



Health  
Canada

Santé  
Canada

## **Rapport de vérification final**

# **Vérification de la gestion des immobilisations**

**Décembre 2009**

## Table des matières

<b>Sommaire</b> .....	<b>ii</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Contexte</b> .....	<b>1</b>
<b>Objectif</b> .....	<b>1</b>
<b>Portée de la vérification et démarche</b> .....	<b>1</b>
<b>Constatations, recommandations et réponses de la direction</b> .....	<b>3</b>
<b>Cadre stratégique</b> .....	<b>3</b>
<b>Contrôles internes</b> .....	<b>5</b>
<b>Comptabilisation des acquisitions et des dispositions de biens dans les états financiers</b> .....	<b>6</b>
<b>Systèmes d'information</b> .....	<b>7</b>
<b>Annexe A : Immobilisations corporelles au 31 mars 2009</b> .....	<b>10</b>
<b>Annexe B –Lignes d'enquête et critères de vérification</b> .....	<b>11</b>

*Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence*

## Sommaire

Le 31 mars 2009, Santé Canada devait gérer des immobilisations qui avaient une valeur comptable nette de 139,4 millions de dollars et étaient situées d'un bout à l'autre du Canada.

Cette vérification visait à déterminer si Santé Canada a mis en place un cadre adéquat de contrôle de gestion des immobilisations (c.-à-d. des biens dont le coût initial s'établissait à 10 000 \$ ou plus) et si les opérations portant sur les immobilisations sont consignées dans le système financier conformément aux politiques et aux procédures applicables du Conseil du Trésor du Canada et du Ministère.

Le Bureau de la vérification et de la responsabilisation a effectué cette vérification conformément aux *Normes de vérification interne du gouvernement du Canada* et l'on a examiné suffisamment de données pertinentes et obtenu suffisamment de renseignements et d'explications pour fournir une garantie raisonnable à l'appui de la conclusion de la vérification.

En réponse aux recommandations formulées au cours d'examens effectués en 2007 et en 2008, le Ministère a lancé récemment le nouveau *Cadre de politique sur la gestion des biens* et le projet de *Politique sur la comptabilisation des immobilisations*. Une fois mis en œuvre au complet, ce nouveau cadre pourrait resserrer les processus et les contrôles du Ministère qui ont trait à la gestion de ses biens. Cela dit, il faudrait élargir le mandat du nouveau Comité de gestion des biens pour y inclure des aspects financiers comme les conventions comptables et les registres qui ont trait à la gestion des biens, en plus des aspects opérationnels (p. ex., achat et identification des biens, transferts, éliminations, etc.).

S'inspirant des leçons tirées de l'examen des immobilisations réalisé en 2008, la Direction générale du contrôleur ministériel a amélioré la surveillance de ses immobilisations, notamment en procédant à un dénombrement annuel obligatoire de toutes les immobilisations. On a toutefois encore besoin d'un processus qui garantira que toutes les dépenses consacrées à des projets d'immobilisations sont capitalisées.

Compte tenu des résultats de l'analyse d'un échantillon de transactions comptables enregistrées au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009, la vérification a révélé que ces transactions étaient pour la plupart conformes aux politiques du Conseil du Trésor, ainsi qu'aux politiques et procédures de Santé Canada. Des mesures correctives s'imposaient dans trois domaines seulement.

La direction accepte les recommandations de ce rapport et s'est engagée à prendre des mesures comme en témoigne la présentation d'un plan d'action. Les réponses détaillées suivent les recommandations dans le rapport.

## Introduction

### Contexte

Selon l'orientation établie par le Conseil du Trésor, il faut traiter comme des immobilisations les éléments d'actif qui coûtent plus de 10 000 \$. Au 31 mars 2009, Santé Canada devait gérer des immobilisations qui avaient une valeur comptable nette de 139,4 millions de dollars (**Annexe A**) et étaient situées d'un bout à l'autre du Canada.

Un solide programme de gestion des biens et un système efficace de contrôle internes sont essentiels pour garantir que les biens sont achetés à un moment approprié, qu'ils sont entretenus efficacement et qu'ils contribuent à réaliser les priorités du Ministère.

La gestion des immobilisations comporte des aspects à la fois opérationnels et financiers. Sur le plan opérationnel, les gestionnaires de centres de coûts doivent gérer les biens suivant une approche fondée sur le cycle de vie, c.-à-d. qu'ils sont chargés de la planification, de l'acquisition, de l'exploitation, de l'utilisation et de l'entretien des immobilisations, ainsi que de leur disposition. Dans ce rôle, ils reçoivent l'appui de la Direction de la gestion des biens de la Direction générale du contrôleur ministériel (DGCM), qui leur donne une orientation fonctionnelle.

Sur le plan financier, la Direction des opérations financières, qui fait aussi partie de la DGCM (y compris les services financiers des directions générales et des régions), est chargée de consigner les coûts et l'amortissement des immobilisations du ministère.

### Objectif

Cette vérification visait à déterminer si Santé Canada a mis en place un cadre adéquat de contrôle de gestion des immobilisations et si les opérations portant sur des immobilisations sont consignées dans le système financier conformément aux politiques et procédures applicables du Conseil du Trésor et du Ministère.

### Portée de la vérification et démarche

Le Bureau de la vérification et de la responsabilisation a effectué la vérification conformément au plan de vérification fondée sur le risque établi par Santé Canada, que le Comité ministériel de la vérification a approuvé le 3 avril 2008. La vérification a été réalisée conformément aux *Normes de vérification interne du gouvernement du Canada* et l'on a analysé suffisamment de données pertinentes et obtenu suffisamment de renseignements et d'explications pour fournir une garantie raisonnable à l'appui de la conclusion de la vérification.

La vérification a porté sur les contrôles appliqués au cadre de gestion des biens de Santé Canada. Elle s'est concentrée sur les principaux contrôles établis dans les lignes directrices du Bureau du contrôleur général sur les contrôles de gestion de base. Ces lignes directrices sont conformes aux dix éléments du Cadre de responsabilisation de gestion du gouvernement fédéral. La direction a approuvé les critères de vérification tirés de ces contrôles (**Annexe B**).

La vérification a porté notamment sur les politiques, les pratiques et les procédures en place au cours de l'exercice 2007-2008 et 2008-2009. Les travaux de vérification sur le terrain furent complétés en juillet 2009.

Dans l'évaluation des principaux contrôles du processus de gestion des biens, la démarche de vérification a consisté notamment à :

- revoir les politiques pertinentes du Conseil du Trésor du Canada et de Santé Canada qui ont trait à la gestion des biens;
- interviewer les agents financiers principaux des directions générales et des personnes clés de diverses directions; et
- étudier divers documents, rapports et dossiers comptables.

La vérification a aussi consisté à vérifier un échantillon discrétionnaire de 90 opérations consignées au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009 pour déterminer si l'on avait appliqué des processus et des contrôles clés, y compris ceux qui portent sur l'autorisation et la consignation des transactions. Cet échantillon comportait 45 acquisitions (dont on a vérifié l'amortissement dans 10 cas) et 45 dispositions ou mises hors service. En plus, on a vérifié un échantillon discrétionnaire de 10 opérations supplémentaires pour déterminer si elles ont été consignées au cours du bon exercice.

Comme il ne s'agissait pas d'une vérification d'attestation financière, la vérification a exclu l'analyse des montants consignés dans les états financiers du Ministère. La vérification n'a pas porté sur les biens immobiliers ou sur des biens intangibles (comme les droits d'auteur et les brevets), qui ne sont pas capitalisés, et les biens dont le coût initial n'atteignait pas 10 000 \$.

## Constatations, recommandations et réponses de la direction

### Cadre stratégique

#### Critères de vérification

Les politiques et les pouvoirs en matière de gestion financière sont établis, diffusés et revus périodiquement. Il existe des politiques et des lignes directrices en vigueur sur la protection des immobilisations.

#### Modernisation des politiques

À l'automne de 2007, Santé Canada procédait à une évaluation de l'état de préparation afin de déterminer sa capacité de satisfaire aux exigences du Bureau du contrôleur général, soit de faire vérifier les états financiers du Ministère. Le rapport qui a découlé de cette évaluation présentait des recommandations visant à améliorer la gestion des immobilisations de Santé Canada. Un dénombrement physique effectué par le Ministère en 2008 a en outre démontré la nécessité de resserrer les contrôles exercés sur la protection des biens.

On a répondu en élaborant un plan d'action et la Division du contrôle interne de la DGCM a été chargée d'en surveiller la mise en œuvre. Ce plan d'action a entraîné le remplacement de la *Politique sur la gestion des biens* (2003) par une nouvelle série de politiques sur la gestion des biens qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette série de politiques comprend la mise en œuvre graduelle des mesures suivantes :

- Cadre de la Politique sur la gestion des biens, qui définit les politiques ministérielles et les instruments de politique connexes établissant une orientation stratégique précise au sujet des diverses catégories de biens;
- *Politique sur la gestion des biens*, qui porte sur la gestion fondée sur le cycle de vie de tous les biens meubles, à l'exclusion des véhicules à moteur;
- *Normes de gestion des biens*, qui indiquent les procédures obligatoires au sujet de la gestion du cycle de vie des biens;
- *Politique sur la comptabilisation des immobilisations* (en développement), qui vise à assurer que les immobilisations sont comptabilisées de façon uniforme et appropriée pendant tout leur cycle de vie dans les états financiers et les rapports du Ministère;
- *Guide de préparation des inventaires de biens*, qui décrit les différents types de biens, ainsi que la façon de les consigner, de les surveiller et d'en disposer;
- *Guide de la gestion du parc automobile*, qui vise à assurer que les véhicules du Ministère sont gérés conformément à l'approche de la gestion du matériel fondée sur le cycle de vie.

La nouvelle série de politiques et le document d'orientation sont diffusés aux gestionnaires de centres de coûts sur l'intranet du Ministère.

La revue des politiques sur la gestion des biens a aussi été rendue nécessaire par l'introduction de la nouvelle *Politique sur le contrôle interne* du Conseil du Trésor du Canada qui exige que l'Administrateur général (Sous-ministre) signe annuellement la *Déclaration de responsabilité de la direction englobant le contrôle interne en matière de rapports financiers* du ministère, qui va introduire les états financiers du ministère à partir de l'exercice 2009-2010.

### **Intégration opérationnelle et financière**

Au moment où l'on a effectué la vérification, la Direction de la gestion des biens et du matériel préparait aussi le mandat d'un nouveau Comité de gestion des biens. Elle rédigeait aussi un protocole de contrôle interne et un plan de vérification qui inclura des examens périodiques des dossiers et des politiques sur les biens. La DGCM est confiante que ces nouvelles mesures aideront à resserrer les contrôles de gestion des biens.

On a toutefois noté que le mandat du comité en question porte avant tout sur la gestion opérationnelle des biens (p. ex., achat et identification, transfert, disposition, etc.) plutôt que sur des aspects financiers (c.-à-d. comment ces biens sont comptabilisés dans les états financiers du Ministère et protégés au moyen de contrôles internes adéquats). Le comité ne comptait en outre pas de membres des milieux financiers. C'est pourquoi les aspects opérationnels et financiers de la gestion des biens pendant leur cycle de vie n'étaient pas intégrés.

### **Recommandation no. 1**

*Le Contrôleur ministériel devrait veiller à ce que l'on modifie le mandat et la composition du Comité de gestion des biens afin de faciliter l'intégration des aspects opérationnels et financiers sous-jacents.*

### **Réponse de la direction**

Le Contrôleur ministériel va s'assurer de l'harmonisation des aspects de la gestion financière et opérationnelle des immobilisations à Santé Canada en utilisant une structure de gouvernance qui existe actuellement au Conseil de la haute direction – Finances, évaluation et responsabilisation (CHD-FER) avec l'appui et des rapports de comités au niveau du travail comme le Comité de gestion des biens (CGB).

Les rapports du Comité de gestion des biens présentés par l'intermédiaire du CHD FER, y compris les principales décisions sur les aspects de la gestion financière et opérationnelle. Le mandat du CGB va être modifié afin d'y inclure un représentant des

Finances (aspects de la gestion financière) et pour qu'il reflète son lien officiel avec le CHD FER. Cette mesure sera mise en œuvre en décembre 2009.

## **Contrôles internes**

### **Critères de vérification**

On vérifie périodiquement les biens et les dossiers pour s'assurer de les biens existent vraiment et qu'ils sont tous enregistrés. Des examens sont faits afin d'analyser, de comparer et d'expliquer les écarts financiers.

### **Examen des immobilisations**

Au cours de l'exercice 2008-2009, afin de mieux comprendre la situation des biens de Santé Canada, la Direction de la gestion des biens et du matériel a lancé un exercice appelé *Vérification de l'inventaire des biens*. La vérification comportait aussi un dénombrement physique, effectué à partir des chiffres en vigueur le 31 mars 2008, qui a entraîné d'importants ajustements au module de comptabilisation des immobilisations du système financier SAP. Cet examen a produit des renseignements précieux sur l'état des dossiers relatifs aux biens et les ajustements nécessaires pour les mettre à jour.

Conformément au projet de *Politique sur la comptabilisation des immobilisations*, la Direction de la gestion des biens et du matériel est maintenant chargée de procéder à un examen annuel de toutes les immobilisations et d'en transmettre les résultats à la Direction des opérations financières, qui est chargée en retour de mettre à jour le module de comptabilisation des immobilisations du système financier SAP. Cette opération inclut un rapprochement de tous les dossiers sur les immobilisations contenus dans le système SAP. Cet exercice devrait aussi inclure une analyse des ajustements comme ceux qui furent identifiés au cours du dénombrement physique effectué en 2008 et la mise en œuvre de mesures correctives.

### **Travaux en cours**

Des immobilisations sont créées à l'interne, comme des applications informatiques qui ne sont pas facilement disponibles sur le marché ouvert. Au cours du développement, ces éléments d'actif sont considérés comme des « travaux en cours » aux fins de la comptabilisation. Les coûts (c.-à-d. salaires et services professionnels) associés au développement de ces éléments d'actif doivent être consignés comme il se doit dans des comptes temporaires jusqu'à ce qu'ils soient mis en service.

Au cours de la période de vérification, la Direction des opérations financières a repéré des cas où des dépenses importantes furent comptabilisé par erreur comme charges de fonctionnement et d'entretien alors qu'elles constituaient en réalité des déboursés afférentes à des « travaux en cours ». Il fallait donc effectuer des rajustements en fin



d'exercice. La Direction est en train d'établir des mesures correctives pour régler ce problème manuellement, une fois par trimestre dans l'attente de la mise en œuvre d'une solution automatisée.

## **Recommandation no. 2**

*Le Contrôleur ministériel devrait demander qu'on mette en œuvre un processus pour assurer que toutes les dépenses consacrées à des projets d'immobilisation sont capitalisées.*

### **Réponse de la direction**

Un module dans le système financier SAP est actuellement en cours de développement afin d'automatiser la capitalisation des travaux en cours. Par contre, ce module ne sera pas opérationnel avant juillet 2010. Dans l'intervalle, la Direction générale du contrôleur ministériel va continuer d'utiliser un processus manuel existant pour capitaliser les travaux en cours afférents à des projets d'immobilisations une fois par trimestre en 2009-2010. Le nouveau module du système SAP va commencer à capitaliser automatiquement les travaux en cours en 2010-2011.

## **Comptabilisation des acquisitions et des dispositions de biens dans les états financiers**

### **Critère de vérification**

Les opérations sont consignées dans les systèmes d'information financière de Santé Canada de façon exacte et opportune de façon à appuyer le traitement de l'information.

### **Acquisitions et dispositions**

On a analysé un échantillon discrétionnaire de 100 transactions pour déterminer si elles étaient consignées et étayées comme il se doit. L'exercice portait notamment sur l'acquisition de biens, l'amortissement, les dispositions et les radiations. Dans le cas de l'échantillon choisi, il fut constaté que les acquisitions et les éliminations étaient consignées comme il se doit, c'est-à-dire que :

- les biens étaient enregistrés dans les bons comptes de grand-livre et consignés au cours du bon exercice et à la bonne valeur;
- les descriptions étaient exactes;
- les transactions s'appuyaient sur des documents approuvés;
- le gain ou la perte sur disposition était comptabilisé exactement;
- l'amortissement était calculé suivant les taux prescrits.

Il y avait non-conformité aux politiques et aux procédures dans trois domaines, dont un sera abordé dans la prochaine section du rapport (« Systèmes d'information »).

Conformément aux *principes comptables généralement reconnus* et au projet de *Politique sur la comptabilisation des immobilisations*, il faut que les biens soient comptabilisés à leur coût historique d'origine. Lorsque les renseignements sur les coûts d'origine ne sont pas disponibles (c.-à-d. qu'il n'y a pas de facture en dossier), la section 7.4 de la *Politique* décrit comment déterminer la valeur d'un bien au moyen d'évaluations indépendantes ou par comparaison avec d'autres biens immobilisés qui ont des caractéristiques et des dates d'acquisition semblables afin d'établir le coût historique. Dans sept cas sur les 21 analysés, il n'y avait pas de renseignements d'appui en dossier pour appuyer le caractère adéquat du montant auquel on avait comptabilisé l'actif immobilisé.

Dans le contexte de l'analyse des acquisitions de biens, trois analyses portaient sur des transactions pour lesquelles les lignes directrices pour le regroupement d'éléments d'actif et de biens en construction s'appliquaient. Dans ces trois cas, on a mal appliqué les lignes directrices et l'on n'a pas comptabilisé les biens à leur coût d'acquisition complet.

### **Recommandation no. 3**

*Le Contrôleur ministériel devrait veiller à ce qu'on applique mieux les politiques du Ministère sur la documentation des recapitalisations, ainsi que le traitement comptable des biens regroupés et des biens en construction.*

### **Réponse de la direction**

La Direction générale du contrôleur ministériel complète actuellement la rédaction de la nouvelle *Politique sur la comptabilisation des immobilisations*. Une fois qu'elle aura été approuvée et mise en place, cette politique va déboucher sur un processus formel et uniforme pour la capitalisation des immobilisations, incluant la prise en compte des informations concernant les travaux en cours tout au long du processus de développement. La même politique va prévoir une orientation précise dans le cas des biens regroupés.

## **Systèmes d'information**

### **Critère de vérification**

Les systèmes d'information appuient la gestion des biens fondée sur le cycle de vie.

## **Fiches d'immobilisation et dossiers d'entretien de l'équipement**

Le système SAP contient deux modules qui portent sur les biens. Le premier module, qui contient les fiches d'immobilisation, sert aux fins comptables et suit le coût historique et l'amortissement accumulé des biens de Santé Canada dont la valeur dépasse 10 000 \$. Le deuxième module, qui contient les fiches de l'équipement, tient des données opérationnelles sur les biens, y compris les coûts de fonctionnement et des détails sur l'utilisation et l'entretien des biens.

On trouve des écarts entre les données contenues dans ces deux modules. Par exemple, la vérification de l'inventaire des biens de 2008 a révélé que 1 060 des 1 454 biens nouvellement acquis avaient été ajoutés aux fiches d'immobilisation, mais non aux fiches de l'équipement. L'analyse des transactions réalisées au cours de cette vérification a révélé plusieurs cas où les coûts d'acquisition des biens consignés dans la fiche d'immobilisation différaient des renseignements trouvés dans la fiche de l'équipement correspondante.

Ces écarts sont attribuables au fait que les deux modules ne sont pas intégrés et que l'on n'effectue pas de rapprochements périodiques pour assurer l'uniformité de leurs données respectives. Cela compromet donc la fiabilité et l'intégrité de l'information.

### **Recommandation no. 4**

*Le Contrôleur ministériel devrait mettre en œuvre des mesures pour assurer l'uniformité des deux principaux systèmes d'information qui saisissent des données sur les biens.*

### **Réponse de la direction**

On procédera à un rapprochement annuel des deux modules du système SAP afin d'assurer l'uniformité continue entre les deux systèmes. La Direction générale du contrôleur ministériel procédera à une analyse de faisabilité pour intégrer et relier les deux modules du système SAP qui saisissent des données sur les biens. Cette analyse aura lieu au cours de la première moitié de 2010-2011. Si elle est jugée faisable, cette amélioration pourrait être terminée avant la fin de mars 2011.

Les produits à livre et dates d'achèvement prévues correspondantes se détaillent ainsi:

- Inventaire des immobilisations (décembre 2009);
- Rapprochement des immobilisations et ajustement requis (mars 2010);
- Analyse de faisabilité (juin 2010);
- Intégration des deux modules qui saisissent des données sur les biens dans le système SAP (mars 2011).

## Conclusion

En réponse aux recommandations présentées au cours des examens effectués en 2007 et 2008, le Ministère a lancé le nouveau *Cadre de la Politique de gestion des biens* et le projet de *Politique sur la comptabilisation des immobilisations*. Ces mesures pourraient resserrer les processus et les contrôles du Ministère qui servent à la gestion de ces biens en clarifiant les rôles et les responsabilités des parties qui interviennent dans la gestion des immobilisations. Il faudrait élargir le mandat du nouveau Comité de gestion des biens pour y inclure des aspects financiers et opérationnels.

Le Ministère a amélioré la surveillance de ses immobilisations, mais on a encore besoin d'un processus pour assurer que les dépenses consacrées aux projets d'immobilisations sont capitalisées. L'analyse des opérations a démontré surtout que le Ministère se conformait aux politiques du Conseil du Trésor, ainsi qu'aux politiques et aux procédures de Santé Canada.

**Annexe A : Immobilisations corporelles au 31 mars 2009**

<b>Catégorie de biens</b>	<b>Coût (milliers de \$)</b>	<b>Amortissement accumulé (milliers de \$)</b>	<b>Valeur comptable nette (milliers de \$)</b>
Terrains	1,180	0	1,180
Bâtiments	131,591	91,187	40,404
Ouvrages et infrastructure	504	0	504
Améliorations locatives	19,583	19,085	498
Machines et équipement	191,238	118,318	72,920
Véhicules	22,119	13,779	8,340
Biens en construction	15,524	0	15,524
<b>Total</b>	<b>381,739</b>	<b>242,369</b>	<b>139,370</b>

**Politiques comptables**

Les immobilisations corporelles et les améliorations locatives qui ont un coût initial de 10 000 \$ ou plus sont comptabilisées à leur coût d'acquisition. Santé Canada ne capitalise pas les biens intangibles, oeuvres d'art et trésors historiques qui ont une valeur culturelle, esthétique ou historique, les biens immeubles situés dans les réserves indiennes, ni les collections de musée.

L'amortissement des immobilisations est directe sur la durée utile estimative de l'immobilisation, de la façon suivante :

<b>Catégorie de biens</b>	<b>Sous-catégorie de biens</b>	<b>Période d'amortissement</b>
Bâtiments	Bâtiments	25 ans
Ouvrages et infrastructure	Ouvrages et infrastructure	25 ans
Améliorations locatives	Améliorations locatives	Durée du bail, max. 40 ans
Machines et équipement	Machines et équipement	8 à 12 ans
	Matériel informatique	3 à 5 ans
	Logiciels informatiques	3 ans
	Autre équipement	10 à 12 ans
Véhicules	Véhicules à moteur	4 à 7 ans
	Autres véhicules	10 ans

**Source : États financiers de Santé Canada**

## **Annexe B –Lignes d’enquête et critères de vérification**

**Lignes d’enquête no. 1 :** Suffisance et efficacité du cadre de contrôle de gestion des immobilisations.

**Critères de vérification :**

- Les politiques et les pouvoirs sur la gestion financière sont établis, diffusés et revus régulièrement.
- Il existe des politiques et des lignes directrices en ce qui a trait à la protection des immobilisations.
- On vérifie périodiquement les biens et les dossiers pour s’assurer de les biens existent vraiment et qu’ils sont tous enregistrés.
- Des examens sont faits afin d’analyser, de comparer et d’expliquer les écarts financiers.
- Les systèmes d’information appuient la gestion des biens fondée sur le cycle de vie.

**Lignes d’enquête no. 2 :** Conformité aux politiques et procédures pertinentes du Conseil du Trésor et du Ministère en ce qui a trait à la comptabilisation des opérations portant sur les immobilisations.

**Critère de vérification :**

- Les opérations sont consignées dans les systèmes d’information financière de Santé Canada de façon exacte et opportune pour appuyer le traitement de l’information.