Health Canada Santé Canada

Rapport de vérification final

Vérification des prévisions financières et des dépenses de fin d'exercice

Septembre 2009

Table des matières

Sommaire ..... **ii**

Introduction **1**

Contexte 1
Objectifs 1
Portée et approche 2

Constatations, recommandations et réponses de la direction **2**

Politiques de gestion financière **2**
Planification et établissement des budgets 3
Suivi budgétaire 4
Suivi des résultats financiers 4
Analyse comparative 5
Suivi des opérations 5
Dépenses de fin d'exercice 5
Tendance de dépenses de fin d'exercice 6

Conclusion **7**

Annexe A – Critères de vérification **8**

Annexe B – Répartition mensuelle des dépenses ministérielles **9**

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

Sommaire

Le présent rapport établit les observations, les conclusions et les recommandations de la vérification des prévisions financières et des dépenses de fin d'exercice effectuée par le *Bureau de la vérification et de la responsabilisation.* Cette vérification faisait partie du Plan de vérification axé sur le risque pluriannuel et portait sur les principaux contrôles décrits dans les lignes directrices des *Contrôles de gestion de base* du Bureau du contrôleur général. Ces lignes directrices cadrent avec les dix éléments du *Cadre de responsabilisation de gestion* du gouvernement fédéral.

La présente vérification a pour objectif de fournir au sous-ministre et au Comité ministériel de vérification l'assurance de l'efficacité des processus et des contrôles utilisés pour les prévisions financières et les dépenses de fin d'exercice. La vérification a été réalisée conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada et a effectué un examen suffisant et pertinent de preuves, ainsi que la cueillette suffisante d'information et d'explications dans le but de rendre un niveau raisonnable d'assurance en appui à la conclusion de la vérification.

À Santé Canada, c'est le *Cadre de gestion budgétaire* (CGB) qui fournit l'orientation sur les prévisions budgétaires et financières. Cet ensemble de politiques, en vigueur depuis le 1er avril 2008, remplace la *Directive pour la gestion du budget* (2001) antécédente. Le CGB représente la réponse du Ministère à une observation figurant au chapitre 8 du rapport de la vérificatrice général de 2006 (« Affectation des fonds aux programmes de réglementation ») qui a mis en relief la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion budgétaire.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les processus et les contrôles ministériels relatifs aux prévisions financières et aux dépenses en fin d'exercice sont efficaces.

La direction approuve la recommandation présentée dans ce rapport.

Introduction

Contexte

Le gouvernement du Canada définit la gouvernance comme une série de processus et de contrôles visant à établir l'orientation stratégique, les plans opérationnels, les objectifs et les priorités d'une organisation, et à fournir une orientation claire sur la façon dont les ressources doivent être affectées pour lui permettre d'accomplir ses objectifs et de remplir son mandat. Les organes directeurs sont établis pour déterminer la politique et l'orientation stratégique d'une organisation, tandis que son équipe de direction les convertit en activités opérationnelles. Afin d'assurer la responsabilité financière, les activités opérationnelles doivent être quantifiées à l'aide d'un processus budgétaire efficace et des processus de prévision financière correspondants.

La prévision financière est un outil de gestion qui fournit à la direction une approche systématique afin de déterminer les ressources nécessaires à l'organisation pour remplir son mandat. Il offre aussi de l'information sur la position financière de l'organisation à une période donnée. Des contrôles efficaces des processus budgétaires peuvent grandement contribuer à l'atteinte des priorités ministérielles dans le cadre des limites financières établies.

À Santé Canada, c'est le *Cadre de gestion budgétaire* (CGB) qui fournit l'orientation sur les prévisions budgétaires et financières. Cet ensemble de politiques, en vigueur depuis le 1er avril 2008, remplace l'ancienne *Directive pour la gestion du budget* (2001). Le CGB représente la réponse du Ministère à une observation figurant au chapitre 8 du rapport du vérificateur général de 2006 (« Affectation des fonds aux programmes de réglementation ») qui a mis en relief la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion budgétaire. Peu importe les nouvelles améliorations qui sont nécessaires il convient de souligner que dans le passé, Santé Canada a dépensé ses allocations annuelles de façon efficace. Les ressources non utilisées, sur une base annuelle, ont été d'environ 1%. En 2008-2009, le total des allocations budgétaires est chiffré à 3.506 B de dollars, dont 3.504 B de dollars ont été dépensés, ce qui réduit le glissement d'environ 0,07%.

Objectifs

La présente vérification a pour objectif de fournir au sous-ministre et au Comité ministériel de vérification l'assurance de l'efficacité des processus et des contrôles utilisés pour les prévisions financières et les dépenses de fin d'exercice.

Portée et approche

La vérification a été entreprise par le Bureau de la vérification et de la responsabilisation en vertu du Plan de vérification axé sur le risque de Santé Canada pour 2008-2009, qui a été approuvé par le Comité ministériel de vérification le 3 avril 2008 et a été réalisée conformément aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada et a effectué un examen suffisant et pertinent de preuves, ainsi que la cueillette suffisante d'information et d'explications dans le but de rendre un niveau raisonnable d'assurance en appui à la conclusion de la vérification.

La vérification examinait les contrôles du cycle de vie entrant dans le cadre budgétaire de Santé Canada. Elle portait sur les principaux contrôles décrits dans les lignes directrices sur les *Contrôles de gestion de base* du Bureau du contrôleur général. Ces lignes directrices cadrent avec les dix éléments du Cadre de responsabilisation de gestion du gouvernement fédéral. Les critères de vérification sont indiqués à l'**Annexe A.**

La vérification couvrait les politiques, les pratiques et les procédures en place pendant l'exercice financier 2008-2009 (à l'exception, comme indiqué ci-dessous, des vérifications détaillées des opérations de fin d'exercice).

En validant les principaux contrôles utilisés dans le processus budgétaire, l'approche de vérification comportait :

- l'examen des politiques pertinences du Conseil du Trésor et de Santé Canada concernant les prévisions financières;
- la réalisation d'entrevues auprès d'agents financiers supérieurs de la Direction générale sélectionnés, ainsi qu'auprès de personnes clés dans diverses Directions concernant le cadre budgétaire; et
- l'examen de divers dossiers budgétaires (comme les plans opérationnels, et les rapports sur les écarts), des processus et du déroulement du travail.

La vérification comportait en outre un examen et une vérification détaillés, couvrant la période de quatre ans comprise entre le 1er avril 2005 et le 31 mars 2009, des opérations de fin d'exercice, pour voir si elles respectaient les principaux processus et contrôles. Elle examinait la nature, les documents justificatifs et les contrôles de ces opérations.

Constatations, recommandations et réponses de la direction

Politiques de gestion financière

Critères de vérification

Les politiques et les pouvoirs en matière de gestion financière sont établis et communiqués à la Direction générale du contrôleur ministériel (DGCM) qui les examine régulièrement. La conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux

politiques et pouvoirs en vigueur fait l'objet d'un suivi régulier.

La *Directive sur la gestion budgétaire (2001)* a été remplacée le 1er avril 2008 par le *Cadre de gestion budgétaire et Orientations détaillées* (CGB) (2008) élaboré par la DGCM à la suite de consultations auprès du personnel et de la haute direction dans toutes les Directions générales et les Régions du Canada. Le CGB a reçu l'appui de la haute direction qui en a communiqué l'importance aux employés participant au processus budgétaire à Santé Canada. De plus, une formation obligatoire a été dispensée à près de 2 700 employés dans tout le Canada à compter du 31 mars 2009.

Le CGB comporte des exigences précises sur l'examen des activités, le suivi du rendement, l'examen des rapports des vérificateurs internes et externes, et l'examen des rapports et des démarches de la direction. Ces exigences comblent certaines des lacunes décelées dans la *Directive sur la gestion budgétaire (2001).*

À l'heure actuelle, une exigence impose d'examiner le CGB dans les trois à cinq ans suivant sa mise en œuvre pour en assurer la pertinence. Il sera toutefois examiné avant cette échéance au besoin, par exemple si les politiques du Conseil du Trésor faisaient l'objet d'importantes modifications.

Planification et établissement des budgets

Critères de vérification

La DGCM dispose des activités, des calendriers et des ressources nécessaires pour remplir ses objectifs budgétaires. De plus, un processus est en place au sein de la DGCM afin de faire l'analyse critique des hypothèses et des affectations de ressources correspondantes dans le cadre du budget et de ses modifications. Enfin, les exercices budgétaires sont effectués dans le cadre d'échéances préétablies.

La DGCM a établi un processus de planification et de compilation budgétaire. Nous avons de plus constaté que les budgets et les plans opérationnels étaient établis conformément aux échéances fixées.

Les rôles et les responsabilités des fonctions et des groupes participant au processus sont correctement indiqués dans le CGB et assurent la cohérence des pratiques opérationnelles souhaitées dans les différentes Directions générales. La CGB offre en outre une orientation suffisante sur la préparation des documents justificatifs relatifs aux données budgétaires.

Suivi budgétaire

Critères de vérification

La DGCM dispose des politiques, des procédures et des processus permettant de veiller à l'exercice d'une gestion financière adéquate par les gestionnaires des centres de coûts.

Suivi des résultats financiers

Les gestionnaires des centres de coûts sont responsables de faire un suivi mensuel de leurs budgets respectifs. Cela signifie veiller à ce que les dépenses prévues (c.-à-d., les dépenses réelles plus les engagements et les dépenses anticipées) soient adéquatement déterminées et que le surplus ou déficit éventuel (ou écart) soit mis en relief au moment opportun. Cette responsabilité est accomplie en fin de mois par la préparation d'un rapport sur les écarts financiers (REF). Ce processus est normalisé au sein de Santé Canada par l'utilisation d'un système qui permet de préparer électroniquement et d'archiver les REF. Ce système a été amélioré avec la mise en œuvre du nouveau CGB.

La DGCM est responsable de faire en sorte que les exercices de REF soient réalisés comme il se doit et documentés par une analyse critique. En ce qui concerne la période vérifiée, nous avons constaté que la fonction n'était pas invariablement documentée parmi les différents agents financiers supérieurs de la Direction générale et ceux des Régions. Les preuves documentaires montrant que certains effectuaient des analyses fréquentes et régulières des résultats financiers périodiques, et qu'ils communiquaient régulièrement avec les divers gestionnaires des centres de coûts, alors que d'autres se fiaient dans une large mesure aux résultats approuvés présentés à leur bureau. Cette situation s'explique par l'insuffisance des lignes directrices de la directive budgétaire antécédente. Il convient de noter que le CGB a résolu ce problème.

Le CGB comporte des normes pour documenter et classer les résultats des examens financiers mensuels ainsi que les discussions critiques et les constatations correspondantes. Cependant, ces normes ne sont pas appliquées de façon homogène dans certaines Directions générales. La conservation et la protection des documents de Santé Canada sont cruciales pour récupérer facilement les informations en cas de besoin.

Recommandation no. 1

Le Contrôleur ministériel doit veiller à une application constante des normes de documentation et de classement pour les résultats des examens et des discussions critiques, ainsi que pour les autres dossiers et outils de prévision utilisés par les Directions générales pour procéder aux analyses financières et à l'établissement de rapports.

Réponse de la direction

La direction accepte la recommandation.

Le CGB renferme des instructions claires et détaillées sur le processus d'examen et d'analyse critique. Au cours de la période de juillet à août 2009, le directeur exécutif de la gestion financière doit informer tous les agents financiers supérieurs de la Direction générale et des Régions des constatations de la vérification et de la nécessité de conserver au dossier les documents justificatifs.

Analyse comparative

Selon le *Guide de l'analyse comparative de la gestion financière* du Secrétariat du Conseil du trésor, l'analyse comparative constitue un élément intégral du processus de gestion du rendement. Elle comporte l'établissement de mesures des conditions de base ou d'analyses comparatives (soit internes ou externes) qui serviront de points de comparaison pour mesurer le rendement futur et encourager l'amélioration au sein d'une organisation. Alors que le *Guide* reconnaît que l'utilisation de l'analyse comparative fait ses premiers pas au gouvernement fédéral, il en encourage l'utilisation pour fournir un niveau accru de compréhension du rendement financier au sein des ministères et organismes fédéraux.

Pendant la présente vérification, il a été soulevé que bien que les comparaisons des résultats réels avec la période précédente ou les données prévues au budget soient bien effectuées, le Ministère n'utilise pas de points de référence. Les secteurs qui bénéficieraient éventuellement d'une analyse comparative sont le cycle des dépenses, le cycle des recettes, les déplacements, la planification et l'analyse financières, la comptabilité générale et l'établissement de rapports.

La DGCM est en cours d'envisager l'intégration et l'utilisation éventuelles des outils d'analyse comparative conformément au *Guide de l'analyse comparative de la gestion financière*, action bien accueillit.

Suivi des opérations

Critères de vérification

La direction compare périodiquement les résultats atteints avec les objectifs. Les modèles de dépenses ou d'activités inhabituelles font l'objet d'une enquête. De plus, la direction procède à l'examen des opérations pour veiller à ce que les activités d'acquisition et de règlement soient entreprises conformément au budget.

Dépenses de fin d'exercice

La DGCM est responsable de l'examen des dépenses transactionnelles pour veiller à ce

que les activités d'acquisition et de règlement soient entreprises conformément aux politiques et procédures ministérielles établies.

L'examen de 75 opérations de fin d'exercice a été effectué pour déterminer si les contrôles établis étaient respectés, si les documents justificatifs étaient suffisants et pertinents, et si les dépenses étaient adéquatement planifiées par la direction. Cet échantillon, sélectionné dans le système comptable du Ministère (SAP), excluait les coûts incontrôlables comme les salaires, les traitements et les avantages sociaux, ainsi que les Services de santé non assurés de la DGSPNI. L'échantillon comprenait 57 opérations sélectionnées dans le poste 1 (Dépenses de fonctionnement) et le poste 5 (Dépenses en capital) ainsi que 18 opérations sélectionnées dans le poste 10 (Subventions et contributions). Les opérations ci-dessus ont été sélectionnées parmi dix centres de traitement régionaux, y compris la Région de la capitale nationale.

La sélection des opérations utilisait les critères suivants :

- dépenses sélectionnées dans les exercices financiers 2005-2006 à 2008-2009;
- accent mis sur les opérations importantes;
- étendue des différents types d'opération et des postes budgétaires, notamment les dépenses liées aux subventions et contributions; et
- opérations représentatives parmi les Régions, y compris la Région de la capitale nationale.

Pour l'échantillon en examen, nous avons constaté que :

- les dépenses étaient adéquatement planifiées et anticipées;
- la codification comptable utilisée était adéquate;
- le processus d'approbation des dépenses était bien respecté;
- les opérations étaient traitées dans l'exercice financier approprié;
- les biens ou services reçus étaient conformes aux modalités des documents contractuels respectifs; et
- les dépenses liées aux subventions et contributions saisies étaient conformes aux modalités contractuelles respectives.

Ces résultats démontrent l'efficacité des processus et des contrôles utilisés dans les dépenses de fin d'exercice.

Tendance de dépenses de fin d'exercice

Pour chacun des quatre exercices financiers examinés, environ 23 % des dépenses annuelles[1] étaient enregistrées au mois de mars, représentant à peu près trois fois le taux moyen des dépenses mensuelles enregistrées aux mois précédents (voir le tableau à l'**Annexe B**).

[1] Déduction faite des salaires et des traitements

La principale cause de cette tendance s'explique comme suit. Au cours des 11 premiers mois d'un exercice donné (i.e. d'avril d'une année civile à février de l'année civile suivante), les dépenses sont exclusivement enregistrées basés sur les paiements. Étant donné que ces paiements sont généralement effectués quelques mois après que les dépenses sous-jacentes ont été engagées, chaque mois inclus une partie des dépenses qui sont relatifs aux mois précédents. Cependant, le même phénomène ne s'applique pas pour le mois de mars étant donné l'obligation d'enregistrer les dépenses dans l'exercice financier au cours duquel les services ou les biens correspondants furent reçus. Par conséquent, au cours du mois de mars, les dépenses sont enregistrées à la fois sur la base des dépenses payées et des dépenses/frais en courues. Il en découle l'enregistrement de dépenses au mois de mars qui autrement auraient été enregistrées aux mois subséquents.

D'après l'examen analytique des dépenses mensuelles, nous avons établi que cette tendance explique une partie considérable de la hausse constatée en mars. De plus, la vérification des dépenses de fin d'exercice, comme indiqué dans la section ci-dessus, a démontré l'efficacité des processus et des contrôles utilisés dans ces dépenses de fin d'exercice. Par conséquent, nous en concluons que la hausse des dépenses en mars n'est pas une indication d'une mauvaise planification ni de décisions d'achats inadéquates, mais le résultat de la période au cours de laquelle les dépenses sont comptabilisées.

Conclusion

Dans l'ensemble, nous avons constaté que les processus et les contrôles ministériels relatifs aux prévisions financières et aux dépenses de fin d'exercice sont efficaces.

Annexe A – Critères de vérification

Objectif de vérification no. 1

Fournir l'assurance de l'efficacité des processus et des contrôles utilisés dans les prévisions financières.

Critères :

- les politiques et les pouvoirs en matière de gestion financière sont établis, communiqués et régulièrement examinés par la Direction générale du contrôleur ministériel (DGCM). La conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux politiques et aux pouvoirs connexes, fait l'objet d'un suivi régulier;

- la DGCM dispose des activités, des horaires et des ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs budgétaires. En outre, un processus est en place au sein de la DGCM afin de procéder à l'analyse critique des hypothèses et des affectations de ressources correspondantes dans le cadre du budget et de ses modifications. Enfin, les exercices budgétaires sont effectués dans le cadre d'échéances établies;

- la DGCM dispose des politiques, des procédures et des processus permettant de veiller à ce que les gestionnaires des centres de coûts exercent une gestion financière adéquate.

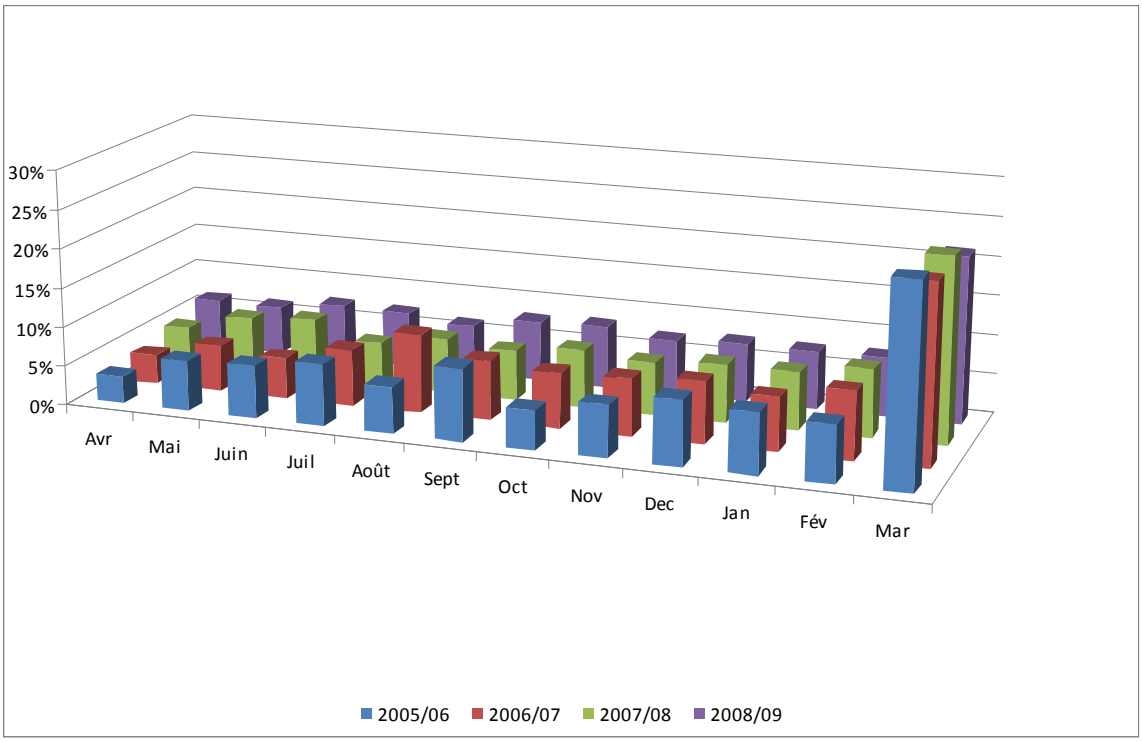
Objectif de vérification no. 2

Fournir l'assurance de l'efficacité des processus et des contrôles relatifs aux dépenses de fin d'exercice.

Critères :

- La direction compare les résultats obtenus avec les objectifs établis de façon périodique. Les modèles de dépenses ou d'activités inhabituelles font l'objet d'une enquête. En outre, la direction procède à l'examen des opérations pour veiller à ce que les activités d'acquisition et de règlement soient entreprises conformément au budget.

Annexe B – Répartition mensuelle des dépenses ministérielles*



(*) Déduction faite des salaires et des traitements. Les dépenses enregistrées en mars incluent les frais en courus au 31 mars.