

Chapitre 21

La Stratégie d'information financière

L'état de préparation des ministères

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
La Stratégie d'information financière (SIF) : une réforme nécessaire	21-7
Les ministères et les organismes ont un rôle essentiel à jouer pour assurer le succès de la SIF	21-8
D'autres administrations procèdent également à une réforme de leur gestion financière	21-9
Incitatifs de la SIF	21-11
Le Comité des comptes publics a étudié la SIF en 1998	21-12
Objet de la vérification	21-13
Observations et recommandations	21-13
La préparation des ministères à la mise en oeuvre de la SIF	21-13
Le problème du passage à l'an 2000 a détourné l'attention de la SIF	21-13
Les ministères ne font que commencer à planifier sérieusement	21-13
Moins de deux ans avant l'échéance	21-14
La SIF est considérée à tort comme un simple exercice comptable	21-16
Leadership, gestion et surveillance exercés par le Secrétariat du Conseil du Trésor	21-18
La façon dont le Secrétariat a traité le problème de l'an 2000 constitue un précédent sur le plan du leadership	21-18
La mise en oeuvre de la SIF : une course à obstacles	21-19
La SIF en est à une étape critique — le moment est venu de mettre les bouchées doubles	21-20
Les systèmes centraux de la SIF	21-24
Une gestion rigoureuse des risques et du projet a assuré la mise en oeuvre réussie des systèmes centraux de la SIF	21-24
Le Bureau du projet SIF ne veut pas être submergé par la mise en oeuvre en 2001	21-24
Les groupes de concertation	21-25
Le gouvernement a accepté officiellement sept systèmes financiers	21-25
Le rendement des groupes de concertation est mitigé	21-26
Suivi des chapitres sur la SIF et du Rapport du Comité des comptes publics	21-26
Conclusion	21-27
À propos de la vérification	21-29
Pièces	
21.1 Réforme de la gestion financière dans d'autres administrations	21-10
21.2 Sommaire des réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor	21-11
21.3 Raccordement aux systèmes centraux : étapes clés	21-15
21.4 Secteurs clés de leadership pour la mise en oeuvre des changements	21-22
21.5 Systèmes centraux de la SIF : leçons apprises	21-24
Annexe	
Suivi des recommandations du chapitre 3 du <i>Rapport du vérificateur général</i> d'avril 1997 au Parlement	21-31



La Stratégie d'information financière

L'état de préparation des ministères

Points saillants

21.1 Nous avons constaté que la plupart des ministères commençaient à peine à s'intéresser à la Stratégie d'information financière (SIF), bien que la date fixée pour la mise en oeuvre de la SIF soit le 1^{er} avril 2001, c'est-à-dire dans moins de deux ans. Au moment de notre vérification, la plupart des ministères avaient mis en oeuvre de nouveaux systèmes financiers, mais il leur restait encore beaucoup de travail à faire pour préparer ces systèmes financiers et mettre en oeuvre les politiques de comptabilité d'exercice nécessaires pour répondre aux exigences de la SIF. Les stratégies visant à préparer les gestionnaires à utiliser l'information fournie par la SIF pour renforcer la prise de décisions ne sont pas encore en place. Nous craignons également que la SIF ne soit pas jugée prioritaire par les cadres supérieurs.

21.2 À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui assure la gestion globale de la SIF, devra insuffler un leadership plus vigoureux, en tirant parti de quelques-unes des leçons apprises lorsqu'il s'est attaqué au problème du passage à l'an 2000. Plus particulièrement, le Bureau du projet SIF devra mettre en place et tenir à jour un plan de mise en oeuvre global et actuel, faire appel à des compétences appropriées en gestion des risques, surveiller la mise en oeuvre par les ministères et intervenir de façon constructive si des problèmes se présentent. De plus, il devra fournir aux ministères les politiques et les manuels comptables requis, que l'on est présentement à élaborer, et les aider à comprendre comment utiliser la SIF dans la gestion quotidienne.

21.3 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a mené à bien l'élaboration et la mise en oeuvre des nouveaux systèmes centraux. TPSGC et ses principaux partenaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Revenu Canada, ont travaillé ensemble pour mener à bien l'essai pilote préproduction de ces nouveaux systèmes. Nous avons constaté que le Ministère et ses partenaires avaient établi un plan détaillé et obtenu des compétences en gestion des risques, surveillé les progrès réalisés, étaient intervenus au besoin et avaient respecté les principales échéances fixées.

Contexte et autres observations

21.4 Comme nous l'avons signalé l'an dernier, dans notre premier rapport sur la SIF (chapitre 18 du Rapport de septembre 1998), le gouvernement apporte des changements d'envergure au type d'information financière fournie aux décideurs. Dans le cadre de la Stratégie d'information financière, de nouveaux systèmes financiers sont mis en place dans toute l'administration fédérale. Mais la SIF va bien au-delà du renouvellement des vieux systèmes financiers. La Stratégie vise également à aider le gouvernement à améliorer considérablement la gestion des secteurs d'activités et la reddition de comptes au Parlement. Pour y parvenir, le gouvernement produira de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, utilisée dans le secteur privé, qui servira à la prise de décisions par les gestionnaires des ministères. Le Bureau du vérificateur général continue de souscrire entièrement aux objectifs énoncés pour la SIF.

21.5 De nombreuses parties réclamaient des améliorations à l'information financière pour appuyer la prise de décisions depuis la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) en 1962. La SIF a été lancée officiellement en 1989 et, après plusieurs faux départs, le projet a été revitalisé en 1995. Le gouvernement s'est fixé comme objectif de terminer la mise en oeuvre de la SIF en avril 2001. Nous avons constaté, au cours de notre recherche, que la réforme de la gestion financière d'autres administrations, comme l'Alberta, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, progressait plus rapidement.

21.6 Le Comité permanent des comptes publics du Parlement a tenu une audience sur le chapitre 18 en octobre 1998. Le Comité a invité le Secrétariat du Conseil du Trésor à modifier, « le plus rapidement et diligemment possible », le système d'octroi des crédits de manière à ce qu'il mette l'accent sur les ressources engagées pour obtenir des résultats plutôt que simplement sur les ressources acquises. Nous avons considéré ce changement du système d'octroi des crédits comme une étape nécessaire pour inciter les gestionnaires des ministères à exiger de l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour améliorer la gestion et la prise de décisions quotidienne. Le Comité a aussi invité le Secrétariat à surveiller l'état de mise en oeuvre de la SIF dans tous les ministères et organismes et à fournir au Parlement des estimations plus précises du coût total de la mise en oeuvre. Les coûts estimatifs de la SIF demeurent toujours en grande partie inconnus ou indéterminés; seuls onze des 24 ministères que nous avons étudiés ont préparé des estimations partielles ou complètes des coûts.

21.7 L'un des aspects essentiels de la mise en oeuvre réussie d'une initiative de l'envergure de la SIF est le changement de philosophie de gestion nécessaire pour que l'on puisse tirer pleinement parti de tous les avantages qu'elle doit procurer grâce à une prise de décisions plus éclairée. L'importance de la gestion du changement est ressortie clairement de l'expérience de l'industrie et d'autres administrations. L'un des principaux défis que le Secrétariat aura à relever sera de guider les ministères et de leur faire connaître les leçons apprises sur cette importante question.

Les réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Conformément à la récente décision d'accentuer l'importance de la mise en oeuvre de la Stratégie, le Secrétariat compte surveiller les progrès des ministères et tenir compte de nos recommandations.

Introduction

La Stratégie d'information financière (SIF) : une réforme nécessaire

21.8 Avec le nouveau millénaire à ses portes, le gouvernement du Canada, comme plusieurs gouvernements dans le monde, cherche de nouvelles façons de gérer les affaires publiques. Le Président du Conseil du Trésor a indiqué dans son rapport annuel de 1998 au Parlement, « Une gestion axée sur les résultats », que le gouvernement vivait une « transition des règles et procédures vers les valeurs et les résultats, dans l'intérêt des citoyens, des clients et des contribuables ».

21.9 Le gouvernement effectue cette transition par un examen continu des programmes et l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Il explore aussi de nouvelles façons d'assurer les services que les Canadiens attendent de leur gouvernement, notamment de nouveaux modes de prestation, des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et la privatisation.

21.10 Le Comité permanent des opérations gouvernementales a reconnu la nécessité d'une information de meilleure qualité pour appuyer cette nouvelle façon de gouverner. Dans son troisième rapport au Parlement, en avril 1997, le Comité a déclaré ce qui suit :

Étant donné la restructuration du gouvernement, les nouvelles modalités de prestation des services, les nouveaux partenariats et d'autres grandes initiatives, il importe d'établir le plus tôt possible un cadre des responsabilités de manière à améliorer l'accès des divers intervenants publics comme privés à l'information sur le rendement et sur les résultats des programmes et des services publics. C'est là ce qui s'appelle améliorer la transparence.

21.11 Le gouvernement a entrepris de moderniser la fonction de contrôleur en réponse à cette demande d'une gestion

moderne. Le sous-contrôleur général du Canada décrit la fonction moderne de contrôleur comme étant « un concept d'intégration qui réunit en un tout valable de l'information provenant de maintes sources et qui la communique à ceux qui en ont besoin. Elle vient appuyer un mode de gouvernement ouvert et accessible, animé par des valeurs et axé sur les résultats ».

21.12 Avec une vision visant à « améliorer, d'une part, le processus décisionnel et la responsabilisation du gouvernement, et d'autre part, le rendement organisationnel grâce à l'utilisation stratégique de l'information financière », la Stratégie d'information financière (SIF) est essentielle à une fonction de contrôleur moderne et fournit des outils permettant d'appuyer cette nouvelle façon de gérer. La date cible pour la mise en oeuvre de la SIF est 2001.

21.13 L'un des principaux objectifs de la SIF est de fournir à la direction des ministères, à tous les niveaux, de l'information plus pertinente, plus fiable et plus actuelle. Cette information serait utilisée de concert avec d'autres informations sur le rendement et les activités pour faciliter la prise des décisions importantes sur les programmes et des autres décisions. Le premier numéro du bulletin de la SIF de novembre 1997 indique que la SIF « vise à fournir trois des quatre éléments clés de la fonction de contrôleur... ». Ces éléments sont l'information sur le rendement, la gestion des risques et les systèmes de contrôle. Le quatrième élément clé, éthique, pratiques et valeurs, « caractérise depuis longtemps la collectivité financière ».

21.14 Pour réaliser cette vision, le gouvernement met en oeuvre des systèmes financiers modernes dans l'ensemble de l'administration fédérale et adopte l'environnement de la comptabilité d'exercice, comme les entreprises du secteur privé.

Le gouvernement du Canada, comme plusieurs gouvernements dans le monde, cherche de nouvelles façons de gérer les affaires publiques.

L'un des principaux objectifs de la Stratégie d'information financière (SIF) est de fournir à la direction des ministères, à tous les niveaux, de l'information plus pertinente, plus fiable et plus actuelle.

Le Bureau du vérificateur général continue d'appuyer les objectifs de la SIF et estime que la Stratégie doit être entièrement mise en oeuvre le plus tôt possible.

21.15 Pour y parvenir, les organisations doivent commencer par articuler clairement leurs besoins, puis concevoir des stratégies, des systèmes et des outils pour répondre à ces besoins. Le problème de l'an 2000 a eu une incidence sur la mise en oeuvre des nouveaux systèmes financiers, car la plupart des ministères et organismes y ont vu la solution au problème du passage à l'an 2000. Les nouveaux systèmes ont donc été mis en oeuvre plus tôt que prévu par la SIF. Par conséquent, les systèmes mis en place dans l'ancien environnement comptable et de gestion devront probablement être reconfigurés pour répondre aux exigences de la gestion moderne de l'administration fédérale dans le contexte de la SIF. Ces nouveaux systèmes financiers sont un élément clé des systèmes « intégrés de planification des ressources » qui peuvent éventuellement toucher tous les secteurs de la gestion et qui influent, à divers degrés, sur tous les processus opérationnels. La reconfiguration de ces systèmes en fonction des nouveaux besoins est possible, mais elle exigera une réflexion poussée et une grande minutie.

21.16 Au moment où il s'efforce d'introduire des pratiques modernes de gestion financière, le gouvernement accorde une grande importance à la mise en oeuvre de nouveaux systèmes financiers et à l'adoption de politiques comptables semblables à celles qu'utilise le secteur privé. Cependant, il ne faut pas oublier qu'il s'agit uniquement d'un moyen d'atteindre une fin — l'utilisation par la direction d'une information de meilleure qualité pour la prise de décisions — et non d'une fin en soi.

21.17 Le Bureau du vérificateur général continue d'appuyer les objectifs de la SIF et estime que la Stratégie doit être entièrement mise en oeuvre le plus tôt possible. Comme nous l'avons indiqué dans notre chapitre sur la SIF en 1998, cela fait plus de 35 ans que l'on souhaite une réforme de la gestion financière, en fait, depuis la Commission royale

d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) en 1962. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité de 1979 (Commission Lambert), le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'Administration fédérale du Canada, groupe créé en 1997, et le vérificateur général dans plusieurs rapports ont aussi réclamé cette réforme.

Les ministères et les organismes ont un rôle essentiel à jouer pour assurer le succès de la SIF

21.18 Par le passé, toutes les opérations financières étaient traitées, au niveau central, par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et comptabilisées dans le Système central de comptabilité. Les états financiers annuels du gouvernement étaient préparés à partir de ces données centralisées. Aux fins de la gestion, de nombreux ministères et organismes consignaient la même information dans leurs propres systèmes d'information de gestion.

21.19 Dans le cadre de la SIF, la gestion financière et la comptabilité seront décentralisées. Les ministères assumeront la responsabilité du traitement et de la comptabilisation des opérations financières détaillées dans leurs propres systèmes financiers. Les ministères ne transmettront aux nouveaux systèmes centraux que l'information sommaire requise pour l'analyse et les rapports portant sur l'ensemble du gouvernement. En outre, les ministères seront tenus de préparer, selon la méthode de la comptabilité d'exercice, des états financiers ministériels vérifiables.

21.20 Les ministères devront adopter un mode de prise de décisions qui se rapproche de celui du secteur privé. Selon la vision actuelle, la SIF aidera les ministères en jetant des bases qui comprennent des outils financiers semblables à ceux qui sont utilisés dans le secteur privé, comme les méthodes

d'établissement des coûts et la comptabilité d'exercice. En plus de l'information non financière sur les opérations et le rendement, la SIF doit fournir à la direction des ministères de l'information fiable, pertinente et actuelle, nécessaire pour la prise de décisions quotidienne au cours des années à venir.

21.21 La SIF modifie énormément la façon dont l'information financière sera saisie et comptabilisée par les ministères. Cependant, il ne s'agit pas d'une initiative centrale visant simplement à modifier les états financiers sommaires du gouvernement — il ne s'agit là que d'un objectif secondaire de la SIF. La Stratégie traduit la volonté du gouvernement de modifier la gestion des affaires publiques. Elle vise d'abord et avant tout à aider les ministères à s'acquitter de leurs responsabilités dans le nouvel environnement de gestion.

21.22 Pour assurer le succès de la Stratégie, les gestionnaires des ministères, tant du secteur opérationnel que du secteur financier, doivent comprendre parfaitement la vision de la SIF, notamment l'amélioration de la gestion financière et l'obligation de rendre compte de tous leurs résultats, et y adhérer pleinement. À notre avis, si les gestionnaires ne s'intéressent pas activement à la qualité de l'information financière de leur ministère, la qualité et l'intégrité des données pourraient en souffrir.

21.23 De plus, les ministères doivent veiller à posséder l'expertise financière nécessaire pour exercer adéquatement leurs responsabilités accrues selon la SIF. Par conséquent, la gestion du changement au chapitre de la formation ainsi que des rôles et des responsabilités sera un élément clé de la mise en oeuvre réussie de la vision globale de la SIF. L'expérience ailleurs a démontré qu'il faudra recruter du personnel bien au fait des concepts et des techniques modernes de comptabilité et de la fonction de

contrôleur. Certains ministères ont déjà entrepris de le faire. Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Programme de recrutement et de perfectionnement des agents financiers (RPAF) a donné de bons résultats ces dernières années. Le Secrétariat du Conseil du Trésor discute cet automne d'une initiative visant à recruter des agents financiers de niveau intermédiaire.

D'autres administrations procèdent également à une réforme de leur gestion financière

21.24 Le Canada n'est pas seul à vouloir modifier la façon dont il gère les affaires publiques. De nombreuses autres administrations, tant au Canada qu'à l'étranger, ont mis en oeuvre ou prévoient de mettre en oeuvre une gestion financière moderne et, dans certains cas, des réformes plus vastes. On peut citer la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Alberta (voir la pièce 21.1).

21.25 Le désir d'adopter un cadre de gestion qui se rapproche de celui du secteur privé — qui met l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants — est un dénominateur commun dans ces administrations. Dans tous les cas, les responsables de ces réformes ont vu dans l'adoption de la comptabilité d'exercice un élément logique de la nouvelle philosophie de gestion et non une fin en soi. De plus, un appui politique soutenu, aux plus hauts niveaux, a aidé à modifier la philosophie de gestion.

21.26 Le vérificateur général du Canada et le président du Comité permanent des comptes publics (CCP) fédéral ont assisté à la conférence du Conseil australasien des comités des comptes publics, en Australie, en février 1999. Des représentants des gouvernements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande leur ont décrit les changements apportés à la gestion, à la comptabilité et aux rapports dans le secteur public de ces pays. À leur retour

La Stratégie traduit la volonté du gouvernement de modifier la gestion des affaires publiques.

Les ministères doivent veiller à posséder l'expertise financière nécessaire pour exercer adéquatement leurs responsabilités accrues selon la SIF.

Dans d'autres administrations, un appui politique soutenu, aux plus hauts niveaux, a aidé à modifier la philosophie de gestion.

Pièce 21.1

**Réforme de la gestion
financière dans d'autres
administrations**

Nouvelle-Zélande

À la suite d'une crise financière, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a amorcé une série de réformes ayant pour objet de rendre l'administration publique plus semblable au secteur privé. Le gouvernement a introduit la notion du ministre qui achète des services à la fonction publique. Cette notion a été officialisée par une série de conventions d'achat conclues entre le ministre et le secrétaire (sous-ministre) ou le chef de la direction dans le cas des organismes. Ces conventions exigent que l'on formule clairement les attentes quant à la nature et au prix des biens et des services que doivent fournir les ministères. Le Parlement, au moyen du processus d'octroi de crédits, vote les ressources dont ont besoin les ministres pour acheter les extrants requis (biens et services).

Les gestionnaires des ministères ont toute liberté pour gérer leur organisation dans les limites fixées par la convention d'achat. Une grande autonomie a été accordée aux dirigeants des ministères et organismes. En outre, le rendement de ces cadres supérieurs est évalué en fonction de conventions de rendement individuelles. Par conséquent, la communication des résultats financiers et des réalisations par rapport aux objectifs de rendement constitue une partie essentielle du cadre redditionnel. Un rapport trimestriel détaillé montre les résultats obtenus par rapport aux conventions d'achat du ministère et aux conventions de rendement individuelles.

Australie

Le gouvernement du Commonwealth d'Australie a reconnu qu'un système de gestion des ressources fondé sur la comptabilité de caisse et les intrants était inadéquat. Un tel système ne favorisait pas l'utilisation des meilleures pratiques de gestion ni la reddition de comptes. Le gouvernement croit qu'un cadre de gestion moderne, fondé sur la comptabilité d'exercice, aide à faire des analyses solides et à prendre de bonnes décisions concernant l'utilisation des ressources et la situation financière.

Le gouvernement a déposé son premier budget axé sur les conséquences et les extrants en mai 1999. Cette approche fondée sur la comptabilité d'exercice représentait un important changement dans la manière de budgéter et de gérer les ressources du gouvernement fédéral de l'Australie. En vertu du nouveau cadre, les conséquences (résultats) et les extrants (produits à livrer) sont devenus les éléments centraux de la planification, du budget et des rapports des organismes. Les conséquences sont les résultats que le gouvernement espère obtenir, alors que les extrants sont les biens et les services produits par les organismes en vue d'obtenir les conséquences. Les organismes obtiennent des ressources pour le prix de leurs extrants. Ce prix comprend les coûts entiers, notamment l'amortissement. La méthode de comptabilité d'exercice fournit aux organismes l'information financière requise pour établir le prix des extrants.

Royaume-Uni

En mars 1999, le Royaume-Uni a publié un livre blanc sur la modernisation de l'administration qui constitue un élément central du programme de renouveau et de réforme du secteur public. Dans la section sur les services publics de qualité, on trouve la description d'un certain nombre de leviers devant rehausser les normes s'appliquant aux services publics. Ce sont notamment les contrôles complets des dépenses qui établissent une nouvelle approche pour améliorer la prestation des services. Les nouvelles ententes de services publics décrivent en détail ce à quoi les gens peuvent s'attendre en contrepartie du nouvel investissement. Les ministres et leurs ministères seront responsables du respect des priorités énoncées dans les ententes de services publics. Ces priorités donnent lieu à l'établissement d'une série de cibles et de mesures pour tous les organismes publics, en collaboration avec ceux qui reçoivent les services.

Le gouvernement a aussi conçu une nouvelle façon de planifier et de contrôler les dépenses publiques. Des plans de dépenses triennaux ont remplacé les plans annuels des ministères, dans la mesure du possible. La provision de report des crédits à la fin de l'exercice a été étendue afin de réduire la course aux dépenses à la fin de l'exercice. L'introduction de la comptabilisation et de la budgétisation des ressources, au cours de l'exercice budgétaire 1999-2000, remplacera la méthode archaïque de la comptabilité de caisse. On obtiendra ainsi de meilleurs liens entre les ressources utilisées et les réalisations et on encouragera davantage la gestion efficace des actifs.

Province de l'Alberta

Le gouvernement de l'Alberta a adopté la comptabilité d'exercice et la publication de rapports sur le rendement dans le cadre de sa réforme plus vaste de la gestion financière. Le premier ministre étant déterminé à gouverner davantage la province selon le modèle de l'entreprise privée, les ministres sont maintenant tenus de préparer des plans d'activités sur la base des coûts consolidés et de présenter des analyses de rentabilisation pour les nouveaux projets. Cette nouvelle philosophie de gestion est appuyée par de nouveaux systèmes financiers, des rapports sur le rendement et l'adoption de la comptabilité d'exercice. À la suite de ces nouvelles exigences, les gestionnaires ont commencé à exiger de l'information financière de meilleure qualité.

au pays, le vérificateur général et le président du CCP ont présenté un rapport conjoint au Sous-comité des lignes directrices et normes internationales relativement aux états financiers du secteur public du Comité permanent des comptes publics du Canada. Ce rapport, disponible auprès du Comité des comptes publics du Canada, contient de l'information sur l'expérience de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Incitatifs de la SIF

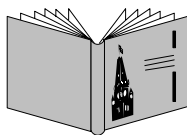
21.27 L'engagement pris par le ministre des Finances en 1995 d'adopter la comptabilité d'exercice a donné un élan nécessaire à la SIF, qui était paralysée. Contrairement à d'autres administrations, cependant, cet engagement ne s'est pas accompagné d'une vision claire et largement partagée traduisant une philosophie de gestion ou une culture dont la SIF serait considérée être un élément

logique. Cependant, selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'initiative récente visant à moderniser la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale canadienne représente cette vision plus vaste.

21.28 On parle souvent de la SIF dans le contexte de l'initiative à long terme visant à moderniser la fonction de contrôleur, particulièrement dans la prise de décisions de gestion. De fait, le Secrétariat du Conseil du Trésor a cité la fonction de contrôleur comme la réponse à un certain nombre de problèmes soulevés par le Bureau du vérificateur général au cours de vérifications précédentes (voir la pièce 21.2). Nous reconnaissons que la fonction de contrôleur fournit un cadre global de gestion financière, qui intègre la SIF; néanmoins, la fonction de contrôleur en est toujours à ses premières étapes et, selon le Bureau de la modernisation de la fonction de contrôleur du Secrétariat du

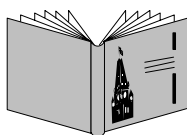
Pièce 21.2

Sommaire des réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor



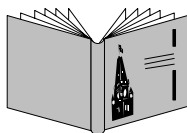
Chapitre 18, septembre 1998

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État



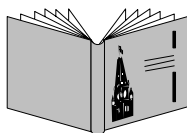
Chapitre 2, avril 1997

La gestion financière : l'élaboration d'un modèle de la capacité



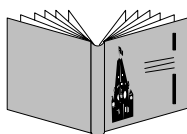
Chapitre 3, avril 1997

La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux



Chapitre 5, avril 1997

La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses



Chapitre 11, octobre 1997

Vers une gestion axée sur les résultats

Dans tous les cas, la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor faisait mention de la fonction de contrôleur, dont le calendrier de mise en oeuvre s'étale sur une plus longue période.

**La SIF est bien
davantage que la
production d'états
financiers selon la
méthode de la
comptabilité
d'exercice.**

Conseil du Trésor, la mise en oeuvre exigera de sept à dix ans. On risque de ne pouvoir profiter avant longtemps de tous les avantages de la SIF si ses principaux aspects commencent à être associés avec ce projet à long terme.

21.29 L'obligation de s'attaquer en priorité au problème de l'an 2000 a incité les ministères à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers au moment où le gouvernement dans son ensemble et eux-mêmes étaient en train d'établir le cadre de la SIF. En un sens, le problème de l'an 2000 a été à la fois une bénédiction et une calamité. D'une part, il a devancé le remplacement des anciens systèmes financiers et, d'autre part, il a provoqué la mise en oeuvre anticipée de certains aspects de la SIF dans la plupart des ministères, sans que les besoins de gestion auxquels la SIF devait répondre n'aient été établis.

21.30 Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte produire les premiers états financiers d'ensemble du gouvernement selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'exercice 2001-2002. Selon les représentants du Secrétariat, ces états financiers sont considérés comme un indicateur primordial du succès de la SIF à court terme. Ils ont indiqué aussi qu'ils prendraient les mesures nécessaires pour le cas où certains ministères ne seraient pas prêts à fournir de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Actuellement, cet objectif donne une impulsion à la mise en oeuvre de nouveaux systèmes comptables et de politiques de comptabilité d'exercice.

21.31 Bien qu'il semble logique de diviser un grand projet en éléments plus faciles à gérer, les ministères risquent de ne focaliser que sur des objectifs à court terme et d'oublier l'ensemble des objectifs de la SIF. La SIF est bien davantage que la production d'états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Elle doit servir surtout à fournir à ceux qui gèrent les fonds publics de l'information financière plus pertinente, plus fiable et plus actuelle pour leur permettre de prendre de meilleures décisions au sujet des programmes.

21.32 Les circonstances, comme le problème du passage à l'an 2000, ont donné lieu à l'adoption d'une stratégie étagée de mise en oeuvre de la SIF qui a mis les systèmes au premier rang. Les systèmes représentent une réalité d'ordre pratique, mais le gouvernement ne doit pas déclarer victoire au sujet de la SIF avant que toutes les étapes aient été réalisées — c'est-à-dire avant que les politiques comptables appropriées aient été mises en place et que l'information produite grâce à la SIF fasse partie intégrante de la prise de décisions quotidienne.

Le Comité des comptes publics a étudié la SIF en 1998

21.33 Le Comité des comptes publics a tenu une audience sur notre chapitre de 1998 sur la SIF. Dans son rapport au Parlement, le Comité a souscrit intégralement aux constatations du chapitre et fait quatre recommandations au gouvernement. Le rapport du Comité figure à l'annexe C du présent rapport. Le Comité a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de préparer des scénarios en vue de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, de consulter les parties intéressées et de préparer un plan en vue de mettre en oeuvre la solution retenue. Il a également demandé au Secrétariat de surveiller la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères, d'informer le Parlement de tout obstacle à la mise en oeuvre réussie et de lui soumettre une estimation des coûts totaux de la mise en oeuvre. Le Secrétariat a accepté ces recommandations et les mesures prises à ce sujet sont analysées aux paragraphes 21.109 à 21.111.

**La SIF doit servir
surtout à fournir à
ceux qui gèrent les
fonds publics de
l'information financière
qui leur permette de
prendre de meilleures
décisions au sujet des
programmes.**

Objet de la vérification

21.34 Le présent chapitre communique les résultats de la deuxième d'une série de vérifications sur la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière. Dans notre premier chapitre, publié en septembre 1998, nous avons mis l'accent sur des questions plus générales au sujet de la SIF, intéressant le niveau central comme l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, l'élaboration du cadre comptable et du cadre de contrôle de la SIF, la gestion globale de la SIF assurée par le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'élaboration des nouveaux systèmes centraux. Cette année, la vérification a porté surtout sur la préparation des ministères à la mise en oeuvre de la SIF. Nous avons continué également d'examiner les questions générales au niveau central.

21.35 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- évaluer l'état de préparation à la SIF d'une sélection de ministères;
- examiner la gestion globale de la SIF assurée par le Secrétariat du Conseil du Trésor;
- examiner la mise en oeuvre des nouveaux systèmes centraux;
- assurer le suivi d'autres questions importantes soulevées dans notre chapitre de septembre 1998 ainsi que des recommandations faites dans le chapitre 3 du *Rapport du vérificateur général* d'avril 1997.

21.36 D'autres détails sur la vérification sont fournis à la fin du chapitre, dans la partie intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

La préparation des ministères à la mise en oeuvre de la SIF

Le problème du passage à l'an 2000 a détourné l'attention de la SIF

21.37 Comme nous l'avons dit, le problème du passage à l'an 2000 qui, par l'ampleur des ressources qu'il a exigées, et l'urgence de le régler, a empêché la SIF d'être mise en oeuvre dans ce qu'on aurait généralement considéré être un ordre logique — c'est-à-dire, déterminer en premier lieu la philosophie ou le cadre global de gestion, puis la structure d'information comptable et, enfin, les systèmes nécessaires pour les appuyer.

21.38 Le problème du passage à l'an 2000 a incité la plupart des ministères à mettre rapidement en oeuvre de nouveaux systèmes financiers, ce qui fait que ces systèmes continuent généralement de traiter les opérations selon l'ancienne méthode et qu'ils sont toujours raccordés à l'ancien Système central de comptabilité. Par conséquent, la mise en oeuvre rapide de ces systèmes provisoires n'a pas permis de revoir à fond les processus. Les systèmes intégrés modernes exigent habituellement que la réingénierie se fasse en premier lieu.

Les ministères ne font que commencer à planifier sérieusement

21.39 Pour mettre en oeuvre la SIF, nous nous serions attendus à trouver des équipes spéciales chargées de la mise en oeuvre et composées de personnes possédant des compétences dans les systèmes, la gestion financière et la gestion du changement, de même que des responsables de la gestion des programmes. Seuls cinq des 24 ministères que nous avons étudiés possédaient de telles équipes mixtes.

21.40 Au cours de l'enquête que nous avons menée, la plupart des ministères ont

Le problème du passage à l'an 2000 a empêché la SIF d'être mise en oeuvre dans ce qu'on aurait généralement considéré être un ordre logique.

Seul un des 24 ministères que nous avons étudiés possédait un plan qui tenait compte des changements nécessaires pour instaurer la nouvelle philosophie de gestion.

Nous avons examiné les Rapports sur les plans et les priorités des ministères pour 1999-2000 et n'avons trouvé que peu de mentions de la Stratégie d'information financière.

indiqué qu'ils prévoient terminer la préparation de leur plan de mise en oeuvre de la SIF à la fin de 1999 ou au début de 2000. Selon les premières indications que nous possédons, ces plans seront axés sur l'élaboration et la mise en oeuvre d'interfaces avec les nouveaux systèmes centraux de comptabilité ainsi que sur l'analyse et la mise en oeuvre des nouvelles politiques de comptabilité d'exercice. Seulement deux des ministères ont répondu qu'ils avaient évalué les risques associés à la mise en oeuvre de la SIF.

21.41 La gestion du changement est importante, car elle porte sur la façon d'inciter les gestionnaires à utiliser l'information financière fondée sur la comptabilité d'exercice dans leur prise de décisions quotidienne. Cependant, dans les cas où elle a été prise en considération dans le processus de planification, on a mis l'accent sur la formation nécessaire à l'utilisation des nouveaux systèmes et de la comptabilité d'exercice. Seul un des 24 ministères que nous avons étudiés possédait un plan qui tenait compte des changements nécessaires pour instaurer la nouvelle philosophie de gestion.

Moins de deux ans avant l'échéance

21.42 Il reste moins de deux ans avant l'échéance annoncée publiquement pour la mise en oeuvre de la SIF, soit avril 2001. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor s'attendent à ce que, à cette date, tous les systèmes financiers des ministères soient raccordés aux nouveaux systèmes centraux de comptabilité et à ce que les politiques comptables nécessaires à la préparation des états financiers au niveau sommaire, selon la méthode de comptabilité d'exercice, pour l'ensemble du gouvernement pour l'exercice 2001-2002, soient prêtes. Cependant, pour susciter le changement profond de philosophie de gestion qu'exigent la SIF et la fonction de contrôleur, le Secrétariat nous a signalé récemment qu'il préparerait les gestionnaires le plus possible jusqu'en

avril 2001, qu'il utiliserait l'exercice 2001-2002 comme année de base et qu'il apporterait ensuite des améliorations progressives.

21.43 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont signalé que six ministères menaient des projets pilotes liés à la fonction de contrôleur. Le Secrétariat mène actuellement des discussions en vue d'intégrer un volet de changement de philosophie de gestion à la mise en oeuvre de la fonction de contrôleur. Dans sa présentation devant la Commission européenne, en avril 1999, le Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général a déclaré que le Secrétariat souhaitait une modernisation importante des ministères pilotes et qu'il s'attendait à des résultats visibles à l'automne 2001, moment où il prévoit que ses responsabilités en matière de fonction de contrôleur seront en place. Cependant, il a déclaré aussi qu'il faudra de sept à dix ans avant que tous les secteurs du gouvernement aient instauré une fonction de contrôleur moderne.

21.44 La mise en oeuvre intégrale de la SIF dans les ministères et organismes — les nouveaux systèmes financiers, les nouvelles règles comptables et l'utilisation d'une information financière de meilleure qualité pour la gestion — est la responsabilité du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme. À cet égard, nous pensons que ces responsables doivent faire de la mise en oeuvre intégrale de la SIF une priorité dans leur organisation. Nous avons examiné les rapports sur les plans et les priorités des ministères pour 1999-2000 et n'avons trouvé que peu de mentions de la Stratégie d'information financière. Comme la SIF est un outil clé pour fournir de l'information financière sur la gestion des programmes, il serait raisonnable de s'attendre à ce que les ministères prennent un engagement public à l'égard de la SIF dans le *Rapport sur les plans et les priorités* qu'ils doivent déposer au Parlement au printemps 2000.

21.45 La planification est essentielle.

La mise en oeuvre de la SIF exige une « fin » bien définie et bien comprise, à savoir ce que sera le futur environnement de gestion financière, une stratégie de gestion du changement pour guider les gestionnaires qui devront adopter une façon plus moderne de gérer, ainsi que les systèmes financiers et les politiques comptables nécessaires pour appuyer ce futur environnement. Un seul ministère parmi ceux que nous avons étudiés avait planifié la mise en oeuvre de la SIF de la sorte.

21.46 Il est important que la planification de la SIF dans les ministères démarre dès maintenant si l'on veut en assurer la mise en oeuvre réussie. Comme nous l'avons dit, la mise en oeuvre va bien au-delà des raccordements aux nouveaux systèmes centraux de comptabilité. Elle exigera du temps. La mise sur pied d'une équipe et d'une infrastructure de projet dans un ministère peut prendre plusieurs mois. La délimitation de l'étendue du projet, la préparation des analyses nécessaires et la planification peuvent nécessiter quelques mois de plus. L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques comptables peuvent exiger un an de travail.

21.47 Comme le montre la pièce 21.3, d'après les résultats d'un projet pilote préproduction, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) s'attend à ce que la mise en place d'interfaces pour le raccordement des nouveaux systèmes financiers d'un ministère aux nouveaux systèmes centraux prenne un minimum de neuf mois après qu'une équipe ait été nommée et se soit mise à l'oeuvre, si le projet est contrôlé rigoureusement. Les essais des interfaces entre les ministères et les nouveaux systèmes centraux devront être coordonnés avec TPSGC et tenir compte de la logistique et du calendrier des autres ministères qui doivent tester les leurs au même moment. TPSGC a indiqué que le temps nécessaire pourrait être moindre

dans les cas où un ministère peut utiliser des interfaces existantes, qui n'ont pas à être modifiées.

21.48 Enfin, changer la philosophie de gestion financière d'un ministère peut prendre facilement jusqu'à deux ans, voire davantage s'il faut apporter d'importants changements organisationnels ou si l'analyse des compétences requises à l'avenir par rapport à celles qui sont en place maintenant montre qu'il faudra recruter de nouveaux employés. Neuf des 24 ministères que nous avons étudiés n'étaient pas en mesure de nous fournir des données sommaires sur les compétences de leur personnel financier.

21.49 Le travail décrit dans les quelques paragraphes précédents représentera une tâche titanesque pour les ministères qui comptent adopter la SIF en 2001. Si l'impulsion suscitée par le problème de l'an 2000 est maintenue, il peut être possible de mettre en oeuvre des systèmes financiers conformes à la SIF et des politiques de comptabilité d'exercice.

Il est important que la planification de la SIF dans les ministères démarre dès maintenant si l'on veut en assurer la mise en oeuvre réussie.

Pièce 21.3

Raccordement aux systèmes centraux : étapes clés

Les étapes clés, et les exigences connexes, pour le raccordement des systèmes financiers ministériels aux systèmes centraux sont les suivantes :

30 juin

- Protocole d'entente avec le groupe de concertation
- Comité directeur
- Équipe chargée du projet
- Caractéristiques
- Plan de mise en oeuvre
- Début des travaux de codage

1^{er} septembre

- Essais en cours

Novembre à décembre

- Début et fin des essais complets

31 janvier

- Approbation des résultats des essais et décision de procéder à la mise en oeuvre le 1^{er} avril

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Le Secrétariat a demandé à 23 ministères de se raccorder aux nouveaux systèmes centraux en avril 2000. Ces ministères disposent maintenant de moins que le temps minimum prévu pour mettre en place leurs interfaces.

On n'a pas encore fourni aux agents financiers d'incitatifs convaincants pour les aider à encourager les gestionnaires et les cadres à modifier leurs pratiques de gestion traditionnelles.

Cependant, les ministères ne doivent pas perdre de vue le fait que la SIF va bien au-delà des systèmes et des politiques. Nous craignons que les ministères ne se reposent sur leurs lauriers et ne déploient pas les efforts nécessaires pour établir leurs besoins opérationnels et modifier leur philosophie de gestion afin de profiter pleinement des avantages de la SIF.

21.50 Le Secrétariat a demandé à 23 ministères de se raccorder aux nouveaux systèmes centraux en avril 2000. Le choix des ministères n'était toujours pas finalisé au début d'août 1999. Les représentants du gouvernement ont dit comprendre les risques que pose le raccordement malgré le non-respect de l'échéance du 30 juin (voir la pièce 21.3). Ces représentants nous ont en outre indiqué que le raccordement d'au moins une partie des 23 ministères réduira la charge de travail en 2001, et réduira donc le risque global.

21.51 Nous craignons que ces ministères ne disposent maintenant de moins que le temps minimum prévu pour mettre en place leurs interfaces. Si ces échéances plus serrées ne sont pas respectées, le risque est très élevé qu'il s'ensuive une réaction en chaîne sur le calendrier de mise en oeuvre de la SIF en 2001. Les principales échéances pour le raccordement des systèmes des ministères aux nouveaux systèmes centraux en 2001 commencent en juin 2000. Pour maintenir l'impulsion nécessaire et assurer le succès de la SIF, il sera essentiel de continuer d'assurer une gestion rigoureuse du projet et des risques pendant ce processus.

La SIF est considérée à tort comme un simple exercice comptable

21.52 Nous avons constaté que, dans tous les ministères, la mise en oeuvre de la SIF était dirigée par les services des finances ou les services intégrés qui seront responsables de fournir aux organismes centraux l'information sommaire établie

selon la méthode de la comptabilité d'exercice nécessaire pour produire les états financiers d'ensemble du gouvernement en 2001-2002. Jusqu'à maintenant, le projet n'est ni parrainé par la haute direction, ni appuyé par les gestionnaires des programmes. Pour dissiper l'image voulant que la SIF soit un simple exercice comptable, nous nous serions attendus à ce que la haute direction parraine le projet ou à ce que le secteur des programmes (secteur opérationnel des ministères) y participe. Les résultats de notre enquête montrent que seuls quatre ministères sur 24 ont un groupe chargé de parrainer le projet, groupe qui compte des membres en dehors des services des finances et des services intégrés. Dans cinq autres ministères, il y a eu des communications avec les membres de la haute direction et les gestionnaires des programmes, mais ceux-ci ne jouent pas encore de rôle actif.

21.53 Par conséquent, dans la plupart des ministères, l'accent est mis actuellement sur le raccordement des nouveaux systèmes financiers aux systèmes centraux de la SIF et sur la mise en oeuvre des politiques de comptabilité d'exercice d'ici avril 2001 afin de répondre aux besoins de rapports externes. Dans les 24 ministères qui ont fait l'objet de notre enquête, les nouveaux systèmes financiers ont été conçus en grande partie pour remplacer les anciens systèmes et processus financiers. Par conséquent, pour le moment, ils ne fournissent que de l'information limitée sur la gestion des programmes.

21.54 Les agents financiers de plusieurs des ministères que nous avons vérifiés trouvent difficile de faire adhérer les gestionnaires opérationnels et les cadres supérieurs à la SIF, car ils ont du mal à les convaincre de ses avantages. On n'a pas encore fourni aux agents financiers d'incitatifs convaincants pour les aider à encourager les gestionnaires et les cadres à modifier leurs pratiques de gestion traditionnelles.

21.55 Le message qu'il faut communiquer aux gestionnaires des programmes est que, grâce à la vision globale de la SIF, ils disposeront d'une information financière établie selon la comptabilité d'exercice qui sera plus pertinente, plus fiable et plus actuelle, qu'ils pourront utiliser pour :

- effectuer des comparaisons et des analyses des tendances d'une période à l'autre;
- obtenir de l'information sur le coût des programmes pour :
 - prendre des décisions relatives aux frais d'utilisation et au recouvrement des coûts;
 - planifier les activités;
 - préparer des rapports sur le rendement;
 - analyser d'autres modes de prestation des services;
 - analyser les partenariats entre le secteur public et le secteur privé;
- assurer la gestion des immobilisations, y compris l'entretien et l'entretien préventif;
- comparer les possibilités de faire ou de faire faire;
- comparer les possibilités de location ou d'achat;
- assurer la gestion des stocks.

21.56 Cependant, même avec les nouveaux systèmes financiers, l'information de gestion laisse toujours à désirer. Plusieurs ministères ont indiqué que leurs nouveaux systèmes « à la fine pointe de la technologie » ne permettaient pas de fournir aux gestionnaires des rapports utiles. Même si l'information financière est généralement disponible par centre de responsabilité, l'information sur le coût des programmes ne l'est habituellement pas. Par exemple, les

ministères ne sont toujours pas en mesure de fournir de l'information réelle fiable sur le coût de projets comme la SIF ou l'an 2000. Parmi les 24 ministères qui ont fait l'objet de notre enquête, onze nous ont fourni des estimations partielles des coûts liés à la SIF. Cependant, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés que les ministères n'étaient pas tenus de comptabiliser séparément les coûts de la SIF, et qu'ils ne leur avaient pas fourni non plus de méthode pour les calculer. Le Secrétariat indique qu'il faudrait un projet spécial pour réunir et analyser les coûts liés à la SIF. Nous pensons que la saisie régulière d'information fiable sur les coûts est nécessaire à une prise de décisions efficace et qu'elle devrait faire partie intégrante de la SIF.

21.57 Les ministères et leurs sous-ministres devraient faire de la mise en oeuvre de la SIF une priorité et prendre un engagement public à cet effet dans leur rapport sur les plans et les priorités au printemps de l'an 2000.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le contenu du rapport des plans et priorités d'un ministère est la prérogative de l'administrateur général. Ces documents sont principalement destinés à exprimer des engagements envers les Canadiens, mais le Secrétariat encourage également l'inclusion des engagements importants en vue d'améliorer la gestion.

21.58 Les ministères devraient désigner un parrain de la SIF au niveau supérieur, soit une personne en mesure de promouvoir la SIF au-delà du secteur des finances.

21.59 Les ministères devraient établir immédiatement des équipes spéciales de mise en oeuvre de la SIF, composées de personnes ayant des compétences dans les systèmes, la comptabilité et la gestion du changement, de même que de gestionnaires de programmes.

Même avec les nouveaux systèmes financiers, l'information de gestion laisse toujours à désirer.

Les initiatives de portée gouvernementale exigent un leadership vigoureux, particulièrement à l'approche des échéances.

21.60 Les ministères devraient lancer une campagne de sensibilisation à la SIF à l'intention des gestionnaires opérationnels et des cadres supérieurs, montrant comment la SIF les aidera à gérer dans l'environnement futur de l'administration fédérale.

21.61 Les ministères devraient élaborer immédiatement des plans couvrant tous les aspects de la mise en oeuvre de la SIF. Ces plans devraient inclure :

- **une description du futur environnement de gestion financière du ministère;**
- **un échéancier complet ainsi qu'un plan et une stratégie pour :**
 - **raccorder le système financier du ministère aux systèmes centraux de la SIF;**
 - **déterminer et mettre en oeuvre les politiques et procédures de comptabilité d'exercice nécessaires pour produire des états financiers ministériels vérifiables;**
 - **assurer la transition du ministère au futur environnement de gestion financière. Cela devrait inclure :**
 - **une analyse des écarts entre l'environnement actuel et l'environnement futur en ce qui a trait à la prise de décisions et aux processus opérationnels;**
 - **un plan de communication pour accroître la sensibilisation à la SIF et établir une consultation bilatérale;**
 - **une analyse de la formation nécessaire et un plan de formation;**

- **une analyse des compétences et de la capacité des ressources humaines.**

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Les recommandations aux ministères des paragraphes 21.58 et 21.61 sont conformes à l'orientation adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en janvier 1999, intitulée La stratégie d'information financière au gouvernement fédéral canadien : Guide de mise en oeuvre. Le Secrétariat suivra l'évolution de la situation dans les ministères.

Leadership, gestion et surveillance exercés par le Secrétariat du Conseil du Trésor

La façon dont le Secrétariat a traité le problème de l'an 2000 constitue un précédent sur le plan du leadership

21.62 Les initiatives de portée gouvernementale exigent un leadership vigoureux, particulièrement à l'approche des échéances. Le gouvernement a fait preuve d'un tel leadership pour régler le problème du passage à l'an 2000. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a exercé un leadership plus vigoureux avec l'appui du Bureau du vérificateur général et du Comité des comptes publics.

21.63 Dans son rapport de novembre 1997 sur les travaux de vérification de l'état de préparation à l'an 2000 menés par le vérificateur général, le Comité des comptes publics a reconnu ce qui suit :

La responsabilité est une question de la plus haute importance pour le comité. Pour pouvoir prendre des mesures efficaces pour obtenir des résultats satisfaisants, il y a beaucoup de mérite à avoir un ministre qui soit capable d'assumer la responsabilité de la résolution des problèmes. Lorsqu'on sait qui est responsable, on sait qui est en mesure de prendre des décisions et d'y donner suite. On sait également à qui il faut s'en remettre.

21.64 Au cours des audiences, le Comité s'est fait dire qu'il incombait aux ministères de voir à ce que leurs systèmes soient prêts pour l'an 2000. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait pour tâche de donner des conseils et de montrer la voie à suivre à l'échelle du gouvernement, notamment en ce qui concerne la quête de solutions à des problèmes communs.

21.65 Le Comité des comptes publics croit qu'un tel partage des responsabilités pourrait convenir dans des circonstances normales mais que, dans ce cas, un plus grand dynamisme de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor serait nécessaire. Le Comité a admis que le Secrétariat devrait donc transcender son rôle de chef de file et de facilitateur et effectuer des interventions stratégiques là où cela s'impose.

21.66 En réponse aux recommandations du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères et organismes ont accordé une priorité plus grande à la recherche de solutions au problème du passage à l'an 2000. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a recensé les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale et institué un processus de rapports mensuels de l'état de préparation. De plus, des fonds supplémentaires ont été mis à la disposition des ministères pour leur permettre d'obtenir les ressources nécessaires à la solution du problème de l'an 2000.

21.67 Ces mesures dynamiques du Secrétariat ont aidé à accroître le rythme des mesures prises par les ministères pour régler le problème du passage à l'an 2000. Nous soulevons ce précédent parce que nous pensons que le Secrétariat devrait appliquer à la SIF, au cours des mois et des années critiques qui s'en viennent, certaines des leçons apprises à cette occasion.

La mise en oeuvre de la SIF : une course à obstacles

21.68 Au cours des premières étapes du projet de la SIF, l'accent a été mis en majeure partie sur la création d'un cadre global de comptabilité et de contrôle et sur l'élaboration de nouveaux systèmes centraux. La mise en oeuvre dans les ministères devait avoir lieu de façon ordonnée, au cours des trois dernières années du projet, à compter d'avril 1999. On prévoyait avoir terminé la mise en oeuvre intégrale de la SIF, y compris les systèmes, les politiques comptables et l'utilisation de l'information par les gestionnaires aux fins de la prise de décisions, en 2001-2002.

21.69 Malheureusement pour la SIF, la plupart des ministères ont dû devancer la mise en oeuvre des nouveaux systèmes financiers, dans le cadre de leur solution au problème du passage à l'an 2000. Cependant, comme les nouveaux systèmes centraux de la SIF et les politiques de comptabilité d'exercice n'étaient pas encore en place, les nouveaux systèmes financiers des ministères ont dû être raccordés à l'ancien Système central de comptabilité, fondé sur les pratiques comptables existantes. De nombreux ministères ont connu des problèmes initiaux de rapprochement entre leurs chiffres et ceux des systèmes centraux et certains ministères travaillent toujours à stabiliser ces systèmes provisoires.

21.70 De plus, la planification de la SIF a été reléguée au second rang dans les ministères en raison de l'accent mis sur le problème du passage à l'an 2000 des systèmes essentiels à leur mission. Les principales ressources ministérielles ont été affectées au problème de l'an 2000 et n'étaient par conséquent pas disponibles pour la planification de la SIF.

21.71 Comme le problème du passage à l'an 2000 est pratiquement résolu, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères s'attaquent maintenant au raccordement de tous les systèmes

La mise en oeuvre de la SIF dans les ministères devait avoir lieu de façon ordonnée, au cours des trois dernières années du projet, à compter d'avril 1999.

On prévoyait avoir terminé la mise en oeuvre intégrale de la SIF en 2001-2002.

Les sous-ministres sont responsables de la mise en oeuvre de la SIF dans leurs ministères, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de fournir le cadre général de la SIF.

Le gouvernement fait maintenant face à des délais serrés pour respecter l'échéance de la SIF.

financiers des ministères aux systèmes centraux de la SIF et à la mise en place des nouvelles politiques de comptabilité d'exercice pour qu'ils puissent être utilisés le 1^{er} avril 2001.

21.72 Comme nous l'avons dit au paragraphe 21.42, la dernière phase de mise en oeuvre de la SIF, et la plus importante — l'utilisation d'une information financière de meilleure qualité par les gestionnaires pour la prise de décisions — est considérée comme devant s'étaler sur une plus longue période et exige un changement de philosophie de gestion.

La SIF en est à une étape critique — le moment est venu de mettre les bouchées doubles

21.73 Les sous-ministres sont responsables de la mise en oeuvre de la SIF dans leurs ministères, mais il est clair que le Secrétariat du Conseil du Trésor et son Bureau du projet SIF sont responsables de fournir le cadre général de la SIF, comme les objectifs et les échéanciers que les ministères doivent respecter pour mettre en oeuvre leurs éléments particuliers. De plus, le Secrétariat est chargé de gérer la mise en oeuvre globale de la SIF, de surveiller les progrès réalisés par les ministères dans la mise en oeuvre de la SIF selon le cadre, et d'en rendre compte.

21.74 Ces responsabilités fondamentales du Secrétariat du Conseil du Trésor, avec lesquelles nous sommes d'accord, sont déjà reconnues et décrites clairement dans le « Livre de la SIF » du gouvernement. Ce document décrit les objectifs du projet SIF, sa vision, sa mission et ses tactiques et fournit de l'information sur la structure de régie. Les rôles et les responsabilités du Secrétariat concernant la SIF sont décrits comme suit :

- « La Stratégie d'information financière est une initiative à l'échelle du gouvernement à laquelle participent tous

les organismes centraux et les ministères. »

- « Le Bureau de la SIF au SCT gère et coordonne l'élaboration et la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et organismes centraux et relève du sous-contrôleur général. »

- « Il incombe également au Bureau de la SIF au SCT de servir de chef de file à l'échelle de l'administration publique pour la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière. Un des principaux aspects de cette coordination interministérielle complexe est de réussir la mise en oeuvre de la SIF. »

- « Il lui incombe d'élaborer et de surveiller le plan directeur de mise en oeuvre de la SIF, qui comprend tous les volets de la SIF. Il assurera également le suivi de la planification de l'état de préparation des ministères. De plus, il est chargé de la stratégie globale de communication de la SIF. »

- « Le Bureau [de la SIF] facilite et coordonne la mise en oeuvre dans les ministères. Il informe ces derniers des modifications à apporter aux politiques et systèmes financiers en préparation de l'application de la SIF. Le Bureau de la SIF au SCT veille à ce que les stratégies d'apprentissage et les programmes de formation nécessaires soient instaurés en vue de la transition vers les changements découlant de la mise en oeuvre de la SIF. »

21.75 Le gouvernement fait maintenant face à des délais serrés pour respecter l'échéance de la SIF. La mise en oeuvre réussie de toutes les phases de la SIF exige un leadership vigoureux immédiat au niveau central. Nous pensons que les pratiques de gestion du projet SIF du Secrétariat du Conseil du Trésor doivent être renforcées en priorité, de la façon résumée ci-dessous. Ces suggestions sont conformes aux responsabilités fondamentales du Secrétariat, énoncées dans le Livre de la SIF (voir le paragraphe 21.74), à l'approche adoptée

pour résoudre le problème du passage à l'an 2000 (voir les paragraphes 21.62 à 21.67), à l'élaboration et à la mise en oeuvre de nouveaux systèmes centraux par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (voir le paragraphe 21.93), et aux résultats d'un examen de l'Initiative des systèmes partagés par le propre Bureau du Dirigeant principal de l'information du gouvernement (voir le paragraphe 21.108).

21.76 La gestion du projet SIF doit être renforcée pour que le projet puisse avancer. À la fin de juillet 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor a renforcé son bureau du projet SIF en y affectant à temps plein des cadres supérieurs et plus de ressources humaines et financières. Nous louons cette mesure car, à notre avis, les ressources du Bureau du projet SIF n'auraient pas été suffisantes pour surveiller efficacement les progrès des ministères. Avant ce changement récent, le Bureau du projet SIF était composé d'un petit groupe de trois ou quatre employés qui étaient chargés de gérer et de coordonner l'ensemble du projet SIF. Le Bureau du projet tirait également parti, au besoin, de l'expertise d'autres secteurs du Secrétariat pour des projets particuliers, comme l'élaboration des politiques comptables et la stratégie de formation. En outre, le personnel des ministères prêtait assistance au Bureau du projet SIF en lui faisant part des leçons apprises. Cependant, à cette étape critique de la mise en oeuvre de la SIF et vu l'échéance qui approche à grands pas, il est sage d'y consacrer plus de ressources.

21.77 Nous pensons également que pour relever les défis de taille qui se présenteront au cours des mois et des années à venir, il faudra aussi une équipe centrale plus proactive au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau du projet SIF devra disposer de fonds supplémentaires pour la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et exercer une plus grande influence à cet

égard. Des fonds ont récemment été octroyés aux groupes de concertation qui prévoient l'établissement des interfaces communes requises par les ministères participants pour le raccordement avec les systèmes centraux de la SIF en avril 2000. Cependant, le Secrétariat ne peut pas encore offrir aux ministères de ressources financières ou humaines pour les inciter à agir plus rapidement ou à résoudre les problèmes au niveau ministériel.

21.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit envisager d'adopter une capacité d'intervention pour la SIF semblable à celle qu'il a utilisée pour s'attaquer au problème du passage à l'an 2000. Souvent, les petits ministères et organismes n'ont pas à l'interne les systèmes et les compétences en matière de politiques et accueilleraient bien volontiers l'aide directe du Secrétariat. En outre, il y a pénurie de compétences en gestion de projet dans l'administration fédérale et le Secrétariat pourrait aider les ministères à obtenir l'aide dont ils ont besoin dans ce domaine.

21.79 La gestion globale du projet doit être renforcée pour garantir la mise en oeuvre réussie de la SIF. D'après notre examen, nous pensons que les pratiques de gestion du Bureau du projet SIF doivent comprendre ce qui suit :

- Mettre en place et tenir à jour un plan maître de la SIF, modifié et pleinement intégré, dont le Bureau du projet SIF pourrait se servir pour sa gestion. Le plan utilisé actuellement par le Bureau du projet SIF a été approuvé au début de 1997 et ne reflète pas les conditions actuelles.
- Renforcer le processus permanent de gestion des risques pour l'ensemble de la SIF. Le Bureau du projet SIF a participé avec TPSGC à la gestion des risques associés aux travaux pilotes sur les nouveaux systèmes centraux et pourrait tirer parti de cette expérience pour concevoir un processus semblable pour l'ensemble de la SIF.

La gestion globale du projet doit être renforcée pour garantir la mise en oeuvre réussie de la SIF.

**Les cadres supérieurs
doivent faire connaître
les avantages de
la SIF.**

- Obtenir du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères des engagements documentés et établissant les objectifs, les échéanciers, les plans, les rôles et les responsabilités de tous les aspects de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères. Le Bureau du projet SIF s'attend à ce que TPSGC exige des protocoles d'entente pour le raccordement des systèmes financiers des ministères aux nouveaux systèmes centraux, mais ces protocoles seront probablement limités en étendue et en durée et ne couvriront probablement pas tous les aspects de la mise en oeuvre de la SIF.

- Obliger les ministères à soumettre des plans de mise en oeuvre de la SIF et à rendre compte régulièrement de l'état de la mise en oeuvre de la SIF. Le Secrétariat du Conseil du Trésor se sert actuellement de la présence aux réunions des groupes de concertation comme méthode de suivi des mesures prises par les ministères. Cependant, ces réunions portent en majeure partie sur les questions de mise en oeuvre des systèmes en général et ne fournissent pas un aperçu suffisamment détaillé de la situation individuelle des ministères.

- Créer un cadre de rapport pour permettre au Bureau du projet SIF de surveiller l'état et le coût de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères de façon pratique et constructive. Deux questionnaires, l'un sur l'état de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et l'autre sur les coûts, ont été

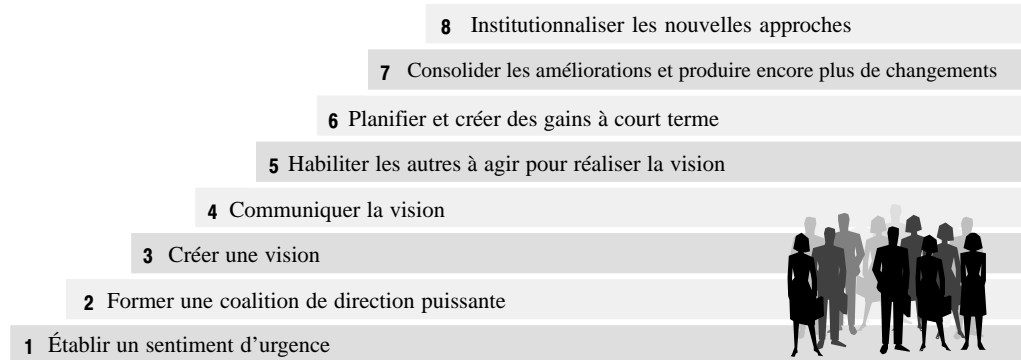
préparés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais au 31 août 1999, ils n'avaient pas encore été envoyés aux ministères et organismes.

- Fournir un modèle de gestion du changement et aider les ministères qui s'efforcent d'instaurer une nouvelle philosophie de gestion (voir à la pièce 21.4 un point de vue sur la gestion du changement).

21.80 Il faut commencer dès maintenant à faire connaître les avantages de la SIF. Les cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor et des principaux ministères doivent faire connaître les avantages de la SIF. Plus particulièrement, ils doivent faire en sorte que la haute direction des ministères et des organismes comprenne parfaitement la SIF et son rapport avec la fonction de contrôleur, et l'importance d'attacher une priorité élevée à sa réussite. Jusqu'à maintenant, les mesures de promotion de la SIF aux niveaux supérieurs ont été peu nombreuses. Les représentants du Secrétariat ont indiqué qu'ils prévoyaient s'y mettre après avoir réglé la question de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, prévue pour la fin de 1999. Cela veut donc dire que la promotion de la SIF aux niveaux supérieurs, qui est absolument nécessaire, ne commencerait pas avant le début de l'an 2000. Cela pourrait bien être trop tard pour l'échéance de 2001.

Pièce 21.4

**Secteurs clés de leadership
pour la mise en oeuvre des
changements**



Source : Adapté du livre de John Kotter : Leading Change (Harvard Business School Press, 1996)

21.81 Les gestionnaires des programmes et la haute direction des ministères et des organismes ont besoin d'exemples évidents des avantages de la SIF. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est responsable de la mise en oeuvre globale de la SIF, est le mieux placé pour aider les ministères en cernant et en communiquant cette information à l'ensemble de l'administration fédérale. Mais il faut le faire sans tarder pour gagner l'adhésion des gestionnaires de programmes et des cadres supérieurs et amorcer le processus de gestion du changement.

21.82 Les agents financiers supérieurs à temps plein des ministères savent que les états financiers de l'ensemble du gouvernement doivent être préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice en 2001–2002. Comme fournisseurs de l'information exigée au niveau central pour produire ces états financiers, ils comprennent bien les raisons pour lesquelles les systèmes financiers et les politiques de comptabilité d'exercice doivent être en place à temps.

21.83 Cependant, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit poursuivre ses efforts en vue de modifier l'image que les gestionnaires des ministères ont de la SIF, soit celle d'« un simple exercice comptable », et mettre l'accent sur les avantages qu'elle leur offrira. Nous craignons que le fait de décrire la production des états financiers en 2001–2002 comme un objectif à court terme ne puisse que renforcer l'image de la SIF comme étant un exercice comptable. La SIF, dans sa totalité, ne sera pas une réussite si les gestionnaires des programmes continuent de la considérer simplement comme un exercice comptable conçu pour améliorer les états financiers du gouvernement plutôt que comme un outil susceptible de fournir à la direction de l'information financière de meilleure qualité pour la prise de décisions quotidienne.

21.84 Les directives aux ministères doivent être finalisées. Le 31 août 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas encore finalisé les politiques de comptabilité d'exercice pour la SIF. Le Secrétariat nous a informés que les normes comptables dans lesquelles sont énoncés les politiques et les principes comptables généraux de la comptabilité d'exercice ainsi que la norme sur les immobilisations seront finalisés en septembre 1999. Les ministères veulent obtenir plus de directives du Secrétariat sur d'autres aspects de la comptabilité d'exercice. À cet égard, les représentants du Secrétariat nous ont informés qu'ils prévoient diffuser un manuel de comptabilité d'ici la fin de décembre 1999.

21.85 Comme nous le décrivons au paragraphe 21.109, il reste encore à trouver la façon d'octroyer les crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Secrétariat prévoit terminer ses consultations en novembre 1999.

21.86 Le Secrétariat a élaboré un bon cadre de formation et la première phase de formation des agents financiers est en cours. D'autres cours, particulièrement à l'intention des gestionnaires de programmes et de la haute direction, seront offerts plus près de la date de mise en oeuvre de la SIF.

21.87 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait immédiatement instaurer, mettre en oeuvre, communiquer à l'ensemble de l'administration fédérale et tenir à jour un plan maître modifié et pleinement intégré pour la mise en oeuvre de la Stratégie d'information financière (SIF). Le plan devrait faire état des tâches qu'il est réaliste d'accomplir d'ici l'échéance d'avril 2001 ainsi que des échéances pour l'achèvement des autres aspects de la mise en oeuvre de la SIF.

21.88 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir immédiatement des ministères qu'ils s'engagent par

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit poursuivre ses efforts en vue de modifier l'image que les gestionnaires des ministères ont de la SIF, soit celle d'« un simple exercice comptable », et mettre l'accent sur les avantages qu'elle leur offrira.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas encore finalisé les politiques de comptabilité d'exercice pour la SIF.

Les systèmes centraux de la SIF ont fait l'objet d'un essai pilote réussi à l'automne de 1998 et ils ont été mis en oeuvre en avril 1999.

écrit à mettre en oeuvre tous les aspects de la Stratégie d'information financière.

21.89 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir et examiner les plans de mise en oeuvre de la SIF des ministères.

21.90 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir un cadre de rapport pour permettre au Bureau du projet SIF de surveiller l'état et le coût de mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et d'intervenir si des difficultés se présentent.

21.91 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager de fournir des fonds et des ressources supplémentaires aux ministères lorsque le besoin en est clairement établi.

21.92 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan de communication complet pour faire connaître la SIF aux cadres supérieurs et fournir des

directives et des conseils concernant la gestion du changement et les leçons apprises (par exemple, des études de cas).

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré un plan directeur pour la mise en oeuvre de la SIF au début de 1997, et il s'est depuis conformé aux principes de celui-ci. Au cours de l'été 1999, le Secrétariat a décidé de mettre davantage l'accent sur la mise en oeuvre de la Stratégie, en partie en lui affectant plus de ressources. Lors de la mise à jour du plan, le Secrétariat tiendra compte des recommandations du vérificateur général.

Les systèmes centraux de la SIF

Une gestion rigoureuse des risques et du projet a assuré la mise en oeuvre réussie des systèmes centraux de la SIF

21.93 Les systèmes centraux de la SIF ont fait l'objet d'un projet pilote réussi à l'automne de 1998 et la décision de les mettre en oeuvre a été prise en janvier 1999. La mise en oeuvre a été réalisée avec succès, selon l'échéance prévue, en avril 1999, et grâce aux efforts de toutes les parties intéressées, à peu près sans anicroches. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a documenté les principales leçons tirées de la mise en oeuvre de ces systèmes. Elles sont résumées à la pièce 21.5.

Le Bureau du projet SIF ne veut pas être submergé par la mise en oeuvre en 2001

21.94 Pour réduire le nombre de ministères qui se raccorderont aux nouveaux systèmes centraux de la SIF en 2001 et encourager le développement plus rapide des interfaces SIF des principaux groupes de concertation, on a demandé à certains ministères de mettre en oeuvre des systèmes financiers conformes à la SIF en avril 2000. Le choix des ministères n'avait toujours pas

Pièce 21.5

Systèmes centraux de la SIF : leçons apprises

Voici quelques-unes des principales leçons apprises au moyen de l'élaboration et de la mise en oeuvre des systèmes centraux :

- Les cadres supérieurs se sont engagés à appliquer le plan dans des protocoles d'entente.
- La gestion continue des risques et la participation active du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères pilotes étaient essentielles. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a récemment cerné certains problèmes liés à la transition et il s'efforce de les atténuer. Ces problèmes ont trait au rapprochement des règlements interministériels par les ministères qui n'ont pas mis en oeuvre la SIF et à l'établissement de la correspondance entre les codes ministériels et le plan comptable à l'échelle gouvernementale.
- Un plan de projet pleinement intégré, associant les efforts de toutes les parties, était important pour assurer le bon déroulement du projet.
- La communication continue de rapports sur l'avancement était essentielle.
- Les équipes se sont réunies régulièrement et parfois plus souvent lorsque le besoin s'en faisait sentir.
- On a communiqué les problèmes et réduit les risques de façon rigoureuse.
- Des critères d'évaluation préalablement établis indiquaient clairement aux diverses parties quelles étaient les attentes à l'égard de la mise en oeuvre.

été finalisé au début d'août 1999; au 31 août 1999, 23 ministères avaient été choisis.

21.95 Cependant, les représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous ont informés que, selon leur expérience de l'essai pilote, il faut un minimum de neuf mois uniquement pour mettre en place les interfaces avec les systèmes centraux de la SIF. La pièce 21.3 montre les principales dates de mise en oeuvre établies par le Ministère.

21.96 Comme nous l'avons dit aux paragraphes 21.50 et 21.51, le gouvernement a pris la décision de procéder au raccordement de ces 23 ministères en avril 2000, en se fondant sur une analyse des risques.

21.97 En avril 1999, 16 ministères se sont raccordés aux nouveaux systèmes centraux. Outre les 23 ministères qui doivent mettre en oeuvre les systèmes SIF en avril 2000, quelque 55 ministères et organismes devront eux aussi mettre en oeuvre les leurs en 2001. De plus, tous les ministères et organismes doivent avoir mis en oeuvre leurs politiques de comptabilité d'exercice en avril 2001.

21.98 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est inquiet du fait qu'un aussi grand nombre de ministères doivent mettre en oeuvre leurs systèmes et leurs politiques en même temps. Étant donné les exigences des essais et les autres ressources nécessaires, les représentants de l'entité peuvent s'occuper de la mise en oeuvre dans 30 à 35 ministères en une année. Il existe donc un risque très grand de surcharge, qui pourrait avoir un effet correspondant sur le calendrier global de mise en oeuvre de la SIF.

21.99 En outre, les anciens systèmes centraux de comptabilité ne sont financés que jusqu'à la fin de 2001-2002. Tout

retard exigerait le maintien de ces systèmes; il en résulterait pour le gouvernement un coût supplémentaire estimé à environ quatre millions de dollars par année.

21.100 Le raccordement des nouveaux systèmes des ministères aux nouveaux systèmes centraux représente un sous-ensemble relativement modeste de tous les aspects relatifs aux systèmes de la Stratégie d'information financière. La configuration des nouveaux systèmes des ministères pour répondre aux besoins d'information financière des ministères dans le cadre de la SIF représente la majeure partie du travail nécessaire en matière de systèmes.

Les groupes de concertation

Le gouvernement a accepté officiellement sept systèmes financiers

21.101 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé une « Initiative de systèmes partagés » pour réduire le nombre de systèmes administratifs importants utilisés dans l'administration fédérale canadienne. Ces systèmes partagés comprennent des systèmes utilisés dans les secteurs des ressources humaines, des finances, de la gestion du matériel et de l'administration. Le gouvernement a accepté officiellement sept systèmes financiers, ce qui représente une réduction par rapport aux 30 systèmes utilisés auparavant, parmi lesquels les ministères pouvaient choisir en fonction de leur taille et de leurs besoins opérationnels.

21.102 Le gouvernement a créé pour chacun des systèmes financiers partagés des groupes de concertation (ou regroupements) au sein desquels les représentants des ministères qui mettent en oeuvre le même système financier peuvent discuter de questions liées à leur système et élaborer et partager des solutions communes.

**Travaux publics
et Services
gouvernementaux
Canada est inquiet
du fait qu'un grand
nombre de ministères
doivent mettre en
oeuvre leurs systèmes
et leurs politiques en
même temps.**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment pris des mesures pour régler les problèmes associés à la gestion des groupes de concertation.

Nous pensons que le partage régulier des leçons apprises et de toute autre information utile pourrait accroître les avantages de l'Initiative des systèmes partagés.

Le rendement des groupes de concertation est mitigé

21.103 Jusqu'à maintenant, la gestion et les progrès des groupes de concertation ont été mitigés. Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment pris des mesures pour régler les problèmes associés à la gestion des groupes de concertation. Nous avons examiné le fonctionnement des groupes de concertation du Système financier ministériel commun (SFMC), d'Oracle Financials et du SAP.

21.104 Le groupe de concertation du SFMC est contrôlé de près par TPSGC, qui en est le principal membre et le fournisseur de services. Le système SFMC est conforme à la SIF et fournit une capacité de gestion financière de base. Le groupe de concertation du SFMC compte ajouter d'autres fonctions aux prochaines versions du système.

21.105 Le groupe de concertation d'Oracle Financials comprend quatre ministères de taille relativement égale, plus un certain nombre de ministères plus petits. Ces ministères travaillent bien ensemble et ont élaboré un plan quinquennal. L'objectif du groupe est que tous les ministères passent à une version de logiciel adaptée à la SIF et travaillent dans le but ultime d'adopter une plateforme d'application commune.

21.106 Le groupe de concertation du SAP est composé de 15 ministères. Jusqu'au début de 1998, la coordination au niveau supérieur laissait à désirer. Depuis lors, un comité directeur composé de sous-ministres adjoints des 15 ministères et coprésidé par le sous-contrôleur général a été formé. Ce comité a reconnu la nécessité d'insuffler un leadership plus vigoureux au groupe de concertation, et on a recruté au début de 1999 un directeur à temps plein qui relève directement du sous-contrôleur général.

21.107 Jusqu'à tout récemment, les communications et le partage de l'expérience entre les groupes de concertation étaient faibles et étaient fonction des besoins. Nous pensons que le partage régulier des leçons apprises et de toute autre information utile pourrait accroître les avantages de l'Initiative des systèmes partagés.

21.108 Le bureau du Dirigeant principal de l'information (DPI) a examiné au début de 1999 l'Initiative des systèmes partagés, y compris les systèmes financiers partagés. Les principales constatations de son rapport de mai 1999 font état d'un leadership très limité dans l'ensemble de l'administration fédérale, de l'absence d'un cadre de gestion, de l'absence de planification stratégique et opérationnelle aux niveaux supérieurs des ministères et des organismes, de certains problèmes de financement et de l'absence de surveillance continue du rendement de l'Initiative. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare un plan d'action pour donner suite à ces constatations et le DPI a créé un comité directeur des systèmes partagés.

Suivi des chapitres sur la SIF et du Rapport du Comité des comptes publics

21.109 Après la publication du chapitre 18 de notre rapport de 1998 au Parlement et du Rapport du Comité des comptes publics sur ce chapitre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un document décrivant des scénarios en vue de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice qui servira de point de départ aux consultations avec les parties intéressées. Le document fait l'objet d'un examen à l'interne avant d'être diffusé en vue de consultations externes. Le Secrétariat prévoit terminer ses consultations en novembre 1999, et il décidera alors de la ligne d'action à adopter.

21.110 Le Comité des comptes publics a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'état de mise en oeuvre de la SIF dans l'administration fédérale, rende régulièrement compte au Parlement des progrès réalisés en signalant tout obstacle majeur au respect de l'échéance de 2001. Le Secrétariat a indiqué qu'il rendrait compte au Parlement dans le *Rapport sur le rendement* de l'automne. À notre connaissance, aucun autre rapport sur l'état de la mise en oeuvre n'a été déposé et aucune autre information n'a été communiquée au Parlement sur d'éventuels obstacles à la mise en oeuvre à temps de la SIF. En réponse à une demande du Président du Comité des comptes publics qui souhaitait connaître l'état de mise en oeuvre de la SIF, le Président du Conseil du Trésor a indiqué, en juillet 1999, qu'il faisait tout ce qui est possible pour mettre en oeuvre la SIF pour le 1^{er} avril 2001.

21.111 Le Comité des comptes publics a également demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de fournir régulièrement au Parlement des prévisions des coûts de la SIF, au fur et à mesure de la mise en oeuvre. Jusqu'à maintenant, aucun rapport sur les coûts n'a été déposé. Dans une lettre envoyée en juillet 1999, le Président du Conseil du Trésor indique que le Secrétariat prépare une enquête sur les coûts. Cependant, il n'a pas dit quand elle serait terminée.

21.112 Dans le chapitre 3 de son rapport d'avril 1997 au Parlement, le Bureau a rendu compte de la gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux. Étant donné sa relation avec la SIF, nous avons assuré le suivi des mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations de ce chapitre et nous en rendons compte dans le présent chapitre. Les recommandations détaillées du chapitre 3, les mesures prises par le gouvernement et notre évaluation de ces mesures sont présentées dans l'annexe.

En résumé, le gouvernement est en train de mettre en oeuvre la Stratégie d'information financière (SIF) qui, par ses objectifs, devrait répondre à bon nombre des recommandations de ce chapitre. Dans l'ensemble, cependant, nous pensons que le gouvernement doit faire davantage pour donner suite aux recommandations du chapitre. Il serait ainsi mieux en mesure de garantir que les objectifs de la SIF seront atteints.

Conclusion

21.113 Malgré une échéance qui est de moins de deux ans, les ministères ne font que commencer à mettre l'accent sur la SIF. Au moment de notre vérification, la plupart des ministères avaient mis en oeuvre de nouveaux systèmes financiers, mais il leur restait encore beaucoup de travail à faire pour préparer ces systèmes financiers et mettre en oeuvre les politiques de comptabilité d'exercice nécessaires afin de répondre aux exigences de la SIF. Les stratégies visant à préparer les gestionnaires à utiliser l'information fournie par la SIF pour renforcer la prise de décisions ne sont pas encore en place. Nous craignons également que la SIF ne soit pas jugée prioritaire par les cadres supérieurs.

21.114 À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui assure la gestion globale de la SIF, doit faire preuve d'un leadership plus vigoureux pour amener la SIF à terme. Plus particulièrement, le Bureau du projet SIF devra mettre en place et tenir à jour un plan de mise en oeuvre actuel et global, faire appel à des compétences appropriées en gestion des risques, surveiller la mise en oeuvre par les ministères et intervenir de façon constructive si des problèmes se présentent. De plus, il devra fournir aux ministères les politiques et les manuels comptables nécessaires (présentement en voie d'élaboration) et les aider à comprendre comment utiliser la SIF dans la gestion quotidienne.

Le Secrétariat prévoit terminer ses consultations sur l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice en novembre 1999, et il décidera alors de la ligne d'action à adopter.

Malgré une échéance qui est de moins de deux ans, les ministères ne font que commencer à mettre l'accent sur la SIF.

Il faut encourager les fonctionnaires dans l'ensemble de l'administration fédérale à utiliser de l'information financière plus actuelle et semblable à celle qu'utilise le secteur privé.

21.115 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a mené à bien l'élaboration et la mise en oeuvre des nouveaux systèmes centraux. TPSGC et ses principaux partenaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Revenu Canada, ont travaillé ensemble pour mener à bien un essai pilote préproduction de ces nouveaux systèmes. Le Ministère et ses partenaires ont établi un plan détaillé et une capacité de gestion des risques, surveillé les progrès réalisés et sont intervenus au besoin, et ils ont respecté les principales échéances fixées.

21.116 Certaines mesures ont été prises en réponse aux recommandations que nous avons formulées dans le chapitre 18 de notre rapport de 1998 et à celles que le Comité des comptes publics a formulées dans son rapport sur ce chapitre. Ces mesures n'ont pas encore toutes été mises

en oeuvre et nous continuerons d'en assurer le suivi et de rendre compte des progrès réalisés.

21.117 À notre avis, il est important de faire bénéficier la SIF de l'impulsion donnée dans l'ensemble de l'administration fédérale pour résoudre le problème du passage à l'an 2000. De nouveaux systèmes financiers et de nouvelles règles comptables doivent être mis en place au cours des deux prochaines années. Cependant, il ne faut pas crier victoire trop rapidement. Il faut encourager les fonctionnaires dans l'ensemble de l'administration fédérale à utiliser de l'information financière plus actuelle et semblable à celle qu'utilise le secteur privé que la SIF fournira pour la gestion quotidienne des programmes et la reddition de comptes.



À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient :

- d'évaluer l'état de préparation à la SIF d'une sélection de ministères;
- d'examiner la gestion générale de la SIF assurée par le Secrétariat du Conseil du Trésor;
- d'examiner la mise en oeuvre des nouveaux systèmes centraux;
- d'assurer le suivi d'autres questions importantes soulevées dans notre chapitre de septembre 1998 ainsi que des recommandations contenues dans le chapitre 3 du *Rapport du vérificateur général* d'avril 1997.

Étendue

La vérification a comporté un examen détaillé de la mise en oeuvre de la SIF dans sept ministères — Revenu Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Service correctionnel du Canada, Transports Canada, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Pêches et des Océans et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. En outre, dans le cadre de notre vérification annuelle des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons effectué une enquête sur la mise en oeuvre de la SIF dans 24 des plus gros ministères et organismes (y compris dans les ministères choisis pour un examen détaillé). Nous avons également examiné la gestion et les plans des groupes de concertation du SAP, d'Oracle Financials et du Système financier ministériel commun (SFMC).

Au niveau des organismes centraux, la vérification a comporté un examen de la gestion générale de la SIF assurée par le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que de l'essai pilote des systèmes centraux et de leur mise en oeuvre subséquente par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Critères

Les critères généraux de la vérification étaient les suivants :

Ministères

- L'approbation des projets des ministères comprend l'examen des risques cernés et des prévisions de coûts des projets.
- Les plans des ministères tiennent compte des répercussions de la SIF sur les politiques, les systèmes, les rapports, la vérification, la gestion des opérations et du changement (y compris le soutien de la direction, les communications, la formation, les rôles et les responsabilités).
- Les plans de mise en oeuvre de la SIF cernent les ressources requises et fournissent des plans de gestion détaillés des projets, des plans de mise en oeuvre des systèmes, des plans d'élaboration des politiques et des plans de gestion du changement.

Secrétariat du Conseil du Trésor

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor assure la gestion et le suivi du projet de la Stratégie d'information financière dans tous les ministères, particulièrement en ce qui a trait à la gestion continue des risques, à la préparation des ministères, à la formation, aux politiques et lignes directrices, et aux prévisions des coûts.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit un état régulier de la mise en oeuvre de la SIF au Parlement et au Comité des comptes publics.
- Le gouvernement assure le suivi des recommandations des chapitres précédents sur la Stratégie d'information financière, y compris celles sur l'octroi des crédits selon la méthode d'exercice, et y donne suite.

Groupes de concertation

- Les groupes de concertation possèdent les ressources nécessaires, ont un mandat clair et travaillent efficacement pour répondre aux exigences communes.

Systemes centraux de la SIF

- Le gouvernement assure le suivi des constatations des chapitres précédents sur la Stratégie d'information financière, y compris l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes centraux de la SIF, et y donne suite.

Ces critères sommaires ont été complétés par des critères secondaires plus précis qui ont été utilisés par l'équipe de vérification pour effectuer les travaux de vérification sur place.

Les critères de vérification ont été tirés essentiellement de la Liste de vérification de l'état de préparation des ministères du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est une liste générale de tâches qu'un comité interministériel a préparée à l'intention des ministères. Ces critères ont été complétés par des critères relatifs à la gestion du changement tirés de publications universitaires et professionnelles. D'autres critères liés à la gestion de l'ensemble de la SIF ont été établis à partir des recommandations contenues dans le Rapport du Comité des comptes publics au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Eric Anttila
Directeurs : David Willey et Marvin Schwartz

Olga Dupuis
Philippe Martineau
Martin Ruben

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Eric Anttila.

Annexe

Suivi des recommandations du chapitre 3 du *Rapport du vérificateur général d'avril 1997 au Parlement*

Conclusion générale : Le gouvernement est en train de mettre en oeuvre la Stratégie d'information financière (SIF) qui, par ses objectifs, devrait répondre à bon nombre des recommandations faites dans le chapitre 3 du *Rapport du vérificateur général d'avril 1997*. Dans l'ensemble, cependant, nous pensons que le gouvernement doit faire davantage pour donner suite aux recommandations du chapitre. Il serait ainsi mieux en mesure de garantir que les objectifs de la SIF seront atteints.

Recommandation	Mesure prise par le gouvernement	Évaluation de la mesure prise
Le gouvernement devrait renforcer sa capacité d'analyser et d'interpréter de façon continue, pendant l'année, l'information financière d'ensemble du gouvernement. (paragraphe 3.72)	Le gouvernement a établi un processus connu sous le nom de comité de revue financière qui est chargé de revoir l'analyse mensuelle des recettes fiscales. Du point de vue des dépenses, un protocole annuel officialise la comptabilisation continue des charges à payer et des provisions importantes. Par conséquent, l'état mensuel des opérations financières et <i>La Revue financière</i> sont désormais préparés selon les mêmes conventions de comptabilité d'exercice modifiée que les états financiers annuels. Les rapports financiers fournissent par conséquent une image beaucoup plus juste des résultats des opérations financières pendant tout l'exercice. De plus, un comité de revue des dépenses de niveau supérieur se réunit toutes les semaines pour discuter des nouvelles pressions et questions liées aux dépenses. Il est appuyé par des réunions de personnel et des contacts réguliers avec les ministères.	Les mesures prises par le gouvernement, particulièrement dans le domaine de l'analyse des dépenses de l'ensemble de l'administration fédérale, ne répondent pas entièrement à la recommandation faite dans le chapitre. Cependant, certains progrès ont été réalisés. Nous pensons toujours que cette capacité est essentielle pour que le gouvernement puisse préparer son budget annuel et ses prévisions mensuelles de dépenses et pour appuyer les autres affectations importantes de ressources et les processus d'évaluation.
Pour améliorer l'utilité et la crédibilité de l'information, le gouvernement devrait revoir sa stratégie de diffusion des états financiers au cours de l'exercice. (paragraphe 3.77)	Le gouvernement a conclu qu'il devrait continuer de produire des états financiers mensuels. En outre, le gouvernement a commencé à produire des états financiers mensuels qui comportent davantage de données présentées selon la comptabilité d'exercice et un état intermédiaire de l'actif et du passif.	En revoyant sa stratégie et en arrivant à la conclusion qu'il ne pouvait apporter de changements quant à la fréquence des résultats financiers intermédiaires, le gouvernement a répondu à la recommandation.
Pour que l'information soit présentée en temps opportun, les états financiers publiés au cours de l'exercice devraient l'être au plus tard un mois après la fin de la période. Après la mise en oeuvre intégrale de la Stratégie d'information financière, les états financiers vérifiés présentés dans le <i>Rapport financier annuel du gouvernement du Canada</i> devraient être publiés au plus tard trois mois après la fin de l'exercice, et les <i>Comptes publics du Canada</i> devraient être déposés au Parlement dès que possible par la suite. Le calendrier de publication des rapports annuels et mensuels devrait être rendu public à l'avance, de sorte que les utilisateurs puissent savoir quand s'attendre à obtenir de l'information financière. (paragraphe 3.79)	<p>Les résultats financiers mensuels et annuels pourront être publiés plus rapidement lorsque la Stratégie d'information financière, qui comprend la mise en oeuvre de systèmes financiers ministériels et centraux à la fine pointe de la technologie, sera intégralement mise en oeuvre en 2001–2002. Au cours de la période de transition de trois ans jusqu'à l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale, il faudra maintenir des systèmes et politiques parallèles, ce qui rendra extrêmement difficile la publication plus rapide de résultats, particulièrement des résultats mensuels.</p> <p>Le gouvernement s'engage à suivre le <i>Manuel sur la transparence en matière de finances publiques</i> du Fonds monétaire international, qui recommande que des états mensuels soient produits au plus tard le 20^e jour civil du 2^e mois suivant la fin de l'exercice.</p> <p>Les dates les plus tardives autorisées pour la publication du mensuel <i>La Revue financière</i> sont maintenant rendues publiques.</p>	<p>Bien que le gouvernement ait établi des cadres de rapport à l'avance, nous pensons qu'il serait possible de publier plus rapidement les états financiers mensuels, même avant la mise en oeuvre des systèmes comptables de la SIF. Le cadre actuel permet de publier plus tôt les rapports financiers ainsi que les résultats de notre vérification de ces rapports.</p> <p>Le gouvernement pourrait donc faire davantage pour donner suite à cette recommandation dès maintenant.</p>

La Stratégie d'information financière :
l'état de préparation des ministères

Recommandation	Mesure prise par le gouvernement	Évaluation de la mesure prise
<p>Le gouvernement devrait évaluer la capacité des services comptables des ministères et des organismes à mettre en oeuvre les nouveaux systèmes et la comptabilité d'exercice, et il devrait leur fournir des directives fonctionnelles précises, particulièrement en période de transition. (paragraphe 3.84)</p>	<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor a adopté un certain nombre de politiques comptables et donné des exposés et des ateliers à des membres du personnel, tant comptable que non comptable, des ministères et organismes. Lors des ateliers, le Secrétariat a dressé un inventaire des compétences des employés. L'information a été utilisée pour élaborer un cadre d'apprentissage de la SIF, y compris un programme de formation pour le personnel financier et non financier. La première phase, à savoir des cours conçus pour compléter les connaissances de la collectivité financière, a eu lieu. Les travaux relatifs aux prochaines phases, qui porteront sur les finances pour les gestionnaires des secteurs autres que les finances, sont en cours.</p> <p>L'une des étapes de la Liste de vérification de l'état de préparation des ministères à la SIF exige des ministères qu'ils effectuent une évaluation des compétences à l'égard des principales fonctions, y compris de la comptabilité et des systèmes. Cette évaluation doit permettre aux ministères de déterminer s'il est nécessaire d'obtenir de l'aide temporaire du secteur privé pour mettre en oeuvre la SIF jusqu'à ce que leur personnel ait acquis suffisamment d'expertise.</p>	<p>Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait donné suite à la recommandation d'élaborer une stratégie de formation pour les employés, il n'est pas certain que cette stratégie suffira pour résoudre le problème. Il faudra peut-être avoir recours à des ressources extérieures possédant l'expertise nécessaire. Vu la rareté des ressources comptables au sein de l'administration fédérale, le délai serré et le coût d'acquisition et de formation du personnel comptable, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait agir dès maintenant pour s'assurer que les ministères soient en mesure de fonctionner dans le nouvel environnement de la comptabilité d'exercice.</p>
<p>Nous sommes toujours d'avis que le gouvernement devrait fusionner sa fonction comptable centrale. La nouvelle fonction fusionnée devrait être détenue par une personne investie de tous les pouvoirs pour relever les défis importants posés par les changements comptables en cours et pour mettre en oeuvre les autres recommandations de ce chapitre (chapitre 3, avril 1997). La personne devrait avoir les ressources adéquates et être clairement comptable et responsable de relever rapidement ces défis. (paragraphe 3.95)</p>	<p>Le gouvernement n'est pas d'accord avec cette recommandation et a décidé de maintenir la structure organisationnelle actuelle.</p>	<p>Nous reconnaissons que la structure actuelle fonctionne, mais nous continuons de croire qu'elle ne fonctionne pas aussi bien qu'elle le pourrait. Selon les travaux que nous avons réalisés jusqu'à maintenant, et vu la lenteur de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères ainsi que les défis importants que doit relever le gouvernement pour mettre en oeuvre la comptabilité d'exercice, nous continuons de recommander la fusion de cette fonction.</p>