

Chapitre 13

**L'évaluation des capacités
de gestion financière
des ministères**

Table des matières

	Page
Points saillants	13-5
Introduction	13-7
Objectifs de la gestion financière	13-7
Objet de la vérification	13-8
Observations et recommandations	13-11
L'évolution des attentes en matière de gestion financière	13-11
Les initiatives gouvernementales exigeront de solides capacités de gestion financière	13-12
Avantages d'une gestion financière saine	13-12
Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace	13-12
Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau du contrôle	13-13
Les ministères doivent surveiller de plus près leurs systèmes de contrôle	13-14
L'exactitude et l'actualité des données financières sont douteuses	13-15
Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau de l'information	13-15
Les ministères ont besoin d'une vision et d'une stratégie de la gestion financière	13-16
Les compétences et les aptitudes nécessaires pour l'avenir n'ont pas encore été déterminées	13-17
Les systèmes financiers et non financiers doivent être intégrés	13-17
Les mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de la fonction des finances doivent être renforcées	13-18
Résultats des travaux du Secrétariat du Conseil du Trésor	13-19
Principaux défis à relever pour un progrès durable	13-20
Conclusion	13-22
À propos de la vérification	13-24
Études de cas	
Agence canadienne de développement international	13-26
Environnement Canada	13-28
Pêches et Océans	13-30
Santé Canada	13-32
Transports Canada	13-34
Pièces	
13.1 Objectifs de la gestion financière	13-8
13.2 Modèle de la capacité de gestion financière	13-9
13.3 Relation entre les processus essentiels et les éléments de la gestion financière	13-10
13.4 Principales attentes du gouvernement	13-13
13.5 Avantages que procurent de solides capacités de gestion financière	13-14



L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

Points saillants

13.1 Nous avons évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière qui a été publié en avril 1999. Dans chaque ministère, nous avons constaté des lacunes entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités que possèdent les ministères. Les capacités nécessaires pour répondre aux attentes actuelles sont conformes à celles que nous avons décrites dans le niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.2 Nous avons également constaté que les ministères commencent à peine à établir les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces capacités sont conformes à celles décrites dans le niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière.

13.3 Si l'on se fonde sur le niveau des capacités de gestion financière des ministères que nous avons vérifiés, les défis à relever pour améliorer la gestion financière sont énormes. Un seul ministère répond à presque toutes les attentes actuelles du gouvernement et aucun n'a actuellement les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En bref, il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion semblable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle communiquée au Parlement. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres.

13.4 Le Bureau fait état depuis plusieurs années de la nécessité d'améliorer la gestion financière au gouvernement. De même, le Comité des comptes publics a noté ce qui suit : « on assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Nous avons constaté une augmentation du nombre d'initiatives prises et un sentiment d'urgence accru visant l'élaboration de capacités solides en gestion financière. Le gouvernement et les ministères aussi ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le succès *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de leur action.

Contexte et autres observations

13.5 La gestion financière est un important volet de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées. Une approche systématique et intégrée de la gestion financière permet aux gestionnaires de disposer de l'information voulue pour prendre de bonnes décisions, bien gérer les risques et rendre compte adéquatement de l'utilisation des ressources publiques. Jusqu'à tout récemment, la gestion financière mettait l'accent sur le contrôle des budgets et le traitement des opérations. Dans le contexte d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, il est urgent que le gouvernement assure une gestion financière efficace.

13.6 Nous avons noté que les ministères n'avaient pas instauré de surveillance adéquate de l'efficacité de leur cadre de contrôle. Une telle surveillance, ainsi que la communication à la haute direction de l'assurance que les mécanismes de contrôle fonctionnent comme prévu, constitue l'un des éléments importants d'une gestion saine,

particulièrement à un moment où la mise en œuvre de nouveaux systèmes financiers entraîne des changements marqués.

13.7 L'une des lacunes les plus courantes que nous ayons constatées dans les ministères est la capacité limitée de combiner ou d'intégrer l'information financière et l'information opérationnelle (non financière). Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et le gouvernement dans son ensemble. Tout d'abord, si les ministères ne peuvent intégrer cette information, ils ne peuvent donner au Parlement et au public canadien une image réaliste des coûts réellement engagés pour obtenir un résultat donné ou offrir un niveau donné de service. Ensuite, sans information intégrée, il n'est pas facile pour les cadres supérieurs de prévoir les coûts qui découleront des décisions importantes — par exemple, la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service d'un programme.

13.8 Nous avons également constaté que les ministères n'avaient pas établi de vision ou de stratégie claires des transformations qui doivent intervenir — une première étape essentielle pour gérer les changements. De même, les ministères n'ont pas déterminé les compétences et les capacités nécessaires pour concrétiser ces changements, ni établi s'il existe une lacune entre ce qui est nécessaire et ce qu'ils possèdent actuellement. Nous avons aussi remarqué que les ministères n'avaient pas pris de mesures particulières pour surveiller les progrès réalisés dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des cinq ministères examinés, figure à la fin du chapitre. Cette réponse indique que les recommandations correspondent aux plans actuels d'amélioration et aux attentes du gouvernement en matière de pratiques de gestion saines.

Les réponses de l'Agence canadienne du développement international, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada et de Transports Canada sont incluses dans le chapitre, avec les études de cas. Elles indiquent une volonté de combler les lacunes relevées; dans de nombreux cas, des initiatives en ce sens sont déjà en cours.

Introduction

13.9 Une priorité de longue date du Bureau du vérificateur général du Canada est d'encourager une meilleure gestion financière au gouvernement et d'améliorer le rôle que celle-ci peut et doit jouer. C'est pour cette raison qu'en 1997, le Bureau a entrepris une étude des exigences actuelles et futures de la gestion financière des ministères et des organismes de l'administration fédérale. L'étude avait pour objectif d'établir un cadre moderne, qui décrirait les éléments essentiels dont les ministères et les organismes ont besoin pour assurer une gestion financière efficace. Ce cadre servirait aussi de fondement pour évaluer l'état de la gestion financière dans ces organisations.

13.10 Le résultat de cette étude, le Modèle de la capacité de gestion financière (le Modèle), a été publié en avril 1999. Ce document énonce les attentes du Bureau du vérificateur général en matière de gestion financière et constitue la base sur laquelle s'appuieront les futures vérifications dans ce domaine.

13.11 Dans le Modèle, on décrit la gestion financière comme étant composée de trois éléments : la gestion et le contrôle du risque, l'information et la gestion des ressources.

- **La gestion et le contrôle du risque.** Il est essentiel que l'organisation détermine les risques auxquels elle est confrontée (tout ce qui pourrait l'empêcher d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés). Elle doit aussi établir un cadre pour gérer et contrôler ces risques. Un aspect important du cadre de contrôle est la communication du but, des valeurs et de l'éthique de l'organisation.

- **L'information.** Il est essentiel que l'organisation établisse des procédures pour gérer et protéger l'intégrité de ses données et produire le type d'information dont les gestionnaires ont besoin pour

effectuer leur travail et rendre compte de leurs responsabilités. L'organisation doit aussi présenter cette information au moment voulu. Cet élément comprend la gestion des systèmes d'information et l'information sur le rendement financier et opérationnel (non financier).

- **La gestion des ressources.** Cet élément de la gestion financière vise la gestion et la direction des ressources de l'organisation de façon économique et efficiente pour atteindre les objectifs fixés. Les liens avec la planification stratégique, l'analyse et l'information pour appuyer la prise de décisions sont également inclus dans cet élément.

13.12 Il est évident que la gestion financière ne se fait pas en vase clos. Elle s'exerce plutôt de concert avec d'autres éléments importants de la gestion de l'organisation. De fait, ces trois éléments essentiels de la gestion financière se chevauchent et sont liés aux autres éléments de la gestion. Somme toute, une organisation doit avoir une bonne gestion globale pour pouvoir assurer une bonne gestion financière.

Objectifs de la gestion financière

13.13 Tous les gestionnaires de l'administration fédérale se voient confier des ressources publiques et s'en servent pour réaliser les programmes et assurer les services. Ils ont la responsabilité de gérer ces ressources avec prudence et probité et de tenir compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités pour ce faire. Ils doivent aussi rendre compte de l'utilisation qu'ils font de ces ressources. La gestion financière est un élément important de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et des organismes pour assurer les programmes et les services et exercer l'intendance des ressources qui leur sont confiées. Les objectifs essentiels de la gestion financière sont résumés à la pièce 13.1.

Une priorité de longue date du Bureau du vérificateur général du Canada est d'encourager une meilleure gestion financière au gouvernement.

La gestion financière est un élément important pour ce qui est d'assurer la prestation des programmes et des services et l'intendance des ressources.

Dans le Modèle de la capacité financière, nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs. Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé.

Objet de la vérification

13.14 Cette vérification avait pour objectif d'évaluer les capacités de gestion financière de certains ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière.

13.15 Le Modèle décrit les éléments essentiels d'une gestion financière efficace. Il fournit un cheminement que l'organisation peut suivre pour établir progressivement des pratiques de gestion financière plus sophistiquées selon ses besoins. Il montre aussi les étapes pour progresser depuis le niveau de gestion financière typique de l'organisation qui démarre jusqu'aux capacités de gestion

financière solides et efficaces associées à l'organisation plus avancée et plus complexe.

13.16 Nous avons établi cinq « niveaux de capacité » progressifs dans le Modèle (voir la pièce 13.2). Chaque niveau représente une étape bien définie vers un régime de gestion financière plus avancé. Le niveau du contrôle du Modèle décrit les attentes actuelles en matière de gestion financière qui sont fondées sur les lignes directrices du Conseil du Trésor, les directives du receveur général et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le niveau de l'information décrit généralement les capacités que les ministères devront acquérir pour atteindre

Pièce 13.1

Objectifs de la gestion financière

Appuyer la prise de décisions. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information et les connaissances dont ils ont besoin pour étayer les décisions opérationnelles et comprendre les répercussions financières des décisions avant de les prendre. Elle permet aussi aux gestionnaires de surveiller les décisions pour en déterminer les répercussions financières éventuelles et tirer des leçons de l'expérience, afin de pouvoir s'adapter ou réagir au besoin.

Disposer d'information financière et non financière actuelle, pertinente et fiable. La gestion financière fournit aux gestionnaires l'information nécessaire pour établir l'information financière ou pour contrôler la gestion et assurer la reddition de comptes.

Assurer la gestion du risque. La gestion financière permet à l'organisation de déterminer, d'évaluer et d'examiner les conséquences des événements qui pourraient l'empêcher d'atteindre ses buts et objectifs ou entraîner des pertes importantes de ressources. La gestion financière est un élément important de la gestion des risques qui doit être vue comme étant tout l'éventail des risques de l'organisation, comme les risques opérationnels et stratégiques, aussi bien que les risques sociaux, juridiques, politiques et environnementaux.

Utiliser les ressources de façon économique, efficiente et efficace. La gestion financière est nécessaire afin de garantir que l'organisation a suffisamment de ressources pour réaliser ses activités et qu'elle utilise ces ressources en tenant compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Assurer la reddition de comptes. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation comprenne et puisse démontrer comment elle a utilisé les ressources qui lui ont été confiées, et ce qu'elles lui ont permis de réaliser.

Établir un environnement de contrôle favorable. La gestion financière contribue à créer un climat organisationnel qui favorise l'atteinte des objectifs de gestion financière — un climat qui comprend l'engagement de la haute direction, une éthique et des valeurs communes, la communication et l'apprentissage organisationnel.

Respecter les autorisations et protéger les actifs. La gestion financière est essentielle pour que l'organisation effectue ses opérations conformément aux lois et règlements applicables et aux instructions de la direction, que les limites de dépenses soient observées et que les opérations soient autorisées. Elle fournit aussi à l'organisation un système de contrôle sur les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses pour se protéger contre la fraude, la négligence financière, la violation des règles ou des principes financiers et la perte d'actifs ou de fonds publics.

Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

les buts établis par le gouvernement dans la Stratégie d'information financière. Les niveaux de la gestion et de l'optimisation décrivent les capacités qui seront nécessaires pour appuyer l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement. La sophistication des capacités peut varier d'une organisation à l'autre, selon sa nature, les risques auxquels elle est confrontée et la complexité de ses besoins.

13.17 À chaque niveau de capacité du Modèle correspondent des processus essentiels (voir la pièce 13.3). Lorsqu'une organisation a maîtrisé tous les processus essentiels associés à un niveau donné de capacité de gestion financière, on

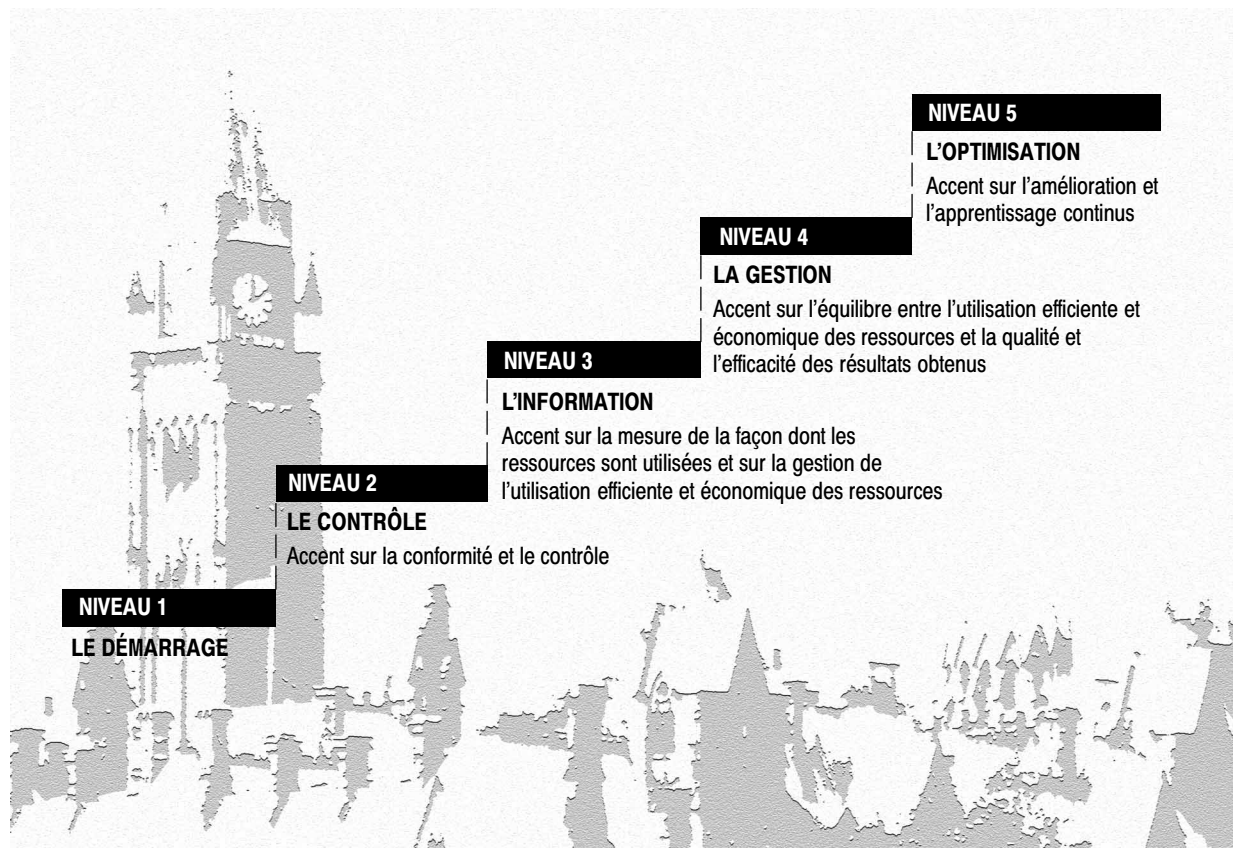
considère qu'elle a atteint ce niveau. Bref, ces processus essentiels sont les pierres d'assise qui permettent de déterminer la capacité de gestion financière d'une organisation.

13.18 Les cinq ministères et organismes que nous avons évalués sont :

- L'Agence canadienne de développement international,
- Environnement Canada,
- Pêches et Océans,
- Santé Canada,
- Transports Canada.

Pièce 13.2

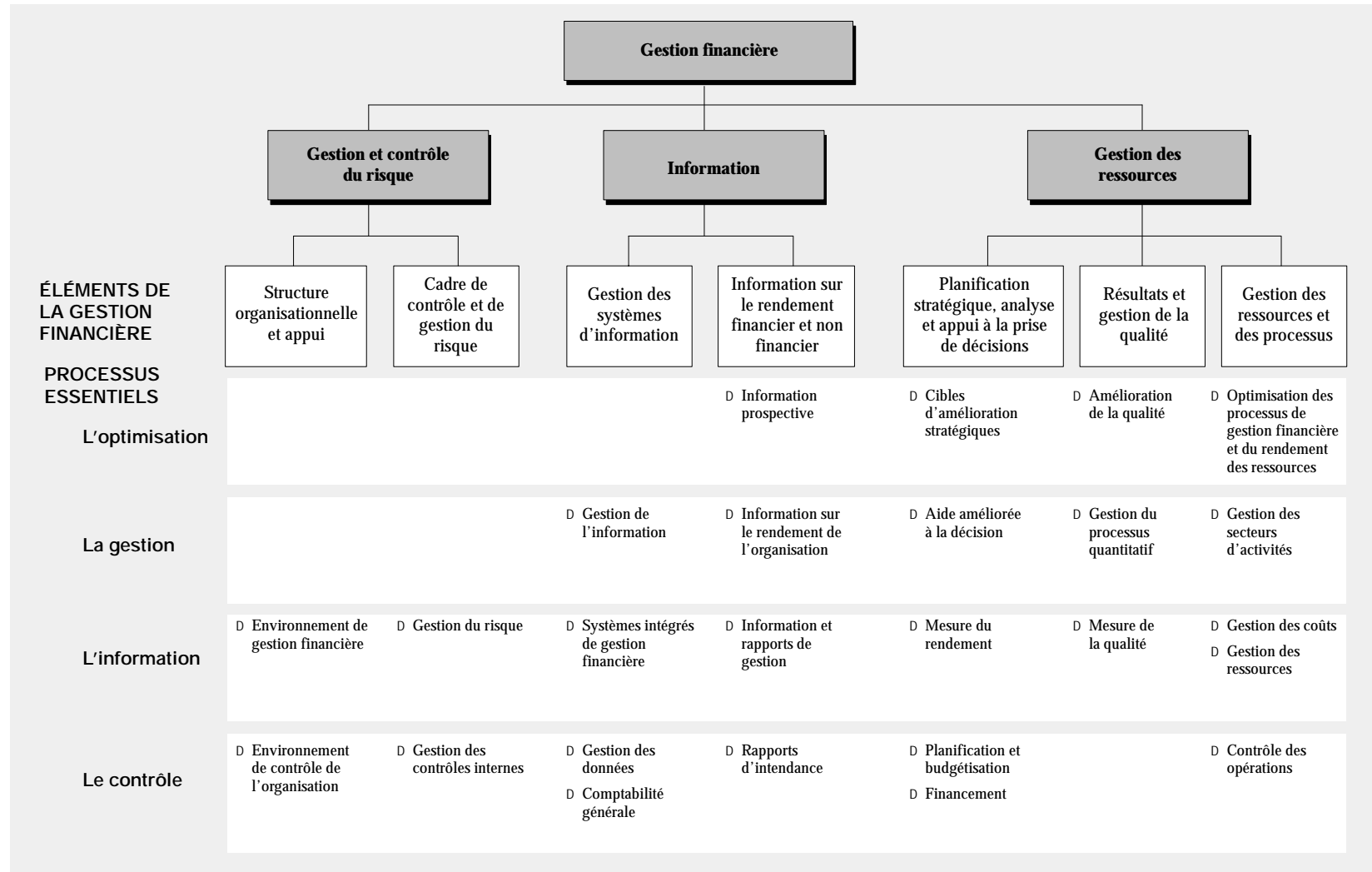
Modèle de la capacité de gestion financière



Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

Pièce 13.3

Relation entre les processus essentiels et les éléments de la gestion financière



Source : *Modèle de la capacité de gestion financière – Guide d'application*, Bureau du vérificateur général du Canada, avril 1999

Les études de cas qui donnent les résultats de nos évaluations se trouvent à la fin du chapitre.

13.19 Dans le cadre de nos travaux, nous avons également examiné les résultats des évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur effectuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans les cinq ministères suivants :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada,
- Développement des ressources humaines Canada,
- Affaires indiennes et du Nord Canada,
- Défense nationale,
- Ressources naturelles Canada.

13.20 Les évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur, dans le cadre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, ont consisté en des autoévaluations par la direction des ministères. Les résultats reflètent donc le point de vue des gestionnaires des ministères et ne sont pas le produit de travaux de vérification indépendants. Nous avons examiné les résultats des autoévaluations effectuées par les gestionnaires des ministères sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor et nous les avons comparés aux résultats de nos travaux de vérification. La section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit plus de détails sur la vérification.

Observations et recommandations

L'évolution des attentes en matière de gestion financière

13.21 Tant dans le secteur privé que dans le secteur public, les attentes des parties intéressées à l'égard des agents

financiers, des gestionnaires de programme et de la gestion financière évoluent. Par exemple, on s'attend maintenant à ce que les spécialistes de la gestion financière dans le secteur privé trouvent des façons de réduire les frais d'administration de l'organisation et offrent des conseils et des analyses stratégiques.

13.22 Dans le secteur public, un besoin plus grand que jamais de capacités plus solides en gestion financière se fait sentir avec les changements fondamentaux qui sont apportés au gouvernement. Ces changements comprennent :

- de nouvelles façons d'assurer les services et de réaliser les programmes : les ministères concluent des ententes novatrices avec le secteur privé ou d'autres ordres de gouvernement et exigent souvent des frais d'utilisation. Ces nouvelles ententes exigent des ministères qu'ils produisent et intègrent de l'information financière et opérationnelle (non financière) plus complexe et plus sophistiquée pour appuyer la prise de décisions et rendre compte des résultats obtenus;
- la réduction des effectifs : malgré des réductions dans la supervision, l'appui des programmes et l'appui fonctionnel (y compris des finances et de la vérification interne), il demeure essentiel de maintenir un contrôle sur les activités de l'organisation;
- un changement d'orientation par rapport à l'orientation axée sur le commandement et le contrôle : on adopte une nouvelle orientation où les normes centrales offrent plus de latitude sur les processus de contrôle et les méthodes opérationnelles utilisés;
- la prise de risques fondée sur un cadre de gestion des risques;
- le passage d'un système de comptabilité centralisé à l'échelle du gouvernement à des systèmes ministériels.

Il faudra de solides capacités de gestion financière pour réagir aux changements qui se produisent au gouvernement.

13.23 Parallèlement, ces questions suscitent plus de débats parlementaires. Par exemple, le Comité permanent des Finances, dans son rapport *Nouvelle orientation — Étude sur le recouvrement des coûts*, s'est intéressé à la justification économique des frais d'utilisation et à la question de savoir si le recouvrement des coûts avait entraîné un sous-financement des programmes dont les coûts sont recouverts et un surfinancement d'autres programmes. Le Comité a manifesté également de l'intérêt pour des normes de rendement afin d'établir dans quelle mesure le recouvrement des coûts donnait de bons résultats.

13.24 Manifestement, s'adapter à ces changements et répondre à ces questions exigeront des ministères de solides capacités de gestion financière.

Les initiatives gouvernementales exigeront de solides capacités de gestion financière

13.25 Dans son cadre de gestion, *Des Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, et par des initiatives comme l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et la Stratégie d'information financière, le gouvernement a entrepris d'améliorer tant la gestion dans la fonction publique fédérale que la reddition des comptes des ministères.

13.26 *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* établit un programme visant à changer la façon dont les ministères et organismes gèrent et exécutent les programmes et assurent les services. Ce cadre contient quatre engagements importants :

- lorsqu'il conçoit, met en œuvre et évalue ses activités, ou quand il fait état des résultats obtenus, le gouvernement doit mettre les citoyens au cœur de ses préoccupations;

- les gestionnaires de la fonction publique doivent se conformer à un ensemble de valeurs claires;

- la gestion doit être axée sur l'obtention de résultats et sur la communication des résultats dans des formes simples et compréhensibles;

- le gouvernement doit veiller à faire des dépenses judicieuses en analysant les coûts des diverses initiatives en fonction des résultats escomptés ou obtenus.

13.27 Parmi ces engagements, l'engagement de veiller à faire des dépenses judicieuses est particulièrement important pour cette vérification, car il établit l'obligation de posséder de solides capacités de gestion financière.

13.28 Les principales attentes face à ces initiatives et au cadre de gestion du gouvernement sont exposées à la pièce 13.4.

Avantages d'une gestion financière saine

Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace

13.29 Établir des capacités de gestion financière efficace n'est pas une fin en soi. Comme nous l'avons mentionné, un des principaux objectifs de la gestion financière est de renforcer la reddition de comptes des ministères à l'égard de l'exécution des programmes.

13.30 Une gestion financière efficace permet à une organisation de faire des liens entre l'information financière et l'information sur le rendement. En reliant ces deux types d'information, l'organisation peut expliquer les résultats obtenus en fonction des ressources consommées ou utilisées. C'est une information qui revêt une grande importance pour toutes les parties intéressées, y compris le Parlement, le public canadien et les ministères. Cependant, pour produire cette

Le Parlement, les ministères et les Canadiens peuvent bénéficier d'une gestion financière efficace.

information, les ministères doivent développer des capacités de gestion financière plus solides et plus sophistiquées qu'actuellement. Certains des avantages de solides capacités de gestion financière sont exposés à la pièce 13.5.

Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau du contrôle

13.31 Les organisations qui possèdent les capacités associées au niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière sont en mesure de veiller à ce que des ressources adéquates soient disponibles, à ce que les actifs soient protégés, à ce que les données soient fiables, à ce que les opérations soient surveillées et contrôlées et à ce que celles-ci soient exécutées avec prudence et

probité. Les organisations au niveau du contrôle sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives et réglementaires.

13.32 De plus, les organisations qui ont institutionnalisé les processus essentiels à ce niveau ont établi un cadre de contrôle et des mécanismes qui garantissent que les pratiques de contrôle puissent se répéter et durer. Quand ces contrôles fondamentaux fonctionnent comme prévu, ils aident l'organisation à gérer ou à réduire les risques et à produire des données financières et opérationnelles exactes et complètes.

13.33 Le niveau du contrôle du Modèle décrit une organisation qui possède des données financières et opérationnelles complètes, actuelles et justes et qui peut s'acquitter de ses responsabilités fondamentales d'intendance et de ses obligations d'information. Les capacités

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada

Les principales attentes pour ce qui est de l'engagement de faire des dépenses judicieuses sont :

- fournir l'information nécessaire sur les coûts et les résultats des programmes pour prendre des décisions éclairées;
- intégrer l'information financière et non financière sur le rendement pour permettre des analyses de coûts en fonction des résultats réels ou attendus;
- disposer d'une information interministérielle afin d'analyser les dépenses et les résultats d'un point de vue global;
- avoir l'assurance que des cadres de gestion permettant la diligence raisonnable et la gérance des ressources publiques sont en place dans les ministères.

Modernisation de la fonction de contrôleur

Les principales attentes sont les suivantes :

- intégrer l'information financière et non financière;
- déterminer et gérer les risques de l'organisation;
- veiller à ce que des systèmes de contrôle appropriés soient en place.

Stratégie d'information financière

Les principales attentes sont les suivantes :

- mettre en œuvre des systèmes financiers modernes dans l'ensemble du gouvernement;
- adopter la comptabilité d'exercice intégrale et la budgétisation selon la méthode d'exercice;
- améliorer la prise de décisions au gouvernement et le rendement organisationnel par l'utilisation stratégique de l'information financière.

Pièce 13.4

Principales attentes du gouvernement

Sources : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*; Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur au gouvernement du Canada; Stratégie d'information financière

Avec des capacités qui correspondent au niveau du contrôle, des ressources adéquates sont disponibles, les actifs sont protégés, les données sont fiables, les opérations sont exécutées avec précision et les organisations sont en mesure de respecter les obligations d'information législatives.

décrites au niveau du contrôle correspondent directement aux politiques et aux directives du Conseil du Trésor.

13.34 Pour posséder les capacités du niveau du contrôle, une organisation doit avoir maîtrisé les huit processus essentiels associés à ce niveau. Il est important de reconnaître les liens qui existent entre les divers processus essentiels dans l'établissement des capacités de gestion financière efficaces.

Les ministères doivent surveiller de plus près leurs systèmes de contrôle

13.35 Les systèmes de contrôle interne sont essentiels à la gestion d'une organisation. Même au niveau le plus rudimentaire, les systèmes doivent fournir à la direction l'assurance raisonnable que :

- les opérations sont comptabilisées intégralement, exactement et en temps voulu;
- les actifs sont protégés de la fraude et des pertes de tout genre;
- les ressources sont reçues et utilisées conformément aux lois et règlements applicables.

13.36 Un élément du Modèle de la capacité de gestion financière — et

évidemment de saines pratiques de gestion — est la mise en place par la direction de mécanismes systématiques permettant de surveiller l'efficacité de son système de contrôle interne et d'en rendre compte.

13.37 La surveillance fournit de l'information pertinente à la direction et étaye la lettre annuelle de déclaration des ministères sur le caractère adéquat de leurs contrôles internes. Les ministères soumettent cette lettre au receveur général dans le cadre du dossier qu'il prépare sur les comptes publics annuels.

13.38 Nous avons constaté que les ministères vérifiés avaient des capacités limitées pour ce qui est de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne et d'en rendre compte. De plus, les ministères ne pouvaient faire la preuve des travaux réalisés pour étayer leur déclaration annuelle voulant qu'ils aient maintenu un système de contrôle adéquat et efficace au cours de la période. Les ministères courent des risques indus en négligeant d'établir une surveillance et des rapports sur l'efficacité de leur cadre de contrôle. Ces risques augmentent si les ministères décentralisent la gestion de leur système financier pour la déléguer aux gestionnaires de programme. Nous avons constaté également que la fonction de

Pièce 13.5

Avantages que procurent de solides capacités de gestion financière

Parties intéressées	Résultats souhaités de solides pratiques de gestion financière
Canadiens	<ul style="list-style-type: none"> • Ils ont accès à de l'information sur le coût des services reçus. • L'information servant à l'examen des dépenses publiques est de meilleure qualité.
Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • Les décisions relatives à l'affectation des ressources pour répondre aux objectifs de la politique gouvernementale sont prises en toute connaissance de cause.
Ministères	<ul style="list-style-type: none"> • Ils possèdent de l'information sur les ressources nécessaires pour gérer les activités et assurer les programmes à un coût raisonnable afin de répondre aux besoins des Canadiens. • Les décisions sont prises à la lumière d'une information pertinente, facile à comprendre et fiable. • L'information est disponible pour assurer la reddition de comptes aux principales parties intéressées.

vérification interne devait être élargie et que sa capacité de fournir des assurances sur le cadre de contrôle ministériel devrait être renforcée.

13.39 Les ministères devraient renforcer leurs capacités de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle et d'en rendre compte.

L'exactitude et l'actualité des données financières sont douteuses

13.40 Facteur d'une importance primordiale pour tout système financier, les gestionnaires doivent considérer que le système produit des données financières pertinentes, fiables et actuelles.

13.41 Chacun des ministères que nous avons vérifiés a mis en œuvre ou est en train de mettre en œuvre un nouveau système financier ministériel. Ces systèmes ont été conçus pour permettre aux ministères de régler les problèmes du passage à l'an 2000 et de satisfaire aux objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement.

13.42 Dans les ministères que nous avons vérifiés, les gestionnaires de programme ont exprimé des doutes sur l'actualité et l'exactitude des données financières produites par les systèmes ministériels. Pour compenser, de nombreux gestionnaires tiennent des registres et des comptes supplémentaires ou distincts (appelés couramment les « livres noirs »). Le recours à des systèmes supplémentaires a une incidence majeure : le coût inhérent au temps et à l'effort qu'il faut pour les concevoir, les mettre en œuvre et les tenir. Nous n'avons pas tenté d'estimer le coût de la tenue de ces systèmes supplémentaires, mais des ressources considérables y sont consacrées.

13.43 La mise en œuvre de nouveaux systèmes ministériels a entraîné des changements importants dans les ministères. Certains ministères ont décentralisé la tenue de leurs systèmes

ministériels pour la confier aux gestionnaires de programme des divers secteurs d'activité qui sont désormais responsables de la comptabilisation des opérations ministérielles. Il faudra faire davantage pour garantir que tous les gestionnaires comprennent parfaitement le fonctionnement des systèmes et leurs responsabilités pour ce qui est de veiller à l'intégralité et à l'exactitude des données financières et opérationnelles (non financières).

13.44 Les ministères devraient offrir de la formation et un appui supplémentaires aux gestionnaires et au personnel concernant la tenue des systèmes financiers ministériels.

13.45 Les ministères devraient renforcer leurs capacités de surveillance de l'exactitude et de l'actualité des données financières et l'efficacité des liens entre ces données et les données opérationnelles.

Évaluation des capacités de gestion financière — Niveau de l'information

13.46 Les capacités au niveau de l'information (niveau 3) du Modèle de la capacité de gestion financière sont essentielles à de nombreuses initiatives en cours du gouvernement fédéral. Elles mettent l'accent sur l'intégration des systèmes financiers et opérationnels et sur les pratiques et les procédures nécessaires pour fournir de l'information qui peut être utilisée pour gérer les ressources de façon économique et efficiente, et avec prudence et probité.

13.47 Au niveau de l'information, l'organisation est capable tant de mesurer que de gérer ses risques. De plus, elle peut adapter ses pratiques de gestion à ses diverses unités opérationnelles pour gérer et réduire les risques de façon efficace par rapport au coût. L'organisation peut aussi produire de l'information sur le coût de production d'un produit d'une qualité

Les ministères avaient des capacités limitées pour ce qui est de surveiller l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne et d'en rendre compte.

Avec des capacités associées au niveau de l'information, on assure la gestion du risque, les systèmes financiers et opérationnels sont intégrés et il y a gestion efficace, efficace et économique des ressources.

Les ministères ont pris des mesures pour établir les capacités associées au niveau de l'information.

Certains éléments de vision et de stratégie sont en place, mais d'autres sont absents.

donnée ou de prestation d'un service d'un niveau donné.

13.48 Un aspect essentiel du niveau de l'information est le nouveau rôle de la fonction du service des finances. Le service des finances, qui n'exerçait que les fonctions de comptabilité traditionnelles, devient membre de l'équipe et appuie les gestionnaires opérationnels. Le personnel des finances travaille avec les gestionnaires opérationnels pour établir une structure financière qui leur fournira des contrôles efficaces par rapport au coût et de l'information qui répondra à leurs besoins quotidiens (de l'information sur les coûts des programmes ministériels, par exemple).

13.49 Pour atteindre ce niveau de capacité, il est essentiel d'instaurer un climat qui permet d'intégrer les pratiques de gestion financière à la culture de toute l'organisation. Pour cela, il faut que la haute direction exige explicitement une gestion financière efficace, qu'elle en fasse la promotion et qu'elle en démontre la valeur dans l'organisation et dans le gouvernement dans son ensemble. La haute direction instaure une telle culture en officialisant les politiques et les pratiques de gestion financière dans toute l'organisation et en les complétant par une formation adéquate et un système de récompenses, de reconnaissance et de sanctions qui renforcent la culture.

13.50 Pour démontrer les capacités du niveau de l'information, l'organisation doit avoir maîtrisé les huit processus essentiels associés à ce niveau. Nous avons constaté que les ministères examinés avaient pris des mesures pour établir les capacités associées au niveau de l'information. Forts de cette lancée, les ministères doivent renforcer et maintenir les capacités du niveau du contrôle afin de jeter des bases solides pour établir des capacités plus poussées.

Les ministères ont besoin d'une vision et d'une stratégie de la gestion financière

13.51 Pour que les ministères puissent combler les lacunes de leurs capacités, il leur faut tout d'abord établir une vision claire de la façon dont la gestion financière devrait être intégrée aux pratiques de gestion de l'organisation et dont elle doit appuyer l'organisation. Étant donné la nature et l'étendue des changements qui se produisent au gouvernement et l'importance vitale que revêt la gestion financière, nous avons voulu savoir si les ministères avaient établi une telle vision, ainsi qu'une stratégie claire pour instituer une gestion financière efficace. Une telle stratégie et une telle vision constituent un moyen important de communiquer les changements que l'organisation tente de mettre en œuvre.

13.52 Nous avons constaté que certains éléments d'une telle vision et d'une telle stratégie sont en place, mais que d'autres sont absents. Par exemple, même si les ministères adoptent de nouveaux systèmes et la comptabilité d'exercice, les mesures prises ne portent pas sur le troisième élément de la Stratégie d'information financière, soit sur l'intégration de l'information financière et opérationnelle. À notre avis, il s'agit d'un élément important, que les ministères doivent mettre en œuvre s'ils veulent réaliser des progrès importants dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

13.53 Une partie importante de cette vision et de cette stratégie consiste à formuler clairement les capacités dont les ministères ont besoin et les niveaux de perfection qu'ils souhaitent atteindre pour ces capacités.

13.54 Pour combler les lacunes de leurs capacités de gestion financière, les ministères devraient tout d'abord avoir une vision claire de la façon dont la gestion financière doit appuyer les pratiques de gestion de l'organisation, de même qu'une stratégie pour mettre

en œuvre cette vision. Les ministères, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient déterminer les capacités et le niveau de perfection recherché.

Les compétences et les aptitudes nécessaires pour l'avenir n'ont pas encore été déterminées

13.55 Il existe une autre condition préalable importante à l'établissement de pratiques de gestion financière efficaces dans les ministères : il faut veiller à ce que le personnel possède les connaissances, les aptitudes et les habiletés nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités.

13.56 Selon les critères énoncés dans le Modèle, les ministères vérifiés devraient avoir cerné les capacités et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre avec succès les initiatives du gouvernement, avoir évalué leurs capacités actuelles et avoir élaboré une stratégie pour combler tout écart entre les deux. Cependant, nous avons constaté que même si les gestionnaires ont indiqué que leurs ministères devaient améliorer et renforcer les compétences de leur personnel en gestion financière, seuls deux ministères avaient déterminé les compétences de base nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de leurs ressources humaines. Nous avons constaté aussi qu'aucun des ministères n'avait évalué ses aptitudes actuelles en gestion financière ni élaboré de stratégie pour acquérir les compétences requises afin d'atteindre le niveau approprié de capacité en gestion financière.

13.57 Les ministères doivent aussi être en mesure d'attirer et de maintenir en fonction du personnel compétent en gestion financière. Dans chacun des ministères que nous avons vérifiés, les gestionnaires financiers ont fait des commentaires sur les difficultés qu'ils éprouvent pour ce faire. Les gestionnaires ont fait état d'un taux de roulement élevé, d'environ 30 p. 100, et de la difficulté de

doter les postes vacants. Bien que les ministères aient donné maintes explications pour ces difficultés, aucun n'en avait analysé les raisons de façon systématique. Les ministères devront, dans un premier temps, effectuer cette analyse pour cerner les causes sous-jacentes de ces problèmes de dotation. Nous avons signalé des problèmes semblables dans le chapitre 21 de notre Rapport de 1999, « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères ».

13.58 Nous avons aussi constaté que, grâce au Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF) du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères ont été en mesure de recruter des diplômés universitaires pour la collectivité des finances du gouvernement fédéral. Les ministères se sont dits satisfaits des personnes recrutées grâce au Programme, mais ils craignent de ne pas pouvoir les retenir à long terme. Les ministères n'ont pas assuré de suivi systématique des raisons du taux de roulement élevé de ce personnel.

13.59 Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient établir des stratégies et des plans pour s'assurer que le gouvernement attire et maintienne en poste du personnel financier possédant les compétences et les connaissances appropriées et l'expérience nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités. Les ministères devraient évaluer leurs capacités actuelles et élaborer une stratégie pour combler tout écart entre les capacités requises et les capacités existantes.

Les systèmes financiers et non financiers doivent être intégrés

13.60 L'une des principales capacités associées au niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière est la capacité d'appuyer la gestion des ressources d'une organisation par l'utilisation d'information financière et opérationnelle dans la planification et

Les ministères doivent déterminer les compétences et les aptitudes dont ils auront besoin à l'avenir.

**Les ministères ne
faisaient que
commencer à intégrer
les systèmes
financiers et
opérationnels.**

l'analyse stratégiques ainsi que dans la prise de décisions. Dans le cadre de notre vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par les ministères vers l'atteinte de cette capacité.

13.61 L'une des principales caractéristiques d'une organisation au niveau de l'information est la capacité de produire de l'information financière uniforme et comparable, reliée adéquatement à l'information opérationnelle, qui répond aux besoins des gestionnaires. Cette information sert de fondement à l'établissement des indicateurs de rendement et des mesures du coût et de la qualité. Elle peut également être utilisée pour appuyer et démontrer la mesure dans laquelle l'organisation utilise ses ressources efficacement.

13.62 Comme nous l'avons déjà mentionné, chacun des ministères que nous avons vérifiés a mis en œuvre un nouveau système financier, et certains très récemment. Nous avons remarqué que ces systèmes permettent aux ministères de produire de l'information intégrée, mais que les progrès à ce jour sont limités. Nous avons noté que les ministères possèdent divers systèmes qui recueillent de l'information semblable et qui, dans certains cas, ne peuvent communiquer entre eux.

13.63 La nécessité d'intégrer l'information financière et non financière est une préoccupation de longue date au gouvernement. Même si les ministères que nous avons vérifiés avaient mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers, ils ont indiqué qu'ils ne faisaient que commencer à intégrer l'information financière et opérationnelle.

13.64 **Les ministères devraient veiller à ce que les plans d'intégration des systèmes répondent au troisième objectif de la Stratégie d'information financière du gouvernement, l'intégration de l'information financière améliorée dans la prise de décisions**

quotidienne des gestionnaires des ministères.

Les mesures du rendement pour évaluer l'efficacité de la fonction des finances doivent être renforcées

13.65 Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre, la fonction des finances au gouvernement connaît des changements considérables. De nombreuses initiatives gouvernementales dont le succès dépend de solides capacités de gestion financière posent des défis importants à la fonction des finances.

13.66 Un élément de la gestion du changement est une vision claire des transformations qui s'annoncent. Une telle vision, de même que des stratégies pour la concrétiser, doit s'accompagner de mesures du rendement pour la fonction des finances. Ces mesures devraient :

- clarifier et communiquer les objectifs stratégiques et mettre l'accent sur ceux-ci;
- servir de base pour apporter continuellement des améliorations;
- indiquer si la stratégie a donné lieu à un meilleur rendement et à la réalisation de la vision.

13.67 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les mesures de rendement que les services des finances ont établies pour eux-mêmes. En général, nous avons constaté que ces mesures étaient axées sur les opérations — par exemple, le nombre de jours requis pour émettre un chèque. Bien que ces indicateurs, de niveau relativement général, reflètent un important élément du travail et de la fonction des finances au sein d'une organisation, ils ne fournissent pas de mesures du travail effectué par les services des finances pour appuyer les changements requis par des initiatives gouvernementales comme la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de

contrôleur. Ces mesures pourraient comprendre, par exemple, l'utilisation relative des ressources financières pour le traitement des opérations par rapport à l'appui des activités ou le niveau de compréhension qu'ont les gestionnaires de programme de leurs responsabilités de gestion financière.

13.68 Nous avons aussi examiné les ententes de rendement établies pour l'agent financier supérieur et l'agent financier supérieur à temps plein des ministères vérifiés. Nous avons constaté que ces ententes suivaient la structure établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor et que toutes incluaient des engagements permanents et essentiels. Le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que chaque engagement soit assorti d'un ou de plusieurs indicateurs de rendement. Certains des engagements que nous avons examinés n'étaient pas assortis des indicateurs de rendement nécessaires. La plupart des engagements et les indicateurs de rendement des ententes examinées étaient vagues. À notre avis, ils ne se prêtaient pas à une mesure du rendement quantifiable, comme l'exigent les lignes directrices du Conseil du Trésor.

13.69 Les ministères devraient s'assurer que des indicateurs de mesures du rendement efficaces sont établis pour accompagner la vision et la stratégie de gestion financière qui appuieront les pratiques de gestion de l'organisation.

13.70 Les ententes de rendement pour les agents financiers supérieurs et les agents financiers supérieurs à temps plein devraient comprendre des engagements précis et mesurables, qui guideront le service des finances et le ministère dans l'évaluation des progrès requis par la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Résultats des travaux du Secrétariat du Conseil du Trésor

13.71 Dans le cadre de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué des évaluations de la fonction de contrôleur dans cinq ministères. L'objectif des évaluations était de fournir au Secrétariat et aux ministères une évaluation de base de la fonction de contrôleur existante. Ces évaluations servent de référence à partir de laquelle les ministères peuvent établir des plans d'action pour orienter leurs efforts en vue d'améliorer la fonction de contrôleur. Elles servent également de base pour mesurer les progrès futurs.

13.72 Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait utilisé une méthode différente de celle du Bureau du vérificateur général pour effectuer ses travaux, il existe une corrélation étroite dans l'étendue des deux méthodes. La principale distinction entre les deux réside dans la méthode d'autoévaluation des évaluations de la fonction de contrôleur.

13.73 Nous avons noté certaines constatations communes quant aux capacités de base au niveau du contrôle, dont les pratiques comptables qui sont généralement conformes aux exigences gouvernementales et la nécessité de surveiller davantage les systèmes de contrôle des ministères.

13.74 Nous avons également noté certaines divergences. Par exemple, notre vérification a révélé des préoccupations de la part des gestionnaires de programme quant à l'intégralité, à l'actualité et à l'exactitude des données financières, tandis que les ministères inclus dans les autoévaluations du contrôle ont indiqué que les données financières étaient accessibles, actuelles et exactes.

13.75 Nous avons constaté une forte corrélation entre les deux méthodes pour ce qui est des observations liées aux capacités associées au niveau de

l'information. Ces observations sont les suivantes :

- Les ministères doivent définir les compétences requises des gestionnaires, évaluer leurs compétences actuelles et élaborer une stratégie pour combler tout écart;
- Les ministères en sont à leurs premiers pas dans l'établissement de capacités comme la gestion du risque;
- Il y a une intégration limitée entre les systèmes financiers et opérationnels;
- Les pratiques de gestion des coûts ne sont pas officielles;
- Les ministères en sont à diverses étapes de l'établissement de mesures de rendement globales.

13.76 Ces évaluations constituent une première étape importante pour le renforcement des capacités de gestion financière. Elles fournissent une base à partir de laquelle les ministères devraient établir des stratégies d'amélioration et elles serviront de référence pour mesurer les progrès et les communiquer. Ces progrès pourraient être communiqués dans les rapports annuels sur les plans et les priorités ou dans les rapports sur le rendement des ministères.

13.77 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les plans d'action ministériels préparés en réponse aux résultats de ses évaluations contiennent des échéances et des produits précis en regard desquels il peut surveiller les progrès réalisés par les ministères pour combler les écarts relevés.

13.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rendre compte de ses plans et de ses progrès pour renforcer les capacités de gestion financière.

Principaux défis à relever pour un progrès durable

13.79 Dans son dix-neuvième rapport à la Chambre des communes, en 1998, le Comité des comptes publics a noté à maintes occasions qu'on « ... assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Bien que notre présente vérification ait révélé un certain nombre d'initiatives positives et un sens accru de l'urgence, il reste beaucoup à faire. Pour que les initiatives soient couronnées de succès et mènent à l'établissement de solides capacités de gestion financière, il faut relever un certain nombre de défis. Ces défis, qui sont décrits plus en détail ci-dessous, sont les suivants :

- soutenir les initiatives dans le temps;
- établir des stratégies pour mettre en œuvre une gestion financière efficace;
- instaurer un nouveau rôle pour les Finances;
- appliquer des pratiques uniformes dans les ministères;
- donner une assurance plus grande quant au cadre de contrôle des ministères;
- instaurer une confiance accrue dans les systèmes d'information des ministères;
- faire le lien entre la planification financière et opérationnelle;
- appuyer la mesure du rendement.

13.80 Soutenir les initiatives dans le temps. Dans le passé, et même aujourd'hui, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dirigé d'importantes initiatives de portée gouvernementale. Même si ce leadership est important, il ne suffit pas. Comme le Bureau l'a signalé auparavant, des initiatives semblables ont été prises dans d'autres administrations. Une forte demande politique pour que la philosophie de gestion soit modifiée et la surveillance des progrès réalisés ont constitué le

dénominateur commun de leur réussite. L'engagement ferme et l'appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres, des ministres et du Parlement seront nécessaires pour susciter une amélioration des capacités de gestion financière au gouvernement.

13.81 Pour relever ces défis et atteindre les objectifs du cadre de gestion du gouvernement et des récentes initiatives en matière de gestion, il faudra des changements de culture importants. Ces changements comprennent, entre autres, la nécessité d'intégrer l'information financière à la prise de décisions, de mettre en œuvre et d'utiliser la comptabilité d'exercice, d'octroyer les crédits selon la méthode d'exercice et de mieux comprendre le rôle que la gestion financière peut et doit jouer au sein de l'organisation. Ces changements ne se produiront pas rapidement; en l'absence de plans et de stratégies de gestion du changement clairs ainsi que d'une pression soutenue, ils pourraient ne pas se produire du tout.

13.82 Les ministères que nous avons vérifiés ont pris un certain nombre de mesures dans le cadre des initiatives gouvernementales en vue d'améliorer leurs capacités de gestion financière. Le principal défi sera pour eux de maintenir l'impulsion donnée à ces mesures et de veiller à ce qu'elles soient entièrement et efficacement instaurées.

13.83 Les ministères ont besoin d'un climat propice à l'instauration de bonnes pratiques de gestion financière. Étant donné les changements importants apportés au gouvernement et dans les ministères, cela posera un défi de taille.

13.84 Établir une stratégie pour mettre en œuvre une gestion financière efficace. Nous avons constaté que de nombreuses initiatives pour appuyer une gestion financière efficace sont prises dans les ministères. Cependant, dans de nombreux cas, les initiatives sont mises en

œuvre individuellement, sans que l'on ait clairement établi de liens entre elles. Il faut une stratégie globale pour assurer une orientation claire et la coordination de ces initiatives.

13.85 Lorsqu'ils élaborent ces stratégies, les ministères doivent veiller à posséder les capacités en ressources humaines nécessaires pour assurer la réussite des changements et exécuter efficacement leurs programmes. Cet aspect est préoccupant étant donné l'évolution démographique de la collectivité financière et les difficultés que le gouvernement éprouve pour attirer et maintenir en poste des spécialistes des finances.

13.86 Les stratégies des ministères doivent contenir de meilleurs liens tant au sein des niveaux qu'entre ceux-ci, car les capacités associées à un niveau servent de fondement à celles qui sont associées au niveau suivant. Les liens entre les niveaux sont essentiels à l'établissement des capacités requises pour appuyer la gestion et l'exécution des programmes ministériels.

13.87 Instaurer un nouveau rôle pour les Finances. Manifestement, la fonction des finances au sein des ministères doit jouer un rôle de chef de file actif qui va bien au-delà du rôle d'appui fonctionnel traditionnel. Ce nouveau rôle exige une approche proactive de la part du personnel des finances qui doit travailler avec les gestionnaires de programme pour veiller à ce qu'ils disposent des analyses et de l'aide appropriées à la prise de décisions.

13.88 Appliquer des pratiques uniformes. Notre vérification a révélé que, dans la plupart des ministères, il existe un éventail de pratiques de gestion financière dans les divers secteurs d'activités. Par exemple, différentes méthodes sont utilisées pour établir des plans et des budgets et classer des données de base. L'utilisation de ces différentes méthodes fait qu'il est difficile de regrouper l'information au niveau ministériel et de répondre aux besoins

Les changements nécessaires ne se produiront pas rapidement; en l'absence de plans et de stratégies de gestion du changement clairs ainsi que d'une pression soutenue, ils pourraient ne pas se produire du tout.

Il faut une stratégie globale pour assurer une orientation claire et la coordination des initiatives des ministères.

d'information des gestionnaires. Il faut des systèmes et des pratiques intégrés pour que la gestion financière soit pratiquée de façon uniforme.

13.89 Donner une assurance plus grande quant au cadre de contrôle des ministères. Au niveau du contrôle, les ministères ont besoin de mécanismes solides pour fournir à la haute direction et aux organismes centraux l'assurance que le cadre de contrôle ministériel fonctionne comme prévu.

13.90 Instaurer une confiance accrue dans les systèmes d'information ministériels. Dans la plupart des ministères que nous avons vérifiés, nous avons constaté que de nombreux gestionnaires de programme n'avaient pas confiance dans les systèmes d'information ministériels. Cela était attribuable à plusieurs facteurs, y compris des préoccupations au sujet de l'exactitude et de l'actualité des données financières et de l'incapacité des systèmes de fournir de l'information présentée d'une façon qui leur soit utile. Il est essentiel que les gestionnaires puissent faire davantage confiance aux systèmes d'information ministériels pour éliminer les pertes d'efficacité engendrées lorsque les gestionnaires tiennent leurs propres livres et registres comptables.

13.91 Faire le lien entre la planification, la surveillance et les rapports des finances et des opérations. La plupart des systèmes et des processus financiers et opérationnels sont généralement indépendants et rarement reliés entre eux. La planification des ressources financières est souvent indépendante des processus de planification des résultats opérationnels. De même, les systèmes d'information présentent l'information financière indépendamment de l'information sur les résultats.

13.92 L'information ministérielle doit répondre aux diverses exigences des gestionnaires des services intégrés, des

secteurs d'activités, des régions et des opérations en plus de servir à la reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens.

13.93 Appuyer la mesure du rendement avec des récompenses et des mesures de reconnaissance. Des mesures du rendement, permettant à une organisation de mesurer les progrès réalisés, d'en rendre compte et de déterminer si les changements de comportement souhaités se produisent, sont essentielles à toute transformation. Notre vérification a révélé que les ministères n'avaient pas encore établi de mesures de rendement pour surveiller la transformation de la fonction des finances afin de relever les défis de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Un facteur tout aussi important est la nécessité de renforcer les changements souhaités et de les relier à l'atteinte des objectifs établis.

Conclusion

13.94 Le gouvernement a pris d'importantes initiatives en vue d'améliorer la gestion de la fonction publique fédérale. Une gestion financière efficace et solide est essentielle pour bon nombre de ces initiatives.

13.95 Notre vérification a révélé des lacunes dans certaines capacités de gestion financière fondamentales qui sont nécessaires pour répondre aux attentes actuelles du gouvernement. Ces écarts doivent être comblés si l'on veut que les ministères acquièrent les capacités plus sophistiquées nécessaires pour appuyer les exigences et les objectifs des principales initiatives gouvernementales.

13.96 Bien que les ministères et les organismes centraux aient entrepris d'établir les capacités nécessaires pour appuyer la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement, il reste d'importants défis

à relever. Nous pensons qu'avec un effort soutenu, les ministères peuvent établir les capacités nécessaires.

13.97 Le défi le plus important est d'institutionnaliser au sein des ministères une forte appréciation du rôle que la gestion financière peut et devrait jouer dans la prise de décisions quotidienne. Un tel changement de culture exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres pour établir et maintenir les capacités de gestion financière des ministères.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le gouvernement du Canada accorde une priorité élevée à la modernisation de la fonction de contrôleur et au renforcement des capacités de gestion financière dans les ministères et les organismes. C'est l'une des six priorités indiquées dans le document Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada. L'initiative de la fonction de contrôleur moderne repose sur un certain nombre d'activités en cours dans l'ensemble du gouvernement et est dirigée par le Secrétariat du Conseil du Trésor et un groupe de ministères pilotes.

Il y a des conclusions communes entre l'examen des capacités de gestion financière effectué par le vérificateur général dans les cinq ministères et les résultats des évaluations de la fonction de contrôleur faites par le Secrétariat du

Conseil du Trésor et le premier groupe de ministères pilotes. Il y a aussi des différences, comme il est indiqué dans le présent chapitre. Dans l'ensemble, les recommandations du vérificateur général s'accordent avec les plans d'amélioration et les attentes qui ont été établis pour de saines pratiques de gestion dans le cadre de gestion du gouvernement.

Nous sommes convaincus que le gouvernement dispose de bons contrôles financiers et qu'ils fonctionnent en général, mais nous convenons avec le vérificateur général que certaines améliorations s'imposent. Le Secrétariat du Conseil du Trésor mène activement ces améliorations. Ainsi, des mesures sont prises pour continuer la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière, renforcer les fonctions d'évaluation et de vérification interne et redéfinir l'approche à la surveillance centrale des activités ministérielles. Ce renforcement des contrôles internes se fait d'une manière équilibrée pour soutenir la délégation des pouvoirs et encourager l'innovation en première ligne tout en renforçant la responsabilisation.

La stratégie globale du gouvernement concernant la mise en oeuvre de la fonction de contrôleur moderne partira des conclusions des travaux du vérificateur général et des évaluations de la capacité faites dans les ministères pilotes. Les priorités des améliorations ont été établies dans ces ministères et la mise en oeuvre sera surveillée pour que les résultats attendus se manifestent vraiment.

Il faut un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres pour établir et maintenir les capacités de gestion financière des ministères.



À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de cette vérification était d'évaluer les capacités de gestion financière de certains ministères.

Étendue

Les cinq ministères que nous avons évalués étaient :

- l'Agence canadienne de développement international,
- Environnement Canada,
- Pêches et Océans,
- Santé Canada,
- Transports Canada.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons également examiné les résultats des évaluations de la capacité de la fonction de contrôleur réalisées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans cinq ministères pilotes, soit :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada,
- Développement des ressources humaines Canada,
- Affaires indiennes et du Nord Canada,
- le ministère de la Défense nationale,
- Ressources naturelles Canada.

Critères

Les critères utilisés pour la vérification sont tirés du Modèle de la capacité de gestion financière publié par le Bureau en avril 1999.

Le Modèle est un cadre pour améliorer la gestion financière à partir de plusieurs petites étapes évolutives. Il illustre les étapes d'évolution de l'organisation au fur et à mesure qu'elle définit, met en œuvre, mesure, contrôle et améliore ses processus de gestion financière.

Les critères détaillés sont énoncés dans les processus essentiels des cinq niveaux du Modèle. Les cinq niveaux sont les suivants :

- Le niveau du démarrage décrit les caractéristiques de la gestion financière de l'organisation qui n'a pas encore établi ses politiques et pratiques essentielles.

- Au niveau du contrôle, l'organisation veille à établir les contrôles nécessaires pour protéger ses actifs, et veiller à ce que les données soient fiables et à ce que les opérations soient surveillées et contrôlées. Ce niveau décrit généralement les capacités nécessaires pour satisfaire aux exigences actuelles de la gestion financière.
- Au niveau de l'information, les processus essentiels visent l'intégration des pratiques, des procédures et des systèmes financiers et opérationnels (non financiers) de l'organisation pour fournir de l'information qui puisse être utilisée pour gérer les ressources de façon efficiente et économique. Ce niveau reflète les capacités nécessaires pour satisfaire aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement.
- Au niveau de la gestion, l'organisation utilise l'information pour équilibrer deux objectifs concurrents : utiliser ses ressources de façon économique et efficiente et produire des résultats de grande qualité de façon efficace.
- Le niveau de l'optimisation met l'accent sur l'amélioration et l'apprentissage continu.

Notre vérification avait pour objet de déterminer la mesure dans laquelle les ministères satisfont aux exigences des niveaux du contrôle et de l'information. Ces capacités sont conformes aux exigences de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins

Directeurs : Bruce Sloan, William Bradshaw et Gordon Stock

Brian Brisson

Willy Guiriba

Joyce Ku

Christine Kelly

Rod Newcombe

Bill Reid

Pour obtenir plus d'information, veuillez communiquer avec M. Bruce Sloan.

Agence canadienne de développement international

Contexte

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est chargée d'appuyer le développement durable dans les pays en développement. Les six volets prioritaires de l'Agence sont les suivants : les besoins humains fondamentaux, l'intégration de la femme au développement, les services d'infrastructure, les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement, le développement du secteur privé et l'environnement.

En 1999-2000, le budget de l'ACDI s'établissait à 1,8 milliard de dollars. Les dépenses prennent la forme de subventions, de contributions et d'autres paiements de transfert. Ces paiements sont faits à des institutions du Canada et de pays en développement, aux gouvernements provinciaux et à leurs organismes, à des organisations non gouvernementales et à des entreprises privées canadiennes pour la réalisation de projets, de programmes et d'activités de développement spécifiques.

L'ACDI fonctionne dans un environnement complexe et changeant. Ses priorités changent en fonction d'événements environnementaux imprévus et de la complexité des projets réalisés dans les pays en développement. L'ACDI fonctionne également dans un environnement où l'évolution des orientations politiques étrangères et les situations d'urgence exigent que des mesures soient prises rapidement.

Au cours de l'année dernière, l'ACDI a subi un certain nombre de changements importants, dont de nombreux changements organisationnels, de nouvelles nominations à la haute direction et la mise en œuvre de nouveaux systèmes à l'échelle de l'Agence. Chacun de ces changements influe sur la façon dont l'ACDI mène ses affaires. Dans un environnement qui évolue aussi rapidement, il est essentiel que l'ACDI possède des capacités qui appuient des pratiques de gestion financière saines.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur la Direction générale des ressources humaines et des services corporatifs, la Direction générale des politiques, la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient du Programme bilatéral, la Direction générale de l'Asie du Programme bilatéral, la Direction générale des Programmes multilatéraux et la Direction générale de

l'examen du rendement. Nos travaux ont été exécutés à l'administration centrale de l'ACDI.

Évaluation sommaire

L'ACDI satisfait dans une large mesure aux exigences de quatre des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. L'Agence a établi bon nombre des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes de l'Agence. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la planification et à la budgétisation et au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons constaté également que l'Agence avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également des faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. L'ACDI a défini clairement sa mission et sa vision et le personnel est très dévoué et comprend bien le mandat de l'Agence et son rôle pour la réalisation de la mission. L'ACDI encourage la consultation et utilise depuis plusieurs années des enquêtes et d'autres mécanismes pour obtenir de la rétroaction de ses employés et des principales parties intéressées.

Systèmes intégrés de gestion financière. L'ACDI met au point un système intégré à l'échelle de l'Agence qui vise à réduire le nombre de systèmes et à fournir aux utilisateurs tant de l'information financière que non financière. Récemment, l'Agence a mis en œuvre plusieurs modules de son système à l'échelle de l'Agence pour la gestion financière, la gestion des projets, la gestion du matériel et la gestion axée sur les résultats. À la suite de la mise en œuvre d'un nouveau système financier le 1^{er} juin 1999, l'ACDI a agi rapidement pour cerner et régler les problèmes d'intégrité des

données. Elle dispose maintenant d'une information financière fiable pour assurer le suivi des budgets de fin d'exercice.

Mesure du rendement. L'ACDI a mis en œuvre un système de gestion axé sur les résultats pour recueillir de l'information sur les résultats surtout à des fins de rapport. La haute direction a manifesté son engagement envers la gestion axée sur les résultats en établissant une politique, des cadres et des outils, en offrant de la formation et en affectant du personnel pour appuyer les gestionnaires opérationnels tant au niveau des services corporatifs qu'au niveau des directions générales. Récemment, l'Agence a adopté un module de gestion axé sur les résultats et adapté à ses besoins, qui fait partie du nouveau système établi à l'échelle de l'Agence pour recueillir et suivre systématiquement l'information sur les résultats.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que l'Agence dispose de nombreux mécanismes de contrôle, elle ne possède pas, selon ses dossiers, de cadre de contrôle interne à l'échelle de l'Agence. La surveillance continue visant à garantir que les contrôles sont efficaces et fonctionnent comme prévu est limitée. Elle n'a mis en place aucune mesure du rendement pour surveiller l'efficacité du cadre de contrôle interne et les examens indépendants effectués pour garantir que les contrôles répondent aux besoins de l'Agence sont limités. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle de l'Agence sont adéquats.

Gestion des données. Même si elle a déployé des efforts considérables pour rapprocher les données et les valider, l'Agence ne possède pas de processus pour surveiller régulièrement l'intégrité des données et garantir qu'elle est maintenue. Les utilisateurs trouvent le nouveau système financier lourd à utiliser et trouvent difficilement l'information dont ils ont besoin. Les mécanismes essentiels de contrôle de la gestion des données n'ont pas été pleinement développés, mais la responsabilité de la gestion des données vient d'être récemment attribuée au nouveau dirigeant en chef de l'informatique. Si les systèmes ne peuvent fournir continuellement des données de grande qualité, l'information produite ne sera ni fiable ni utile aux fins des rapports et de la prise de décisions.

(à suivre)

Agence canadienne de développement international (suite)

Planification et budgétisation. Nous avons constaté que les gestionnaires passaient énormément de temps à établir divers plans au cours de l'année. L'ACDI possède de nombreux processus de planification indépendants pour l'attribution des ressources et la planification des activités. Par exemple, l'élaboration des plans stratégiques des directions générales est indépendante du processus d'affectation des ressources. Nous avons constaté qu'aucun de ces processus individuels de planification n'avait été documenté et que l'ACDI n'avait pas non plus établi de cadre de planification d'ensemble pour fournir une vue globale de la façon dont les divers processus de planification s'intègrent à l'ensemble. Les directions générales suivent diverses méthodes pour établir leurs plans dont le contenu varie considérablement. Nous avons également remarqué que l'ACDI n'était pas en

mesure de produire un plan stratégique d'ensemble qui communique ses objectifs de rendement global au personnel.

Contrôle des opérations. Nous avons constaté que l'ACDI gère ses budgets financiers, mais que ceux-ci sont contrôlés séparément des résultats opérationnels. Par exemple, le processus d'examen du rendement des projets n'est pas lié au processus de réaffectation des ressources en milieu d'exercice. Cela affaiblit la capacité de l'ACDI d'analyser les écarts et leurs répercussions. Depuis l'adoption du nouveau système financier, les gestionnaires et les Finances ne possèdent pas de rapports de suivi essentiels, comme des classements chronologiques des comptes et des rapports sur la situation financière pour permettre une surveillance adéquate des ressources. Des registres

manuels sont tenus pour répondre à ces besoins. L'ACDI doit établir un processus de surveillance et de gestion de ses opérations internes pour garantir des pratiques uniformes et efficaces advenant que des personnes clés quittent l'Agence.

Réponse de l'Agence : *L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est à améliorer son cadre de gestion financière afin de mieux mettre en oeuvre les initiatives du gouvernement en ce qui a trait à l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et à la Stratégie d'information financière. Les mesures prises à ce jour démontrent bien notre engagement à atteindre les objectifs établis. Des plans d'action sont présentement en voie d'élaboration afin de traiter les aspects à améliorer.*

Environnement Canada

Contexte

Environnement Canada est chargé d'assurer la conservation et la qualité de l'environnement naturel et des ressources renouvelables (y compris l'eau, les oiseaux migrateurs, la flore et la faune non indigènes), de fournir des services météorologiques, d'assurer le respect des règles prises par la Commission mixte internationale du Canada et des États-Unis et de coordonner les plans et les programmes fédéraux relatifs à l'environnement.

Le Ministère possédait un budget d'environ 548 millions de dollars en 1999-2000, réparti entre ses quatre secteurs d'activité : Environnement sain; Nature; Service météorologique du Canada; Gestion, administration et politiques.

Environnement Canada a connu des changements importants ces dernières années. Même si le mandat fondamental du Ministère n'a pas changé depuis son établissement en 1971, l'éventail et la nature des questions et des défis auxquels il fait face ont évolué considérablement.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur les secteurs d'activité Service météorologique du Canada et Environnement sain, sur la Direction générale des services ministériels du secteur d'activité Gestion, administration et politiques. Notre vérification a visé l'administration centrale du Ministère et les régions de la Capitale nationale, du Pacifique et du Yukon, et de l'Ontario.

Évaluation sommaire

Environnement Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de quatre des huit processus essentiels au niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi certaines des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la planification et à la budgétisation et au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons aussi constaté que le Ministère en est aux premières étapes de l'établissement des capacités au niveau de l'information. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie

d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également des faiblesses spécifiques liées au niveau de contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Environnement Canada a établi et publié un cadre de gestion qui décrit sa vision, sa mission, ses responsabilités et les résultats clés à atteindre pour chacun de ses quatre secteurs d'activité.

Mesure de la qualité. Dans les secteurs opérationnels essentiels, le Ministère possède des processus de mesure de la qualité qui sont bien avancés et de très bonne qualité. Par exemple, au Service météorologique du Canada, la qualité du système de prévision est mesurée régulièrement et comparée à celle d'autres centres météorologiques internationaux.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Des éléments importants des contrôles internes sont en place, mais le Ministère ne possède pas de cadre de contrôle interne global, moyen important pour communiquer les responsabilités des gestionnaires à l'égard du contrôle interne. De plus, il n'existe pas de processus clairement établi pour surveiller les contrôles internes, et les mesures de rendement pour surveiller l'efficacité des contrôles internes sont rares. Des processus officiels sont nécessaires pour étayer l'assurance du fonctionnement des contrôles, fournie par les cadres supérieurs dans leur lettre de déclaration. Nous avons également constaté que le Ministère ne respecte pas la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des biens : la saisie des données sur les nouveaux biens n'est pas à jour et les inventaires n'ont pas été dressés pour confirmer les biens inscrits aux registres. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir l'assurance que les systèmes de contrôle du Ministère sont adéquats.

Gestion des données. Bien qu'Environnement Canada ait mis en place des éléments de la gestion des données, il n'a pas mis en œuvre efficacement sa politique de gestion des données et n'a confié à personne le mandat de s'assurer de l'intégrité des données ministérielles. Le Ministère a défini une structure pour les données financières. Les

gestionnaires considèrent que l'information financière est juste, mais non actuelle ni facile d'accès. De plus, les gestionnaires soutiennent que l'information contenue dans le système des biens ne répond pas à leurs besoins. Dans de nombreux cas, les gestionnaires de programme ont établi leurs propres systèmes locaux pour assurer le suivi de l'information opérationnelle, sans avoir reçu de directives ministérielles sur les pratiques d'élaboration des systèmes. Il faudra une approche ministérielle de la gestion des données, tant financières que non financières, pour établir une architecture de systèmes commune au Ministère.

Planification et budgétisation.

Environnement Canada possède certains des éléments nécessaires à ce processus essentiel. Bien que le cadre de gestion utilisé par le Ministère comprenne une structure par secteur d'activité qui appuie le processus de planification et de budgétisation, Environnement Canada n'a pas documenté intégralement la façon dont les processus de planification financière et opérationnelle sont intégrés. Le Ministère n'a pas établi d'outils ministériels normalisés pour appuyer une planification uniforme des travaux et les gestionnaires n'utilisent pas la même terminologie dans leur travail. De plus, les gestionnaires ne sont pas toujours tenus d'établir des mesures du rendement attendu, même rudimentaires, à moins que l'unité ne soit nouvelle. Il faut établir des systèmes ministériels ou améliorer les systèmes existants pour assurer une plus grande uniformité dans le processus de planification et ces systèmes doivent permettre de regrouper l'information sur toutes les activités.

Environnement Canada n'a pas préparé de plan d'immobilisations à long terme depuis 1990, même si le Conseil du Trésor exige que les ministères en préparent un tous les cinq ans. Par surcroît, les registres des biens ne sont pas à jour et les inventaires des biens n'ont pas été dressés, comme l'exige le règlement du Conseil du Trésor. À la suite de l'Examen des programmes et en raison d'autres exigences de compression des dépenses, le Ministère a choisi de réduire son budget d'immobilisations de 80 à 24 millions de dollars. Environnement Canada reconnaît qu'il est confronté à un problème important de vieillissement des biens et les gestionnaires croient qu'ils n'ont pas suffisamment de fonds pour remplacer les biens à la fin de leur cycle de vie.

(à suivre)

Environnement Canada (suite)

Contrôle des opérations. Nous avons constaté que le Ministère exerçait un contrôle rigoureux des engagements. Cependant, l'un des principaux problèmes est que les gestionnaires ne possèdent pas l'information faisant le lien entre les mesures financières et les mesures non financières dont ils ont besoin pour prendre des décisions. Pour compenser les lacunes des systèmes de gestion ministériels, les gestionnaires ont développé leurs propres processus de planification et de surveillance des travaux et tiennent souvent un double système pour faire le suivi des opérations et des dépenses. Le regroupement de l'information de ces systèmes uniques pose problème, entraîne une lacune dans

l'information de gestion et fait courir au Ministère le risque de ne pas optimiser ses ressources. Les gestionnaires de niveau intermédiaire s'inquiètent de ne pas disposer de l'information appropriée.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada s'apprête à appliquer un programme moderne de gestion qui porte sur les questions de mise en valeur du potentiel et sur le renouvellement des fonctions de gestion financière du Ministère. Un plan détaillé de mise en oeuvre est en voie de préparation et il sera présenté aux cadres supérieurs d'Environnement Canada à l'automne 2000. De plus, on a fait des progrès considérables au*

cours des dernières années avec l'établissement d'un nouveau système financier, l'établissement d'un plan détaillé de mise en oeuvre pour la Stratégie d'information financière et la mise en oeuvre d'un programme d'information de gestion. Ces initiatives appuieront les améliorations à apporter à l'information sur le rendement, à la gestion des risques et au renforcement des systèmes de contrôle, et elles jetteront les bases qui permettront au Ministère de saisir et d'utiliser systématiquement l'information sur ses ressources financières et humaines ainsi que les données sur le rendement au niveau ministériel et au niveau des secteurs d'activité.

Pêches et Océans

Contexte

Le ministère des Pêches et des Océans est responsable des politiques et des programmes à l'appui des intérêts économiques, environnementaux et scientifiques du Canada dans les domaines des océans et de l'habitat du poisson d'eau douce, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources halieutiques du Canada dans les eaux marines et intérieures ainsi que des services maritimes sans danger, efficaces et respectueux de l'environnement qui répondent aux besoins des Canadiens dans une économie mondialisée.

Pêches et Océans dépense plus de 1,4 milliard de dollars par année. La plus grande partie de ces dépenses ont trait aux activités de la Garde côtière canadienne. Ces activités comprennent les systèmes de navigation maritime, les services des communications et du trafic maritimes, les services de déglacement et le sauvetage, la sécurité et l'intervention environnementale. De plus, la Garde côtière exploite une flotte de navires pour appuyer les autres principaux secteurs d'activité du Ministère : les sciences halieutiques et océaniques, la gestion de l'habitat et les sciences de l'environnement, l'hydrographie, la gestion des pêches et les ports.

Nos constatations peuvent être considérées à la lumière des changements importants que le Ministère a connus au cours des dernières années. En 1995-1996, à la suite de l'Examen des programmes et de sa fusion avec la Garde côtière canadienne (qui relevait de Transports Canada), Pêches et Océans a pratiquement doublé de taille.

Au cours des quatre dernières années, le Ministère a adopté de nouveaux systèmes d'information financière et d'information sur les ressources humaines. Il continue de s'occuper des questions de portée gouvernementale comme la Norme générale de classification, la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Enfin, au cours de cette période, le taux de roulement des cadres supérieurs a été élevé. Tous ces facteurs combinés ont limité la capacité du Ministère de consolider ses assises en gestion financière et d'aller de l'avant avec confiance. Cependant, le Ministère fait des progrès et mène plusieurs projets de front afin d'améliorer ses capacités de gestion financière.

Étendue de nos travaux

Notre examen de Pêches et Océans était axé sur quatre secteurs d'activité : la gestion des pêches, l'hydrographie, les ports et le sauvetage, la sécurité et l'intervention environnementale. La vérification a porté sur les régions de Terre-Neuve et du Pacifique et sur l'administration centrale. Notre bureau effectue actuellement une vérification distincte de la gestion de la flotte de la Garde côtière. Les questions de gestion financière qui touchent à la flotte seront exposées dans notre rapport de décembre 2000.

Évaluation sommaire

Pêches et Océans satisfait dans une large mesure aux exigences de cinq des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi bon nombre des compétences de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données ainsi qu'à la planification et à la budgétisation doivent être renforcées.

Nous avons constaté également que le Ministère avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de la vérification. Nous décrivons également certaines faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Pêches et Océans a conçu et établi un plan stratégique, un énoncé de vision et un énoncé de mission qui sont bien connus et communiqués à tous les employés du Ministère. Au cours de l'année dernière, des ébauches de ces documents ont été utilisées pour la première fois pour guider le processus de planification et de budgétisation. La structure ministérielle est bien définie et documentée.

Environnement de gestion financière. Pêches et Océans a mis en œuvre un outil

complet de formation et de référence en gestion financière pour diffuser les politiques comptables, les procédures et les formulaires courants à l'échelle du Ministère. L'outil « Financement et administration 101 » sur l'Intranet du Ministère sert de module de formation et de source de référence. L'outil est conçu pour réduire les erreurs et aider à appliquer les pratiques financières et administratives de façon uniforme dans toutes les régions et tous les secteurs de programme.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que le Ministère ait établi un cadre de contrôle interne, il ne l'a pas communiqué à l'ensemble du Ministère et ne s'est pas assuré que les contrôles fonctionnent efficacement. Il n'existe aucune mesure de rendement pour surveiller l'efficacité du cadre et les examens indépendants nécessaires permettant de garantir que les contrôles répondent aux besoins du Ministère sont limités. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir une assurance sur le caractère adéquat des systèmes de contrôle ministériels.

Gestion des données. Même si les opérations individuelles sont généralement correctes (p. ex., les montants des chèques ont été calculés correctement), l'allocation et la distribution des dépenses ne sont ni justes ni actuelles. Par conséquent, les gestionnaires de programme ne croient pas posséder l'information financière dont ils ont besoin pour gérer leurs programmes. Bon nombre des systèmes d'information du Ministère dépendent des secteurs de programme pour l'entrée des données sources. Dans certains cas, les données ne sont pas entrées adéquatement ni à temps. Il s'ensuit une diminution de l'efficacité et une incapacité de regrouper l'information au niveau ministériel. Pour compenser ces faiblesses des données financières, de nombreux gestionnaires du Ministère tiennent des livres et des registres distincts.

Planification et budgétisation. Le Ministère a établi récemment un plan d'immobilisations à long terme et un inventaire de ses biens immobiliers; ces deux initiatives étaient dues depuis longtemps. Cependant, le Ministère doit encore établir l'inventaire optimal de biens dont il aura besoin pour réaliser ses programmes de façon économique et efficace.

(à suivre)

Pêches et Océans (suite)

Réponse du Ministère : Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec bon nombre des observations formulées dans ce chapitre. Le Ministère s'est conformé, pour l'essentiel, aux exigences de cinq des huit processus essentiels, mais reconnaît qu'il lui reste du travail à faire dans les autres secteurs,

notamment au titre d'initiatives prioritaires telles que Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, la Stratégie d'information financière et la Fonction de contrôleur moderne. Le Modèle de la capacité de gestion financière constitue un cadre qui devrait permettre d'améliorer la gestion financière, par le

truchement de nombreuses petites mesures évolutives et, bien que la mise sur pied d'un régime de gestion financière parfaitement au point ne se fasse pas du jour au lendemain, le Ministère est résolu à prendre les moyens pour améliorer constamment ses processus essentiels.

Santé Canada

Contexte

La mission de Santé Canada est d'aider la population canadienne à se maintenir en santé et à l'améliorer. Son mandat couvre trois grands secteurs — la politique et les systèmes de santé, y compris les soins de santé, la protection et la promotion de la santé, dont la prévention des maladies et des blessures et la santé des Premières nations et des Inuit.

Les dépenses prévues par Santé Canada pour l'exercice 1999-2000 s'établissaient à environ deux milliards de dollars. Ces dépenses ont été faites à l'appui des principaux secteurs d'activité de Santé Canada : gestion des risques en matière de santé; promotion de la santé de la population; santé des Autochtones; soutien et renouvellement du système de santé; politiques, planification et information en matière de santé et services ministériels.

Au cours des quatre dernières années, Santé Canada a dû mettre en œuvre des initiatives de portée gouvernementale comme la préparation à l'an 2000, la Norme générale de classification, la Stratégie d'information financière et l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. De plus, les pressions exercées sur le système de soins de santé du Canada se sont accrues au cours des dernières années.

Au cours de notre vérification, Santé Canada a mis en œuvre un nouveau système financier pour se préparer à l'an 2000 et renforcer ses capacités de gestion financière.

Étendue de nos travaux

Nous avons axé nos travaux sur les secteurs suivants du Ministère : la Direction générale des services de gestion, la Direction générale des services médicaux, la Direction générale de la protection de la santé, la Direction générale de l'information, de l'analyse et de la connectivité. Notre vérification a porté sur l'administration centrale du Ministère et la région centrale.

Évaluation sommaire

Santé Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de trois des huit processus essentiels du niveau de contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi bon nombre des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes, à la gestion des données, à la comptabilité générale, à la planification et à la

budgetisation ainsi qu'au contrôle des opérations doivent être renforcées.

Nous avons aussi constaté que le Ministère avait pris certaines initiatives visant à établir les capacités associées au niveau de l'information du Modèle. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Voici certaines forces que nous avons notées au cours de notre vérification. Nous décrivons également certaines faiblesses spécifiques liées au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Santé Canada a une mission et une vision clairement définies. Le personnel est très dévoué et comprend bien le mandat du Ministère et le rôle qu'il doit jouer pour réaliser sa mission.

Environnement de gestion financière. Santé Canada a établi un centre des politiques sur son Intranet pour diffuser les politiques et les procédures comptables à l'échelle du Ministère. Cet accès aux politiques du Ministère sert de source de référence et vise à réduire les erreurs et à garantir que les pratiques financières et administratives sont uniformes dans toutes les régions et tous les secteurs de programme.

Faiblesses

Gestion des contrôles internes. Bien que les éléments importants du contrôle interne soient en place à Santé Canada, le Ministère n'a pas fermement établi ni bien documenté de cadre de contrôle. Une surveillance accrue par la direction de l'efficacité du cadre de contrôle, y compris des rapports en fonction des mesures du rendement, s'impose pour garantir que les contrôles sont efficaces et fonctionnent comme prévu. La Vérification interne doit renforcer sa capacité de fournir une assurance sur le caractère adéquat des systèmes de contrôle ministériels.

Gestion des données. Nous avons constaté le manque d'exactitude et d'actualité des données financières (p. ex. les données salariales) comptabilisées dans les anciens systèmes financiers du Ministère. Par conséquent, de nombreux gestionnaires de programme ne croient pas posséder l'information financière dont ils ont besoin pour gérer leurs programmes. Au cours de la vérification, le Ministère a adopté un nouveau

système financier visant à renforcer l'exactitude et l'actualité des données financières. Au cours des premières étapes de la mise en œuvre, nous avons remarqué que les utilisateurs jugeaient le nouveau système lourd à utiliser et qu'ils avaient de la difficulté à trouver l'information dont ils avaient besoin. Il faudra déployer des efforts supplémentaires pour former les utilisateurs des systèmes et veiller à ce qu'ils comprennent le fonctionnement et les capacités des systèmes financiers et leur responsabilité de comptabiliser et de surveiller les opérations en temps voulu. Le Ministère doit aussi régler les autres problèmes du système qui nuisent à l'exactitude de certaines données sur les salaires.

Comptabilité générale. Nous avons constaté que Santé Canada n'a pas été en mesure de rapprocher ni son nouveau système financier ni son ancien système avec le système central de comptabilité du receveur général. Un tel rapprochement est une étape importante pour vérifier les données financières des systèmes ministériels et en assurer l'intégrité. Les conséquences de cette faiblesse comprennent la non-conformité aux directives du receveur général et l'incapacité, ces deux dernières années, de satisfaire à temps aux exigences de rapport des comptes publics.

Planification et budgetisation. Des pratiques de planification et de budgetisation en bonne et due forme et systématiques sont suivies au niveau des services de gestion pour appuyer le processus des crédits. Cependant, nous avons constaté qu'au niveau des directions générales et des directions, il n'existe pas de cadre de planification opérationnelle à jour et, qu'en conséquence, la planification n'est pas uniforme au sein de l'organisation. Le Ministère doit mettre à jour ses processus de planification pour faciliter l'intégration des divers mécanismes de planification utilisés actuellement.

Contrôle des opérations. Une préoccupation majeure est que de nombreux gestionnaires ne possèdent pas l'information qui relie les mesures financières aux mesures non financières, dont ils ont besoin pour gérer et surveiller leurs programmes. Pour compenser les faiblesses des systèmes financiers du Ministère, de nombreux gestionnaires ont établi leurs propres systèmes pour surveiller les opérations et les dépenses. Il en résulte une baisse de l'efficacité et une incapacité de regrouper l'information au niveau ministériel.

(à suivre)

Santé Canada (suite)

Réponse du Ministère : Depuis le 1^{er} avril 1999, Santé Canada utilise, avec succès, un nouveau système financier dont les capacités sont considérablement améliorées. L'exploitation intégrale de toutes les possibilités qu'offre le nouveau système demande du temps et des investissements continus en formation. À ce jour, on a formé, à cet effet, 2 500 employés. Beaucoup de réserves formulées dans l'étude de cas correspondent à

ce qui a été réalisé ou est à en cours de réalisation conformément à un plan d'amélioration de la gestion financière. Santé Canada a accordé une haute priorité au renforcement de ses capacités de gestion financière, ce qu'indiquait clairement l'investissement qui a été consenti dans le nouveau système financier et les efforts qu'il déploie pour embaucher un personnel de plus

en plus qualifié, le plan de mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière, les démarches entreprises pour renforcer ses capacités de vérification interne et son désir d'appliquer des pratiques de bonne gestion qui font partie du concept de la fonction de contrôleur moderne et qui sont reflétées dans le plan d'amélioration de la gestion financière du Ministère.

Transports Canada

Contexte

Transports Canada est responsable de la plupart des politiques, des programmes et des buts en matière de transports établis par le gouvernement pour garantir la sécurité, l'efficacité et l'accessibilité du réseau national des transports.

Les dépenses de programme nettes prévues par Transports Canada pour l'exercice 1999-2000 s'établissaient à 901 millions de dollars. Ces dépenses visent à fournir le meilleur réseau de transport possible au Canada et aux Canadiens et à appuyer les principaux secteurs d'activité du Ministère : la sécurité et la sûreté, les programmes et les cessions, les politiques et l'administration du Ministère.

Étendue de nos travaux

Nous avons examiné les quatre secteurs d'activité du Ministère et avons effectué des travaux dans la région de l'Ontario et à l'administration centrale du Ministère à Ottawa.

Évaluation sommaire

Transports Canada satisfait dans une large mesure aux exigences de sept des huit processus essentiels du niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière. Le Ministère a établi la plupart des capacités de gestion financière de base, mais nous avons constaté un écart entre les attentes actuelles en matière de gestion financière et les capacités existantes du Ministère. Nous avons remarqué que les capacités liées à la gestion des contrôles internes doivent être renforcées afin de fournir à la haute direction l'assurance que le cadre de contrôle fonctionne comme prévu.

Nous avons également constaté que le Ministère en est aux premières étapes de l'établissement des capacités au niveau de l'information. Ces capacités sont généralement celles dont les ministères auront besoin pour répondre à tous les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

Diverses unités organisationnelles du Ministère utilisent des éléments de la gestion du risque, de la mesure de la qualité et de la gestion des coûts. Cependant, ces capacités ne sont pas utilisées dans le contexte des cadres

ministériels visant à assurer une démarche uniforme au sein de l'organisation.

Voici certaines forces que nous avons constatées au cours de notre vérification. Nous décrivons également une faiblesse particulière liée au niveau du contrôle.

Forces

Environnement de contrôle de l'organisation. Transports Canada possède une structure organisationnelle bien définie et documentée et le personnel possède une connaissance et une compréhension approfondies de la vision et de la mission ainsi que des valeurs du Ministère, tant au niveau du Ministère que des directions générales.

Comptabilité générale. Transports Canada se prépare à l'adoption du volet comptabilité d'exercice de la Stratégie d'information financière le 1^{er} avril 2001. Le Ministère a mis en place l'environnement nécessaire à la comptabilité d'exercice avec la mise en œuvre du Système financier intégré du Ministère. Le Système fonctionne bien, mais le Ministère consacre énormément d'efforts et de ressources à rapprocher les écarts entre les données du système de comptabilité d'exercice et les données du système de comptabilité de caisse, ce dernier système devant être utilisé pour la production des rapports à remettre au Parlement. L'utilisation de la comptabilité d'exercice pour comptabiliser les crédits octroyés éliminerait ce besoin.

Gestion des risques. Transports Canada a adopté des pratiques de gestion des risques pour toutes ses activités opérationnelles importantes. Ces pratiques ont une incidence sur les décisions essentielles prises par le Ministère et aident à optimiser l'affectation des ressources et à améliorer la sécurité. Bien que le Ministère ne possède pas encore de cadre de gestion des risques à l'échelle ministérielle, il compte en adopter un d'ici peu.

Mesure de rendement. Transports Canada a adopté récemment un cadre de mesure du rendement, à l'échelle du Ministère, qui cerne précisément les extraits et fait les liens entre ceux-ci et les objectifs du Ministère. Ces mesures font l'objet d'un suivi et d'une surveillance continue.

Faiblesse

Gestion des contrôles internes. Des éléments importants des contrôles internes sont en place. Nous avons constaté que la direction doit accroître sa surveillance de l'efficacité du cadre de contrôle et renforcer la fonction de vérification interne. La Vérification interne fournit à la haute direction une assurance limitée que le cadre de contrôle fonctionne comme prévu.

Réponse du Ministère : *Transports Canada est heureux de constater que le Bureau du vérificateur général reconnaît les forces du Ministère en matière de capacités de gestion financière. Le Ministère a mis en place, dans le cadre de ses bonnes pratiques de gestion, un certain nombre de processus et de projets continus pour appuyer la prise de décisions de ses gestionnaires. Après la cession de plusieurs de ses opérations, Transports Canada a pris des mesures pour renforcer sa capacité de vérification interne. Par exemple, les vérifications internes passées et actuelles se penchent sur des sujets comme les processus financiers et administratifs, les subventions et les contributions ainsi que les contrats de location.*

Transports Canada s'est engagé à avoir une saine gestion financière. La vérification confirme notre opinion à l'égard des domaines où des améliorations pourraient être faites et servira d'orientation pour déterminer les champs où il pourrait accentuer ses efforts. Les observations contenues dans le rapport de vérification seront prises en considération dans le cadre du projet de modernisation de la fonction de contrôleur à Transports Canada. Le Ministère continuera aussi à renforcer ses fonctions de vérification interne pour mieux surveiller les contrôles de gestion, administratifs et financiers du Ministère et fournir des assurances à ce sujet. Par exemple, Transports Canada est en train d'élaborer un programme complet de vérification en fonction du risque pour évaluer des postes de dépenses et des accords. Ce programme comprendra des vérifications périodiques des dépenses, des contrats, des contrats d'entierement ainsi que des pratiques administratives et de gestion.