

2004



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

MARS

Chapitre 6
La gestion gouvernementale :
utilisation de l'information financière



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/1-6F
ISBN 0-662-76028-X



Chapitre

6

La gestion gouvernementale

Utilisation de l'information financière

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Qu'est-ce que l'information financière, la gestion financière et le contrôle interne?	5
La gestion financière est un aspect fondamental des initiatives de gestion du gouvernement	6
Raisons pour lesquelles la gestion et le contrôle financiers sont importants pour le gouvernement	7
Objet du présent chapitre	8
Observations et recommandations	8
Défis à relever	8
Un leadership et un appui constants aux niveaux central et ministériel sont importants	8
Nécessité de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères	12
Il faut terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice	14
Nécessité d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et nécessité de s'en servir pour la prise quotidienne de décisions	16
La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'évaluation du coût des stocks	18
Agence des douanes et du revenu du Canada — Manque d'uniformité dans l'estimation des impôts à recevoir	19
Les ministères et organismes doivent évaluer l'incidence de l'information financière sur d'autres secteurs	20
Les ministères se doivent de renforcer leurs systèmes de contrôle financier internes	22
Nécessité d'améliorer encore davantage les états financiers ministériels	27
Conclusion	28
À propos du chapitre	30
Annexe	
Comité permanent des comptes publics : Recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponses du gouvernement	31



La gestion gouvernementale

Utilisation de l'information financière

Points saillants

6.1 Le gouvernement continue d'améliorer l'information financière et a notamment adopté avec succès la comptabilité d'exercice intégrale pour la préparation de ses états financiers sommaires de 2003. Le fait d'avoir apporté ce changement aux états financiers sommaires de cet exercice est une réalisation importante. Le gouvernement peut à juste titre être fier des résultats de son labeur et du fait que ces améliorations font du Canada un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

6.2 Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été considérée comme une fin en soi, mais fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement. Il reste encore du travail à faire pour régler certaines questions.

6.3 Les ministères et organismes doivent désormais améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice, information qu'ils se doivent quotidiennement d'utiliser pour formuler leurs décisions, assurer leur gestion et établir leurs rapports. Sinon, la comptabilité d'exercice risque simplement d'être considérée comme un projet qui n'a été réalisé que pour donner suite à des initiatives ou à des directives d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor.

6.4 Le Bureau du contrôleur général du Canada doit prendre la direction de ce changement en tirant parti de l'intérêt créé par les réussites récentes, en faisant progresser énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Il doit aussi établir une stratégie visant à renforcer les compétences en finances des titulaires de postes d'agent financier supérieur et veiller à ce qu'une fonction solide de contrôleur soit établie dans tous les ministères.

6.5 Le gouvernement doit terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue d'affirmer que cette question complexe exige une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, et cela même si le gouvernement examine cette question depuis déjà plusieurs années.

6.6 Les ministères et organismes doivent prendre d'autres mesures et agir avec plus de célérité pour corriger les faiblesses de leurs contrôles internes. Des systèmes de contrôle interne complets et intégrés jouent un rôle majeur pour assurer la production d'une information financière de grande qualité.

Nous examinons depuis trois ans les systèmes de contrôle interne des ministères et organismes et nous continuons malgré tout d'y relever les mêmes faiblesses qu'en 2001.

Contexte et autres observations

6.7 Pour obtenir des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, il est essentiel de disposer d'une information financière complète et de contrôles internes solides. L'intégration de l'information financière et non financière au processus de prise de décisions, la mise en place de systèmes d'information financière et de contrôles financiers efficaces dans tous les secteurs du gouvernement et l'établissement de solides politiques et procédures financières, tout cela contribuera à l'amélioration constante de l'intendance des activités gouvernementales.

6.8 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice est essentielle à une bonne information financière au gouvernement. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les opérations et les autres événements économiques sont constatés au moment où ils se produisent, et non pas au moment de la rentrée ou de la sortie de fonds ou l'équivalent. Les dépenses sont portées aux comptes de l'exercice au cours duquel les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages économiques pluriannuels associés aux immobilisations sont comptabilisés dans l'exercice où ils sont utilisés.

6.9 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice aide ceux qui l'utilisent à comprendre ce qu'englobent financièrement les activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût d'utilisation des actifs au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, des coûts entiers de ses programmes, et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

6.10 L'information financière basée sur la comptabilité d'exercice peut aussi contribuer à améliorer la prise de décisions dans les ministères. Les gestionnaires mettront davantage l'accent sur l'intendance des actifs et des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, tiendront compte de tous les coûts liés aux services à offrir au cours de l'exercice et pourront voir comment l'éventail complet des coûts peut influencer sur leur utilisation des fonds publics et des actifs.

6.11 Le mode de fonctionnement actuel du gouvernement encourage les gestionnaires à s'intéresser davantage au montant des crédits affectés qu'il leur reste à dépenser (solde de trésorerie disponible) plutôt qu'aux coûts entiers selon la comptabilité d'exercice de leurs programmes et activités. Par conséquent, l'information sur les coûts entiers n'est pas jugée aussi importante que l'information sur les décaissements. Cette façon de faire s'explique, entre autres, par le fait que la méthode de comptabilité utilisée pour le système de gestion des dépenses du gouvernement n'est pas la

comptabilité d'exercice. Les gestionnaires des ministères et organismes estiment toujours devoir rendre compte de leur gestion en fonction de la méthode de comptabilité utilisée et de l'affectation des fonds qu'elle autorise.

6.12 De plus, il faudra apporter d'autres améliorations au modèle actuel utilisé pour les états financiers des ministères, car ce modèle n'exige pas de comptabiliser ni de présenter certains coûts et certains éléments de passif importants ou de présenter les redressements apportés à la valeur de certains éléments d'actif ou de passif. À notre avis, sans cette information, les états financiers des ministères ne fournissent pas une information juste et fiable sur les coûts des programmes et sur les éléments d'actif et de passif.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a accepté nos recommandations. Ses réponses, reproduites dans le présent chapitre, présentent les mesures prises, ou les mesures que l'on entend prendre, pour donner suite aux recommandations.

Introduction

Qu'est-ce que l'information financière, la gestion financière et le contrôle interne?

6.13 Fournir de l'information est l'un des rôles importants du gouvernement. La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor souligne l'importance de ce rôle dans le préambule du *Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada*. On y précise que « tous les services qu'il [le gouvernement] offre aux citoyens, aux entreprises et aux clients internes ont trait à de l'information d'une façon ou d'une autre. La diffusion de l'information constitue souvent le service en soi... Fondamentalement, la plupart des activités du gouvernement ont trait à la gestion de l'information ».

6.14 L'information financière fait partie intégrante des activités du gouvernement et présente des renseignements sur ses opérations financières. Par exemple, les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 indiquent que le gouvernement a perçu des revenus de plus de 190 milliards de dollars et dépensé plus de 183 milliards de dollars, possédait des actifs de près de 190 milliards de dollars et présentait un passif d'environ 700 milliards de dollars. Il est important pour les décideurs du gouvernement, les parlementaires et les Canadiens de savoir d'où vient cet argent et comment il est utilisé.

6.15 La gestion financière est un terme qui est utilisé pour décrire quelques-unes des activités importantes menées par les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer la prestation des programmes et des services et bien gérer les ressources dont ils sont responsables. Voici quelques-unes de ces activités :

- fournir de l'information à jour, pertinente et fiable (tant financière que non-financière) pour appuyer la prise de décisions et la gestion des risques au sein de l'organisation;
- établir des systèmes et des procédures de contrôle pour gérer et protéger l'intégrité de cette information;
- protéger les ressources, rendre compte de leur utilisation et veiller à ce qu'elles soient utilisées en conformité avec les autorisations applicables;
- surveiller les résultats obtenus à l'aide de rapports permettant de comparer les données réelles (tant financières que non financières) avec les données des budgets ou des prévisions et prendre des mesures correctives quand les retombées ou les résultats souhaités ne sont pas obtenus.

6.16 Le contrôle interne désigne les mesures prises par la direction pour atténuer les risques et atteindre les objectifs établis. Des contrôles sont nécessaires pour protéger les actifs, réduire le risque que des données financières et non financières soient incorrectes ou faussées, atténuer les conséquences possibles des erreurs dans ces données, garantir que les opérations sont autorisées et qu'elles respectent les politiques, procédures, lois et règlements, et assurer l'utilisation économique et efficiente des ressources.

La gestion financière est un aspect fondamental des initiatives de gestion du gouvernement

6.17 Dans le chapitre 7 du présent rapport, nous traitons du rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor dans la gestion gouvernementale. Nous y soulignons, entre autres, l'importance de la gestion financière parmi les diverses responsabilités législatives du Secrétariat et les responsabilités que lui ont accordées les commissions royales sur les opérations gouvernementales, le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), et d'autres initiatives récentes.

6.18 L'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et son étude de la gestion et du contrôle financiers ont été particulièrement importantes. Le gouvernement a lancé cette initiative dans le but de renforcer la capacité de gestion des ministères et organismes. Plus particulièrement, ses objectifs portant sur la gestion et le contrôle financiers visaient à établir des normes et des pratiques permettant d'intégrer l'information financière et non-financière sur le rendement en un tout significatif, à communiquer cette information à ceux qui en ont besoin, à évaluer et à gérer les risques adéquatement et à veiller à la mise en place de systèmes de contrôle adéquats.

6.19 Dans son récent rapport d'étape intitulé *Modernisation de la fonction de contrôleur : Rapport d'étape sur la mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration fédérale*, le gouvernement admet que les ministères et organismes ont encore du travail à faire afin de pouvoir intégrer les principes de la modernisation de la fonction de contrôleur à la culture de la fonction publique et de moderniser les pratiques de gestion.

6.20 La Stratégie d'information financière (SIF) est une autre initiative clé qui a été lancée ces dernières années. Elle visait à faciliter une utilisation éclairée des données financières, notamment de l'information basée sur la comptabilité d'exercice, et à établir des liens plus étroits entre les activités, les opérations et les résultats.

6.21 La Stratégie d'information financière comportait trois objectifs :

- Les ministères et organismes devaient choisir l'un des sept systèmes approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et implanter de nouveaux systèmes d'information financière visant à appuyer la comptabilisation et la présentation des opérations financières selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale.
- Le gouvernement devait établir de nouvelles conventions comptables conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada établis pour le secteur public. Les ministères et organismes devaient appliquer ces conventions et assumer la responsabilité première de la qualité et de l'intégralité de l'information détaillée. Ils devaient aussi produire des états financiers annuels vérifiables.
- Les gestionnaires du gouvernement devaient avoir accès à de l'information financière de meilleure qualité et l'utiliser pour les décisions qu'ils ont à prendre au jour le jour.

6.22 Les ministères et organismes ont réussi à se doter des systèmes d'information requis pour le bon fonctionnement de la comptabilité d'exercice et ils doivent maintenant utiliser régulièrement l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la formulation des décisions à prendre au jour le jour.

6.23 Dans le cadre du plan de réorganisation du gouvernement annoncé le 12 décembre 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été réorganisé de manière à mettre l'accent sur la fonction de contrôleur et la fonction de gestion financière, ce qui incluait la nécessité de superviser ces fonctions dans les ministères et les organismes. Plus particulièrement, il doit veiller à ce que les ministères et les organismes répondent à toutes les exigences en matière de planification, de surveillance et de contrôle des dépenses, et il doit évaluer la mesure dans laquelle les énoncés permettent le respect des principes de diligence raisonnable et de l'optimisation des ressources. De plus, il y aura également, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, un bureau distinct du contrôleur général afin d'améliorer la reddition de comptes; le contrôleur général participera à la sélection des contrôleurs des ministères qui auront avec lui des liens fonctionnels.

Raisons pour lesquelles la gestion et le contrôle financiers sont importants pour le gouvernement

6.24 Un certain nombre d'événements, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, ont continué de mettre à l'avant-scène les pratiques de gestion et de contrôle financiers au sein des organisations. Notre récent rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée, les cas de pratiques financières abusives de fonctionnaires qui ont été signalés et l'accroissement des attentes en matière de gouvernance d'entreprise dans le secteur privé en sont des exemples. Les Canadiens sont en droit de s'attendre à ce que leur gouvernement s'attaque à ces problèmes et questions, et les règle. Pour ce faire, le gouvernement doit améliorer ses pratiques financières, notamment ses contrôles internes, la qualité de l'information financière et son utilisation, et sa capacité à trouver les solutions qui s'imposent à ce titre.

6.25 Le gouvernement a aussi investi des ressources financières considérables pour améliorer les systèmes d'information financière, produire de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et adopter les principes d'une fonction de contrôleur moderne. Les gestionnaires du gouvernement ont désormais accès à une information financière nouvelle et de meilleure qualité et ils devraient donc se servir de cette information pour mieux gérer leurs programmes et leurs activités.

6.26 Les gestionnaires peuvent donc être mieux à même de dresser un tableau complet de leur rendement financier (tous les coûts et recettes). Ils sont alors plus enclins à tenir compte de tous ces coûts lorsqu'ils prennent diverses décisions, comme l'évaluation du rapport coût-efficacité de l'exécution à l'interne des services par rapport à l'impartition de ces services, le caractère adéquat des politiques de recouvrement des coûts, ou les montants à exiger des autres ministères pour les services rendus.

Objet du présent chapitre

6.27 La gestion et le contrôle financiers sont, depuis longtemps, des questions importantes qu'a ciblées le Bureau du vérificateur général du Canada. Ce dernier a effectué plusieurs vérifications cherchant à évaluer les progrès réalisés par le gouvernement en ce qui a trait à la mise en place d'une fonction de contrôleur moderne, à la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière et à la gestion de l'information financière.

6.28 Dans ce chapitre, nous continuons d'explorer les questions présentées dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, chapitre intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », ainsi que les progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice, de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice au niveau ministériel, et de la mise en place de systèmes de contrôle interne adéquats. Nous examinons aussi les progrès réalisés par le gouvernement pour assurer le leadership et le soutien nécessaire à la modification de la façon dont l'information financière est utilisée au sein du gouvernement.

6.29 Dans le cadre de cette démarche, nous avons tenu compte de la nature, de l'étendue et de l'objet de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par conséquent, nous avons tiré nos observations et nos constatations de cette vérification ainsi que d'autres travaux de vérification effectués par le Bureau pour évaluer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. La section « À propos du chapitre » fournit d'autres précisions sur ces travaux.

Observations et recommandations

6.30 Le Bureau du vérificateur général du Canada continue de souligner les nombreuses réalisations du gouvernement fédéral dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers (voir la pièce 6.1). Il félicite aussi le gouvernement d'avoir utilisé avec succès la comptabilité d'exercice pour la préparation des états financiers sommaires.

6.31 Bien que le gouvernement ait continué de faire des progrès depuis la publication du chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, les résultats de notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada indiquent qu'il reste à améliorer certains aspects de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor en est arrivé, après examen, aux mêmes constatations, comme il l'indique dans son rapport sur le rendement de 2003.

Défis à relever

Un leadership et un appui constants aux niveaux central et ministériel sont importants

6.32 Nos observations sur la vérification des états financiers sommaires du gouvernement, ainsi que d'autres travaux de vérification que nous avons effectués récemment dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, montrent que les ministères font toujours face à des difficultés importantes.

Ainsi, ils n'ont pas comblé en temps opportun les lacunes de leurs systèmes de contrôle financier interne, n'ont pas intégré l'information basée sur la comptabilité d'exercice à leur processus de prise de décisions quotidienne et à leurs rapports financiers, et ils éprouvent de la difficulté à faire la part des choses entre l'utilisation de l'information basée sur la comptabilité d'exercice intégrale pour la communication générale de l'information et l'information basée sur la comptabilité de caisse servant à la budgétisation et à l'octroi des crédits au niveau des ministères. Nous examinerons plus en détail ces questions dans les pages qui suivent.

6.33 L'amélioration de la gestion et du contrôle financiers ne se limite pas simplement à la comptabilisation des opérations et à la préparation des états financiers, ou à l'implantation de nouveaux systèmes de contrôle financier interne. Ces démarches ne sont que des outils, des moyens permettant d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. Le défi qui se pose au gouvernement est d'intégrer ces éléments à son cadre général de gestion, à la prise de décisions quotidienne de même qu'aux pratiques de gestion des ministères.

Pièce 6.1 Gestion et contrôle financiers — Réalisations récentes

Dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », nous avons reconnu que le gouvernement avait commencé à faire progresser les pratiques de gestion et de contrôle financiers. Voici quelques-unes des réalisations que nous avons signalées :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une série de conventions comptables pour la comptabilité d'exercice que les ministères ont adoptées.
- Le Secrétariat a établi une stratégie pour la prochaine phase de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et a diffusé, à l'intention des ministères et organismes, un guide de préparation des plans de mise en œuvre.
- Les ministères ont effectué des autoévaluations de leur capacité de contrôle moderne et ont préparé des plans de mise en œuvre en réponse à leurs constatations.
- Les ministères et organismes ont réussi à se doter d'un des systèmes d'information recommandés par le Secrétariat.

Depuis notre rapport de décembre 2002, le gouvernement a continué d'orienter et de faire avancer la mise en place des processus et des pratiques de contrôle de gestion. Voici quelques-unes de ses dernières réalisations :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré son *Cadre de responsabilisation de gestion* pour guider les ministères et organismes et les aider à mettre en œuvre les principes du cadre de gestion global du gouvernement.
- Les ententes sur les objectifs de rendement des sous-ministres, conclues entre le greffier du Bureau du Conseil privé et les sous-ministres, ont continué de faire de la fonction de contrôleur moderne une priorité.
- Le greffier et le Secrétariat ont élaboré et diffusé conjointement des orientations destinées aux sous-ministres qui précisent leurs rôles et leurs responsabilités.

Dans les *Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2003*, les améliorations suivantes sont également soulignées :

- l'adoption de la comptabilité d'exercice pour les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003, et notamment la constatation d'immobilisations corporelles de plus de 47 milliards de dollars;
- l'adoption anticipée du modèle de rapport pour les gouvernements d'ordre supérieur recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- l'ajout des prévisions budgétaires dans les états financiers pour permettre la comparaison des résultats réels et des résultats prévus;
- l'ajout d'une section dans les *Comptes publics du Canada*, qui donne le point de vue de la direction sur les états financiers sommaires et les activités importantes réalisées au cours de l'exercice et qui ont influé sur ces états financiers.

6.34 Pour relever ce défi, il faudra faire plus qu'intégrer ces concepts au cadre de la modernisation de la fonction de contrôleur et au cadre de responsabilisation de la gestion moderne; cela exige plus que de fournir des directives et de faire connaître les meilleures pratiques sur la mise en œuvre de chacune de ces initiatives. Il faudra des changements de culture importants et un leadership énergique, tant de la part des organismes centraux que des hauts fonctionnaires des ministères, pour bien convaincre les ministères et les organismes que le gouvernement veut concrètement, et non seulement en paroles, améliorer la gestion et le contrôle financiers.

6.35 Les gestionnaires des ministères doivent savoir pourquoi ils doivent changer leur façon de faire. Ils ne changeront pas leur comportement ou leur façon de faire s'ils n'y trouvent pas un avantage ou s'ils ne perçoivent pas les conséquences de l'immobilisme. Il faut aussi préciser les raisons et les objectifs du changement et il faut également mettre à la disposition des ministères et des organismes les outils et les guides requis pour effectuer les changements. Des dispositifs pertinents de contrôle et de surveillance assureront le bon déroulement du processus.

6.36 Divers aspects de la fonction de contrôleur moderne continuent de faire partie des ententes sur les objectifs de rendement des sous-ministres pour 2003–2004 conclues entre les sous-ministres et le greffier du Bureau du Conseil privé. Cela contribue à maintenir la haute priorité accordée à la gestion et au contrôle financiers. De plus, les sous-ministres et le contrôleur général du Canada continuent de discuter régulièrement de questions liées à la gestion et au contrôle financiers, ce qui aide à faire ressortir l'importance de cette priorité pour le gouvernement.

6.37 La surveillance régulière des principales initiatives du gouvernement qui comportent des éléments de gestion et de contrôle financiers, ainsi que l'élaboration de directives à ce sujet, aident les ministères et organismes à disposer des connaissances et des outils nécessaires pour assurer la réalisation de ces initiatives. Au cours de l'année dernière, le Secrétariat du Conseil du Trésor a diffusé des directives et plusieurs rapports sur des éléments de la gestion et du contrôle financiers, notamment :

- les résultats d'examen périodiques portant sur les fonctions d'évaluation et de vérification interne du gouvernement;
- des rapports d'étape sur la modernisation de la fonction de contrôleur et la mise en œuvre du cadre de gestion intégrée du risque;
- un cadre de responsabilisation de gestion qui transpose la vision d'une gestion de la fonction publique moderne, énoncée dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), dans une série d'attentes en matière de gestion. Ainsi, les administrateurs généraux et tous les gestionnaires de la fonction publique disposent d'une liste d'attentes en matière de gestion qui reflètent les divers éléments de la responsabilité actuelle des gestionnaires.

6.38 De plus, la collectivité des agents financiers supérieurs à temps plein a créé un groupe de travail et l'a chargé d'étudier la possibilité d'améliorer certains aspects de la gestion et du contrôle financiers.

6.39 Même si ces initiatives sont importantes, le Secrétariat a reconnu, dans son rapport sur le rendement de 2003, que « pour maintenir le cap, il faudra toutefois consolider les réalisations et les progrès effectués jusqu'à maintenant, prioriser l'excellence en gestion, et enrichir le programme de travail en s'inspirant de la modernisation de la fonction de contrôleur ».

6.40 La réorganisation annoncée le 12 décembre 2003 (voir le paragraphe 6.23) présentait également des engagements dans le secteur de la gestion financière. Le gouvernement a annoncé qu'il renforcerait le leadership, la surveillance et la saine gestion des ressources publiques. Le contrôleur général s'est vu confier la direction globale du travail visant à assurer l'amélioration de la gestion financière et de la reddition de comptes. Il doit notamment veiller à ce que les ministères et les organismes respectent les politiques du Conseil du Trésor afin d'assurer un contrôle serré des dépenses et une intendance rigoureuse des fonds publics. Pour favoriser l'atteinte de ce but, le contrôleur général examinera et approuvera les énoncés de politique afin de garantir que les plans de dépense sont rationnels. Il participera aussi à la dotation des postes de contrôleur dans les ministères et les organismes, postes qui auront une relation fonctionnelle avec le contrôleur général.

6.41 Le leadership et l'appui constants de la haute direction, tant au niveau central qu'au niveau des ministères, sont indispensables pour assurer la réalisation des changements désirés. Sans cela, les initiatives de gestion et de contrôle financiers du gouvernement risquent de perdre de l'importance et risquent d'être perçues comme une autre lubie passagère de la direction. En février 2001, le rapport du vérificateur général du Canada intitulé *Le Point sur une décennie au service du Parlement* signalait qu'il était dangereux que la gestion et le contrôle financiers continuent d'être perçus comme une fonction isolée et peu importante que les cadres supérieurs peuvent déléguer aux spécialistes et à laquelle ils n'accordent que peu d'attention par la suite.

6.42 Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nos autres travaux de vérification dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers et le chapitre 7 du présent rapport portent à croire que ce danger existe toujours. Plus particulièrement, on craint qu'il ne soit pas possible de traduire de bonnes idées en améliorations concrètes de la gestion.

6.43 En conséquence, le contrôleur général et la haute direction des ministères doivent agir énergiquement pour qu'une réforme de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement se concrétise. La pièce 6.2 présente quelques suggestions sur la meilleure façon de manifester sa volonté d'agir et de faire preuve de leadership afin d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement.

Pièce 6.2 Suggestions sur la manière de faire preuve d'implication et de leadership et sur la façon de promouvoir le règlement des questions liées à la gestion et au contrôle financiers

- Obtenir de la haute direction qu'elle s'engage clairement à améliorer la gestion et le contrôle financiers et à utiliser l'information financière.
- Veiller à ce qu'un champion de la gestion et du contrôle financiers soit nommé parmi les cadres supérieurs et lui donner la responsabilité d'établir la gestion et le contrôle financiers.
- Veiller à attribuer les ressources nécessaires.
- Surveiller l'avancement des initiatives de gestion et de contrôle financiers.
- Veiller à obtenir l'implication des comités de vérification et de gestion du ministère.
- Veiller à obtenir l'implication de la haute direction et sa participation directe à la gestion et au contrôle financiers.
- Veiller à ce que la haute direction envoie des messages clairs au sujet de l'importance de la gestion et du contrôle financiers pour l'atteinte des objectifs stratégiques.

Nécessité de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères

6.44 En plus du leadership assuré par le contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, les sous-ministres et les agents financiers supérieurs des ministères ont eux aussi un rôle particulièrement essentiel à jouer pour améliorer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Il s'agit, entre autres, d'établir des liens entre l'information financière et non-financière et de veiller à ce que l'information intégrée sur le rendement serve à la prise de décisions ainsi qu'à l'examen, à l'évaluation et à la mise en place de systèmes de contrôle adéquats.

6.45 Le chapitre 7 du présent rapport cite les points susmentionnés parmi les principaux défis que doit relever le Secrétariat du Conseil du Trésor pour assurer la mise en œuvre à l'échelle gouvernementale du programme de gestion du gouvernement (y compris les initiatives de gestion et de contrôle financiers). Plus particulièrement, il indique que pour traduire le programme en résultats concrets, il est essentiel que les ministres, les hauts fonctionnaires et les parlementaires manifestent un intérêt évident, visible et actif pour le programme de gestion du gouvernement et qu'ils l'appuient.

6.46 Le chapitre 7 indique aussi qu'un moyen important de manifester cet appui est de veiller à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères disposent des personnes, des ressources et des outils qui leur permettront de s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Cette conclusion est similaire à celle que nous présentions dans le chapitre 3 de notre rapport d'avril 1997, chapitre intitulé « La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux ». Nous y soutenions que le gouvernement devrait évaluer la capacité des services comptables des ministères et organismes à mettre en œuvre de nouveaux systèmes ainsi que la comptabilité d'exercice, et qu'il devrait leur fournir des directives fonctionnelles précises, particulièrement en période de transition.

6.47 Dans le cadre du plan de réorganisation annoncé le 12 décembre 2003, le gouvernement a reconnu l'importance, pour les ministères et les organismes, de se doter de personnes compétentes possédant les qualités requises en gestion financière. Pour ce qui est de l'établissement des postes de contrôleur dans les ministères et organismes, il veillera à ce que les candidats reçoivent une formation approfondie pour répondre aux exigences des postes et il ciblera le recrutement de manière à ce que des candidats dûment qualifiés soient embauchés. Ainsi, il est clair que pour réussir à améliorer la gestion et le contrôle financiers, il faut veiller à ce que l'équipe de gestion ministérielle responsable de la gestion et du contrôle financiers possède les compétences et les connaissances nécessaires. Dans la plupart des cas, cela veut dire que les membres de cette équipe devraient, pour la plupart, avoir déjà l'expérience de la gestion et du contrôle financiers ou posséder une formation professionnelle en ce domaine.

6.48 Plus particulièrement, nous pensons qu'il serait avantageux que certains membres de l'équipe de gestion possèdent de l'expérience et une formation professionnelle en comptabilité. Ces qualifications leur permettraient de bien comprendre l'incidence de la comptabilité d'exercice intégrale sur les décisions des ministères, notamment celles portant sur le coût des activités et les autres mécanismes de prestation, l'évaluation des revenus à obtenir par rapport aux coûts lorsqu'il faut recouvrer les coûts, et l'analyse des acquisitions d'immobilisations. Ces membres de l'équipe pourraient aussi offrir un encadrement et une supervision au personnel chargé de la préparation en temps voulu d'une information financière exacte et du maintien de contrôles internes adéquats au sein des ministères.

6.49 Cependant, nous reconnaissons que les titulaires des postes de cadre supérieur au gouvernement ont une vaste expérience et des diplômes universitaires et que la gestion au sein d'une organisation aussi vaste que le gouvernement du Canada requiert, dans les rangs de la haute direction, des personnes offrant un ensemble varié de compétences et d'idées — et non pas uniquement un effectif de gestionnaires financiers professionnels. Toutefois, nous continuons de croire qu'une formation en gestion financière et que l'expérience acquise en ce domaine, notamment en comptabilité, sont un atout de taille pour promouvoir la gestion et le contrôle financiers dans les ministères. Nous appuyons la dernière décision prise par le gouvernement de renforcer la capacité de la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes.

6.50 Nous sommes aussi convaincus que le personnel de vérification interne et le comité de vérification du ministère ou de l'organisme peuvent contribuer concrètement à fournir l'appui nécessaire à cette fonction. Par conséquent, les deux groupes devraient être considérés comme étant partie intégrante de la fonction de contrôleur dans les ministères et les organismes.

6.51 **Recommandation.** Le contrôleur général du Canada devrait établir une stratégie et présenter un plan d'action visant à promouvoir des initiatives de gestion et de contrôle financiers et à permettre l'amélioration de la capacité financière des ministères et organismes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Diverses activités sont déjà en cours pour promouvoir la gestion financière et améliorer la capacité des ministères et des organismes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point le Cadre de responsabilisation en matière de gestion (CRG) pour faire connaître aux administrateurs généraux et à tous les gestionnaires de la fonction publique les attentes, les indicateurs et les critères de mesure en matière de gestion qui tiennent compte des éléments particuliers aux diverses responsabilités et à l'obligation de rendre compte, notamment dans le secteur de la gestion financière. Le CRG sert aux ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor à évaluer et à cerner les domaines où les pratiques de gestion pourraient être améliorées.

L'exigence de fournir, dans les présentations au Conseil du Trésor et dans les mémoires au Cabinet, de l'information basée sur la comptabilité de caisse et sur la comptabilité d'exercice, contribue également à promouvoir l'amélioration de la gestion financière. Cette exigence impose que l'on ait la capacité de produire l'information requise et que l'on puisse en évaluer et en certifier l'exactitude.

La mise en place des fonctions de contrôleur général et de contrôleur ministériel s'avère une occasion unique de renforcer les pratiques de gestion et les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes dans la fonction publique. Le contrôleur général s'est engagé à collaborer avec la collectivité des agents financiers supérieurs et à aider tous les gestionnaires à atteindre ce but. L'ajout de contrôleurs qualifiés dans les équipes de gestion ministérielles améliorera la capacité financière des ministères. Grâce à la coordination des efforts des collectivités des finances, de la vérification interne et de l'évaluation, des comités ministériels de vérification et d'évaluation et du Bureau du vérificateur général, le contrôleur général du Canada pourra accorder une attention particulière à l'amélioration de la gestion financière et des mécanismes de contrôle dans les ministères.

Il faut terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice

6.52 Le Bureau du vérificateur général du Canada continue de s'inquiéter de la lenteur de la mise en œuvre de la budgétisation et de la présentation de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel. De plus, comme il est indiqué dans notre rapport de décembre 2001, au chapitre 1 intitulé « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », de nombreux ministères ont laissé entendre que si le gouvernement n'adopte pas la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les gestionnaires n'accorderont pas une attention particulière à l'information financière préparée selon cette méthode. La presque totalité des ministères ont cependant demandé que l'information financière soit produite en fonction de la comptabilité d'exercice.

6.53 Nous reconnaissons que les besoins annuels de trésorerie de chaque ministère demeurent une information importante pour le Parlement. Cependant, nous pensons qu'il serait plus utile pour le Parlement d'obtenir aussi de l'information basée sur la comptabilité d'exercice portant sur les coûts entiers des programmes dans le cadre du processus d'établissement du budget des dépenses et d'affectation des crédits. Ainsi, le Parlement recevrait de l'information comparable avec l'information basée sur la comptabilité d'exercice qui est présentée dans les *Comptes publics du Canada* et dans le budget de l'ensemble du gouvernement. De plus, l'information dont les gestionnaires et le Parlement se servent pour prendre leurs décisions au sujet des crédits serait présentée selon la même méthode que pour ces autres aspects des activités du gouvernement.

6.54 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer nos recommandations au sujet de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice (voir l'Annexe) et, à maintes reprises, il a vivement recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de prendre position sur cette question.

6.55 Dans son rapport d'avril 2003, le Comité permanent des comptes publics a réitéré la recommandation qu'il a formulée dans son rapport de décembre 2002. Il n'a cependant pas fixé de nouvelles dates cibles. Pour sa part, le gouvernement continue de répondre que c'est une question complexe, dont les retombées à long terme sont importantes, et qui ne fait pas l'objet d'un consensus au niveau international; il lui faut donc continuer de l'examiner avec soin. Dans l'intervalle, le gouvernement continue d'approfondir cette question et il consulte les ministères et les organismes. Il a récemment élaboré une approche qui doit être étudiée plus à fond, ainsi que quelques mesures provisoires visant à introduire l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans les présentations au Conseil du Trésor en ce qui concerne la gestion des immobilisations. Mais, en réalité, le gouvernement n'a respecté aucune des dates cibles que le Comité a suggérées pour régler cette question.

6.56 Il est vrai que cette question peut être complexe et nécessiter un examen attentif, mais d'autres administrations nationales et internationales ont réussi à adapter la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice à leurs contextes respectifs. Nous nous attendions à ce que le gouvernement du Canada ait fait des progrès plus tangibles après avoir consacré des années à étudier cette question et à planifier l'établissement du budget de 2003 du gouvernement selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

6.57 Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas dans l'ensemble du gouvernement et des ministères de méthode commune pour l'établissement des budgets, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière, à notre avis, ne sera pas utilisée de manière efficace au gouvernement.

6.58 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer rapidement l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon

la méthode de la comptabilité d'exercice au niveau ministériel et présenter au Comité des comptes publics de la Chambre des communes la méthode commune qu'il propose pour la planification, l'établissement des budgets et la communication de l'information, et lui soumettre un plan de mise en œuvre.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice a progressé plus lentement que ne l'aurait souhaité le Bureau du vérificateur général, mais il persiste à croire que c'est une approche prudente et exhaustive qui s'impose pour bien connaître cette méthode et en assurer l'utilisation. L'étude et l'essai des diverses options de budgétisation selon la méthode de comptabilité d'exercice et le suivi du sort fait à cette méthode dans d'autres administrations, tant celles qui ont choisi de la mettre en place que celles qui y ont renoncé, se poursuivent. En outre, des mesures concrètes ont été prises pour que les renseignements soient colligés selon la méthode de la comptabilité d'exercice relativement aux principales étapes du processus décisionnel du gouvernement, plus précisément dans les mémoires au Cabinet et dans les présentations au Conseil du Trésor visant à obtenir des ressources additionnelles.

Au terme de la première étape du projet axé sur l'adoption de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice, un plan de travail précis comprenant quatre grands éléments a été mis en place pour l'étape suivante : modalités provisoires (l'exigence d'utiliser de l'information basée sur la comptabilité d'exercice pour les opérations ministérielles avec le Secrétariat du Conseil du Trésor autres que les présentations visant à obtenir des ressources additionnelles); politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des immobilisations (renouvellement et mise à jour des diverses politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le sujet dans le contexte de l'utilisation de la comptabilité d'exercice); essais pilotes de la budgétisation des immobilisations selon la méthode de la comptabilité d'exercice (essai de la mise en œuvre de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice dans divers ministères); consultations avec les ministres et les parlementaires.

Nécessité d'améliorer l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice et nécessité de s'en servir pour la prise quotidienne de décisions

6.59 Comme l'indiquent les *Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2003*, l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale a obligé le gouvernement à présenter, pour la première fois, dans ses états financiers sommaires certains éléments. Nous songeons, entre autres, aux immobilisations corporelles, aux stocks, aux passifs environnementaux, aux impôts à recevoir et à payer, aux frais payés d'avance, aux avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite, et à une provision pour le règlement des revendications des Autochtones. Ces changements ont entraîné la constatation d'actifs et de passifs se chiffrant à des dizaines de milliards de dollars qui n'avaient pas été évalués auparavant ni comptabilisés dans les états financiers sommaires du gouvernement.

6.60 On indiquait aussi dans ces Observations que l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale n'a jamais été considérée comme une fin en soi. Elle fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. Par exemple, la comptabilisation de dizaines de milliards de dollars d'actifs et de passifs devrait permettre une meilleure gestion de ces éléments. Les nouvelles conventions comptables du gouvernement et ses nouveaux systèmes d'information financière n'étaient que deux éléments de sa Stratégie d'information financière. Ce sont des pierres d'assise essentielles pour appuyer le troisième élément de la Stratégie : donner aux gestionnaires du gouvernement l'accès à de l'information financière de meilleure qualité pour leur prise de décisions au jour le jour (voir ci-dessous l'encadré intitulé « La comptabilité d'exercice — une initiative visant à améliorer la prise de décision »).

6.61 Avec la constatation de ces nouveaux éléments en comptabilité d'exercice et la mise en œuvre de systèmes d'information pour appuyer cette méthode de comptabilité, les ministères et les organismes possèdent l'information et les outils qui leur permettront de produire de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. Cette information leur permettra de donner un tableau plus complet des coûts entiers de leurs opérations et de leurs activités de programme, et de l'intendance des éléments d'actif et de passif.

6.62 Le défi consiste maintenant pour le gouvernement à utiliser cette nouvelle information basée sur la comptabilité d'exercice de manière efficace pour prendre des décisions de gestion et à veiller à ce que cette nouvelle méthode comptable soit pleinement appliquée dans les ministères et les organismes. Sinon, le gouvernement aura investi énormément de temps et de fonds sans pouvoir, pour autant, améliorer la prise de décisions dans les ministères et organismes. L'information basée sur la comptabilité d'exercice sera alors simplement considérée comme un projet qui n'a été réalisé que pour donner suite à des initiatives ou à des directives d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La comptabilité d'exercice — une initiative visant à améliorer la prise de décision

La comptabilité d'exercice peut aussi aider à améliorer la prise de décision dans les ministères, comme le montrent les exemples suivants :

- Les gestionnaires se concentrent davantage sur l'intendance des actifs car tous les actifs sont comptabilisés dans les comptes financiers du ministère. Les gestionnaires deviennent plus conscients des actifs sur lesquels ils exercent un contrôle et de la nécessité de tenir compte d'aspects comme les exigences en matière de maintenance, les politiques de remplacement, le recensement et l'aliénation des actifs excédentaires, les risques comme les pertes causées par les vols ou les dommages et l'incidence totale des actifs sur la prestation des services.
- Les gestionnaires s'intéressent davantage à la gestion des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, car les passifs existants et éventuels sont constatés. Ils sont davantage conscients de leur responsabilité à l'égard de ces passifs et de la nécessité d'établir des plans pour les gérer, y compris la nécessité de déterminer l'effet des passifs existants sur les ressources futures. Si les passifs ne sont pas constatés, les gestionnaires sont moins enclins à tenir compte de certaines questions et à gérer efficacement ces passifs.

6.63 Notre récente vérification des états financiers sommaires du gouvernement et les Observations à ce sujet que nous avons présentées dans les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 illustrent par quelques exemples ce pourquoi les ministères et les organismes doivent intégrer la comptabilité d'exercice à leurs systèmes et pratiques de gestion et améliorer par le fait même leur prise de décisions. Dans chaque cas, cette transition exigera que l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice ait une plus grande précision que celle exigée pour les états financiers sommaires.

La Défense nationale doit améliorer ses pratiques d'évaluation du coût des stocks

6.64 La majeure partie des stocks du gouvernement, évalués à 6,1 milliards de dollars, appartiennent au ministère de la Défense nationale; ils sont composés d'articles comme les munitions et les fournitures renouvelables (par exemple, les uniformes et les machines-outils). Jusqu'ici, le Ministère consignait surtout les quantités d'articles dans ses systèmes d'inventaire; l'exactitude des coûts n'était donc pas une priorité parce qu'une évaluation continue n'était pas nécessaire. Les achats de stocks étaient simplement passés en charges au moment de l'achat.

6.65 L'introduction de la comptabilité d'exercice a forcé le Ministère à valider la valeur de ses stocks. Au cours de notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons constaté que la qualité des systèmes d'information de la Défense nationale et que les méthodes d'évaluation des coûts utilisées pour ses systèmes d'inventaire ne permettaient pas d'avoir facilement accès à une information exacte sur le coût historique des articles en stock. Il était donc difficile pour le Ministère de justifier de manière indépendante les prix associés à ses stocks.

6.66 Des travaux détaillés supplémentaires exécutés par la Défense nationale, ainsi que nos travaux de vérification, nous ont permis de conclure que les chiffres relatifs aux stocks étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par contre, les stocks de la Défense nationale sont plus que de simples éléments d'information financière. Ils sont utilisés pour atteindre l'objectif du Ministère, c'est-à-dire défendre les intérêts et les valeurs du Canada et des Canadiens et des Canadiennes tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales. C'est pourquoi la Défense nationale doit disposer d'une information exacte sur le coût de ses stocks afin de faciliter sa prise de décisions et afin qu'elle puisse prévoir ou communiquer exactement les coûts de ses divers programmes ou activités. Les coûts de ces activités sont établis à un niveau beaucoup moins général qu'ils ne le sont dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada.

6.67 Le Ministère a commencé à utiliser l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice pour la prise de décisions (par exemple, pour l'analyse de l'amortissement des immobilisations) et il a convenu de mettre en place des contrôles appropriés. Ceux-ci garantiront que les coûts des achats futurs seront bien comptabilisés dans son système d'inventaire et que le coût des vieux stocks sera supprimé de l'inventaire au fur et à mesure de leur utilisation. En outre, les contrôles permettront également au Ministère de

surveiller adéquatement l'utilisation des stocks et d'apporter les ajustements requis lorsque des articles en stock deviennent désuets. Grâce à cette méthode améliorée d'évaluation des stocks, la Défense nationale aura une meilleure idée de la valeur des articles en stock et pourra établir quelle doit en être la valeur optimale à maintenir.

6.68 La Défense nationale s'est engagée à apporter ces améliorations à ses méthodes d'inventaire, mais la qualité de l'évaluation de l'information sur les coûts continue de nous préoccuper. L'enjeu est de taille pour le Ministère et il faudra peut-être encore de nombreuses années avant que ses fiches d'inventaire fournissent une information qui améliore la prise des décisions de gestion.

Agence des douanes et du revenu du Canada — Manque d'uniformité dans l'estimation des impôts à recevoir

6.69 L'un des aspects les plus exigeants, l'un des aspects prépondérants, des changements effectués par le gouvernement pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice était la comptabilisation des recettes fiscales. Comme il est indiqué dans les états financiers sommaires, ce changement de la convention comptable a eu pour effet que, pour la première fois, l'Agence a constaté des impôts à recevoir d'environ 43 milliards de dollars, des impôts à payer de quelque 33 milliards de dollars et une provision pour créances douteuses de 7 milliards de dollars (l'estimation par le gouvernement des impôts à recevoir qui ne pourront probablement pas être recouvrés).

6.70 L'Agence des douanes et du revenu du Canada doit gérer ces impôts à recevoir et à payer, puisqu'elle a la responsabilité, comme l'exige son objectif stratégique, de veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes observent les lois et règlements dans les domaines de la fiscalité, du commerce et des opérations frontalières. La provision pour créances douteuses et la provision annuelle connexe pour de telles pertes représentent un élément important de l'évaluation du coût de la gestion du portefeuille d'impôts à recevoir du gouvernement. Conformément aux accords qu'il a conclus avec les provinces et les territoires, le gouvernement absorbe la totalité du coût de toute perte sur le recouvrement des impôts à recevoir, mais il a droit de conserver les intérêts et les pénalités perçus au titre de ces impôts.

6.71 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a indiqué qu'elle avait une confiance raisonnable dans le processus qu'elle a suivi pour établir son estimation, pour l'exercice, des recettes fiscales à recevoir, y compris la provision pour créances douteuses, mais notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement a révélé des problèmes quant à l'estimation de la provision pour créances douteuses.

6.72 En particulier, l'Agence avait demandé à ses agents de recouvrement d'évaluer un échantillon de comptes de particuliers et d'estimer le montant des pertes probables sur recouvrement. Elle a utilisé le total de ces estimations pour établir le montant de la provision pour créances douteuses. À l'issue de notre premier examen de l'estimation de l'Agence, nous avons constaté que la méthode utilisée par les agents de recouvrement de l'Agence pour évaluer

la possibilité de recouvrer les impôts à recevoir manquait de cohérence. L'Agence a alors entrepris de refaire le calcul de la provision pour créances douteuses.

6.73 Ces travaux additionnels de l'Agence et nos travaux de vérification détaillés nous ont permis de conclure que les impôts à recevoir, y compris la provision pour créances douteuses, étaient présentés fidèlement, à tous les égards importants, dans les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. L'Agence utilise cette information pour sa présentation de renseignements financiers sur le portefeuille des impôts que le gouvernement doit percevoir. Ce montant reflète le montant de la perte fiscale que le gouvernement fédéral devra vraisemblablement assumer. Cette information sert non seulement à préparer les données à présenter dans les états financiers sommaires du gouvernement, mais aussi à mesurer les résultats de la gestion du portefeuille des impôts que le gouvernement doit percevoir.

6.74 L'Agence a indiqué qu'elle prendra d'autres mesures correctives pour améliorer son évaluation de la possibilité de percevoir les impôts en souffrance. L'Agence et le Bureau du contrôleur général devraient faire un suivi de ces mesures correctives pour garantir qu'elles permettent d'améliorer l'information dont le gouvernement se sert pour déterminer les mesures de perception qu'il prend ou pour calculer les pertes qu'il doit assumer.

Les ministères et organismes doivent évaluer l'incidence de l'information financière sur d'autres secteurs

6.75 Les états financiers sommaires du gouvernement, tout comme ceux de la plupart des grandes organisations, comprennent aussi d'autres estimations importantes faites par la direction. Ces estimations, qui font partie intégrante de la comptabilité d'exercice, ont des répercussions sur des milliards de dollars d'actifs et de passifs constatés. Elles comprennent par exemple l'estimation des pertes sur les prêts et placements, des obligations au titre du régime de retraite du gouvernement, et des pertes découlant de diverses réclamations faites au gouvernement.

6.76 Les ministères et les organismes ont charge de bon nombre de ces estimations, lesquelles ont une grande incidence sur leur situation financière et sur les coûts de leurs opérations. Par conséquent, ils doivent veiller à ce que les processus de gestion comprennent l'élaboration, la révision, l'examen critique et la comptabilisation des estimations de la direction, opérations qui se doivent d'être précises.

6.77 Si les ministères et les organismes veillent à préparer cette information et d'autres informations financières de manière fidèle et exacte et en temps opportun, ils connaîtront le coût entier de la réalisation de leurs programmes et de leurs activités et ils seront donc en mesure d'utiliser des données plus précises pour formuler quotidiennement leurs décisions de gestion (voir la pièce 6.3 qui en présente quelques exemples).

6.78 L'information sur le coût entier des programmes et des activités du gouvernement était aussi la question fondamentale traitée dans notre rapport de décembre 2002, au chapitre 10 intitulé « Les coûts liés à la mise en œuvre

du Programme canadien des armes à feu ». Les discussions récentes des parlementaires portant sur les modifications éventuelles des prestations versées aux anciens combattants montrent aussi l'utilité d'avoir de l'information sur les coûts entiers. Le Parlement a tenu compte non seulement des paiements annuels découlant des modifications apportées aux prestations susmentionnées, mais aussi du coût actuariel estimatif entier de ces prestations pour la durée du programme. On avait donc de l'information sur les répercussions possibles du programme sur l'excédent ou le déficit de l'exercice et sur le déficit accumulé, et non pas seulement sur les mouvements de trésorerie au cours de l'exercice.

6.79 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un certain nombre de groupes de travail ministériels et diffusé de l'information afin que les ministères et organismes puissent s'informer les uns les autres des meilleures pratiques à utiliser, comprendre l'importance d'avoir une information financière exacte et, éventuellement, améliorer leurs pratiques de gestion. Comme nous l'avons déjà dit, cependant, le défi pour le gouvernement est de veiller à ce que les ministères et organismes utilisent avec efficacité cette nouvelle information basée sur la comptabilité d'exercice pour prendre des décisions de gestion.

6.80 Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît cette difficulté dans son rapport sur le rendement de 2003. Il y affirme en effet que le recours aux notions de la comptabilité d'exercice pour appuyer la prise de décisions courante et améliorer la reddition de comptes exigera que les fonctionnaires et les parlementaires soient renseignés sur ces notions et les comprennent bien. Pour que la comptabilité d'exercice puisse être intégrée avec succès aux processus de prise de décisions du gouvernement, il faudra une action concertée du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères et organismes.

Pièce 6.3 Exemples de l'importance d'avoir de l'information sur le coût entier pour certaines organisations fédérales

- En plus de son rôle comme force de police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada fournit à contrat des services de police dans la plupart des provinces et de nombreuses municipalités. Elle a besoin d'une information de grande qualité sur le coût des services qu'elle offre à ses clients, de façon à appuyer le recouvrement de ces coûts tel qu'il est stipulé dans les contrats.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international offre des services à l'étranger au nom d'autres ministères fédéraux et doit connaître le coût de ces services administratifs afin que les ministères en question puissent payer leur part de ces coûts.
- Transports Canada a pour obligation de consigner et de communiquer le coût entier de la part que le Ministère assume dans les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en place de nouvelles mesures de sécurité.
- L'utilisation de nouveaux modes de prestation des services, l'impartition de services et la création d'organismes justifient le besoin de connaître l'ensemble des coûts et de posséder de l'information sur les actifs et les passifs gérés par les ministères.

Source : Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2003, chapitre 2, « La qualité de l'information financière »

6.81 Recommandation. Le contrôleur général du Canada, en collaboration avec les administrateurs généraux des ministères et des organismes, devrait veiller à ce que ces derniers se dotent de plans et de stratégies spécifiques qui permettront d'améliorer et d'utiliser l'information basée sur la comptabilité d'exercice au niveau ministériel, et assureront l'intégration de cette information au processus de prise de décisions. Le contrôleur général du Canada devrait, par la suite, suivre de près les progrès de la mise en œuvre de ces plans dans les ministères et les organismes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le contrôleur général du Canada est d'accord pour dire que les renseignements colligés selon la méthode de la comptabilité d'exercice étoffent mieux la gestion et la prise de décisions; il continuera d'encourager les ministères à les utiliser pleinement.

L'obligation de fournir des renseignements selon la méthode de la comptabilité de caisse et selon celle de la comptabilité d'exercice dans les présentations au Conseil du Trésor et dans les mémoires au Cabinet forcera les ministères et les organismes à tenir compte des renseignements colligés selon cette dernière méthode, renseignements qui, par la force des choses, seront intégrés à la préparation de ces documents et à leur processus décisionnel.

Tel que signalé dans le chapitre, d'autres efforts seront faits pour attirer l'attention des gestionnaires sur l'importance de recueillir des données financières selon la méthode de la comptabilité d'exercice et d'améliorer l'utilisation de cette information compte tenu du passage vers la budgétisation et la comptabilisation des crédits votés selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les ministères se doivent de renforcer leurs systèmes de contrôle financier internes

6.82 Depuis la parution du chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, nous avons évalué certains contrôles financiers de systèmes d'information informatisés ainsi que les contrôles de gestion et de surveillance connexes dans 12 ministères et organismes. Au cours de l'année écoulée, nous avons poursuivi notre évaluation de ces contrôles dans 6 autres ministères et organismes. Au total, ces évaluations ont porté sur les contrôles régissant 25 des principaux systèmes et applications des plus grands ministères et organismes. Nous avons l'intention de continuer nos travaux au cours des prochaines années de manière à ce que soient éventuellement examinés les 69 principaux systèmes et applications des plus grands ministères et organismes (voir la pièce 6.4).

6.83 Bien que le contrôle interne comporte plusieurs éléments (voir le paragraphe 6.16), ces examens ont pour objectif d'évaluer la qualité de certains contrôles internes d'un échantillon de systèmes d'information financière. Nous voulons déterminer la mesure dans laquelle les contrôles internes des divers ministères et organismes permettent d'assurer la protection des actifs et de garantir que l'information financière est exacte, complète et autorisée comme il se doit.

Pièce 6.4 Étendue des travaux d'évaluation des contrôles

	Entités
2001	Patrimoine canadien (1) Agriculture et Agroalimentaire Canada (1) Agence des douanes et du revenu du Canada (2)
2002	Pêches et Océans Canada (1) Affaires indiennes et du Nord Canada (1) Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (1) Affaires des Anciens combattants Canada (2) Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2) Agence des douanes et du revenu du Canada (3)
2003	Citoyenneté et Immigration Canada (1) Santé Canada (1) Industrie Canada (1) Service correctionnel Canada (1) Transports Canada (1) Agence des douanes et du revenu du Canada (6)
À effectuer en 2004 ou au cours des années suivantes	Défense nationale (4) Gendarmerie royale du Canada (4) Agence canadienne de développement international (1) Industrie Canada (2) Santé Canada (5) Pêches et Océans Canada (6) Transports Canada (3) Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (3) Agriculture et Agroalimentaire Canada (3) Développement des ressources humaines Canada (4) Citoyenneté et Immigration Canada (4) Agence des douanes et du revenu du Canada (5)

Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de systèmes ou d'applications qui seront évalués. Ils sont présentés en regard des ministères et des organismes qui en assumaient la responsabilité au 11 décembre 2003.

6.84 Même si nous avons signalé pendant deux années les faiblesses importantes de ces contrôles, nous continuons de relever ces mêmes faiblesses dans le cadre de nos examens les plus récents comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 2 de notre rapport d'avril 2003, chapitre intitulé « La qualité de l'information financière ». Les ministères ont fait état de leur volonté de corriger ces faiblesses. Les ministères et les organismes que visait notre premier examen (2001) ont apporté diverses améliorations, Agriculture et Agroalimentaire Canada étant le ministère qui a fait les progrès les plus importants.

6.85 Dans plusieurs des ministères que nous avons examinés jusqu'ici, nous avons aussi observé que lorsque des contrôles existent, ce sont généralement des contrôles de détection. Ce ne sont pas des contrôles préventifs comme

Pièce 6.5 Faiblesses des systèmes de contrôle internes requérant une attention particulière

Systèmes	Faiblesses	Explication	Répercussions
Contrôles de sécurité électroniques	<ul style="list-style-type: none"> Les droits et les privilèges d'accès de l'utilisateur ont révélé des tâches incompatibles. Les comptes des superutilisateurs ne sont pas suffisamment contrôlés. Les utilisateurs ont un accès au système plus étendu que nécessaire. Utilisation d'identificateurs d'utilisateur génériques, pratique qui entrave la reddition de comptes. On n'applique pas les pratiques exemplaires en ce qui concerne les principaux paramètres de sécurité. 	<p>Les contrôles de sécurité électroniques servent à contrôler les droits et les privilèges d'accès de l'utilisateur dans un système d'information électronique. Les défaillances des contrôles de sécurité électroniques pourraient causer l'altération ou la perte accidentelles ou intentionnelles de l'information. Elles peuvent aussi compromettre l'intégrité des tableaux et des structures des systèmes.</p>	<p>Des contrôles de sécurité électroniques inadéquats pourraient mener à un accès non autorisé pouvant causer la perte ou l'altération des données et par conséquent la production de rapports inexacts par les systèmes.</p>
Contrôles de surveillance	<ul style="list-style-type: none"> La fonction d'administration de la sécurité n'utilise pas les pratiques exemplaires. Le rapprochement des comptes n'est pas fait en temps opportun. L'examen des comptes provisoires et des comptes d'attente n'est pas fait en temps opportun. Il n'existe pas toujours de politiques et de procédures de surveillance des comptes — par exemple, l'examen des opérations inhabituelles ou à haut risque et l'examen des mesures de rendement clés comme le classement chronologique des montants à recevoir. 	<p>Les contrôles de surveillance permettent aux cadres d'analyser la vraisemblance de l'information financière. Les différences relevées ou les questions observées doivent non seulement être mises en évidence, mais aussi être vérifiées et analysées, et des mesures correctives doivent être prises.</p> <p>La fonction d'administration de la sécurité est partagée par de nombreux utilisateurs et n'est pas contrôlée. Il n'y a pas de politiques officielles et les pratiques exemplaires ne sont pas utilisées, ce qui engendre des risques pour cette fonction.</p>	<p>En raison de l'absence de contrôles de surveillance, les erreurs ne sont pas détectées et l'exactitude et la validité des données sont compromises. Cela accroît aussi les risques de pertes et de données faussées.</p>
Nouveaux systèmes financiers	<ul style="list-style-type: none"> Les systèmes financiers ne sont pas intégrés. De nombreux contrôles inhérents aux nouveaux systèmes financiers ne sont pas utilisés. 	<p>Les nouveaux systèmes financiers offrent de nombreuses possibilités, mais ils sont souvent utilisés pour compiler simplement les résultats produits par les systèmes en place. Dans certains cas, deux ou plusieurs systèmes sont utilisés alors que leur intégration est possible. Cette approche du développement et de l'intégration des systèmes ajoute à la complexité et au coût de la tenue de l'information financière. Le risque d'erreurs est accru, s'il y a utilisation de systèmes distincts.</p>	<p>En ne tirant pas pleinement parti des possibilités des nouveaux systèmes, on ne peut accroître l'efficacité et l'efficacé des opérations. De plus, en n'utilisant pas les contrôles intégrés, on risque de réduire la cohérence des contrôles.</p>
Contrôles de traitement manuels	<ul style="list-style-type: none"> La séparation des tâches n'est pas adéquate. La documentation des politiques et des procédures n'est pas préparée/examinée. L'assurance de la qualité du processus de vérification des comptes est limitée. 	<p>Des cadres de contrôle modernes devraient permettre de bien intégrer les contrôles de traitement manuels dans un cadre électronique. L'application de contrôles manuels est moins systématique et complète que l'application de contrôles électroniques.</p>	<p>Sans cadre électronique, on accroît le risque que les valeurs des données ne soient pas vérifiées, qu'elles soient omises ou qu'elles donnent lieu à une répétition de l'information ou à d'autres erreurs.</p>

Pièce 6.5 Faiblesses des systèmes de contrôle internes requérant une attention particulière (suite)

Systèmes	Faiblesses	Explication	Répercussions
Contrôles des autorisations sélectionnés	<ul style="list-style-type: none"> • Les paiements sont certifiés sans : <ul style="list-style-type: none"> - documentation attestant que les marchandises ont été reçues; - délégation appropriée du pouvoir de signer; - autorisation. 	En vertu de l'article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)</i> , on ne peut effectuer un paiement sans autorisation pertinente et le paiement ne sera effectué que si les fournitures ont été livrées et les services rendus. L'article 33 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> exige que soit obtenue une autorisation en bonne et due forme avant que ne soit produite une demande de paiement sur le Trésor et avant que la dépense ne soit subséquemment imputée aux crédits.	Sans contrôles appropriés, le gouvernement n'a pas l'assurance que les paiements sont faits uniquement pour les marchandises reçues ou pour les services rendus.

ceux qui existeraient si les ministères se servaient des capacités des systèmes informatisés existants. Des contrôles préventifs empêcheraient que des données erronées soient traitées par le système et réduiraient la possibilité d'inclure une information inexacte dans les rapports financiers servant à la prise de décisions.

6.86 Comme il est très important d'avoir des systèmes de contrôle internes solides pour gérer les risques et pour assurer la gestion et le contrôle financiers, nous avons établi un ordre de priorité pour les faiblesses des contrôles que nous avons relevées lors de nos travaux d'évaluation des contrôles et auxquelles il faudrait, à notre avis, apporter une attention particulière (voir la pièce 6.5). Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des exigences relatives aux contrôles; nous croyons cependant que ces contrôles sont essentiels pour prévenir et détecter les erreurs et que les faiblesses doivent être corrigées dans des délais raisonnables pour éviter qu'elles n'influent sur la prise de décisions dans les ministères.

6.87 Nous croyons que les faiblesses de contrôle que nous avons cernées peuvent être corrigées et que la plupart des problèmes, avec un peu d'efforts, pourraient être résolus dans un délai acceptable.

6.88 Par conséquent, nous commencerons à évaluer et à suivre officiellement de près les progrès réalisés par les ministères et les organismes pour corriger les faiblesses de contrôle que nous avons relevées. Nous ferons état de ces progrès dans de prochains chapitres, de la manière décrite à la pièce 6.6.

Pièce 6.6 Exemple d'un tableau présentant les progrès fait par les ministères et les organismes pour surmonter les difficultés de contrôle

	Contrôles de sécurité électroniques	Contrôles de surveillance	Nouveaux systèmes financiers	Contrôles de traitement manuels	Paye	Autorisations
Nom du ministère						

- **En grande partie réglée.** La constatation initiale importante a été réglée en grande partie.
- ◐ **Progrès satisfaisant.** Des progrès substantiels ont été faits pour régler la constatation initiale, mais il reste encore des mesures à prendre.
- ◑ **Certains progrès.** Des progrès ont été faits pour régler la constatation initiale, mais il faut faire beaucoup plus pour obtenir les résultats souhaités.
- **Progrès insatisfaisant.** Aucun progrès n'a été fait pour régler la constatation initiale, et aucune mesure n'a été prise.

6.89 Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit publier une directive de portée générale sur les cadres de contrôle financier que les ministères pourront adapter à leurs besoins particuliers. Le Secrétariat est en train de concevoir une vaste stratégie et certains ministères et organismes se sont dits intéressés à participer à l'élaboration d'un cadre. De plus, un groupe de concertation formé d'utilisateurs des systèmes financiers SAP (utilisateurs qui mettent en commun leurs compétences afin d'assurer le bon fonctionnement d'un système financier) a conçu un outil permettant d'établir des profils d'utilisateur afin d'aider les ministères à gérer les privilèges des utilisateurs.

6.90 Cette directive et cette orientation devraient être utiles, mais le gouvernement doit surmonter des difficultés comparables à celles que représente l'utilisation, par les ministères, de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice. Il faut bien s'assurer que les ministères continuent d'accorder toute l'importance voulue à cette question, aux différents types de contrôles et aux différentes faiblesses de contrôle ainsi qu'à la façon de modifier efficacement leurs processus de gestion de manière à renforcer et à améliorer la qualité de leur information financière.

6.91 Comme l'indique la version révisée de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, toutes les fonctions de vérification interne des ministères et des organismes se repositionnent et définissent leur rôle comme étant celui de fonctions de certification du degré de fiabilité de systèmes ou de contrôles. À ce titre, elles pourront vraisemblablement certifier l'intégralité et l'exactitude de l'information financière servant à la prise de décisions ainsi que l'intégralité et l'exactitude des systèmes de contrôle connexes et, de ce fait, elles pourront contribuer à faire progresser cette question au sein des ministères. Par exemple, au cours de nos travaux d'évaluation des contrôles à l'Agence des douanes et du revenu du Canada, nous en avons examiné les contrôles essentiels de concert avec la fonction de vérification interne de l'Agence.

6.92 Recommandation. Le contrôleur général du Canada, en collaboration avec la direction, les services de vérification interne et les comités de vérification des ministères et des organismes, devrait veiller à ce que les ministères et les organismes relèvent et corrigent, dans un délai raisonnable, les faiblesses de contrôle interne que présenteraient les systèmes de comptabilité et d'information financière.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le contrôleur général du Canada assurera auprès des agents financiers supérieurs des ministères le suivi des lacunes décelées par le Bureau du vérificateur général dans les mécanismes de contrôle.

Le contrôleur général incitera également les vérificateurs internes et les comités de vérification internes des ministères et des organismes à assurer le suivi des lacunes décelées et à travailler à l'amélioration continue des contrôles comptables et des contrôles des systèmes.

Nécessité d'améliorer encore davantage les états financiers ministériels

6.93 Dans son cadre de conventions comptables, le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que certains ministères préparent des états financiers annuels vérifiables. Au cours des deux dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que les ministères et organismes, ont fait des progrès considérables dans leur préparation d'états financiers ministériels visant à fournir de l'information utile au sujet des actifs, des passifs, des revenus et des dépenses.

6.94 Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans des observations précédentes sur les comptes publics du Canada, dans nos chapitres sur la Stratégie d'information financière et dans le chapitre 2 de notre rapport d'avril 2003, le modèle actuel servant à préparer les états financiers ministériels doit être amélioré. On y omet de présenter certains coûts importants, certains passifs ainsi que les redressements apportés à la valeur de certains éléments d'actif, certains passifs comptabilisés au niveau central par le Secrétariat du Conseil du Trésor et les services fournis gratuitement par d'autres ministères.

6.95 À notre avis, sans cette information, les états financiers ministériels ne fournissent pas une information exacte et fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Ainsi, les utilisateurs de ces états financiers n'obtiennent pas un tableau complet des coûts des activités des ministères, des actifs et des passifs et ils prennent donc des décisions sans disposer d'une information complète. De même, comme cette information n'est pas présentée dans les résultats financiers de ces ministères, la gestion de ces éléments par les ministères responsables de ces coûts et de ces passifs n'est pas évaluée.

6.96 La préparation d'états financiers ministériels fournissant toute l'information nécessaire, et prêts à être publiés et vérifiés, ferait probablement ressortir l'importance pour les ministères et organismes des notions de gestion et de contrôle financiers. De plus, cela donnerait aux services de vérification interne des ministères et organismes l'occasion de participer à la révision de ces états financiers et leur permettrait d'assumer leur rôle d'agent de certification de fiabilité comptable. Enfin, les comités de vérification des ministères pourraient prendre part au processus de surveillance et d'approbation des états financiers.

6.97 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès en ce qui a trait à la vérifiabilité des états financiers de certains établissements publics et au chapitre de la délégation de la responsabilité de certains soldes gérés au niveau central. Le Secrétariat a aussi indiqué que les autres états financiers ministériels ne seront publiés que lorsqu'ils contiendront une information complète. Depuis la publication du chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor étudie les questions en suspens, de concert avec les ministères et les organismes, afin de garantir qu'à l'avenir les états financiers ministériels présenteront une information fidèle et complète.

6.98 Recommandation. Le contrôleur général du Canada devrait régler rapidement les questions en suspens concernant les états financiers ministériels et fixer une date cible pour finaliser la publication d'états financiers ministériels qui pourraient être vérifiés sans présenter de graves lacunes.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme cela est signalé dans le chapitre, les ministères et les organismes ont déjà beaucoup amélioré les états financiers qu'ils préparent. Tous les établissent en appliquant la méthode de la comptabilité d'exercice. Les états financiers de la plupart des établissements publics ont été vérifiés, puis inclus dans les Comptes publics depuis bien des années. À partir de 2001-2002, ils ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

En parallèle avec l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice pour le Budget de 2003 et les états financiers sommaires du gouvernement pour 2002-2003, le Secrétariat élabore une méthode de mise en œuvre des quelques dernières conventions comptables régissant la comptabilité d'exercice dans les ministères et organismes. Ceci implique la cession à ces derniers de certains processus comptables centraux tels que la comptabilisation des provisions pour pertes sur prêts, celle des passifs éventuels et d'autres éléments de passif, et celles des services fournis gratuitement. Au fur et à mesure que les ministères et les organismes acquerront la capacité de consigner et de déclarer ces sommes et que nous serons satisfaits que les états financiers sont fidèlement présentés, les ministères seront encouragés à publier ces états financiers dans leurs rapports ministériels sur le rendement.

Conclusion

6.99 L'information financière et un contrôle interne solide au gouvernement du Canada continuent de représenter des éléments importants d'une bonne intendance et d'une gestion efficace. Pour ce faire, le gouvernement doit intégrer l'information financière et non financière à la prise de décisions et encourager la mise en œuvre de systèmes de contrôle appropriés. Le Bureau du vérificateur général du Canada continue d'appuyer la mise en application par le gouvernement de pratiques de gestion financière améliorées, y compris l'utilisation de l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice dans la prise de décisions quotidienne.

6.100 Pendant l'année écoulée, le gouvernement a continué de faire progresser la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement et il a franchi une étape importante en améliorant l'information financière communiquée. Pour préparer ses états financiers sommaires selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement a dû relever de nombreux défis et déployer des efforts considérables. Ces états financiers rehaussent la valeur de l'information financière parce qu'ils présentent aux lecteurs un tableau plus complet de la situation financière du gouvernement. En adoptant la comptabilité d'exercice pour la préparation de ses états

financiers sommaires, le Canada est devenu un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

6.101 Cependant, l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été conçue comme une fin en soi, mais plutôt comme faisant partie d'une initiative plus vaste dont l'objet est d'améliorer la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement. D'autres travaux sont encore nécessaires pour régler certaines questions en suspens.

6.102 Et surtout, comme nous l'avons signalé dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, chapitre intitulé « La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral », il demeure essentiel que le gouvernement règle la question de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de comptabilité d'exercice au niveau ministériel. C'est une question complexe qui doit être examinée de près, mais le gouvernement l'étudie depuis de nombreuses années déjà sans avoir fait beaucoup de progrès. À notre avis, tant et aussi longtemps que le gouvernement n'adoptera pas une méthode commune à l'échelle gouvernementale et ministérielle pour la budgétisation, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière ne sera pas utilisée efficacement au gouvernement.

6.103 Les ministères doivent aussi renforcer leurs systèmes de contrôle internes, accorder une attention particulière aux contrôles de sécurité électroniques, aux pratiques de surveillance, à l'intégration des contrôles de traitement manuels et électroniques et voir à tirer pleinement parti de ces systèmes.

À propos du chapitre

Objectifs

Dans le présent chapitre, nous avons voulu déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et l'adoption de systèmes d'information financière destinés à produire de l'information basée sur la comptabilité d'exercice. Nous avons voulu vérifier également si le gouvernement a progressé dans la mise en œuvre de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Étendue et méthode

Nous n'avons pas élaboré de stratégie ni de critères distincts pour nos travaux. Nous nous sommes plutôt fondés sur la nature, la portée et l'étendue de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nos observations et constatations découlent donc de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement et d'autres travaux de vérification effectués par le Bureau du vérificateur général dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement.

Les procédés que nous avons utilisés comprennent la vérification par sondage d'un échantillon d'opérations et de soldes de comptes, des analyses, des confirmations de soldes de fin d'exercice auprès de tiers, l'examen d'importants contrôles internes au besoin, ainsi que la discussion de questions importantes avec des représentants du gouvernement.

La vérification des états financiers sommaires a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Nous avons évalué si les états financiers sommaires donnent une image fidèle de l'information conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement. Les *Comptes publics du Canada* de 2002-2003 présentent notre opinion à cet égard ainsi que nos observations sur des questions liées au traitement et à la communication de l'information comptable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeurs principaux : Clyde MacLellan, John Dunning
Directeur : Daniel Paquette

Sophie Boudreau

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Comité permanent des comptes publics : Recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et réponses du gouvernement

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
Décembre 1998	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer le plus rapidement possible ses consultations avec les intéressés afin de déterminer les meilleurs moyens possibles d'appliquer à son système de crédits (approvisionnement) la comptabilité d'exercice intégrale.	Les progrès sont plus lents que prévu. On compte recevoir les réponses à un document de consultation d'ici le 10 mars 2000. On en tirera des recommandations à l'intention du gouvernement qui seront formulées dans les deux ou trois prochains mois.
Mars 2000	Le Secrétariat devrait terminer ses consultations avec les ministères et organismes sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Une fois les consultations terminées, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait informer le Parlement et le Comité des comptes publics par écrit de sa décision finale et de ses recommandations au gouvernement sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.	Les réponses au document de consultation ont été reçues et font l'objet d'une compilation et d'une analyse. L'analyse devrait être terminée d'ici septembre 2000, bien qu'un examen plus approfondi de l'établissement de budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de ses liens avec les crédits puisse être requis.
Mars 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer ses consultations avec les parlementaires, consultations destinées à déterminer les meilleurs moyens d'appliquer au système de crédits la comptabilité d'exercice d'intégrale (approvisionnement) et d'en communiquer les résultats à la Chambre des communes d'ici le 31 mars 2002; le gouvernement du Canada devrait appliquer au système de crédits la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale (approvisionnement) d'ici le 1 ^{er} avril 2003.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et exige un examen approfondi et des consultations. Les décisions qui seront prises à l'égard de tout changement envisagé auront une incidence et des conséquences considérables sur le gouvernement. Cela justifie amplement la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.
Mai 2001	Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entreprendre et terminer les études et consultations nécessaires sur l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale et il devrait préparer une série de propositions et de solutions de rechange à présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au plus tard le 31 mars 2002.	Le sujet de l'affectation des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice est très complexe et nécessite des consultations et un examen attentifs. Les décisions qui seront prises à l'égard de tout changement envisagé à nos pratiques d'établissement de budgets et d'affectation des crédits auront une incidence et des conséquences considérables pour le gouvernement. Cela justifie la nécessité d'une étude minutieuse, rigoureuse et exhaustive avant la prise de toute décision à cet égard.
Décembre 2002	Le gouvernement devrait adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement de budgets et l'affectation des crédits dans le système canadien de gestion des dépenses, et aviser le Comité des comptes publics lorsque la décision aura été prise. Lorsque le gouvernement décidera d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour les fins de son processus budgétaire et l'affectation des crédits, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait dresser immédiatement un plan d'action, et présenter ces deux documents au Comité des comptes publics.	L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits dans le système de gestion des dépenses du Canada pourrait être lourde de conséquences pour le gouvernement et le Parlement. Contrairement à la comptabilité d'exercice, l'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice ne fait pas l'unanimité sur la scène internationale. Les pays qui établissent leurs budgets selon cette méthode ont adopté des outils particuliers qui sont adaptés à leurs besoins spécifiques, et qui leur permettent de réaliser des réformes plus importantes. De plus, certains pays ont indiqué que leurs cadres d'établissement des budgets selon la méthode de la comptabilité d'exercice n'ont pas encore fait leurs preuves et pourraient être modifiés en tenant compte des leçons retenues. Nous prévoyons tirer profit de leur expérience.

Source : Textes adaptés des rapports du Comité permanent des comptes publics

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
Chapitre 1	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
Chapitre 2	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
Chapitre 3	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
Chapitre 4	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
Chapitre 5	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
Chapitre 6	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
Chapitre 7	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

