



Public Works and
Government Services
Canada

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Canada

Audit and Ethics
Branch

Direction générale de la
vérification et de l'éthique

2004-713

Rapport final de l'étude préparatoire

Vérification des prévisions et des engagements financiers

2005-09-27

Table des matières

Sommaire	1
1. Introduction	
1.1 Autorisation pour le projet	3
1.2 Objectifs	3
1.3 Portée	3
1.4 Contexte	3
1.5 Travaux réalisés	4
2. Observations/Conclusions	
2.1 Objectif 1	5
2.2 Objectif 2	6
2.3 Objectif 3	6
3. Recommandations	10

Sommaire

Les objectifs de la vérification visaient à évaluer le respect des politiques et des procédures régissant les prévisions et les engagements financiers ainsi que la capacité des gestionnaires des Centres de responsabilités (CR) à cet égard, et de déterminer les répercussions de la gestion du budget sur les renseignements servant à la prise de décisions.

Les engagements font partie intégrante de la planification des dépenses et des processus de contrôle budgétaire. Des mécanismes de contrôle des engagements doivent absolument être en place pour veiller au respect de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, pour confirmer la disponibilité des fonds avant de conclure un accord contractuel, pour enregistrer les engagements ou les obligations dans le Système financier ministériel commun (SFMC), et pour s'assurer que l'utilisation des fonds attribués à une organisation ne dépasse pas les limites du budget attribué à cette dernière.

La vérification de la conformité et de la capacité des gestionnaires de CR, à l'administration centrale, a permis de tirer les conclusions suivantes : la gestion financière est bien structurée, les gestionnaires s'efforcent de respecter les politiques et les procédures régissant les prévisions et les engagements financiers et ils possèdent les compétences, l'expérience et la formation nécessaires pour prévoir correctement et présenter les revenus et les dépenses.

La vérification a permis de cerner plusieurs points concernant la gestion du budget qui ont des répercussions sur l'utilisation des renseignements servant à la prise de décisions, et a permis de tirer les conclusions suivantes :

- La direction continuera à produire des feuilles de calcul autonomes à l'interne pour le suivi des fonds et des projets, en l'absence d'un outil ministériel de prévision efficace. Les répercussions sont les suivantes : dépendance accrue à l'égard des conseillers en gestion financière et responsabilité moindre des gestionnaires de CR en ce qui a trait à la gestion financière, augmentation des ressources nécessaires pour le rapprochement entre le SFMC et divers systèmes sources des directions générales, risque accru d'erreurs de rapprochement et confiance limitée dans l'intégrité des données financières du SFMC pour l'établissement de rapports et la prise de décisions.
- La modification des données financières de base découlant de nombreux changements organisationnels limitent l'efficacité du SFMC en tant qu'outil d'établissement de rapports comprenant des renseignements pertinents servant à la prise de décisions ou des renseignements qualitatifs sur la gestion du budget servant à l'analyse du rendement.
- La nouvelle politique ministérielle sur le contrôle des engagements est raisonnable et le rapport sur les anomalies constitue une méthode utile pour contrôler et vérifier le respect de la politique. Cependant, il y a des risques que la politique ne soit pas respectée dans l'avenir et que les gestionnaires frustrés par les contrôles restrictifs et les contraintes du SMGF adoptent des solutions de rechange. Les restrictions en matière de gestion budgétaire,

2004-713 Vérification des prévisions et des engagements financiers
Rapport final de l'étude préparatoire

observées dans le cadre de la vérification, pourraient limiter l'efficacité et l'utilité des renseignements financiers du SFMC servant à la prise de décisions.

La vérification recommande ce qui suit :

1. *La vérification devrait prendre fin à l'étape de l'étude préparatoire étant donné qu'un examen détaillé a peu de chance de fournir une plus grande certification relativement aux engagements et aux prévisions;*
2. *Le chef des finances de la Direction générale des finances doit s'assurer que la programmation et les contrôles du Système financier ministériel commun sont suffisamment efficaces et souples pour permettre aux gestionnaires responsables de la saine gestion financière de respecter les politiques financières ministérielles et pour produire des renseignements financiers précis, pertinents et à propos pour la prise de décisions.*

1 Introduction

1.1 Autorisation pour le projet

Cette vérification a été approuvée par le Comité de vérification et d'éthique (CVE) dans le cadre du plan de vérification 2004-2005. La priorité de la vérification a été confirmée par le CVE à la réunion du 25 novembre 2004.

1.2 Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

1. Évaluer l'application des politiques et des procédures régissant les prévisions et les engagements financiers, et vérifier si celles-ci sont respectées;
2. Évaluer la capacité des gestionnaires des Centres de responsabilités (CR) pertinents de prévoir correctement et présenter les revenus et les dépenses;
3. Déterminer les répercussions de la gestion inadéquate du budget (c.-à-d. enregistrement, établissement des rapports, informations utilisées pour les prévisions) sur la prise de décisions.

1.3 Portée

La portée de l'étude préparatoire comprenait un examen des registres des engagements et des prévisions pour l'exercice 2003-2004 ainsi que pour les six ou sept premiers mois de l'exercice 2004-2005, identification des responsabilités, des contrôles et des processus clés utilisés pour les engagements et les prévisions ainsi que l'examen d'un échantillon d'engagements inclus dans le Système financier ministériel commun (SFMC) afin d'examiner en détail les méthodes ou les processus pour comptabiliser les engagements financiers.

La phase d'examen détaillé de la vérification devait comprendre un examen indépendant des signatures prévues à l'article 32 et des échantillons dans les régions.

1.4 Contexte

Il est important que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) ait en place les mécanismes appropriés pour surveiller les résultats financiers et pour fournir, en temps utile, des renseignements financiers fiables à la direction. Les indicateurs, comme ils sont décrits dans le Cadre de responsabilisation de gestion (CAG) du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui s'appliquent à ces mécanismes sont les suivantes : résultats et rendement - information financière et non financière intégrée sur le rendement utilisée dans le processus décisionnel du Ministère, gestion - respect des politiques, des règlements et des lois, et responsabilisation - responsabilités précises pour un processus et des résultats pertinents.

2004-713 Vérification des prévisions et des engagements financiers
Rapport final de l'étude préparatoire

Les gestionnaires des CR doivent gérer leur budget de façon efficace et ils doivent bien comprendre leur pouvant de dépenser, pouvait comprendre ce qui suit : le pouvoir de lancement des dépenses, le pouvoir d'engagement, le pouvoir de conclure des contrats et la confirmation du rendement et du prix des contrats.

La Politique sur le contrôle des engagements, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2004, préparée par la Direction des politiques et des procédures - Finances, prévoit un rôle de surveillance pour la Direction générale de la vérification et de l'éthique (DGVE), c'est-à-dire qu' «*Afin d'avoir l'assurance que la politique a été pleinement mise en place à TPSGC, la Direction générale de la vérification et de l'éthique fera une vérification des contrôles sur les engagements qui ont été mis en place et en évaluera l'efficacité.* » Cette vérification porte principalement sur le pouvoir d'engagement. Les engagements font partie intégrante de la planification des dépenses et des processus de contrôle budgétaire. Des mécanismes de contrôle des engagements doivent absolument être en place pour veiller au respect de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, pour confirmer la disponibilité des fonds avant de conclure un accord contractuel, pour comptabiliser les engagements ou les obligations dans le Système financier ministériel commun (SFMC), et pour s'assurer que l'utilisation des fonds attribués à une organisation ne dépasse pas les limites du budget attribué à cette dernière.

Une fois que le budget de l'exercice financier est établi, la haute direction doit vérifier régulièrement la disponibilité du financement (solde disponible) auquel on peut faire appel pour tenir compte du changement des priorités et des prévisions relatives aux dépenses, dans les limites des pouvoirs ou des niveaux de référence.

1.5 Travaux réalisés

La méthode de vérification normalisée comprend une phase d'étude préparatoire qui permet de comprendre les procédures, les politiques et l'infrastructure concernant les engagements et les prévisions au sein du Ministère et de cerner les problèmes éventuels importants.

Voici les travaux réalisés pendant la phase d'étude préparatoire :

- Examen des renseignements ministériels relatifs à la Stratégie de gestion financière et la prestation des services financiers;
- Examen des politiques et des procédures gouvernementales et ministérielles régissant les engagements;
- Analyse, par les centres de responsabilités, des données financières pour l'exercice financier 2003-2004 ainsi que pour les neuf premiers mois de l'exercice 2004-2005;
- Élaboration de programmes de vérification et de questionnaires dans les domaines visés par la phase d'étude préparatoire ainsi que par la phase d'examen détaillé;
- Sélection au hasard de six CR d'après un examen initial des données financières;
- Entrevues avec plus de vingt-sept conseillers en gestion financière et conseillers financiers, d'employés chargés de l'entrée de données dans le SFMC et des gestionnaires de CR;
- Examen des documents financiers et d'exploitation des CR liés aux rapports sur les engagements et les prévisions;

- Examen des rapports de vérification pertinents et des présentations par le Bureau du vérificateur général.

À l'étape de la validation de l'ébauche du rapport de l'étude préparatoire, l'ancienne sous-ministre adjointe, Direction générale des finances, de la comptabilité, de la gestion bancaire et de la rémunération, a demandé à l'équipe de vérification de réaliser des analyses supplémentaires des prévisions. L'équipe devait sélectionner un échantillon des CR examinés et analyser les facteurs pouvant susciter des changements aux prévisions et si les connaissances et les décisions des gestionnaires de CR leur permettant de déclarer des fonds excédentaires pouvaient être prévus.

2. Observations

La phase d'étude préparatoire s'est déroulée du 8 novembre 2004 au 25 janvier 2005. Les observations portent sur les trois objectifs de la vérification.

2.1 Objectif 1

Évaluer l'application des politiques et des procédures régissant les prévisions et les engagements financiers et vérifier si celles-ci sont respectées

Toutes les personnes interrogées ont indiqué qu'elles étaient au courant de leurs obligations en vertu de la nouvelle politique ministérielle sur les engagements. Chaque CR s'est assuré d'obtenir les pouvoirs de signature exigés à l'article 32 de la LGFP avant d'engager des fonds, au moyen d'un processus de contrôle, et de désengager des fonds en un temps opportun par l'entremise d'une surveillance mensuelle régulière.

Des entrevues avec la direction et le personnel administratif des CR, de même qu'avec les conseillers en gestion financière (CGF) et les conseillers financiers, qui appuient la gestion opérationnelle à l'égard des engagements, ont permis de déterminer que le personnel du Ministère étaient bien informés des politiques et des procédures et que certains avaient reçu de la formation au sein du ministère ou par l'entremise de leur conseiller en gestion financière ou leur conseiller financier. Plusieurs personnes ont indiqué que la haute direction de la Direction générale avait donné des instructions claires selon lesquelles les CR devaient gérer leurs finances de façon efficace.

L'analyse de l'échantillon de vérification des données financières n'a permis de relever aucun engagement important en suspens pris au début de l'exercice financier qui n'avait pas été surveillé ou ajusté au cours de l'année. En outre, les personnes interrogées ont indiqué que des engagements provisionnels et des engagements pluriannuels sont rarement pris.

Pour ce qui est des secteurs d'activités qui concluent des ententes contractuelles importantes, comme les Services de TI et les Services immobiliers, on a relevé des situations où le respect de la politique sur les engagements aurait subi des délais. Ces retards se produisent lorsqu'un

contrat pour l'acquisition d'un programme, d'un bien ou d'un service est conclu en fonction des finances d'un CR, mais que les fonds demandés dans une présentation au Conseil du Trésor ou une demande de financement supplémentaire ou par un ministère client n'ont pas été obtenus. Ce problème n'existe pas dans le cas des engagements financiers pris dans le cadre du Fonds renouvelable. Dans l'une des situations mentionnées, le gestionnaire du CR a été obligé de désengager une entente contractuelle existante parce qu'il manquait de fonds pour traiter d'autres transactions. Même si les engagements provisionnels pour les dépenses futures peuvent être comptabilisés, la LGFP prévoit des protocoles et des conditions qui limitent la création d'un engagement provisionnel pour des revenus futurs incertains.

La vérification a permis de conclure que la gestion financière des prévisions et les engagements financiers ainsi que les rapports connexes sont bien structurés, et que les gestionnaires s'efforcent de respecter les politiques et les procédures.

2.2 Objectif 2

Évaluer la capacité des gestionnaires de CR pertinents de prévoir correctement et présenter les revenus et les dépenses.

Les gestionnaires de CR ont démontré une saine gestion financière en procédant à l'examen mensuel des dépenses, des engagements et du solde disponible, tel qu'indiqué dans les états financiers du SFMC. De plus, ils comparent régulièrement des tableurs de projets ou de programmes et les prévisions en matière d'exigences financières. Les personnes interrogées connaissaient la nouvelle politique ministérielle sur les engagements et il semble que de la formation sur les finances leur a été donnée à plusieurs occasions. La direction a apporté, au besoin, des ajustements aux prévisions et aux engagements dans son examen mensuel, au besoin.

De plus, le secteur financier ministériel a établi un échéancier efficace pour l'ajustement des budgets et des prévisions, qui laisse suffisamment de temps aux gestionnaires de CR pour examiner les rapports financiers et déterminer les révisions nécessaires.

La vérification a permis de conclure que les gestionnaires de CR ont les compétences, l'expérience et la formation nécessaires pour prévoir et rendre compte les revenus et les dépenses.

2.3 Objectif 3

Déterminer les répercussions de la gestion inadéquate du budget (c.-à-d. Enregistrement, établissement des rapports, informations utilisées pour les prévisions) sur la prise de décisions, le cas échéant.

La vérification a permis de déceler plusieurs problèmes en matière de gestion budgétaire qui peuvent avoir des répercussions sur l'utilisation de l'information pour la prise de décisions.

2004-713 Vérification des prévisions et des engagements financiers
Rapport final de l'étude préparatoire

- ◆ Tableaux autonomes La direction des CR, les conseillers en gestion financière (CGF) et les conseillers financiers créent et tiennent à jour des tableaux conçus à l'interne pour faire le suivi des prévisions et des projets. La plupart des tableaux sont créés avec Excel ou Lotus 123. Il n'y a pas de connexion bidirectionnelle entre les tableaux et les systèmes financiers ministériels comme le SFMC ou le Système de gestion financière (SGF), et seulement une connexion limitée avec d'autres tableaux créés pour d'autres CR. La vérification de ces tableaux et la comparaison avec les systèmes financiers ministériels exigent donc d'importantes manipulations manuelles. Les personnes interrogées ont indiqué que le SFMC a été conçu comme l'outil ministériel d'établissement de rapports, mais qu'il n'est guère fiable en tant qu'outil de prévision. Pour pouvoir assurer une gestion budgétaire efficace, il a fallu créer et maintenir d'autres outils afin de gérer les prévisions et les budgets sur une base quotidienne.
- ◆ Problèmes liés au SFMC Les problèmes liés au SFMC, qui ont été soulignés dans le rapport de décembre 2004 sur le cadre de gestion financière, ont été confirmés à la suite des entrevues et de l'examen de documents.
- ◆ Vérifications de système restreintes Le SFMC permet de procéder à certaines vérifications de système qui visent à empêcher les paiements. Cependant, certaines de ces vérifications ont entraîné la création de solutions de rechange. Un exemple est le désengagement d'importants engagements contractuels qui restreint le solde disponible pour d'autres paiements lorsque le financement du contrat n'a pas encore été reçu. Un autre exemple est l'obligation d'avoir un engagement en place pour les dépenses de plus de 50 000 \$. Les paiements en remplacement d'impôts (PERI) et la distribution des recettes générées par les propriétés saisies dépassent souvent 50 000 \$, car le paiement regroupe plusieurs CR ou activités. Le CR centralisé ayant fait la démarche crée un engagement (qui est un engagement de plusieurs CR responsables), et le consigne dans le SFMC avant de faire le paiement.
- ◆ Module des rapports de gestion (MRG) du SFMC Le MRG a été conçu pour les gestionnaires en tant que module de rapports et de suivi du SFMC. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il n'était pas utilisé, car il est difficile d'interpréter et de valider l'information. Les gestionnaires qui connaissent de tels problèmes ont indiqué qu'il y avait peu d'avantages à utiliser le MRG lorsqu'un CGF ou un conseiller financier qualifié peut facilement fournir l'information. Comme le gouvernement examine les avantages liés au système financier centralisé, il serait vraisemblablement inutile que le Ministère se lance dans une refonte importante du MRG à ce moment-ci.
- ◆ Suivi des engagements Afin de bien contrôler et vérifier la conformité à la politique sur les engagements, les Finances ont créé de nouveaux rapports de suivi des anomalies. Ces rapports sont utilisés pour les éléments suivants : comptes non budgétaires, comptes fournisseurs non engagés, paiements périodiques non engagés, comptes fournisseurs et engagements provisionnels. Une exception est la sélection mensuelle des dépenses qui sont supérieures à 5 000 \$ mais pour lesquelles il n'y a pas d'engagement. Lorsqu'un tel rapport est produit les CGF demandent à la direction du CR pourquoi un engagement n'a pas été

2004-713 Vérification des prévisions et des engagements financiers
Rapport final de l'étude préparatoire

préparé. Dans certains cas, ces rapports de suivi des anomalies sont inefficaces. Par exemple, le système crée un rapport d'exception après la modification d'un contrat qui indique comme des erreurs les dépenses liées au contrat faites avant la modification. Dans un autre cas, on a constaté que le CR responsable des télécommunications a reçu plusieurs pages d'erreurs. Le système signale comme une erreur les dépenses pour téléphone cellulaire de plus de 5 000 \$. Cependant, les dépenses individuelles par téléphone sont de moins de 30 \$.

- ◆ Paiements internes La programmation du système pour les frais interministériels impose des contraintes à la gestion des engagements. Par exemple, les paiements relatifs à certaines dépenses, comme les services publics et le PERI, sont recouverts grâce à des concessions et représentent les dépenses d'un édifice ou d'un portefeuille précis au sein d'un CR de la Direction générale des biens immobiliers (DGBI). Le paiement est cependant centralisé et géré par la Gestion des locaux et du portefeuille (Finances) de la DGBI. Les Finances versent les paiements et facturent les dépenses au CR par l'entremise d'un règlement interministériel, qui est imputé au code financier SI du CR. Si le CR configure un engagement, les Finances ne peuvent pas imputer de montant. Cela signifie que les Finances imputeraient le paiement au solde et que le CR devrait le désengager à la réception de l'avis du paiement interne. Cette méthode nécessite plus de vérifications et d'ajustements manuels. Par conséquent, la plupart des CR choisissent de ne pas créer d'engagement. Le solde disponible dans les rapports financiers est donc élevé, même s'il devrait être plus bas afin de tenir compte de paiements futurs, comme les services publics et le PERI que l'on connaît mais qui n'ont pas encore été payés (comptes fournisseurs). Cette surestimation du solde disponible est décuplée par le délai entre le recouvrement et le paiement. Le PERI est généralement versé deux fois par année et il peut y avoir des délais de plusieurs mois pour certains services publics.

- ◆ Facteurs extérieurs qui influencent la gestion du budget La gestion efficace d'un budget annuel dépend directement de la façon dont le Ministère compose avec les prévisions des dépenses et des revenus. Par le passé, un des éléments les plus préoccupants était la péremption des budgets. La majorité des péremptions en 2003-2004 ont été causées par une combinaison d'ordonnances de blocage imposées par le gouvernement et le Ministère, ainsi que par la nature unique des Biens immobiliers. Cette année, le Ministère appuie le programme du gouvernement relatif à la redistribution et aux économies grâce à des réductions de coûts et des fonds non utilisés. Les personnes interrogées ont signalé n'avoir qu'un contrôle limité sur leur budget à cause de nombreux facteurs externes comme les ordonnances de blocage du gouvernement ou du Ministère, les plafonds salariaux, les demandes et les contraintes des clients, les élections, les salaires et les conventions collectives, et les grèves. Dans la plupart des cas, le contrôle sur le fonctionnement et l'entretien (F et E) est limité davantage par les coûts liés à l'infrastructure qui sont habituellement fixes, comme les ententes de services de TI, les téléphones, les cellulaires et les photocopieurs.

2004-713 Vérification des prévisions et des engagements financiers
Rapport final de l'étude préparatoire

- ♦ Données financières du SFMC Un retard dans l'entrée, par un CR, des ajustements financiers dans le SFMC peut fausser l'information financière utilisée pour la prise de décisions. Par exemple, un des CR examinés avait un solde disponible négatif pour le fonctionnement et l'entretien (F et E). Après avoir discuté avec le gestionnaire du CR, qui est responsable de l'ancien ministère des Communications, on s'est aperçu que le niveau de référence des montants pour les salaires du CR était inutilisé car des employés avaient quitté l'organisation, et que le niveau de référence de F et E était dépassé parce que les fonds prévus pour les contrats étaient utilisés pour l'embauche de personnel à temps partiel. Au moment de l'étude préparatoire, le CR n'avait pas transféré les montants des salaires au F et E à l'aide d'une Demande de redressement de budget (DRB).

- ♦ Analyse financière Les données financière du SFMC sont difficiles à utiliser de façon efficace afin de faire des comparaisons précises d'une année à l'autre, compte tenu du fait qu'il y a eu plusieurs changements organisationnels au Ministère. Ces derniers ont entraîné des changements aux données financières de base (p. ex., le codage des dépenses et l'ajout ou la suppression de CR). Cela a limité la capacité des vérificateurs d'analyser de façon quantitative la gestion financière des prévisions et des engagements des CR.

- ♦ Analyse des prévisions On a analysé les prévisions des données du SFMC pour 2004-2005 pour un CR principal et pour cinq CR délégués. Cette analyse avait pour but de déterminer si des changements aux prévisions, aux budgets et aux dépenses actuelles permettraient d'établir des projections statistiques valables quant aux mesures des gestionnaires relatives à la déclaration des fonds excédentaires. Les vérificateurs n'ont pas été en mesure d'établir des liens entre les changements aux prévisions et les mesures des gestionnaires. On a consulté un statisticien à Conseils et Vérification Canada afin d'étudier d'autres approches possibles. Selon ce statisticien, une analyse des données financières afin de mener une analyse de régression ou d'autres types d'analyses statistiques exigerait des données portant sur plusieurs années. Comme ce type d'analyse demanderait beaucoup de ressources et produirait des résultats de peu de valeur pour la vérification, les travaux ont été arrêtés.

Voici les conclusions établies à la suite de la vérification :

La direction continuera de concevoir des tableurs autonomes afin de surveiller les fonds et les projets car il n'existe pas d'outil ministériel de prévision efficace. Les répercussions de cette mesure sont les suivantes : dépendance plus grande sur les CGF et réduction des responsabilités de la direction des CR en matière de gestion financière; augmentation des besoins en matière de ressources pour effectuer le rapprochement entre le SFMC et d'autres systèmes d'alimentation de la Direction générale; augmentation du risque d'erreur pendant le rapprochement; confiance et intégrité limitées relativement aux données financières utilisées pour l'établissement des rapports et la prise de décisions.

Des changements aux données financières de base qui découlent des nombreux changements organisationnels limitent l'efficacité du SFMC comme outil d'établissement de rapports pour produire de l'information pertinente pour la prise de décisions, ou de l'information qualitative sur la gestion des budgets, aux fins d'analyse du rendement.

La nouvelle politique ministérielle sur le contrôle des engagements est raisonnable et l'établissement de rapports d'exception est une méthode efficace de contrôle et de vérification de la conformité à la politique. Cependant, il y a un risque potentiel de non-conformité future et d'augmentation des solutions de rechange adoptées par les gestionnaires de CR mécontents des vérifications et des contraintes restrictives du SFMC. Comme cela a été constaté lors de la vérification, ces limites pourraient nuire à l'efficacité et à l'utilité de l'information financière du SFMC pour les décideurs.

3 Recommandations

On recommande de mettre fin à la vérification à l'étape de l'étude préparatoire étant donné qu'un examen détaillé a peu de chance de fournir une plus grande certification relativement aux engagements et aux prévisions.

On recommande au chef des finances de la Direction générale des finances de s'assurer que la programmation et les contrôles du SFMC sont suffisamment efficaces et souples pour permettre aux gestionnaires responsables de la saine gestion financière, de respecter les politiques financières ministérielles et pour produire des renseignements financiers précis, pertinents et à propos pour la prise de décisions.