

Chapitre

1

La Stratégie d'information financière
L'état de préparation de l'infrastructure

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Les attentes du gouvernement à l'égard de la Stratégie d'information financière	5
Infrastructure de la SIF et sa relation avec la Stratégie globale	6
Objet de la vérification	6
Observations et recommandations	7
Nouveaux systèmes financiers	7
Le gouvernement a mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers	7
Comptabilité d'exercice intégrale	12
Les ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre des nouvelles conventions comptables du gouvernement	12
L'utilisation de la nouvelle information financière	14
Il faut appuyer les gestionnaires et les encourager continuellement à utiliser la nouvelle information dans la prise de décisions	14
Combien la SIF coûte-t-elle?	16
La SIF et le Parlement	17
La question de la budgétisation et de la présentation des crédits doit être réglée	17
Achèvement de la SIF	20
Il reste beaucoup de travail à faire avant que la SIF puisse être considérée comme étant terminée	20
Conclusion	21
À propos de la vérification	22
Annexe	
Résumé des recommandations précédentes	24



La Stratégie d'information financière

L'état de préparation de l'infrastructure

Points saillants

1.1 Le gouvernement a fait beaucoup de progrès depuis l'an dernier pour établir la Stratégie d'information financière (SIF), depuis longtemps attendue. Cependant, il lui reste encore beaucoup à faire avant que celle-ci ne soit considérée comme étant complète.

1.2 Les ministères et organismes gouvernementaux se sont dotés de nouveaux systèmes financiers capables de répondre aux exigences de la méthode de comptabilité d'exercice, qui fait partie intégrante de la SIF. Ils ont créé les interfaces nécessaires pour transmettre de l'information financière sommaire aux systèmes centraux de la SIF. Les ministères doivent maintenant stabiliser ces nouveaux systèmes, veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place et offrir aux gestionnaires de l'information financière exacte et complète.

1.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi et communiqué les conventions comptables qui permettront au gouvernement d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères en sont à différentes étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions et à l'établissement de leurs soldes d'ouverture pour des éléments comme les immobilisations corporelles. C'est pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 que le gouvernement et les ministères doivent produire leurs premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice. Selon le modèle de rapport actuel, les ministères ne sont toutefois pas tenus de comptabiliser et de présenter, dans leurs états financiers, certains passifs et coûts importants.

1.4 Le gouvernement est conscient du changement important qu'il devra gérer. Les ministères ont établi des plans de gestion du changement qui en sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils financiers mis à leur disposition. Ils sont essentiels pour que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.5 Le gouvernement n'a pas beaucoup progressé dans le choix de son approche pour la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En réponse à une demande du Comité permanent des comptes publics, le Secrétariat a déclaré que cette question complexe exigeait une étude approfondie avant qu'une décision ne soit prise. Le gouvernement a jugé fortement improbable la date d'avril 2003 proposée par le Comité pour l'introduction de la budgétisation et de la présentation des

crédits selon la comptabilité d'exercice. Cependant, les ministères ont indiqué clairement que le changement de culture exigé par la comptabilité d'exercice ne se produira que si la budgétisation et la présentation des crédits se font selon cette même méthode. Nous sommes d'accord avec eux. Les ministères s'inquiètent d'avoir à préparer, pendant la période intermédiaire, l'information pour le budget des dépenses selon une méthode différente de celle requise pour les états financiers, ce qui augmente la complexité de leur tâches.

1.6 En réponse à une autre demande du Comité permanent des comptes publics, le gouvernement a mené une enquête auprès des ministères pour obtenir une estimation des coûts de la SIF dans l'ensemble du gouvernement. Les résultats de l'enquête montrent que le coût total serait, en bout de ligne, de l'ordre de 635 millions de dollars. Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable, car le gouvernement n'a pas établi de cadre pour la communication des coûts sur la SIF ni pour garantir l'intégralité et l'exactitude des chiffres.

1.7 Au fur et à mesure que le financement de la SIF se tarira et que les bureaux de projet de la SIF réduiront leurs activités, on peut craindre que l'impulsion nécessaire pour terminer l'implantation ne disparaisse. Le gouvernement doit garder en vue ses principaux objectifs pour la SIF et les résultats que celle-ci doit procurer, comme une meilleure information financière pour les gestionnaires. Il doit aussi veiller à ce que lui-même et les ministères produisent leurs états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il pourra alors réévaluer l'état des autres aspects de la Stratégie et décider comment assurer au mieux la réalisation de ces derniers.

Contexte et autres observations

1.8 Le gouvernement a lancé officiellement sa Stratégie d'information financière en 1989 et, après plusieurs faux départs, a relancé le projet en 1995. L'échéance pour la mise en place de la Stratégie dans tous les ministères a été fixée à avril 2001.

1.9 La SIF est une condition préalable à la réussite de deux autres initiatives fédérales : la fonction de contrôleur moderne et « Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». La SIF appuie trois des quatre principaux éléments de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne, et l'information qu'elle doit procurer est fondamentale pour lier les coûts aux résultats. Notre bureau examine actuellement les stratégies et les plans ministériels en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et en rendra compte en avril 2002.

1.10 En 1995, le gouvernement a fixé plusieurs objectifs pour la SIF : implanter des systèmes financiers modernes dans les ministères et organismes, développer de nouveaux systèmes centraux, adopter des conventions comptables pour la comptabilité d'exercice et fournir aux gestionnaires une information financière de meilleure qualité pour la prise de décisions courantes. Notre bureau appuie pleinement ces objectifs.

1.11 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer solidement la SIF. Il a publié récemment deux rapports exhortant le Secrétariat du Conseil du Trésor à agir, particulièrement sur la question de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, incluses dans le chapitre, il décrit les mesures actuelles ou prévues pour leur donner suite.

Introduction

Les attentes du gouvernement à l'égard de la Stratégie d'information financière

1.12 Le gouvernement fédéral a lancé officiellement sa Stratégie d'information financière (SIF) en 1989 et, après plusieurs faux départs, a relancé le projet en 1995. L'échéance pour la mise en place de la Stratégie dans les ministères et organismes a été fixée à avril 2001.

1.13 La SIF est une condition préalable à la réussite de deux autres initiatives fédérales : la fonction de contrôleur moderne et « Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada ». La SIF appuie trois des quatre principaux éléments de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne, et l'information qu'elle doit procurer est fondamentale pour lier les coûts aux résultats. Notre bureau examine actuellement les stratégies et les plans ministériels en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et en rendra compte en avril 2002.

1.14 La Stratégie vise en partie à moderniser la comptabilité au gouvernement et à faire en sorte que celle-ci reflète les meilleures pratiques du secteur privé et des autres administrations publiques. Les conventions comptables sous-jacentes sont conformes aux normes comptables nationales et internationales en voie d'être adoptées pour le secteur public.

1.15 Dans sa publication *La SIF : Un aperçu* (janvier 1997), le Secrétariat du Conseil du Trésor énonce les objectifs qu'il a fixés pour la SIF lorsque le projet a été relancé en 1995 :

- Les ministères et organismes choisiraient et adopteraient de nouveaux systèmes financiers dans une liste de sept systèmes recommandés — des systèmes qui seraient compatibles avec la comptabilisation et la présentation des opérations financières selon la méthode de la [comptabilité d'exercice](#) intégrale.
- Le gouvernement établirait de nouvelles conventions comptables, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères et organismes appliqueraient ces conventions et seraient responsables au premier chef de la qualité et de l'intégralité de l'information détaillée sur leurs opérations financières. Ils produiraient des états financiers annuels pouvant être vérifiés.
- Les gestionnaires du gouvernement auraient accès à de l'information financière de meilleure qualité et l'utiliseraient dans la prise de décisions courante.

Le Bureau du vérificateur général appuie pleinement ces objectifs.

1.16 Dans *Une gestion axée sur les résultats 2000*, le président du Conseil du Trésor indique que le gouvernement adoptera la comptabilité d'exercice intégrale pour les *Comptes publics du Canada 2001-2002* et que la dernière étape importante pour l'amélioration de l'information financière sera l'utilisation de la méthode de la comptabilité d'exercice pour la [budgétisation](#) et la production des états financiers. Nous avons constaté que les ministères

Comptabilité d'exercice — Méthode de comptabilité qui reconnaît l'effet des opérations et des événements lorsqu'ils se produisent, qu'il y ait eu ou non rentrée ou sortie de fonds ou l'équivalent.

Budgétisation — Processus par lequel les ressources financières sont affectées aux priorités et aux activités du gouvernement. On établit la priorité des nouveaux projets et politiques, puis on attend l'affectation des nouveaux fonds.

Crédit — Autorisation donnée par le Parlement de payer des sommes à même le Trésor.

souhaitent presque tous que la budgétisation et la présentation des **crédits** se fassent selon la même méthode que les rapports.

Infrastructure de la SIF et sa relation avec la Stratégie globale

1.17 L'infrastructure qui appuie la SIF comprend des systèmes financiers modernes qui peuvent répondre aux besoins de la comptabilité d'exercice et permettent le transfert mensuel des données financières sommaires au Système central de gestion des rapports financiers (SCGRF) du gouvernement. Les ministères continueront d'utiliser les systèmes centraux de trésorerie pour demander des paiements et comptabiliser les dépôts. Les procédures visant à assurer l'intégralité et l'exactitude des données financières (comme le rapprochement des données), et les rapports financiers et de gestion de base sont également nécessaires à la réussite de la SIF.

1.18 La Stratégie repose sur la mise en place de l'infrastructure de la SIF. Cependant, l'infrastructure ne peut seule être garante de la réussite. Pour que la Stratégie soit une réussite et procure tous les avantages escomptés, il faut que les cadres supérieurs et les gestionnaires opérationnels de l'ensemble du gouvernement se servent des nouveaux outils et de l'information financière améliorée dans leur prise de décisions. La Stratégie apporte aux gestionnaires un nouveau cadre de référence, qui met l'accent sur les **charges** — sur l'utilisation des ressources qui appuient l'exécution des programmes. Essentiellement, la SIF encourage une meilleure gestion en permettant aux gestionnaires de connaître non seulement les sorties de fonds nécessaires à l'exécution d'un programme, mais tous les coûts. Ils pourront ensuite comparer ces coûts aux résultats du programme.

Charges — Coût des ressources consacrées aux activités pendant l'exercice.

Objet de la vérification

1.19 Il s'agit du quatrième rapport que nous publions sur la Stratégie d'information financière. En 1997, notre chapitre sur la fonction comptable du gouvernement portait sur des points liés à la Stratégie. En 1998, nous avons rendu compte de façon plus détaillée des grandes questions stratégiques, et avons signalé que le gouvernement n'avait pas encore obtenu un appui solide pour la SIF ni l'engagement de la haute direction des ministères. En 1999, nous avons indiqué que le gouvernement n'avait pas encore pris les mesures nécessaires pour obtenir l'appui des sous-ministres et de la haute direction des ministères. Comme il restait moins de deux ans avant la date d'échéance pour la mise en œuvre, nous avons recommandé fortement au gouvernement de « mettre les bouchées doubles » et d'inciter les ministères à accélérer les activités liées à la SIF. Un sommaire des recommandations que nous avons faites dans nos rapports de 1998 et 1999 se trouve à l'annexe du chapitre.

1.20 Au cours de cette vérification, nous avons cherché à déterminer si le gouvernement a donné suite aux attentes qu'il avait à l'égard de la SIF lorsqu'il a relancé le projet en 1995. A-t-il mis en œuvre l'infrastructure de systèmes financiers? L'élaboration des conventions comptables de la comptabilité d'exercice et leur application dans les ministères ont-elles

suffisamment progressé? A-t-il établi des plans adéquats pour que la SIF procure tous les avantages escomptés?

1.21 Nous voulions également savoir ce que le gouvernement a décidé de faire au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et s'il a préparé et communiqué des estimations raisonnables des coûts de la Stratégie.

1.22 La vérification a porté sur le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dix ministères et trois principaux groupes de concertation (groupes de soutien des ministères qui utilisent le même système financier). De plus, nous avons utilisé les résultats de nos travaux de vérification antérieurs sur les contrôles des systèmes et de notre questionnaire annuel sur l'état de mise en œuvre de la SIF dans les ministères. On trouvera un complément d'information dans la section À propos de la vérification, qui se trouve à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Nouveaux systèmes financiers

Le gouvernement a mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers

1.23 En se servant des meilleures pratiques en matière de développement de systèmes complexes, le receveur général du Canada a mis en place, en 1999, une nouvelle série de systèmes centraux pour les rapports à l'échelle gouvernementale. Les nouveaux systèmes sont capables de produire de l'information financière selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour la préparation des comptes publics du Canada. Ils servent aussi de systèmes bancaires et de paiements centraux pour les ministères.

1.24 Les ministères et les organismes ont maintenant leurs nouveaux systèmes financiers, choisis parmi les sept systèmes jugés acceptables par le Secrétariat dans le contexte de son initiative des systèmes partagés (voir la pièce 1.1). Quatorze ministères ont commencé à transmettre de l'information comptable sommaire aux systèmes centraux de la SIF en 1999; 21 ministères se sont branchés en 2000 et les 60 autres l'ont fait le 1^{er} avril 2001. Le bilan du SCGRF établi par le receveur général montre que le transfert de l'information sommaire aux systèmes centraux n'a pas posé de problèmes techniques importants.

1.25 Cependant, les ministères sont toujours en train de stabiliser leurs systèmes financiers et leurs processus administratifs, et de régler les problèmes informatiques. Par exemple, ils ont de la difficulté à gérer le processus de règlement des comptes interministériels. Le gouvernement est conscient de cette difficulté et s'efforce de simplifier le processus.

Pièce 1.1 Les sept systèmes financiers de l'initiative des systèmes partagés, du Secrétariat du Conseil du Trésor

Système financier	Ministères et organismes
1. FreeBalance	32
2. Système intégré des finances et du matériel	25
3. Système financier ministériel commun	19
4. Oracle Financials	9
5. Système de comptabilité et de contrôle de gestion du gouvernement	7
6. Système financier du gouvernement	1
7. Système de gestion ministériel	1
Systèmes qui n'ont pas été approuvés	1
Total	95

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

1.26 Certains ministères n'exploitent pas pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. Ainsi, un ministère peut utiliser son nouveau système financier uniquement comme interface pour le grand livre entre ses systèmes existants et les systèmes centraux de la SIF. Cela veut dire que le ministère doit maintenir des systèmes multiples et mettre au point des interfaces entre ces systèmes, ce qui augmente la complexité et le coût de leur fonctionnement. De plus, le transfert de données d'un système à un autre exige de nouveaux contrôles pour garantir que les données des deux systèmes sont complètes et exactes.

1.27 Les ministères savent sans doute qu'ils devront faire des investissements importants au cours des cinq à dix prochaines années pour mettre à niveau leur système financier, en assurer la maintenance ou y ajouter des fonctionnalités au cours de sa durée de vie. Cependant, ils n'ont en général pas calculé les coûts éventuels de ces investissements ni déterminé comment ils seront financés. Selon l'expérience de l'industrie, les coûts de chaque mise à niveau importante oscillent entre 20 et 40 p. 100 du coût initial du système.

1.28 Veiller à l'intégrité des données est une importante responsabilité à l'échelle gouvernementale. Cette intégrité est essentielle à la production d'une information financière complète, exacte et crédible, y compris celle des états financiers ministériels et des états financiers d'ensemble du gouvernement. La production de cette information suppose que l'on établisse les soldes d'ouverture requis pour les nouvelles conventions comptables, et que l'on s'assure continuellement que les données comptables sont fiables. Nous nous attendons à ce que les ministères aient des plans pour fournir l'assurance que les données étaient complètes et exactes. Cependant, lors des

visites effectuées dans le cadre de la vérification, nous avons constaté qu'aucun ministère n'avait rédigé de plans pour assurer la qualité des données. Nous craignons que les ministères n'aient pas entièrement assumé leur responsabilité principale qui est d'assurer l'intégrité de leurs données comptables.

1.29 Nous avons examiné les rôles que les parties autres que les ministères pourraient jouer pour garantir l'intégrité continue des données. Cela comprend, par exemple, la diffusion, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, de directives générales sur les contrôles; le développement et la communication, par les groupes de concertation, de pratiques de contrôle communes; la prestation d'une assurance, par la fonction de vérification interne des ministères, sur les systèmes financiers et l'information; et un second examen de la qualité exécuté par le receveur général. À la fin de notre vérification, seul le receveur général avait pris des mesures importantes, en établissant un service central d'assurance de la qualité.

Politique sur la vérification

interne — Les ministères doivent avoir une fonction de vérification interne objective, indépendante et efficace, dotée de ressources adéquates, afin d'offrir en temps opportun une assurance appropriée sur tous les aspects importants de la stratégie et des pratiques de gestion des risques, des cadres et des pratiques de contrôle de gestion, et de l'information utilisée pour la prise de décisions et les rapports.

1.30 L'intégrité des données est aussi la responsabilité de chaque ministère. La [Politique](#) révisée du Conseil du Trésor [sur la vérification interne](#) change le rôle des services de vérification interne pour mettre l'accent sur la prestation d'assurance, y compris l'assurance que l'information nécessaire à la prise de décisions et aux rapports est complète et exacte. Les ministères doivent envisager d'utiliser leur service de vérification interne pour fournir cette assurance. Cela contribuerait à l'intégrité de l'information financière au sein des ministères et aiderait à garantir l'intégrité de l'information et des systèmes partagés à l'échelle gouvernementale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir aux ministères des directives et un appui cohérents, en particulier sur la façon d'inciter le personnel de la vérification interne à appliquer la nouvelle politique sur la vérification interne, notamment la prestation d'une assurance et l'évaluation de la fiabilité des nouveaux systèmes financiers. Des directives et des outils communs aideraient à rendre plus cohérents les travaux de vérification interne sur la SIF et l'information financière dans l'ensemble du gouvernement.

1.31 Entre janvier et avril 2001, nous avons vérifié à la fois les contrôles que trois ministères avaient mis en place pour leurs nouveaux systèmes financiers et les contrôles de gestion et de surveillance connexes. Nous avons alors constaté que les contrôles n'étaient pas adéquats. Cependant, s'ils le souhaitent, les ministères peuvent régler en un an les problèmes qui nous préoccupent, à savoir des lacunes au niveau des contrôles généraux sur l'accès aux systèmes et des contrôles de gestion et de surveillance. La pièce 1.2 donne un aperçu des vérifications que nous avons effectuées concernant les contrôles.

1.32 Les ministères se sont montrés réceptifs à nos constatations et en ont tenu compte pour optimiser leurs systèmes et adopter les contrôles financiers nécessaires.

Pièce 1.2 Aperçu de nos vérifications des contrôles

Objectif

La qualité de l'information financière — son intégralité et son exactitude — est gérée par l'application de contrôles adéquats. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle nous pouvions faire confiance aux contrôles de trois ministères choisis.

Étendue

Nous avons choisi d'évaluer les systèmes de contrôle internes du ministère du Patrimoine canadien, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (systèmes de dépense). Chacun d'entre eux a récemment implanté un système moderne de planification des ressources d'entreprise pour gérer ses activités financières.

Méthode

Nous avons examiné quatre types de contrôle de base, soit les contrôles manuels, de traitement, de gestion et de surveillance.

Conclusion

Nous avons constaté que les contrôles n'étaient pas adéquats à ce moment-là. Cependant, nous pensons que les ministères peuvent régler nos préoccupations en un an, s'ils le souhaitent. Voici nos principales préoccupations :

- les ministères n'exploitent pas pleinement les contrôles financiers intégrés dans leurs systèmes;
- les contrôles informatiques généraux sur les systèmes financiers comportent des lacunes;
- les contrôles de traitement comportent également des lacunes;
- les contrôles de gestion et de surveillance (surtout le contrôle budgétaire) n'existent qu'au niveau de base;
- certains gestionnaires utilisent encore des « livres noirs » (registres manuels).

1.33 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères possèdent des plans adéquats, comportant des objectifs clairs, des tâches et des échéances, pour terminer la mise en œuvre de leurs systèmes et veiller à ce qu'ils respectent toutes les exigences de la Stratégie d'information financière. Les plans des ministères devraient comprendre ce qui suit :

- l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles adéquats pour assurer l'intégralité et l'exactitude des données financières;
- la conformité aux exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord et surveillera l'achèvement de la Stratégie d'information financière et la mise en place de la nouvelle politique sur la vérification interne.

1.34 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères des directives appropriées pour assurer l'intégrité des données dans l'ensemble du gouvernement. Ces directives devraient comprendre des outils et des méthodes de vérification interne. De plus, avec le concours de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat devrait surveiller dans l'ensemble l'intégrité des données du gouvernement en

organisant régulièrement des rencontres avec les principaux ministères et en exigeant qu'ils soumettent leur plan d'assurance de la qualité.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît le besoin d'offrir des directives aux ministères afin d'aider à assurer l'intégrité des données dans l'ensemble du gouvernement et développera des outils de vérification et une méthodologie à l'intention des vérificateurs internes.

1.35 Pour susciter le partage de ressources devenues rares, le Secrétariat du Conseil du Trésor a financé partiellement la création de groupes de concertation devant appuyer chacun des sept systèmes financiers approuvés. La mise en commun de l'expertise dans chacun des systèmes a été particulièrement utile aux ministères et aux organismes, particulièrement aux petits, qui ne possèdent pas à l'interne les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les nouveaux systèmes que la SIF exige. Le Secrétariat a annoncé en septembre 2001 la mise sur pied d'un groupe de travail pour déterminer comment le gouvernement peut réduire le nombre de groupes de concertation des systèmes financiers approuvés, qui est de sept actuellement.

1.36 Selon les ministères, les groupes de concertation devraient être maintenus, non seulement pour la SIF, mais aussi pour l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le gouvernement en direct et d'autres initiatives. Conformément au concept des systèmes partagés, les groupes de concertation pourraient aussi aider les ministères à faire face de façon plus rentable à certaines questions à long terme, dont les suivantes : le maintien et la mise à niveau des systèmes; l'évaluation de la possibilité d'avoir recours à des bureaux de service; l'assurance de la qualité des systèmes et des données; et l'établissement d'environnements de contrôle solides, dotés de cadres de contrôle communs. Les groupes de concertation établissent des plans à long terme pour s'attaquer à ces questions et à d'autres.

1.37 Les ministères et les groupes de concertation estiment qu'il est nécessaire d'avoir un protocole d'entente de trois à cinq ans, décrivant leurs responsabilités et prévoyant un financement suffisant pour leur permettre de poursuivre leur travail au cours de cette période. Les ministères et le Secrétariat doivent travailler ensemble pour établir des mécanismes de régie et de financement à long terme, qui vont au-delà de l'exercice en cours.

1.38 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les ministères, devrait déterminer le futur rôle des groupes de concertation.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor est d'accord et a procédé au lancement de projets pour examiner les différents aspects de l'évolution des systèmes financiers à l'échelle du gouvernement, notamment la gouvernance et les structures de gestion requises pour assurer une mise en œuvre rentable.

Comptabilité d'exercice intégrale

Méthode de comptabilité de caisse modifiée — Ancienne méthode de comptabilité utilisée par le gouvernement pour préparer ses états financiers. Selon cette méthode, certaines charges sont portées aux comptes à la fin de l'exercice, l'évaluation des actifs et des passifs est ajustée, mais les dépenses pour les immobilisations corporelles sont comptabilisées dans l'exercice où elles sont acquises et les recettes fiscales, au moment où elles sont encaissées.

Méthode de comptabilité de caisse — Méthode de comptabilité qui constate l'effet des opérations uniquement au moment des rentrées ou des sorties de fonds.

Les ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre des nouvelles conventions comptables du gouvernement

1.39 Selon la Stratégie d'information financière, les ministères et organismes deviennent des entités comptables propres et doivent assumer une plus grande responsabilité quant à leurs données comptables et produire leurs propres états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Ils ne peuvent plus se fier aux organismes centraux pour assurer la communication de résultats financiers exacts et complets. Certains ministères sont plus prêts que d'autres à assumer cette nouvelle responsabilité.

1.40 Les observations de la vérificatrice générale sur les états financiers sommaires, publiées dans les *Comptes publics du Canada 2000-2001*, indiquent que le gouvernement a beaucoup progressé dans la voie menant à la comptabilité d'exercice intégrale. Cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire pour que le gouvernement soit prêt à produire les états financiers de l'exercice prochain selon cette méthode et pour que nous puissions les vérifier.

1.41 Par le passé, le gouvernement préparait ses états financiers selon une **méthode de comptabilité de caisse modifiée** : les opérations étaient comptabilisées selon la **méthode de comptabilité de caisse** au cours de l'exercice et certains comptes de régularisation étaient comptabilisés à la fin de l'exercice. En 2001-2002, le gouvernement a adopté la comptabilité d'exercice intégrale, conformément aux recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Au cours de l'année dernière, il a diffusé aux ministères plusieurs directives sur les conventions à appliquer, mais il l'a fait relativement tard en regard de la date d'échéance pour la mise en œuvre de la SIF. Le Secrétariat a également produit les Normes comptables du Conseil du Trésor et un manuel de comptabilité qui montre le type d'écritures comptables nécessaires.

1.42 Les principales nouvelles conventions comptables de la comptabilité d'exercice couvrent les immobilisations corporelles, les passifs environnementaux, les recettes fiscales et les revendications des Autochtones. La production d'états financiers vérifiables constitue un autre changement important pour les ministères. Nous avons fait les constatations suivantes concernant l'application de ces conventions comptables.

- Les ministères devaient terminer d'établir leurs soldes d'ouverture des immobilisations à l'automne 2001. L'intégralité et l'exactitude de leurs calculs doivent être encore validées. La vérification interne pourrait participer à cette validation, mais plusieurs ministères n'ont pas encore eu recours à leur service de vérification interne. Le Conseil du Trésor a diffusé une nouvelle politique qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. Celle-ci prévoit une plus grande participation de la vérification interne dans la prestation d'une assurance sur la gestion des risques, les contrôles et l'information utilisée pour la prise de décisions et la présentation de rapports. Étant donné l'objectif de cette politique et l'importance de l'information sur les immobilisations pour la prise de décisions actuelle et future, nous nous attendions à ce que les ministères aient recours à leurs services de vérification interne pour valider leurs soldes d'ouverture des immobilisations. Les ministères ont su à la fin de

l'été qu'ils recevront de nouveaux fonds pour embaucher le personnel dont ils ont besoin pour assumer ces nouvelles responsabilités. Cependant, la politique et le financement sont arrivés un peu trop tard pour que les services de vérification interne puissent se préparer à participer au processus de validation.

- Depuis plusieurs années, les ministères communiquent certains de leurs passifs environnementaux au Secrétariat. Ils arrivent à mieux évaluer leurs passifs au titre des sites contaminés qu'ils ont recensés. Le gouvernement croit qu'il sera en mesure de produire une estimation raisonnable du total de ses passifs basée sur les sites contaminés évalués, mais qu'il ne pourra le faire avant mars 2002. Nous insistons sur l'importance d'évaluer suffisamment de sites pour en arriver à une estimation adéquate, à temps pour la publication des *Comptes publics du Canada 2001-2002*.
- La transition d'une comptabilité de caisse pour les recettes fiscales à une comptabilité fondée sur les cotisations constitue un changement important pour le gouvernement. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis sur pied une petite équipe pour s'en charger. L'Agence a fait des progrès considérables, mais il reste énormément de travaux à réaliser. Le processus qu'elle utilise actuellement pour appliquer la méthode de la comptabilité d'exercice est essentiellement manuel, ce qui fait que l'équipe peut difficilement atteindre ses objectifs et respecter les échéances.
- Par le passé, nous avons exprimé notre inquiétude au sujet de la capacité d'Affaires indiennes et du Nord Canada d'estimer le passif au titre des revendications des Autochtones pour l'échéance de 2001-2002. Le Ministère a progressé au cours de l'année écoulée, mais il a encore énormément de travail à faire pour respecter l'échéance.

1.43 Pour l'exercice se terminant en mars 2002, notre vérification annuelle comprendra l'examen de l'application à l'échelle gouvernementale de la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous avons toutefois établi, pour ces travaux de vérification annuelle devant étayer notre opinion de vérification sur les états financiers sommaires, un seuil d'importance relative plus élevé que celui que nous utiliserions pour vérifier les états financiers d'un ministère, et un seuil beaucoup plus élevé que celui que la direction devrait utiliser à ses propres fins. Par conséquent, les ministères doivent établir des plans d'assurance de la qualité qui leur donneront confiance dans l'intégrité de l'information comptable que leurs gestionnaires utilisent pour prendre les décisions.

1.44 Les ministères seront tenus de produire des états financiers à compter de 2001-2002. Cependant, le modèle actuel du gouvernement n'exige pas qu'ils comptabilisent certains passifs et coûts importants, notamment : les passifs environnementaux; les provisions pour prêts, placements et avances; les indemnités de cessation d'emploi; et les passifs éventuels. De plus, les états financiers ne présenteront pas les services fournis sans frais par d'autres ministères. À notre avis, sans ces éléments, les états financiers ne fourniront pas de l'information fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Le Secrétariat a indiqué aux ministères qu'il comptait s'occuper de ces éléments lorsque l'étape initiale de la SIF sera stabilisée et qu'un cadre adéquat de contrôle de la gestion sera en place.

1.45 Le Secrétariat a décidé qu'il n'obligerait pas les ministères à publier leurs états financiers dans leur rapport sur le rendement de 2001-2002. Étant donné nos préoccupations quant à la fiabilité des états établis selon le modèle actuel, nous sommes d'accord avec la décision d'en reporter la publication.

1.46 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait surveiller les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et, si nécessaire, prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit une série de bulletins d'information demandant aux ministères des réponses sur des questions telles que le respect des critères du protocole de transition détaillé et l'enregistrement des soldes d'ouverture. Le Secrétariat évalue aussi l'information financière fournie par les ministères conformément aux normes de la comptabilité d'exercice.

1.47 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir et communiquer une date d'échéance pour la publication d'états financiers ministériels utiles et fiables.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Un plan est en voie d'élaboration pour guider la préparation des états financiers ministériels. Ce plan inclura un cadre de transfert des responsabilités de certaines provisions comptables dont l'enregistrement est présentement centralisé. De la formation et des lignes directrices ont déjà été fournies afin d'appuyer cette initiative, incluant plusieurs ateliers de travail sur la préparation des états financiers. Les ministères n'auront pas l'obligation d'inclure leurs états financiers dans leur rapport sur le rendement de 2001-2002. Cependant, lorsqu'un cadre de contrôle adéquat est en place, le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé l'inclusion de certains éléments.

L'utilisation de la nouvelle information financière

Il faut appuyer les gestionnaires et les encourager continuellement à utiliser la nouvelle information dans la prise de décisions

1.48 La SIF va bien au-delà de la production d'états financiers. Amener les gestionnaires à utiliser cette information financière dans la gestion courante en est le but ultime. Cela veut dire que les gestionnaires doivent avoir accès à l'information dont ils ont besoin et avoir confiance dans son exactitude et son utilité — ce qui constitue pour les ministères un défi de taille en matière de gestion du changement. La mise en œuvre de leurs plans de gestion de ce changement en est à diverses étapes. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils mis à leur disposition.

1.49 Les ministères et organismes ont formé leur personnel financier à l'utilisation des nouveaux systèmes financiers et des nouvelles conventions comptables. À quelques exceptions près, cependant, c'est seulement le personnel financier qui utilise les nouveaux systèmes, essentiellement pour préparer les rapports financiers et comptabiliser leurs opérations ministérielles.

1.50 Les rapports à la direction n'ont pas encore atteint leur potentiel dans les ministères. Bon nombre de ministères sont encore en train d'élaborer des rapports à l'intention des gestionnaires tandis que d'autres doivent encore produire des rapports pour les gestionnaires qui ne font pas partie du service des finances. Généralement, les ministères ont de la difficulté à produire des rapports de gestion, car leur nouveau logiciel financier est avant tout conçu pour être utilisé en ligne alors qu'en règle générale, les gestionnaires n'utilisent pas encore en ligne les nouveaux systèmes.

1.51 Par conséquent, de nombreux gestionnaires des ministères tiennent toujours des « livres noirs » (des registres manuels). Cette habitude de travailler avec des livres persiste en partie parce que les gestionnaires ne savent pas comment utiliser les nouveaux systèmes financiers ou n'ont pas la certitude que l'information produite par ces systèmes est exacte ou actuelle.

1.52 Les ministères ont déclaré que selon eux, leurs gestionnaires n'utiliseront pas l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice avant que le gouvernement ne se serve de la même méthode pour la budgétisation et la présentation des crédits. Le Secrétariat a recommencé à étudier cette question en août 2001, mais avant qu'une décision ne soit prise, il n'est pas certain que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.53 Les ministères commencent à former leurs gestionnaires opérationnels de sorte qu'ils puissent profiter des avantages de la SIF. Certains mettent à l'essai des outils de stockage des données afin de fournir à la direction des rapports utiles. Les premiers résultats donnent à penser que la SIF offre des avantages pour l'intégration de l'information sur le rendement financier et non financier, un aspect essentiel de la fonction de contrôleur moderne.

1.54 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé le Forum de la SIF pour que les ministères et organismes puissent échanger des idées et établir des groupes de travail sur des questions d'intérêt commun. La participation était volontaire; ceux qui y ont participé ont jugé le Forum utile et rentable. Par exemple, les ministères ont pu utiliser de la documentation élaborée par d'autres, comme des politiques et des plans, au lieu d'avoir à en élaborer eux-mêmes. Cependant, le Forum de la SIF cesse peu à peu ses activités et de nombreux groupes de travail ne se réunissent plus. D'autres poursuivront leurs travaux sous la supervision de la Direction de la gestion financière et de la politique de comptabilité, du Secrétariat du Conseil du Trésor. À l'avenir, les groupes de concertation pourraient également servir d'instrument de partage des leçons tirées.

1.55 Les ministères et organismes ont commencé à réduire progressivement leurs projets de la SIF et à intégrer à leurs activités les systèmes, les politiques et l'information conformes à la SIF. Ils devront gérer cette transition avec soin, en assurant un bon suivi, pour que la SIF procure au gouvernement tous les avantages escomptés. S'ils veulent s'assurer que la SIF est pertinente pour les gestionnaires de leurs secteurs d'activités et régions, les ministères devront pleinement impliquer ces gestionnaires et les consulter. Au moins un ministère a utilisé les groupes de travail du Forum de la SIF comme modèle

pour faire participer pleinement ses gestionnaires des secteurs d'activité et des régions et « opérationnaliser » la SIF. Le Secrétariat pourrait aider les ministères en leur fournissant des directives sur la façon d'intégrer la SIF à leurs activités.

1.56 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères aient des plans adéquats pour promouvoir l'utilisation de la nouvelle information financière dans la prise de décisions courante des gestionnaires. Les plans devraient comprendre des objectifs, des tâches et des échéances claires. Au minimum, ils devraient porter sur les rapports de gestion et la formation des gestionnaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le bureau de la SIF du Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les groupes de travail du Forum de la SIF, a produit plusieurs outils importants à l'usage des ministères et des organismes. Cela inclut un plan général de communication, un plan de gestion du changement pour la SIF, un cadre d'apprentissage, plusieurs feuillets d'information pour les gestionnaires et quelques études de cas. La responsabilité première concernant la communication nécessaire, la gestion du changement et la structure d'apprentissage revient maintenant aux ministères. Ceci dit, le Comité directeur des sous-ministres adjoints sur la SIF continuera de se rencontrer et de surveiller les progrès jusqu'en mars 2002 avec le soutien du bureau de la SIF. L'initiative de la fonction de contrôleur moderne inclura le travail sur l'apprentissage des gestionnaires, le changement culturel, et le suivi des plans et des progrès des ministères.

Combien la SIF coûte-t-elle?

1.57 Le Comité permanent des comptes publics a appuyé solidement la SIF. En 1999 et en 2000, il a déposé des rapports dans lesquels il demandait au Secrétariat du Conseil du Trésor de fournir des estimations de coûts et des rapports d'étape.

1.58 En réponse, le Secrétariat a mené des enquêtes auprès des ministères (la plus récente datant de novembre 2000) pour leur demander d'estimer les coûts de leurs projets depuis 1995, moment où la SIF a été relancée, jusqu'à la fin de 2001-2002. L'enquête indique que la SIF coûtera quelque 635 millions de dollars. Cette estimation comprend les coûts liés aux équipes de projet, à la planification, aux communications et à la gestion du changement, à l'élaboration des conventions comptables, à l'évaluation des immobilisations, aux systèmes financiers, à la connexion avec les systèmes centraux de la SIF et à la formation des agents financiers et des gestionnaires de programme. L'estimation exclut les coûts engagés avant 1995 et les coûts éventuellement importants du maintien et de la mise à niveau des systèmes financiers au cours de leur durée de vie utile.

1.59 Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable car, aux étapes de la planification, le gouvernement n'a pas établi de cadre clair pour la collecte de ces coûts. Il se peut que les ministères n'aient pas préparé leurs estimations de coûts de la même façon ni recensé tous les coûts associés à la SIF. De plus, le Secrétariat n'a pas effectué d'assurance de la qualité pour déterminer si les ministères avaient répondu de la même manière à l'enquête sur les coûts.

La SIF et le Parlement

La question de la budgétisation et de la présentation des crédits doit être réglée

1.60 Au début de 2001, le Comité permanent des comptes publics a publié deux autres rapports dans lesquels il appuyait nos recommandations et demandait instamment au Secrétariat du Conseil du Trésor d'agir, particulièrement sur la question de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le gouvernement a répondu que cette question complexe exigeait une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, et que le respect de l'échéance suggérée par le Comité, soit avril 2003, était fort improbable. À part son processus de consultation initial des ministères en février 2000, le Secrétariat s'est très peu occupé de la question avant août 2001, moment où il a embauché un gestionnaire pour terminer l'étude et faire une recommandation d'ici le printemps 2002.

1.61 Tous les ministères que nous avons visités nous ont dit qu'ils aimeraient que le gouvernement prenne une décision. Selon la quasi-totalité d'entre eux, si le gouvernement n'adopte pas la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les gestionnaires ne s'intéresseront pas aux rapports financiers préparés selon cette méthode. Les ministères sont presque tous unanimes à réclamer que l'information financière soit toujours produite selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Ils s'inquiètent d'avoir à préparer, pendant la période transitoire, l'information pour le **budget des dépenses** selon une méthode différente de celle requise pour les états financiers. Le Secrétariat souligne qu'à son avis, les ministères vont juste produire deux images des mêmes données sous-jacentes. Régler cette question exigera un effort majeur, quel que soit le plan d'action choisi.

1.62 Selon leurs propres besoins en budgétisation et en rapports, certaines administrations ailleurs dans le monde ont adopté la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, tandis que d'autres ont décidé de tenir un double système de caisse et d'exercice. Le gouvernement du Canada doit déterminer ses besoins et agir en conséquence.

1.63 La budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice doivent être considérées en fonction de la méthode utilisée par le Parlement, le gouvernement et les gestionnaires pour prendre leurs décisions. Essentiellement, le Parlement débat et approuve des politiques gouvernementales et leurs coûts prévus. À l'automne de chaque année, le gouvernement mène des consultations prébudgétaires et les ministères commencent à préparer leur information budgétaire. Ensuite, à la fin de l'hiver ou au printemps, le gouvernement produit son **budget** annuel. Les agents du gouvernement nous ont dit qu'ils ont l'intention de préparer le budget selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et ce, éventuellement à partir de 2002.

1.64 À peu près au même moment, les prévisions de dépenses détaillées des ministères, établies selon la méthode de la comptabilité de caisse, sont présentées au Parlement dans le *Budget des dépenses* et approuvées par des lois de crédit et d'autres lois. À compter de 2001-2002, le gouvernement

Budget des dépenses — Les plans détaillés qui étayent la demande d'autorisation de dépenser des fonds publics faite par le gouvernement au Parlement.

Budget — Document dans lequel le ministre des Finances établit les prévisions de recettes et de dépenses publiques. Il donne une vue d'ensemble des prévisions économiques et financières du gouvernement, et fixe l'orientation de la politique budgétaire pour la période à venir.

Dépenses — Coût des biens et des services acquis au cours de l'exercice, que des paiements aient été effectués ou des factures aient été reçues ou non. Ils comprennent les paiements de transfert dus pour lesquels aucune valeur n'est reçue en contrepartie.

préparera ses états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, dans le cadre de la préparation des *Comptes publics du Canada*.

1.65 L'effet de la comptabilité d'exercice intégrale se fera surtout sentir dans les coûts de fonctionnement et de capital des programmes des ministères, qui ont totalisé environ 36 milliards de dollars en 2000-2001. L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale n'aura pas d'effets importants sur les grandes dépenses du gouvernement, comme les frais de service de la dette publique et les paiements de transfert aux personnes et aux autres ordres de gouvernement. En 2000-2001, ces coûts représentaient quelque 139 milliards de dollars sur des dépenses gouvernementales de 175 milliards de dollars.

1.66 La méthode actuelle de présentation des budgets ministériels dans le *Budget des dépenses* met l'accent sur les fonds annuels dont un ministère a besoin pour mener ses activités, y compris son investissement dans des immobilisations corporelles pour l'exercice en cours. Le Parlement approuve ces budgets ministériels par des crédits annuels (lois de crédit) ou des autorisations accordées dans des lois autorisant des programmes (appelés postes législatifs). Les lois de crédit établissent les plafonds des dépenses ministérielles.

1.67 Dans le chapitre 18 de notre rapport de septembre 1998, nous avons indiqué que les principaux documents redditionnels seraient bientôt préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, sauf le *Budget des dépenses* et les crédits connexes — le chaînon manquant du plan du gouvernement. Par conséquent, le Parlement ne connaît pas le coût entier des programmes gouvernementaux selon la méthode de la comptabilité d'exercice au moment où il doit approuver les crédits.

1.68 Nous reconnaissons que les besoins de trésorerie annuels des ministères continueront de constituer de l'information importante pour le Parlement. À notre avis, toutefois, celui-ci serait mieux servi si l'information qu'il reçoit sur les coûts entiers des programmes était établie selon la méthode de la comptabilité d'exercice, dans le cadre du processus d'approbation du *Budget des dépenses* et des crédits. Ainsi, le Parlement recevrait de l'information comparable à l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice qui sera présentée dans les *Comptes publics du Canada*, dans les documents de planification et de rapport des ministères ainsi que dans le budget de l'ensemble du gouvernement.

1.69 Alors qu'il s'apprête à prendre une décision au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits, le gouvernement doit répondre à un certain nombre de questions (voir la pièce 1.3). Par exemple, comment le Parlement veut-il que les ministères rendent compte des coûts financiers liés à la prestation de leurs programmes? Le Parlement devrait-il approuver à la fois le budget du ministère préparé selon la méthode de la comptabilité d'exercice et ses besoins de trésorerie sous-jacents, et tenir ainsi les ministères responsables tant du coût entier de leurs programmes, selon la méthode de la comptabilité d'exercice, que de leur utilisation des fonds? Trouver une solution qui comprend l'examen et l'approbation par le Parlement de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice pourrait donner aux gestionnaires de

programme l'incitatif nécessaire pour utiliser l'information que leurs nouveaux systèmes financiers leur procurent selon cette méthode. Cela pourrait aussi faciliter le changement de culture qu'exige la comptabilité d'exercice dans les ministères.

Pièce 1.3 Budgétisation et présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice — Questions à considérer

Pour prendre une décision sur la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, le gouvernement doit répondre à un certain nombre de questions :

- Comment le Parlement veut-il tenir les ministres, les ministères et leurs gestionnaires responsables des coûts financiers liés à la prestation de leurs programmes?
- Le Parlement devrait-il approuver tant le budget préparé selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale d'un ministère que ses prévisions de besoins en trésorerie sous-jacents?
- Quel sera le futur rôle de l'information sur les besoins de trésorerie?
- Que font les autres administrations en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et comment cela pourrait-il s'appliquer à la situation du Canada?
- Comment les états financiers ministériels préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice s'inscrivent-ils dans le tableau?
- Que faut-il faire maintenant pour s'engager dans la voie menant au but ultime?
- Quels changements législatifs faut-il apporter, s'il y a lieu?
- Comment faut-il modifier les lois de crédit pour permettre de produire l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale?
- Quelle structure redditionnelle est nécessaire pour encourager les gestionnaires à utiliser l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice?

1.70 D'autres administrations ont adopté la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le Secrétariat doit examiner leurs pratiques, consulter le Parlement et les autres intervenants, et décider d'une approche qui répondra aux besoins du gouvernement.

1.71 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préparer un plan adéquat, comportant des objectifs, des tâches et des échéances claires, pour établir une approche adéquate en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le plan devrait comprendre les éléments suivants :

- effectuer la recherche nécessaire;
- établir des approches possibles pour en arriver à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice;
- consulter les ministères et le Parlement;
- décider de l'approche à adopter.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor approuve cette recommandation et a élaboré un plan pour examiner les approches possibles en ce qui a trait à la budgétisation présentée selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ce plan inclut tous les éléments recommandés.

Achèvement de la SIF

Il reste beaucoup de travail à faire avant que la SIF puisse être considérée comme étant terminée

1.72 Le gouvernement a atteint un jalon important le 1^{er} avril 2001, lorsque le dernier groupe de ministères a commencé à utiliser ses nouveaux systèmes financiers. À notre avis, cependant, la SIF ne peut être considérée comme étant terminée. Les premiers états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice ne seront pas finalisés avant l'automne 2002. Il reste aussi plusieurs tâches que le gouvernement doit terminer. Il doit stabiliser les systèmes financiers, veiller à ce que des contrôles adéquats soient en place, terminer la mise en œuvre des conventions comptables de la comptabilité d'exercice, assurer l'intégrité des données, montrer aux gestionnaires comment utiliser la nouvelle information financière et décider de son approche en ce qui a trait à la budgétisation et à la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. À notre avis, il faut mener à bien ces tâches avant de pouvoir considérer la SIF comme étant terminée.

1.73 Le Secrétariat envisage de fermer son bureau de projet de la SIF à la fin de mars 2002, même si, à ce moment là, le gouvernement n'aura pas encore produit les premiers résultats concrets de la SIF. Nous craignons qu'au fur et à mesure que le financement de la SIF se tarira et que les bureaux de projet de la SIF réduiront leurs activités, l'impulsion nécessaire pour terminer le travail ne disparaisse. Le gouvernement ne doit pas perdre de vue les principaux objectifs de la SIF et les avantages que celle-ci doit procurer. Il doit continuer de mettre l'accent sur les objectifs de la SIF, à tout le moins jusqu'à ce que les premiers états financiers établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale soient produits à l'automne 2002. Il pourra alors réévaluer l'état des tâches qui restent à accomplir.

1.74 La SIF est en cours depuis 1989 et a consommé beaucoup de ressources. Le Parlement et les contribuables aimeraient que cet investissement produise des avantages concrets. S'arrêter trop tôt pourrait mettre en péril les avantages que la SIF doit procurer.

1.75 Le gouvernement envisage de transférer certains aspects non complétés de la SIF à l'initiative de la fonction de contrôleur moderne. D'autres seront poursuivis par l'intermédiaire de la Direction de la gestion financière et de la politique de comptabilité. Il est important que les tâches que nous avons mentionnées soient menées à terme, que ce soit dans le cadre de la SIF ou de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne. La SIF a été gérée comme un projet assorti d'échéanciers et de produits à livrer précis, et elle est pratiquement terminée. La phase d'essai pilote de l'initiative de la fonction de contrôleur moderne est à peine achevée et la phase de mise en œuvre vient juste de débiter. Cela veut dire que la plupart des ministères commencent seulement à créer des équipes de projet et à établir des plans détaillés. Par conséquent, le gouvernement doit peser avec soin la façon dont il veillera à ce que les dernières tâches requises pour mener la SIF à terme soient effectuées.

Conclusion

1.76 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes se sont dotés de nouveaux systèmes financiers capables de répondre aux exigences de la comptabilité d'exercice, qui fait partie intégrante de la SIF. Avec le concours de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ils ont établi des interfaces qui permettent de transmettre, grâce à leurs nouveaux systèmes, de l'information financière sommaire aux systèmes centraux de la SIF. Les ministères doivent maintenant stabiliser leurs nouveaux systèmes, veiller à ce que des contrôles adéquats soient en place et fournir de l'information financière complète et exacte que les gestionnaires utiliseront.

1.77 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi et communiqué les conventions comptables qui permettront au gouvernement d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale, selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères en sont à différentes étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions et à l'établissement de leurs soldes d'ouverture pour des éléments comme les immobilisations corporelles. C'est pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 que le gouvernement et les ministères doivent produire leurs premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice. Selon le modèle de rapport actuel, les ministères ne sont toutefois pas tenus de comptabiliser et de présenter, dans leurs états financiers, certains passifs et coûts importants.

1.78 Le gouvernement est conscient du défi important qu'il doit relever pour modifier la façon dont les gestionnaires conçoivent et utilisent l'information financière de façon courante. Les plans de gestion du changement des ministères en sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces plans comprennent l'élaboration de rapports de gestion et la formation des gestionnaires aux nouveaux outils financiers. Ils sont essentiels pour que la SIF procure tous les avantages escomptés.

1.79 Le gouvernement a peu progressé dans le choix d'une approche de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Dans *Une gestion axée sur les résultats 2000*, il reconnaît l'importance de cette décision qui constitue la dernière étape importante pour améliorer son information et sa gestion financières.

1.80 Le Secrétariat a mené une enquête auprès des ministères pour obtenir une estimation des coûts de la SIF dans l'ensemble du gouvernement. Les résultats de l'enquête révèlent que le coût estimatif total de la SIF est d'environ 635 millions de dollars. Nous ne pouvons dire si cette estimation est raisonnable, étant donné nos préoccupations quant à l'intégralité et à l'exactitude de l'information en l'absence d'un cadre de rapport sur les coûts.

1.81 En résumé, le gouvernement a bien progressé, mais il reste encore beaucoup de travail à terminer. Il ne faudrait pas déclarer victoire trop rapidement en ce qui a trait à la SIF.

À propos de la vérification

Objectifs et critères

Au cours de cette vérification, nous avons cherché à établir si le gouvernement a répondu aux attentes qu'il s'était fixées pour la SIF lorsqu'il a relancé l'initiative en 1995. A-t-il mis en œuvre l'infrastructure des systèmes financiers? A-t-il réalisé des progrès raisonnables en ce qui a trait à l'établissement des conventions de la comptabilité d'exercice et à leur application dans les ministères? A-t-il établi des plans adéquats pour que la SIF procure tous les avantages escomptés?

Sur le plan des systèmes, nous nous attendions à ce que le receveur général du Canada ait implanté les systèmes centraux de la SIF pour recueillir l'information comptable sommaire des ministères et produire l'information nécessaire à la préparation des états financiers sommaires du gouvernement. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères aient mis en place des systèmes financiers répondant aux exigences de la SIF et capables de fournir aux systèmes centraux de la SIF l'information comptable sommaire nécessaire. Nous nous attendions à ce que les groupes de concertation aident les ministères qui en sont membres à répondre aux exigences de la SIF.

En ce qui concerne les conventions comptables, nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait établi les conventions de la comptabilité d'exercice selon les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères aient fait des progrès raisonnables pour ce qui est d'appliquer ces conventions comptables, d'établir leurs soldes d'ouverture et de se préparer à la production d'états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'exercice 2001-2002.

Nous nous attendions à ce que le gouvernement et les ministères se soient dotés de plans ou de stratégies adéquats pour encourager les gestionnaires à utiliser l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice et les outils maintenant à leur disposition grâce à la SIF.

Nous voulions aussi savoir ce que le gouvernement a décidé de faire au sujet de la budgétisation et de la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, et s'il a préparé et communiqué une estimation raisonnable des coûts de la Stratégie.

Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait un plan approprié pour en arriver à une décision sur la budgétisation et la présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous nous attendions aussi à ce que le gouvernement surveille les progrès et les coûts globaux de la SIF et en rende compte.

Étendue et méthode

Nos constatations de vérification sont fondées sur les éléments suivants : des entrevues avec des représentants des organismes centraux, des groupes de concertation et des ministères; un examen de la documentation pertinente; un examen des sites Web centraux et départementaux du gouvernement et une étude de l'information fournie par les ministères en réponse à notre questionnaire sur la SIF; et sur nos vérifications des contrôles mis en place dans trois ministères.

Nous avons effectué notre vérification des aspects centraux de la mise en œuvre de la SIF au Secrétariat du Conseil du Trésor et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (le receveur général du Canada). Nous avons effectué des travaux sur les aspects ministériels de la SIF à Développement des ressources humaines Canada, à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à la Défense nationale, à Pêches et Océans, à l'Agence canadienne de développement international, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à la Gendarmerie royale du Canada, à Transports Canada, au Service correctionnel du Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor (y compris au ministère des Finances), et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La vérification a également porté sur les groupes de concertation du Système intégré des finances et du matériel (SAP), d'Oracle Financials et de FreeBalance.

Nous avons effectué des vérifications des contrôles mis en place pour les systèmes de dépenses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère du Patrimoine canadien.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Directeur principal : Eric Anttila

Directeur : David Willey

Stephen Ashfield

Lindsay McGlashan

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

Annexe Résumé des recommandations précédentes


La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État (chapitre 18, Rapport de 1998)

Dans le chapitre, nous avons discuté d'un certain nombre de vastes défis stratégiques importants pour la réussite de la Stratégie d'information financière. Même s'il ne s'agissait pas de recommandations officielles, nous énumérons ci-dessous trois grands défis pour qu'ils servent de contexte aux recommandations.

- L'intégration de la SIF à la gestion des ministères.
- La présentation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.
- L'adhésion des ministères.

Recommandations de 1998	Notre évaluation	Commentaires
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre ses plans en vue d'élargir son processus d'évaluation continue des risques et de suivre de près et de faciliter la mise en œuvre de la SIF à l'échelle de l'administration fédérale pour faire en sorte que tous les avantages de la SIF se concrétisent (paragraphe 18.51).	●	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a joué le rôle de chef de file en effectuant une analyse continue des risques. Le Secrétariat a participé à ce processus.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général devraient mettre en œuvre leurs plans en vue de fournir des lignes directrices, comme des cadres de contrôle, qui couvrent tous les types d'opérations requis aux fins de la pleine mise en œuvre de la SIF (18.59).	●	Un cadre de contrôle global et un cadre de contrôle particulier pour le receveur général ont été préparés.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en œuvre ses plans afin de : <ul style="list-style-type: none"> • décrire l'environnement relatif à la comptabilité et au contrôle pour la période de transition; • fournir des conseils aux ministères sur l'intégration de la SIF dans le processus décisionnel ministériel; • faciliter l'établissement de plans ministériels qui couvrent à la fois l'après-mise en œuvre de la SIF et la période de transition (18.60). 	●	La période de transition est maintenant passée. Il faut d'autres plans pour la période qui suivra la mise en œuvre de la SIF, comme des directives sur l'intégration de la SIF à la prise de décisions.
Les ministères devraient dresser des plans détaillés qui exposent les exigences, en matière de comptabilité et de contrôle, liées à la fois à l'après-mise en œuvre de la SIF et à la période de transition (18.61).	●	Certains ministères ont commencé à discuter des exigences de contrôle après la mise en œuvre.

Légende : ● Entièrement réglée ● Progrès satisfaisant ● Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant






Recommandations de 1998	Notre évaluation	Commentaires
<p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait donner des conseils additionnels aux ministères au sujet de l'établissement de leurs plans de mise en œuvre de la SIF. Pour faire en sorte que ces plans soient complets, il conviendrait que les ministères veillent à y inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des exigences en matière de rapports de gestion, conformément à la SIF; • un plan de gestion du changement indiquant comment la direction et le personnel seront réorientés, réorganisés et formés à nouveau pour satisfaire à toutes les exigences du nouveau régime de la SIF et pas seulement à celles qui découlent du renouvellement des systèmes; • l'établissement et la divulgation, à intervalles réguliers, du coût global du cycle de vie de la mise en œuvre de la SIF; • des dispositions en matière de contrôle de sécurité et de gestion qui seraient soumises à un examen par un évaluateur indépendant avant de mettre les nouveaux systèmes en marche; • un mécanisme de gestion des risques liés au manque actuel de ressources compétentes et expérimentées pour la mise en œuvre et l'amélioration des systèmes; • le rôle des groupes ministériels de vérification interne dans l'examen des progrès, des évaluations des risques, des mécanismes de sécurité et de contrôle de gestion et dans l'établissement des exigences relatives à la vérifiabilité et à l'intégrité des données, ainsi que les besoins de formation des groupes en question (18.79). 		<p>Les ministères ont élaboré des plans de la SIF mettant surtout l'accent sur les systèmes et les conventions comptables. Des plans de gestion du changement ont été établis, mais à divers degrés de détail. Les ministères doivent s'occuper des questions de contrôle et de sécurité, y compris une vérification indépendante.</p>


Légende : ● Entièrement réglée ◐ Progrès satisfaisant ◑ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant


La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères (chapitre 21, Rapport de 1999)


Recommandations de 1999	Notre évaluation	Commentaires
Les ministères et leurs sous-ministres devraient faire de la mise en œuvre 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 (21.57).	○	Les ministères ont signé un protocole d'entente avec le Secrétariat dans lequel ils se sont engagés à mettre en œuvre la SIF. Dans les rapports sur les plans et les priorités, l'engagement public est limité.
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 (21.58).	◐	Presque tous les projets de la SIF ont été dirigés ou parrainés par l'agent financier principal.
Les ministères devraient établir immédiatement des équipes spéciales de mise en œuvre 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 programme (21.59).	●	Les équipes de la SIF ont été établies mais certaines sont en train d'être démantelées.
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 (21.60).	●	Les ministères ont fait des exposés et utilisé l'intranet. Les groupes de travail du Forum de la SIF ont fourni des outils de communication.
<p>Les ministères devraient élaborer immédiatement des plans couvrant tous les aspects de la mise en œuvre de la SIF. Ces plans devraient inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> – une description du futur environnement de gestion financière du ministère; – un échéancier complet ainsi qu'un plan et une stratégie pour : <ul style="list-style-type: none"> • raccorder le système financier du ministère aux systèmes centraux de la SIF; • déterminer et mettre en œuvre 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 : <ul style="list-style-type: none"> • 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 (21.61). 	◐	Les ministères ont établi pour la SIF des plans couvrant la plupart des éléments de cette liste. Ces éléments variaient selon les ministères. Il reste encore du travail à faire dans un certain nombre de domaines, comme la production des états financiers, la formation et l'obtention d'une capacité en matière de ressources humaines.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait immédiatement instaurer, mettre en œuvre, communiquer à l'ensemble de l'administration fédérale et tenir à jour un plan maître modifié et pleinement intégré pour la mise en œuvre de la 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 œuvre de la SIF (21.87).	◐	Un plan général a été préparé.


Légende : ● Entièrement réglée ◐ Progrès satisfaisant ◑ Un certain progrès ○ Progrès insatisfaisant

Recommandations de 1999	Notre évaluation	Commentaires
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir immédiatement des ministères qu'ils s'engagent par écrit à mettre en œuvre tous les aspects de la SIF (21.88).		Les ministères, le Secrétariat et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont signé un protocole d'entente. Celui-ci porte essentiellement sur la mise en œuvre des systèmes.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait obtenir et examiner les plans de mise en œuvre de la SIF des ministères (21.89).		On a demandé aux ministères de fournir des plans, surtout au niveau général.
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 œuvre de la SIF dans les ministères et d'intervenir si des difficultés se présentent (21.90).		Au niveau général seulement. On n'a plus exigé de rapport d'étape après mars 2001.
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 (21.91).		D'autres fonds ont été octroyés aux ministères, spécifiquement pour la SIF.
Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer et mettre en œuvre 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) (21.92).		Le Secrétariat a créé le Forum de la SIF, dont les groupes de travail ont assuré les communications et fourni des outils de gestion du changement. Les cadres supérieurs ont reçu de l'information régulièrement sur la SIF.

 **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

 **Progress satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures.

 **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés.

 **Progress insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise.