests révèlent que :

- 7 % des transactions n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives.
- 9 % des transactions n'étaient pas appuyées par des relevés de transaction Visa.
- 36 % des transactions n'étaient pas appuyées par une signature sur une des pièces justificatives. Ceci s'explique principalement par le fait que, fréquemment, le personnel administratif commande sur Internet un bien ou un service, paye une cotisation, une inscription à un cours ou une formation ou réserve un hôtel par exemple, en se servant de la carte de crédit à la demande du supérieur immédiat. Bien que la facture soit imprimée et classée au dossier, la procédure d'approbation est contournée. Il s'agit d'une pratique courante dans plusieurs services. La dépense n'apparaît donc pas au nom de la personne pour qui elle s'applique. En plus, comme il s'agit du supérieur immédiat la plupart du temps, il approuve lui-même ses dépenses puisqu'elles apparaissent sur la carte d'achat de son employé.
- 32 % des pièces justificatives ne comportaient pas le numéro de poste comptable tel que requis par la procédure ou qu'il était inexact. Souvent, le poste comptable est inscrit directement dans le module du système comptable lors de la saisie.
- 5 % des transactions n'avaient pas été autorisées par la signature du supérieur immédiat sur le relevé de la carte Visa.
- Pour 20 % des transactions sélectionnées, la personne désignée n'avait laissé aucune preuve de vérification sur le relevé de transaction.
- 6 % des transactions sélectionnées dépassaient le maximum autorisé de 2 000 \$. Après vérification auprès du responsable du programme, il s'avère que certains employés sont autorisés à excéder le montant maximum. Néanmoins, 4 des 9 transactions excédaient le maximum et n'avaient pas d'autorisation particulière.
- 1 transaction avait été fractionnée afin d'outrepasser le maximum de 2 000 \$.

Dans l'ensemble, l'examen des résultats des tests effectués révèle que la procédure suivie pour les achats par carte varie d'un service à l'autre, que les achats ne sont pas toujours appuyés par les pièces justificatives et que les approbations requises sont parfois absentes. Le processus d'inscription aux registres comptables et de conciliation entre les achats et l'état de compte est fastidieux, requiert beaucoup de ressources et est mal encadré par l'organisation.

3.1.2.2 Annulation des cartes d'achat

Selon la procédure, lorsqu'un employé quitte la Ville ou change de poste, sa carte d'achat doit être annulée. J'ai vérifié un échantillon de 5 individus ayant quitté l'emploi de la Ville. Bien qu'un employé ait quitté la Ville depuis 14 mois, sa carte d'achat n'avait pas été annulée.

Des contrôles additionnels devraient être mis en place par le Service de l'approvisionnement et des équipements afin de valider les changements de postes ou les départs avec le Service des ressources humaines et procéder aux modifications.

3.1.3 Reddition de comptes sur l'utilisation des cartes d'achat

Selon la procédure en vigueur, le gestionnaire du Programme corporatif de la carte d'achat, qui est le chef de la Division de l'approvisionnement, est responsable d'effectuer des audits. La procédure prévoit qu'il doit transmettre annuellement aux directeurs, le compte rendu des transactions effectuées par les personnes détentrices ainsi qu'un rapport des audits effectués. Il doit de plus préparer les rapports statistiques requis en lien avec les pratiques d'achat et les fournisseurs de la Ville et communiquer au besoin avec les gestionnaires concernés pour discuter de leurs pratiques d'achat, les conseiller et recommander les modifications pertinentes.

J'ai constaté qu'aucun audit n'a été réalisé depuis de nombreuses années par la Division de l'approvisionnement.

Également, aucun rapport statistique n'est transmis aux différents services ou à la Direction générale quant à l'utilisation des cartes d'achat. Des rapports des achats par fournisseur, par service, par employé, par poste budgétaire ou catégorie de produit sont faciles à produire. L'analyse de ces rapports par service permettrait assurément aux gestionnaires d'obtenir des informations pertinentes. Le Service de l'approvisionnement et des équipements a débuté des analyses et sensibilise les services afin de cibler des opportunités. Ces efforts peuvent expliquer en partie la réduction en 2018, comparativement à 2017, des achats par cartes pour le Service de l'approvisionnement et des équipements de 30 % et de 23 % pour le Service de l'entretien et de la voirie.

Par ailleurs, selon la procédure en vigueur, le gestionnaire du Programme corporatif de la carte d'achat doit déposer annuellement au comité exécutif un rapport annuel sur le programme comportant notamment un rapport des audits effectués.

Toujours selon la procédure adoptée, la Direction générale doit superviser la planification des audits, s'assurer de la participation d'un membre du comité exécutif délégué par ce dernier et former un comité de vérification qui procède à l'analyse du plan d'audit, sélectionner les échantillonnages de transactions et de fournisseurs, analyser le résultat des audits et déposer des recommandations. Or, aucun rapport n'a été déposé au comité exécutif depuis 2004.

3.2 EFFICIENCE ET ÉCONOMIE DU PROGRAMME CORPORATIF DE LA CARTE D'ACHAT

Les objectifs poursuivis par l'utilisation des cartes d'achat par la Ville visaient entre autres à simplifier le processus d'acquisition pour les biens et services de faible valeur tout en répondant aux exigences opérationnelles de production et en réduisant les documents requis pour traiter ces achats. La Ville visait également à donner priorité aux fournisseurs locaux tout en développant des stratégies favorisant et facilitant la négociation d'ententes afin d'obtenir de meilleurs prix.

Selon la procédure administrative, l'une des responsabilités du gestionnaire du programme consiste à analyser les dossiers des fournisseurs, négocier les conditions d'achat et les escomptes accordés à la Ville de Sherbrooke pour les achats effectués avec la carte d'achat et rendre disponible sur l'intranet la liste des ententes négociées.

3.2.1 Processus d'achat

L'utilisation des cartes d'achat simplifie assurément l'acquisition des biens et des services et facilite les opérations dans les services. Les différents intervenants n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir, de bon de commande à émettre, ni de conciliation à faire entre les articles commandés, les articles reçus et les articles facturés.

Pour le Service de l'approvisionnement et des équipements, l'utilisation des cartes d'achat élimine une multitude de commandes pour des articles de faible valeur ou l'obligation de les garder en inventaire.

Toutefois, dans chacun des services, l'inscription aux registres comptables de ces transactions exige beaucoup de temps de la part des personnes désignées. Dans certains services, des personnes à temps plein procèdent à la saisie des achats effectués avec les cartes de crédit et à la conciliation de l'état de compte avec les pièces justificatives. C'est le cas notamment pour le Service de l'entretien et de la voirie où une employée effectue ce travail à raison d'une moyenne de 2 semaines par mois. Ceci s'avère non efficient. Considérant la vétusté du système comptable actuel, la Ville a décidé de ne pas réaliser une passerelle à partir du système de Visa.

L'examen des transactions démontre que les acquisitions de certains biens (petits outils, quincaillerie, matériel informatique, matériel électrique, matériel de plomberie) se répètent fréquemment dans certains services et chez les mêmes fournisseurs. Cela implique que plusieurs employés, de plusieurs services, appellent ou se rendent chez les mêmes fournisseurs pour se procurer les mêmes biens ce qui, là aussi, n'est guère efficient. Or, la Ville ne possède pas de données sur les coûts reliés au temps de déplacement des employés ni à celui lié à leurs frais de déplacement.

Une analyse permettrait de déterminer le nombre et le coût réel des ressources affectées aux achats. Il y a lieu de revoir les processus d'affaires et d'évaluer la centralisation des achats et d'instaurer dans certains services des inventaires permanents pour les pièces de faible valeur ou à haut taux de roulement et des magasins satellites.

Également, le fait de rendre les achats de matériel plus accessibles pour les détenteurs de cartes n'incite pas les employés à planifier et à regrouper leurs besoins et à bénéficier d'escomptes d'achat. La multiplication des transactions occasionne assurément des pertes de temps. Elle alourdit l'administration puisque les transactions doivent suivre le processus d'approbation et être

retranscrites dans le système financier. Par ailleurs, le risque de payer en double certains fournisseurs est présent.

3.2.2 Maximisation des avantages liés au volume d'achat

Afin de maximiser les avantages liés à l'utilisation de cartes d'achat, des ententes se doivent d'être négociées avec les fournisseurs. À l'heure actuelle, il n'existe pas, pour la très grande majorité des fournisseurs, d'ententes négociées portant sur les conditions d'achat ou sur les escomptes accordés pour les achats réalisés avec les cartes d'achat.

Une telle démarche a été amorcée au cours de l'année 2018. Le Service de l'approvisionnement et des équipements a procédé à des appels d'offres pour les catégories de produits achetés par cartes d'achat chez 5 des 15 fournisseurs les plus couramment utilisés pour l'ensemble de la Ville. Il s'agit d'une pratique qui devrait être poursuivie. Cette démarche devrait également s'appliquer aux produits achetés chez les fournisseurs les plus usuels de chacun des services. J'ai effectivement constaté que certains services concentrent souvent leurs achats chez les mêmes fournisseurs. Un contrôle de ces appels d'offres devrait être fait périodiquement afin de valider que les services se prévalent des prix négociés et respectent les ententes.

3.3 ANALYSE DE CERTAINS TYPES DE DÉPENSES

Au cours de mon audit, j'ai analysé le type de dépenses effectuées avec les cartes d'achat. Je me suis attardée plus particulièrement aux dépenses plus sensibles de par leur nature.

L'échantillon de 151 transactions sélectionnées couvrait des dépenses pour lesquelles des procédures ou des politiques ont été adoptées par la Ville de Sherbrooke. J'ai vérifié si ces dépenses étaient conformes aux directives émises.

3.3.1 Colloques et congrès

Une politique⁸ concernant les participations à des congrès, colloques et séminaires a été adoptée par le conseil municipal le 1^{er} janvier 2002 et a fait l'objet d'une révision administrative le 14 mai 2013.

Pour les 4 dernières années, les montants de frais de colloque et congrès payés avec une carte d'achat sous la rubrique « frais de congrès » sont les suivants :

TABLEAU 3 - SOMMAIRE FRAIS DE CONGRÈS PAYÉS PAR CARTE D'ACHAT

		2015	2016	2017	2018	Total
code 0083	Frais de congrès	34 423 \$	30 889 \$	23 212 \$	19 765 \$	108 289 \$

Dans les tests effectués, 15 transactions concernaient des frais de colloques et de congrès. De ces 15 transactions, 5 d'entre elles, soit 33 %, ne respectaient pas la politique. En effet, selon la politique adoptée, tout colloque ou congrès qui excède 1 journée doit être préalablement autorisé par un membre de la Direction générale via le formulaire prévu à cet effet.

⁸ Participation à des congrès, colloques et séminaires (ADM-2113), entrée en vigueur 01-01-2002 et révisée 14-05-2013

Des 15 transactions vérifiées, 4 provenaient du budget de la Direction générale et avaient donc été approuvées par l'un de ses membres. Si on exclut ces 4 transactions, c'est donc 45 % (5 sur 11) des transactions concernant les frais de colloque et congrès qui ne respectaient pas la politique. Lors de mes tests, j'ai demandé aux différents services la raison pour laquelle ils n'avaient pas fait approuver leur participation par la Direction générale. La plupart d'entre eux m'ont indiqué qu'ils ignoraient les règles de cette politique.

3.3.2 Encouragement au perfectionnement

Une politique⁹ concernant l'encouragement au perfectionnement a été adoptée par le conseil municipal le 1^{er} janvier 2002. Selon celle-ci, le remboursement des frais est effectué après la réussite du cours et sur présentation des pièces justificatives.

Également, pour les cours donnés à l'extérieur, les frais d'hébergement, de repas et de transport sont remboursés après entente entre la direction concernée et la direction du Service des ressources humaines.

J'ai constaté en analysant les dépenses effectuées par carte d'achat, que plusieurs d'entre elles concernaient des frais reliés directement ou indirectement à la formation. Plusieurs inscriptions de cours sont payées directement par les cartes d'achat. Des frais de repas, de transport ou d'hébergement pour assister aux formations sont également payés ultérieurement à l'aide des cartes d'achat.

Mes tests couvraient 21 transactions concernant des frais de formation dont 17 provenaient du budget du Service des ressources humaines. Les transactions effectuées par le Service des ressources humaines étaient toutes conformes à la politique à l'exception du paiement des frais qui avait été fait directement par la carte de crédit d'un employé des Ressources humaines. Pour les 4 transactions effectuées dans les différents services, 3 d'entre elles ne respectaient pas les directives puisqu'entre autres, les formulaires prescrits n'avaient pas été remplis ou le paiement des frais avait été fait avant la formation et la demande n'avait pas été acheminée au Service des ressources humaines pour approbation des frais afférents.

Il appert que la politique de formation n'est plus adaptée aux pratiques actuelles et qu'elle semble méconnue par les différents services. Une mise à jour s'impose.

TABLEAU 4 – FRAIS DE FORMATION PAYÉS PAR CARTE D'ACHAT

		2015	2016	2017	2018	Total
code 60	Frais de formation	34 423 \$	30 889 \$	23 212 \$	19 765 \$	108 289 \$
code 82	Frais de formation	10 097 \$	16 751 \$	20 914 \$	38 330 \$	86 092 \$
	TOTAL	44 520 \$	47 640 \$	44 126 \$	58 095 \$	194 381 \$

⁹ Encouragement au perfectionnement (ADM-2113), entrée en vigueur 01-01-2002

3.3.3 Dons, achats de fleurs et achats de certificats-cadeaux

Lors de mon analyse, j'ai observé que des détenteurs utilisaient leur carte d'achat pour effectuer des dons à la suite d'un décès. Cette pratique devrait être encadrée et réservée aux services désignés pour s'occuper de ces événements, au nom de la Ville.

J'ai également constaté que certains utilisateurs achètent des certificats-cadeaux avec les cartes d'achat de la Ville pour souligner le départ d'un employé. Cette pratique devrait être bannie et l'achat de certificats-cadeaux devrait être encadré par une politique et réservé aux services dûment autorisés.

Il arrive couramment que des fleurs soient payées avec les cartes de crédit de certains utilisateurs à la suite du décès d'un membre de la famille, de l'hospitalisation ou de la naissance d'un enfant d'un employé. Or, il existe une procédure adoptée le 13 décembre 2004 et révisée le 12 avril 2016 concernant l'envoi de fleurs par le conseil municipal lors de « certains événements spéciaux touchant les membres de l'organisation ou leurs familles immédiates¹⁰ ». J'ai observé que cette politique est toujours en place au Cabinet du maire.

TABLEAU 5 - FLEURS À LA SUITE D'UN DÉCÈS, HOSPITALISATION, NAISSANCE D'UN ENFANT PAYÉES PAR CARTE D'ACHAT

Envoi de fleurs		2015	2016	2017	2018	Total
4153-0000	Horticulture-Fleurs	8 140 \$	16 109 \$	18 451 \$	15 923 \$	58 623 \$

3.3.4 Achats de matériel et de logiciels informatiques

Au cours des 4 années vérifiées, l'achat de matériel et de logiciels effectué par carte d'achat s'élève à près de 1 M\$. La plupart de ces achats sont faits par le Service des technologies de l'information, mais plusieurs équipements et logiciels sont également acquis dans les différents services. La plupart de ces achats sont faits par Internet chez des fournisseurs de l'extérieur de la Ville. Il y a lieu de réaliser une analyse des acquisitions et de procéder à un appel d'offres en regroupant l'achat de certains biens.

TABLEAU 6 – SOMMAIRE ACHATS DE MATÉRIEL ET DE LOGICIELS INFORMATIQUES PAR CARTE D'ACHAT

Achats de matériel informatique	2015	2016	2017	2018	Total
Achats de matériel informatique	245 690 \$	241 074 \$	272 471 \$	233 052 \$	992 287 \$

3.3.5 Hydro-Sherbrooke

Le tableau 7 suivant illustre les achats effectués de 2015 à 2018 à même les cartes d'achat du service d'Hydro-Sherbrooke; ils totalisent 4,4 M\$. En 2018, 68 employés détenaient une carte d'achat et ils ont effectué 4 101 transactions pour une valeur moyenne de 235 \$ chacune. Également, il est à noter que certains détenteurs sont autorisés à effectuer jusqu'à 40 000 \$ d'achat pas mois.

¹⁰ Envoi de fleurs par le conseil municipal lors de certains événements spéciaux touchant les membres de l'organisation (ADM-2123), entrée en vigueur 13-12-2014 et révisée 12-04-2016, p. 1

3. RÉSULTATS DE L'AUDIT

On observe que plus de 50 % des achats par carte de crédit sont effectués chez seulement 14 fournisseurs.

TABLEAU 7 - ACHATS PAR CARTE DE CRÉDIT

Achats	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Total des achats par carte de crédit	1 158 913 \$	1 114 951 \$	1 072 122 \$	1 092 536 \$	4 438 522 \$
Total des achats en \$ chez les fournisseurs les plus courants (14)	640 316 \$	594 045 \$	585 256 \$	619 093 \$	2 438 710 \$
Total des achats en % chez les fournisseurs les plus courants (14)	55 %	53 %	55 %	57 %	55 %

À la suite de l'analyse de rapports d'exceptions, j'ai effectué des tests supplémentaires qui m'ont permis de constater de fréquents dépassements de la limite autorisée à 2 000 \$ par jour et par transaction. À titre d'exemple, en avril 2018, l'achat de matériel d'une valeur de 1 408,28 \$ a été répété 9 fois dans la même journée et les achats ont été répartis sur 3 cartes d'achat différentes. Également, un montant de 363,84 \$ a été payé à 20 reprises à un même fournisseur, la même journée sur une même carte. J'ai constaté une facture totalisant 2 675,47 \$ fractionnée en un montant de 2 000 \$ et un de 675,47 \$. Tout comme une autre facture de 2 621,43 \$ fractionnée en un montant de 1 000 \$ et un de 1 621,43 \$.

À l'instar des autres services, un examen approfondi des produits et des services utilisés ainsi que des pratiques d'achat de Hydro-Sherbrooke devrait être entrepris afin de déterminer les produits devant faire l'objet d'appels d'offres afin de bénéficier de prix et d'escomptes négociés.

3.3.6 Achats de matériel dans les quincailleries

En 2018, il y a eu 2 826 entrées au système comptable pour des achats faits par carte d'achat effectués auprès des quincailleries locales pour des achats totaux de 191 221 \$. Le tableau suivant illustre les montants payés en 2018 aux 5 quincailleries les plus fréquentées par les employés de la Ville.

TABLEAU 8 - ACHATS EFFECTUÉS EN QUINCAILLERIE AVEC DES CARTES D'ACHAT EN 2018

Achats	Montant
Quincaillerie numéro 1	67 757 \$
Quincaillerie numéro 2	53 132 \$
Quincaillerie numéro 3	28 871 \$
Quincaillerie numéro 4	18 422 \$
Quincaillerie numéro 5	13 990 \$
Total des 5 premiers	182 172 \$
Total des achats dans les quincailleries locales	191 221 \$

La Ville ne possède pas l'information nous permettant de statuer à savoir si les achats ont été faits directement sur place ou si une commande a préalablement été placée. Il est également impossible de connaître le nombre de transactions correspondant aux 2 826 entrées au système puisqu'habituellement, plusieurs articles différents sont achetés lors d'une même transaction.

Toutefois, il y a lieu de croire que plusieurs des transactions exigent qu'un employé se rende directement chez le quincaillier. C'est le cas notamment pour plusieurs des transactions effectuées par les employés de métier du Service de l'entretien et de la voirie. Il faut donc ajouter au coût de l'article le temps de déplacement de l'employé et les frais de déplacement.

Une analyse approfondie des articles achetés et des déplacements effectués est souhaitable afin de déterminer s'il y a lieu d'appeler d'offres pour les articles les plus courants et valider l'installation dans certains services d'inventaires payés d'avance afin de limiter les déplacements et le temps perdu.

Également, considérant le volume important d'achats effectués annuellement dans certaines quincailleries, des escomptes de volume devraient être négociés.

3.3.7 Service de l'approvisionnement et des équipements

Le Service de l'approvisionnement et des équipements a acquis par carte d'achat, en 2018, des biens et services d'une valeur de 765 348 \$ (1 095 335 \$ en 2017). Certains détenteurs ont des limites d'achat mensuel établies à 50 000 \$. Ce sont énormément de transactions effectuées majoritairement chez les mêmes fournisseurs et pour lesquels la gestion globale n'est pas intégrée.

Afin de concilier et d'enregistrer l'ensemble des informations, le processus requiert, pour le service du magasin, l'équivalent d'un employé à temps plein à raison de 2 semaines par mois. Il y a lieu de revoir l'ensemble des processus via l'intégration des pièces courantes en inventaire au magasin et d'utiliser le système de commande actuellement en place afin d'intégrer les données au système d'entretien planifié.

3.3.8 Achats de livres pour les bibliothèques

En vertu de la *Loi sur le développement des entreprises québécoises dans le domaine du livre*¹¹, les bibliothèques doivent acheter tous les livres imprimés au prix courant chez au moins 3 libraires agréés dans la même région administrative et n'appartenant pas à la même personne. Il n'y a pas d'appels d'offres ni de négociations pour procéder à l'acquisition de livres.

La Ville a fait le choix de procéder à l'acquisition des livres avec les cartes d'achat afin d'accélérer le processus d'achat et de paiement aux fournisseurs et de bénéficier d'une ristourne de l'institution financière qui fournit les cartes de crédit.

Au cours des 4 dernières années, les acquisitions de livres par carte d'achat se sont élevées à un peu plus de 2 M\$, soit environ 500 000 \$ annuellement. Le montant maximum pour les détenteurs de cartes d'achat de la bibliothèque n'est pas soumis à la limite de 2 000 \$ par transaction. Mes tests ont toutefois révélé que des biens autres que des livres sont aussi acquis chez les libraires à l'aide des cartes d'achat, notamment le matériel audio, des disques et des fournitures diverses.

Une analyse des achats autres que des livres devrait être réalisée afin de bénéficier d'escomptes et de meilleurs prix négociés.

¹¹ Loi 51 adoptée en 1981, Chapitre D-8.1

3.3.9 Frais de repas

Aucune procédure n'encadre les règles entourant les frais de repas et de représentation. Au cours des 4 dernières années, un peu plus de 700 000 \$ ont été payés à ce titre avec les cartes d'achat.

Le tableau 9 illustre les frais de repas imputés aux principaux codes d'objet déterminés à cette fin. Toutefois, comme mentionné précédemment, l'imputation comptable n'est pas rigoureuse; ceci constitue un seuil minimal. J'ai observé que des frais de repas avaient été imputés dans d'autres comptes que ceux illustrés dans le prochain tableau.

TABLEAU 9 – FRAIS DE REPAS PAYÉS PAR CARTE D'ACHAT

Sommaire des frais de repas et nourriture		2015	2016	2017	2018	Total
0084.0000	Relations de travail	7 765 \$	5 894 \$	8 711 \$	2 680 \$	25 050 \$
0232.0000	Conseiller relation publique	6 314 \$	10 765 \$	12 784 \$	14 974 \$	44 837 \$
0422-0000	Architecture-Restaurations	4 219 \$	6 749 \$	2 971 \$	4 914 \$	18 852 \$
0242-0000	Hôtellerie	29 862 \$	19 665 \$	37 711 \$	43 691 \$	130 929 \$
0050-0000	Alimentation	117 909 \$	123 404 \$	105 273 \$	138 838 \$	485 424 \$
	Total	166 069 \$	166 477 \$	167 450 \$	205 097 \$	705 092 \$

J'ai constaté que les cartes d'achat sont utilisées pour payer entre autres des repas au restaurant, des boissons alcoolisées, des dépenses de traiteurs pour des réunions de travail, des réceptions lors d'activités ou lors de départ d'employés et pour de l'achat d'alcool à la SAQ.

Étant donné qu'il s'agit d'une catégorie de dépenses sensibles, la Ville devrait établir des règles claires concernant le remboursement de ces frais, définir les rôles et les responsabilités ainsi que l'admissibilité des dépenses.

4. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la Ville de Sherbrooke de :

- (1) Examiner dans son ensemble le processus d'acquisition de biens et de services, le nombre d'intervenants réellement impliqués et le temps requis par les différents services pour se procurer des biens et services. Revoir la décentralisation des achats dans les différents services et considérer la centralisation des achats au Service de l'approvisionnement et des équipements.
- (2) Revoir dans son ensemble le processus d'acquisition de biens et de services par carte d'achat, limiter le nombre de détenteurs et cibler le type d'achat permis.
- (3) Déterminer les rôles et les responsabilités entourant l'usage de la carte d'achat et définir le type de contrôles exigés, les niveaux d'approbation de même que la fréquence de la reddition de comptes attendue.
- (4) Mettre à jour et diffuser la politique concernant les participations à des congrès, colloques et séminaires et statuer sur les règles d'autorisation.
- (5) Mettre à jour et diffuser la politique concernant l'encouragement au perfectionnement et statuer sur les règles d'autorisation.
- (6) Restreindre aux seuls services habilités, et dont cela fait partie de leurs fonctions à l'échelle de la Ville, l'autorisation de procéder à l'achat de fleurs, à la contribution sous forme de dons ou l'acquisition de certificats-cadeaux et mettre à jour la politique à ce sujet.
- (7) Adopter une politique ou une procédure concernant les frais de repas et l'achat de boissons alcoolisées.
- (8) Adopter une politique ou une procédure concernant la contribution de la Ville aux réceptions des fêtes et lors du départ des employés.
- (9) S'assurer que les employés sont formés quant aux méthodes, aux contrôles et au suivi des différentes politiques et procédures.
- (10) S'assurer que les contrôles adéquats sont en place et qu'ils incluent la détection des situations de fractionnement et/ou de dépassement des limites autorisées et prendre les mesures nécessaires pour les enrayer.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION

Recommandations 1, 2 et 3

Nous sommes d'accord avec les recommandations du rapport. Pour répondre à ces recommandations, depuis quelques semaines, nous réalisons des analyses sur les catégories de fournisseurs et les types d'achats de biens et services afin de nous permettre de réviser l'ensemble du processus d'acquisition de biens et services à la Ville.

Les mesures retenues pour donner suite à nos analyses et recommandations seront mises en œuvre pour le budget 2021.

Le processus d'utilisation de la carte d'achat sera revu et le nombre d'utilisateurs limité.

Recommandations 4 et 5

Les deux politiques seront mises à jour en tenant compte des recommandations et pratiques actuelles dans les domaines concernés d'ici la fin 2021.

Recommandations 6, 7 et 8

Une démarche sera entreprise pour réaliser des politiques ou des procédures administratives sur ces trois sujets. Un projet de procédures sera déposé aux instances concernées d'ici la fin 2020.

Recommandation 9

Une mise à jour des politiques et procédures sera effectuée lors de l'accueil des nouveaux employés. Pour les employés déjà à l'emploi, les politiques et procédures seront mises en évidence dans le nouveau portail des employés où lors de leur mise à jour, les nouvelles dispositions seront communiquées aux employés. La mise à jour du portail des employés avec ces nouvelles dispositions devrait être réalisée d'ici la fin d'année 2021.

Recommandation 10

Une réflexion est en cours pour se doter de mesures de contrôle afin de suivre l'application des politiques et procédures administratives de même que le processus d'acquisition de biens et services. Ces mesures de contrôle suivront la révision des processus d'acquisition de biens et services et l'adoption de nouvelles procédures.

RECOMMANDATIONS (SUITE)

Je recommande au Service de l'approvisionnement et des équipements de la Ville de Sherbrooke de :

- (11) Procéder à la révision complète de la procédure administrative.
- (12) Assurer la formation pour l'ensemble des utilisateurs.
- (13) Analyser de concert avec le Service des technologies de l'information les acquisitions de matériel et de logiciels informatiques faites avec les cartes d'achat et les opportunités d'aller en appel d'offres et de négocier des escomptes.
- (14) Procéder de concert avec le Service Hydro-Sherbrooke à un examen approfondi des produits et des services achetés ainsi que de leurs pratiques d'achat et déterminer les produits pouvant faire l'objet d'appels d'offres afin de bénéficier de meilleurs prix ou d'escomptes. Revoir l'approvisionnement des magasins et évaluer l'opportunité d'installer des magasins satellites pour les pièces les plus usuelles afin d'éviter les déplacements.
- (15) Analyser en collaboration avec le Service des infrastructures urbaines et le Service de l'entretien et de la voirie les achats faits dans les quincailleries et procéder à des appels d'offres pour les produits les plus utilisés et à fort volume, à la négociation d'escomptes sur les volumes d'achat et étudier la mise en place de magasins satellites pour les pièces ou les matériaux les plus utilisés afin d'éviter les déplacements.
- (16) Négocier des ententes d'achat avec les principaux fournisseurs de biens et de services de faible valeur.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION**Recommandations 11 et 12**

Nous allons revoir les seuils à partir desquels les achats vont demeurer décentralisés. Nous allons également analyser la possibilité de centraliser davantage les achats vers le Service de l'approvisionnement et des équipements. Par la suite, le processus d'utilisation de la carte d'achat sera revu et le nombre d'utilisateurs limité. La formation en gestion contractuelle sera aussi ajustée pour refléter les changements à venir.

Recommandations 13, 14, 15 et 16

Nous allons analyser les achats effectués par le Service des technologies de l'information, le Service Hydro-Sherbrooke, le Service des infrastructures urbaines et le Service de l'entretien et de la voirie. À la suite de cette analyse, des appels d'offres seront préparés et de nouveaux contrats seront adjugés pour optimiser ces achats. La possibilité d'établir des magasins satellites sera également évaluée.

ANNEXE 1 - OBJECTIFS DE L'AUDIT ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

OBJECTIF 1

La Ville a mis en place des mécanismes efficaces pour gérer le Programme corporatif de la carte d'achat (PCCA) et son utilisation.

Critères d'évaluation

- Les règles d'utilisation et de gestion des cartes d'achat sont définies et communiquées.
- Les règles d'attribution des cartes d'achat sont définies et permettent l'attribution au personnel qui en a besoin.
- Les utilisateurs des cartes d'achat et le personnel qui exerce des fonctions de gestion respectent les règles et procédures.
- Des contrôles sont exercés pour prévenir, dissuader et détecter l'utilisation inadéquate des cartes d'achat.
- Une reddition de comptes du Programme corporatif de la carte d'achat est faite périodiquement et permet l'évaluation et l'amélioration du programme.

OBJECTIF 2

S'assurer que le Programme corporatif de la carte d'achat permet au Service de l'approvisionnement et des équipements d'offrir un processus efficient et économique pour les achats de moins de 2 000 \$.

Critères d'évaluation

- Le Programme corporatif de la carte d'achat simplifie globalement le processus d'achat et particulièrement pour le personnel qui a à se procurer des biens et des services.
- Le Programme corporatif de la carte d'achat est géré de manière à profiter au maximum des avantages liés au volume d'achat effectué.
- Une analyse des achats est effectuée de façon à déceler et exploiter les possibilités d'ententes avec des fournisseurs pour obtenir les meilleurs prix.



Bureau de la vérificatrice
générale