Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada | Treasury Board of Canada Secretariat

Canada

Audit interne horizontal des prévisions financières dans les grands et petits ministères

Publié : le 2014-00-03

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2014

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT66-66/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-25689-4

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Horizontal Internal Audit of Financial Forecasting in Large and Small Departments

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Audit interne horizontal des prévisions financières dans les grands et petits ministères

Juin 2014

Bureau du contrôleur général

Table des matières

Sommaire
- Pourquoi est-ce important
- Principales constatations
- Conclusion

Conformité aux normes professionnelles

Contexte

Objectif et étendue de l'audit

Constatations détaillées et recommandations
- Constatation 1 : Responsabilisation et supervision
- Constatation 2 : Processus d'établissement des prévisions financières
- Constatation 3 : Outils et formation
- Constatation 4 : Surveillance et reddition de comptes
- Constatation 5 : Orientation provenant de l'organisme central

Conclusion

Réponse de la direction

Annexe A : Ministères visés par l'audit

Annexe B : Champs d'enquête et critères de l'audit

Annexe C : Références
- Politiques
- Consigne

Annexe D : Recommandations par ministère et classement selon les risques

Sommaire

L'objectif de cet audit était de déterminer si les prévisions financières visant à orienter la prise de décisions ont été établies correctement par les ministères. À cette fin, l'audit a examiné les processus de prévisions des ministères et leur conformité aux exigences connexes de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière.*

Pourquoi est-ce important

La population canadienne s'attend à ce que le gouvernement fédéral gère bien les fonds publics grâce à une planification et une budgétisation efficaces ainsi qu'à une prise de décision sur l'affectation, la réaffectation et l'utilisation des ressources financières qui sont appuyées par des analyses solides reposant sur une information fiable [1]. À cette fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) a institué des politiques comme la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière.* De forts processus de prévisions en cours d'exercice sont essentiels pour atteindre les objectifs de ces politiques.

De plus, des prévisions efficaces revêtent plus d'importance dans un contexte de restrictions des ressources ministérielles, au moment où les fonds doivent être réattribués rapidement en cours d'exercice afin de répondre à des pressions budgétaires et de respecter des priorités émergentes.

Principales constatations

La plupart des ministères [2] ont mis en place des structures de responsabilisation adéquates et ont défini des rôles et des responsabilités clairs à l'appui des prévisions financières en cours d'exercice. Il existe toutefois des opportunités pour renforcer la responsabilisation afin d'accroître l'exactitude des prévisions et d'assurer une documentation des approbations obtenues et/ou requises dans le cadre du processus.

En général, la prise de décisions dans les ministères examinés s'inspirait des résultats de processus de prévisions en cours d'exercice forts, renforcés par des consignes et un soutien adéquat de la part de la fonction ministérielle des finances. Veiller à ce que les processus de prévisions soient documentés adéquatement favoriserait davantage l'uniformité tout en prévenant la perte du savoir organisationnel.

L'exactitude des prévisions et leur disponibilité en temps opportun étaient deux attributs qui variaient selon la taille du ministère et la période visée par les prévisions.

Les ministères disposaient d'outils à l'appui du processus prévisionnel (tels que des gabarits de rapport et des chiffriers) et ils avaient veillé à ce que les intervenants reçoivent une formation adéquate.

La majorité des ministères examinés ont mis en œuvre des procédures adéquates afin d'assurer une surveillance et une reddition de compte uniforme au niveau de l'administration des exigences figurant dans la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers.*

L'audit a permis de constater que, par l'administration de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, le Secrétariat avait mis en place des procédures adéquates pour veiller à ce que les organismes gouvernementaux reçoivent le soutien et les consignes nécessaires afin d'effectuer des prévisions efficaces.

Conclusion

Dans l'ensemble, les ministères avaient adopté des processus prévisionnels conformes à la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et à la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*. Par conséquent, les ministères élaboraient des prévisions financières pour orienter la prise de décisions.

Conformité aux normes professionnelles

Cette mission d'audit est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Anthea English, CPA, CA
Contrôleur général adjoint et Dirigeant principal de vérification
Secteur de la vérification interne, Bureau du contrôleur général

Contexte

L'audit interne horizontal des prévisions financières dans les grands et petits ministères a été identifié et approuvé dans le Plan triennal de vérification interne axé sur les risques 2012-2015 du Bureau du contrôleur général (BCG).

Les prévisions financières occupaient un rang élevé parmi les priorités d'audit identifiées par ceux consultées lors du processus de planification d'audit triennal axé sur les risques du BCG. Ces consultations ont indiqué qu'il est devenu plus important, dans un contexte de diminution des ressources ministérielles, d'identifier les ressources inutilisées et de réaffecter les budgets pour permettre aux ministères de respecter leurs priorités.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'administrateur général se voit confier le rôle d'administrateur des comptes et est ultimement responsable de la gestion des ressources du ministère. Pour appuyer l'administrateur général, le dirigeant principal des finances (DPF) se voit déléguer la responsabilité d'établir un processus de gestion financière approprié. Ce processus s'inscrit dans le cadre du processus d'affectation des ressources du ministère, qui comprend normalement les activités suivantes :

- l'établissement des priorités;
- la planification opérationnelle;
- la budgétisation;
- la gestion et le contrôle (y compris le processus de prévision);
- la production de rapports.

Le processus prévisionnel est un élément clé contribuant à une gestion des ressources efficace et efficiente. L'établissement de prévisions financières est le processus par lequel les ministères planifient et se préparent pour l'avenir. Il s'agit d'un processus qui consiste à orienter et à affecter des ressources financières pour atteindre les buts et les objectifs stratégiques en tenant compte de la gestion des risques. Ce processus aide également les ministères à déterminer leurs besoins en matière d'actifs et de financement. Les prévisions se fondent souvent sur la connaissance des relations antérieures et des données historiques existantes qui, conjuguées à des indicateurs internes et externes, permettent de planifier pour les besoins financiers futurs.

Les ministères exécutent annuellement un certain nombre d'activités pour faire un examen détaillé de leur budget interne et de leurs prévisions par rapport aux autorités approuvées pour l'année fiscale. Au cours du processus, les plans et les prévisions sont généralement élaborés et résumés à différents niveaux au sein de l'organisation. Les prévisions sont ensuite regroupées, examinées, remises en question et finalement approuvées [3].

Tout au long de l'année, des activités sont réalisées en cours d'exercice, tel que la préparation d'examens cumulatifs intégrés et de dossiers de prévisions, afin de

déterminer les étapes précises à suivre pour remplir les mandats organisationnels. Ces étapes peuvent consister notamment à élaborer des stratégies d'atténuation des risques pour les déficits prévus, à mettre à jour les plans et les réaffectations budgétaires internes, ainsi qu'à donner suite à des demandes externes de changements dans le financement ministériel en fonction de nouvelles initiatives. En règle générale, ce processus a lieu chaque trimestre, mais sa fréquence varie en fonction de la taille et de l'environnement de l'organisation [4].

Le Secrétariat a établi la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* afin de renforcer la gérance du secteur public en précisant les rôles et les responsabilités concernant la gouvernance en matière de gestion financière dans les ministères. Cette politique est la pierre angulaire des cadres de gouvernance en place pour la gestion financière, depuis la surveillance exercée par l'administrateur général jusqu'au rôle de soutien assumé par le DPF et à la fonction de leadership des finances organisationnelles [5].

La *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* appuie la gestion des fonds publics par une planification, une budgétisation, une surveillance et des rapports efficaces. Elle définit de façon plus détaillée la responsabilité de l'administrateur général en ce qui concerne les activités prévisionnelles. Ceci inclus la planification financière et la réaffectation connexe des ressources en temps opportun à la suite d'une analyse solide reposant sur une information fiable [6].

Objectif et étendue de l'audit

L'objectif de cet audit était de déterminer si les prévisions financières visant à orienter la prise de décisions ont été établies correctement par les ministères. À cette fin, l'audit a examiné les processus prévisionnels des ministères et leur conformité aux exigences connexes de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*.

L'étendue de cet audit incluait l'ensemble des politiques, des directives et des processus mis en place au cours de l'exercice financier ayant pris fin le 31 mars 2013, afin d'appuyer les efforts des ministères en vue d'établir des prévisions efficacement et de respecter les exigences connexes de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*. Outre les exigences des politiques, la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire* a servi de base pour déterminer l'efficacité des processus prévisionnels dans les ministères. Même si elle est encore provisoire, la ligne directrice

définit les activités qu'il est recommandé aux ministères de mettre en œuvre dans le cadre des processus prévisionnels.

L'audit a examiné les processus prévisionnels des ministères, et plus particulièrement les activités en cours d'exercice qui soutiennent les analyses, les décisions, la rapidité d'exécution et l'exactitude des résultats. L'étendue englobait les prévisions des dépenses, des revenus disponibles (la base des dépenses dans certaines organisations), des immobilisations ainsi que des subventions et des contributions. L'étendue excluait toutefois les activités prévisionnelles non standards en cours d'exercice, notamment les prévisions des paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et des revenus non disponibles, ainsi que les processus relatifs à la préparation des budgets et des rapports financiers pour la production de rapports externes.

Cet audit n'a pas examiné la conformité aux exigences de la *Politique de planification des investissements*. Bien que cette politique soit importante pour la budgétisation et la planification, elle dépassait l'étendue envisagée de l'audit. L'audit n'a également pas examiné la conformité aux exigences de la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, puisque cette politique a récemment fait l'objet d'un audit interne horizontal dans les grands et les petits ministères.

Huit grands ministères (GMs) et sept petits ministères (PMs) ont été examinés dans le cadre de cet audit. Les ministères ont été sélectionnés en fonction d'une analyse des risques et d'un exercice de déclaration volontaire. Le Secrétariat a également fait l'objet de cet audit en raison de son rôle qui consiste à fournir des conseils stratégiques et fonctionnels aux ministères.

L'annexe A présente la liste des ministères examinés.

L'annexe B dresse la liste des champs d'enquête et des critères d'audit connexes utilisés pour atteindre l'objectif de l'audit.

Constatations détaillées et recommandations

Constatation 1 : Responsabilisation et supervision

La *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* définit de manière générale les rôles et les responsabilités relatifs à la gérance, à la supervision et à la gestion des ressources publiques [7]. La *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire* présentent d'autres exigences et des consignes à l'appui de fonctions

efficaces de planification, de budgétisation, de surveillance et de production de rapports au sein du gouvernement [8]. Une bonne structure de gouvernance en matière de prévisions financières aide tous les intervenants à bien saisir et à bien comprendre leurs rôles, leurs responsabilités et leurs obligations en matière de gestion financière et de gérance des ressources publiques.

L'audit a examiné la mesure dans laquelle les ministères ont établi des mécanismes clairs en matière de responsabilisation et de supervision, en plus de définir clairement les rôles et les responsabilités appuyant un processus prévisionnels efficaces.

Des mécanismes clairs de responsabilisation et de supervision par la haute direction étaient généralement en place pour les prévisions. Toutefois, la tenue de la documentation justificative de la surveillance exercée n'était pas uniforme dans tous les ministères.

En vertu des exigences des politiques et des consignes, un ministère s'est acquitté de ses obligations en matière de supervision lorsque la haute direction, le DPF et l'administrateur général du ministère ont examiné et validé les prévisions [9].

Dans la plupart des ministères, les prévisions établies par les gestionnaires sont examinées, remises en question et consolidées au niveau ministériel par le personnel des finances. Les prévisions consolidées sont à leur tour examinées périodiquement, au moins une fois par trimestre, et elles sont validées par la haute direction, le DPF et l'administrateur général lors de réunions du Comité exécutif.

Bien que la plupart des ministères aient clairement démontré que la haute direction s'est acquittée de ses responsabilités en matière d'examen et de validation des prévisions par le biais d'approbations formelles, cela n'était pas le cas dans certains ministères. Dans ces ministères, les auditeurs n'ont trouvé aucune pièce justificative démontrant que des approbations avaient été obtenues et/ou étaient requises dans le cadre du processus d'établissement de prévisions. Certains PMs ne documentaient pas la supervision qu'ils exerçaient sur les prévisions, compte tenu de leur taille et de leur structure organisationnelle horizontale.

Il est important de maintenir des pièces justificatives adéquates prouvant que les prévisions ont été examinées et validées. D'une part, cette pratique permet de démontrer que les fonds publics ont été gérés avec diligence raisonnable en plus de solidifier la responsabilisation au niveau de la haute direction et de fournir une preuve des décisions prises à des fins de référence future.

La plupart des ministères avaient établi des rôles et des responsabilités clairs pour leur fonction des finances au sujet du processus

d'établissement de prévisions.

Il existe des structures de responsabilisation claires lorsque les ministères définissent des objectifs, des rôles et des responsabilités concernant les prévisions et les communiquent à tous les intervenants du processus.

Dans la plupart des ministères, les rôles et responsabilités de la fonction ministérielle des finances étaient clairement définis et adéquatement communiqués. Ils étaient notamment attribués de façon à soutenir des directions précises au sein de l'organisation et à faciliter le processus prévisionnel depuis son déclenchement jusqu'à la remise des prévisions finales consolidées au Comité exécutif.

Certains ministères avaient adopté des objectifs en matière d'exactitude des prévisions.

L'existence de mesures de rendement relativement à des objectifs en matière d'exactitude des prévisions peut contribuer à l'amélioration des prévisions.

Certains ministères avaient des objectifs en matière de prévisions clairement définis et communiqués aux gestionnaires des centres de responsabilité qu'ils intégraient dans leurs ententes de rendement sous forme de cibles précises en matière d'exactitude. Même si cette pratique va au-delà des exigences des politiques et des consignes du Secrétariat, elle permet de veiller à ce que les gestionnaires soient clairement tenus responsables d'établir des prévisions exactes et de libérer rapidement les fonds excédentaires au cours de l'exercice.

En adoptant des mesures qui favorisent une saine gestion financière, y compris des cibles d'exactitude pour les prévisions, les gestionnaires qui ont des responsabilités en matière de prise de décisions financières sont plus clairement tenus responsables de leurs prévisions. Cela réduit le risque de projections financières inexactes ou tardives et donne l'occasion de réaffecter les ressources financières en temps opportun de manière à atténuer les pressions budgétaires et à respecter les priorités émergentes au cours de l'exercice.

Dans l'ensemble, les ministères avaient établi des rôles et des responsabilités clairs à l'appui de l'établissement efficace de prévisions financières.

Il existe une opportunité, dans certains ministères, pour améliorer la disponibilité des pièces justificatives démontrant la supervision exercée par la haute direction au niveau des prévisions.

Dans la plupart des ministères, il y a une opportunité pour établir des cibles d'exactitude en matière de prévisions afin de faciliter une gestion efficace des ressources financières ministérielles.

Recommandations :

1. Les ministères devraient conserver des pièces justificatives appropriées pour appuyer l'examen et la validation des prévisions par la haute direction.
2. Les ministères devraient envisager d'établir et de communiquer des objectifs pour les prévisions et d'adopter des mesures qui favorisent davantage la responsabilisation ainsi qu'une saine gestion financière.

Constatation 2 : Processus d'établissement des prévisions financières

La *Politique sur la gestion financière des ressources*, *l'information et les rapports financiers* établit des exigences pour assurer l'affectation des fonds en temps opportun tout au long de l'année fiscale [10]. Elle inclue également des exigences pour veiller à ce que les gestionnaires qui participent au processus prévisionnel disposent d'une information fiable ainsi qu'en temps opportun aux fins de la prise de décisions efficace et de la responsabilisation reliée à la surveillance du budget [11].

Un bon processus prévisionnel, comme celui qui est présenté dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*, accroît la probabilité que les objectifs ministériels seront atteints dans les limites des autorités approuvées en fournissant une information exacte et en temps opportun pour appuyer la prise de décisions. Il aide également les ministères à se conformer à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à d'autres lois, instruments de politique et procédures pangouvernementales [12].

L'audit a cherché à déterminer si des processus d'établissement de prévisions financières étaient en place et avaient été mis en œuvre pour appuyer la prise de décisions dans les ministères. Afin d'examiner la question, l'audit a utilisé le processus recommandé dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*.

Les ministères avaient des processus prévisionnels en place et avaient généralement fourni des consignes ainsi qu'un soutien adéquats aux gestionnaires pour les appuyer lors de l'élaboration de leur prévisions;

toutefois, les procédures à exécuter tout au long des processus prévisionnels n'étaient pas toujours documentées.

Des processus et des procédures standard devraient être en place et documentés afin d'appuyer l'établissement de prévisions ministérielles. La fonction ministérielle des finances devrait également fournir aux gestionnaires des centres de responsabilité des consignes conformes aux activités recommandées dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*.

Tous les ministères audités avaient un processus standard en place pour l'établissement de prévisions en cours d'exercice et ce processus couvrait toutes les activités recommandées dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*. Dans la plupart des ministères, le soutien fourni par la fonction des finances tout au long du processus ministériel couvrait tous les secteurs recommandés dans la ligne directrice, et les gestionnaires de centres de responsabilité qui ont été interrogés étaient généralement satisfaits de ce soutien.

Certains ministères documentaient leur processus prévisionnel courant et tous les employés pouvaient y avoir facilement accès. Dans certains PMs, compte tenu de leur petite taille et de leur structure organisationnelle simple, le processus n'était pas documenté.

La documentation du processus prévisionnel ministériel contribue à éviter la perte du savoir organisationnel dans l'éventualité où des employés qui jouent un rôle clé quitteraient l'organisation. Ceci est particulièrement pertinent dans les PMs, où le savoir organisationnel en matière financière réside au sein d'un petit groupe de personnes. La présence de processus documentés dans les GMs et PMs permet de clarifier davantage le processus pour les gestionnaires et d'autres intervenants. Cela favorise la clarté et l'uniformité à l'échelle ministérielle.

Les ministères ont mis en œuvre des pratiques prévisionnelles afin de fournir une information financière exacte et en temps opportun pour appuyer la prise de décisions au niveau du ministère ainsi que des centres de responsabilité.

Pour soutenir l'efficacité de l'établissement de prévisions, la fonction des finances du ministère devrait mettre en œuvre des processus ministériels alignés avec ceux recommandés dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*, afin de livrer des prévisions précises en temps opportun. Ces processus comprennent :

- amorcer l'exercice prévisionnel;
- consolider, examiner et remettre en question les résultats des prévisions;
- examiner et effectuer les réaffectations budgétaires.

De la même façon, les gestionnaires des centres de responsabilité devraient mener des activités qui sont alignées aux processus de leur ministère et aux processus recommandés dans la ligne directrice. Ces activités comprennent les suivantes :

- examiner les dépenses depuis le début de l'exercice;
- examiner les engagements;
- mettre à jour les dépenses depuis le début de l'exercice et les engagements;
- comparer les dépenses depuis le début de l'exercice au budget approuvé et aux résultats de l'exercice précédent;
- identifier et expliquer les écarts importants;
- identifier et valider les pressions sur les prévisions de fonctionnement, les excédents et les risques;
- réviser les prévisions.

Dans la majorité des ministères examinés, l'audit a révélé que les employés qui participaient au processus d'établissement de prévisions exécutaient en la matière des activités conformes aux activités recommandées dans la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*.

L'examen des activités exécutées par la fonction ministérielle des finances a révélé que pour maximiser l'utilisation des fonds disponibles, certains ministères tiennent, dans le cadre de leurs processus d'établissement de prévisions, une liste de projets prioritaires pré-approuvés en attente de financement.

Le degré d'exactitude ainsi que la disponibilité en temps opportun des prévisions variaient selon la taille du ministère et la période visée par les prévisions.

Des données sur l'exactitude et la disponibilité en temps opportun des prévisions ont été recueillies pendant l'audit. Pour les huit GMs et les sept PMs examinés, il a été noté que les PMs avaient des prévisions plus exactes que les GMs et prenaient généralement moins de temps pour les livrer à la haute direction. De plus, l'audit a constaté que même si la disponibilité en temps opportun des prévisions ne variait pas beaucoup d'un trimestre à l'autre, les prévisions du troisième trimestre étaient généralement plus exactes que celles du deuxième trimestre.

Faits saillants :

Grands ministères

- Pour l'exercice prévisionnel du deuxième trimestre, il a fallu aux GMs en moyenne 35 jours pour présenter les prévisions à la haute direction, la fourchette allant de 16 jours à 52 jours. L'exactitude moyenne de ces prévisions se situait à l'intérieur d'une marge de 6 p. 100 des dépenses de fin d'exercice et la fourchette allait de 1 p. 100 à 16 p. 100.
- Pour l'exercice prévisionnel du troisième trimestre, il a fallu aux GMs en moyenne 40 jours pour présenter les prévisions à la haute direction, la fourchette allant de 17 jours à 59 jours. L'exactitude moyenne de ces prévisions se situait à l'intérieur d'une marge de 3 p. 100 des dépenses de fin d'exercice et la fourchette allait de 0 p. 100 à 8 p. 100.

Petits ministères

- Pour l'exercice prévisionnel du deuxième trimestre, il a fallu aux PMs en moyenne 21 jours pour présenter les prévisions à la haute direction, la fourchette allant de 3 jours à 46 jours. L'exactitude moyenne de ces prévisions se situait à l'intérieur d'une marge de 4 p. 100 des dépenses de fin d'exercice et la fourchette allait de 0 p. 100 à 15 p. 100.
- Pour l'exercice prévisionnel du troisième trimestre, il a fallu aux PMs en moyenne 21 jours pour présenter les prévisions à la haute direction, la fourchette allant de 3 jours à 53 jours. L'exactitude moyenne de ces prévisions se situait à l'intérieur d'une marge de 1 p. 100 des dépenses de fin d'exercice et la fourchette allait de 0 p. 100 à 2 p. 100.

Dans l'ensemble, pour appuyer la prise de décisions, les ministères se servent des résultats de bons processus prévisionnels en cours d'exercice renforcés par des consignes et un soutien adéquats.

Une bonne pratique consiste en la préparation d'une liste de projets ministériels prioritaires préapprouvés dont le financement est établi au moyen des processus prévisionnels.

Il y a une opportunité, dans certains ministères, de documenter les processus prévisionnels et de mettre cette documentation à la disposition des gestionnaires des centres de responsabilité.

Recommandation :

3. Les ministères devraient documenter leurs processus prévisionnels et veiller à les mettre à la disposition des gestionnaires des centres de responsabilité.

Constatation 3 : Outils et formation

La *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* stipule que les ministères doivent maintenir leurs compétences en matière de gestion financière ainsi que leur capacité de répondre aux besoins ministériels et à ceux du gouvernement [13].

L'audit a examiné la mesure dans laquelle les ministères avaient établi des outils et de la formation pour appuyer leurs activités en matière de prévisions financières.

Tous les ministères audités avaient établi des outils et de la formation à l'appui du processus d'établissement de prévisions financières.

Pour que les gestionnaires de centres de responsabilité produisent des prévisions exactes en temps opportun, il faut des outils appropriés et une formation appropriée pour faciliter les activités prévisionnelles.

L'audit a permis de constater que tous les ministères avaient élaboré des outils pour aider les gestionnaires de centres de responsabilité à établir leurs prévisions. Le personnel des finances dans les ministères utilise généralement un système de planification des ressources d'entreprise pour extraire les données financières cumulatives pertinentes. Ces données étaient transmises aux gestionnaires, en même temps que les gabarits standards d'établissement de prévisions (des chiffriers Excel ou des chiffriers du système). Normalement, les gestionnaires utilisaient cette trousse pour établir leurs propres prévisions, qui, à leur tour, étaient examinées puis consolidées à l'échelle ministérielle par la fonction des finances du ministère au moyen de chiffriers semblables.

La plupart des ministères utilisaient une combinaison d'outils nécessitant une intervention manuelle. Certains ministères avaient pleinement intégré le processus prévisionnel à leur système de planification des ressources d'entreprise, l'objectif étant d'éviter d'utiliser des outils séparés et de réduire le risque d'erreur, en plus d'augmenter l'efficience du processus.

Pour exercer leurs pouvoirs délégués, les gestionnaires doivent suivre une formation dispensée par l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), dont la partie sur les pratiques de gestion financière aborde l'établissement de prévisions financières. De plus, certains ministères donnent à leurs gestionnaires une formation formelle à l'interne sur

les techniques et les outils prévisionnels. Un risque se pose, à savoir que le manque de formation puisse avoir des répercussions négatives sur la disponibilité en temps opportun et l'exactitude des prévisions; toutefois, l'audit a révélé que dans les cas où la formation était moins courante, il y avait généralement un soutien accru de la part de la fonction ministérielle des finances.

Dans l'ensemble, les ministères ont élaboré des outils pour favoriser l'efficacité de l'établissement de prévisions financières.

Une bonne pratique est que certains ministères avaient pleinement intégré les outils d'établissement de prévisions à leur système de planification des ressources d'entreprise.

En plus de la formation obligatoire dispensée par l'EFPC, les ministères offraient en général une combinaison de formation et de soutien pour aider leurs gestionnaires.

Constatation 4 : Surveillance et reddition de comptes

La *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* aussi bien que la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* stipulent qu'il incombe aux administrateurs généraux de surveiller la conformité auxdites politiques au moyen d'audits périodiques et d'autres examens permettant de s'assurer de leur mise en œuvre efficace. Les administrateurs généraux ont aussi la responsabilité de fournir les rapports et l'information demandés par le Contrôleur général du Canada [14].

Le fait de disposer d'un cadre de surveillance et de reddition de comptes aide les ministères à déceler et régler les cas de non-conformité aux politiques susmentionnées. Un tel cadre fournit également aux ministères un moyen pour déterminer si les processus prévisionnels ont été mis en œuvre tel que prévu. Les ministères peuvent utiliser les résultats des exercices de surveillance pour apprendre comment exécuter les processus de manière plus efficace et plus efficiente.

L'audit a cherché à déterminer si les ministères avaient mis en œuvre des procédures adéquates pour assurer une surveillance et reddition de compte uniforme des exigences en vertu de ces politiques.

La plupart des ministères s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de surveillance et reddition de comptes en vertu de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur*

la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers.

La plupart des ministères s'acquittaient de leurs responsabilités en matière de surveillance et reddition de comptes en vertu de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* au moyen de divers mécanismes, notamment des audits internes, des examens par la direction (p. ex. analyse d'écarts) et des examens périodiques menés par la fonction ministérielle des finances.

> *Dans l'ensemble, la plupart des ministères s'acquittaient de leurs responsabilités de surveillance et reddition de comptes en vertu de la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière et de la Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers.*

Constatation 5 : Orientation provenant de l'organisme central

Les pratiques générales de gouvernance de la gestion financière exposées dans la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* ainsi que plusieurs exigences de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* sont applicables aux activités d'établissement de prévisions financières. En vertu de ces politiques, le Secrétariat est responsable d'assurer une surveillance et reddition de compte au niveau de la conformité en plus de fournir des recommandations aux ministères. Les responsabilités du Secrétariat comprennent aussi la mise sur pied d'un cadre pour l'examen de ces politiques et des directives qui les accompagnent. Le Secrétariat fournit également une assistance ainsi que des consignes aux organisations du gouvernement qui en ont besoins dans le cadre de leurs activités en matière de prévisions financières.

Le Secrétariat avait des procédures en place pour surveiller la conformité à certains aspects de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*.

Le Secrétariat surveille de diverses manières la conformité à ses politiques en matière de gestion financière, grâce notamment aux examens effectués aux termes du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), aux examens des présentations au Conseil du

Trésor, aux résultats des audits et des évaluations et aux rapports et études spéciales effectués par le Parlement ou ses mandataires [15].

Les examens effectués aux termes du CRG sont utilisés afin de surveiller divers aspects de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* sur une base annuelle. Au cours de l'année qui a précédé la période visée par l'audit (c'est-à-dire 2011-2012), l'efficacité des activités d'établissement de prévisions à l'échelle gouvernementale était spécifiquement examiné aux termes du CRG. Le Secrétariat planifie examiner les activités de prévision lors des examens futurs réalisés dans le cadre du CRG.

La surveillance ainsi que la reddition de comptes réduisent le risque que les ministères ne se conforment pas avec les divers aspects de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* incluant ceux qui sont pertinents pour l'établissement de prévisions. Une surveillance effectuée par un organisme central facilite l'identification ainsi que le partage de pratiques exemplaires entre les ministères pour ainsi améliorer l'efficacité et l'efficience globale de la gestion des fonds publics.

Le Secrétariat a préparé des consignes préliminaires pour offrir du soutien aux ministères en matière d'établissement de prévisions financières.

Le Secrétariat est responsable de fournir une orientation fonctionnelle pangouvernementale et des assurances sur la gestion financière et la gérance des ressources publiques [16]. Dans ce contexte, le Secrétariat a la responsabilité de veiller à ce que les administrateurs généraux prennent des mesures appropriées et en temps opportun pour régler des enjeux significatifs concernant la gestion financière et la production de rapports financiers à l'échelle du gouvernement [17]. Le Secrétariat doit également recommander que des mesures correctives soient prises lorsqu'un ministère ne s'est pas conformé aux exigences de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* ou de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* [18].

Le Secrétariat a élaboré des consignes détaillées pour aider les ministères à préparer leurs prévisions financières (c'est-à-dire la *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire)*. Ce guide sera intégré dans le développement d'une solution d'entreprise pour l'ensemble du gouvernement.

Pour offrir davantage d'orientation fonctionnelle, le Secrétariat a également collaboré avec l'EFPC pour élaborer une formation générale sur les activités d'établissement de prévisions. De plus, le Secrétariat a constitué plusieurs groupes de travail chargés d'examiner des enjeux concernant l'établissement de prévisions ou des préoccupations soulevées par les ministères. Des analystes du Secrétariat étaient également disponibles pour répondre aux questions des représentants ministériels au sujet de l'établissement de prévisions.

La plupart des représentants ministériels interrogés, dans les GMs et les PMs, ont indiqué qu'ils recevaient suffisamment de soutien de la part du Secrétariat.

Le Secrétariat est actuellement en train de procéder au renouvellement de l'ensemble des politiques de gestion financière qui comprend la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* ainsi que la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*.

Pour veiller à ce que les politiques du Conseil du Trésor demeurent pertinentes, le Secrétariat a la responsabilité d'établir un cadre pour s'assurer qu'un examen de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, ainsi que des directives et des normes qui s'y rapportent, soit amorcé en temps opportun.

Le Secrétariat est en train d'évaluer ces politiques dans le cadre du processus de renouvellement de l'ensemble des politiques de plus haut niveau.

Dans l'ensemble, le Secrétariat a des procédures en place pour assurer la surveillance d'éléments de la “Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière” et de la “Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers.”

Dans l'ensemble, le Secrétariat a des procédures adéquates en place pour s'assurer que les organismes gouvernementaux reçoivent le soutien et les consignes nécessaires pour faire efficacement des prévisions.

Le Secrétariat s'acquitte de ses responsabilités qui consistent à veiller à ce que les politiques fassent l'objet d'un examen.

Conclusion

Dans l'ensemble, les ministères ont mis en œuvre des processus d'établissement de prévisions qui se conforment à la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et à la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*. Par conséquent, les ministères effectuaient des prévisions financières pour appuyer la prise de décision.

Réponse de la direction

Les constatations et les recommandations de cet audit ont été présentées à chacun des huit grands ministères et des sept petits ministères qui ont été visés, ainsi qu'au Secrétariat, compte tenu de son rôle d'organisme central.

La direction était d'accord avec les constatations présentées dans ce rapport et prendra des mesures pour mettre en œuvre toutes les recommandations applicables.

Annexe A : Ministères visés par l'audit

Le tableau suivant fournit une liste des ministères visés par l'audit [19] :

Nom et sigle des ministères

Grands ministères

1. Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)
2. Agence du revenu du Canada (ARC)
3. Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC)
4. Agence spatiale canadienne (ASC)
5. Ministère de la Justice Canada (JUS)
6. Santé Canada (SC)
7. Ressources naturelles Canada (RNCan)
8. Parcs Canada (PC)

Petits ministères

1. Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
2. Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE)
3. Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN)
4. Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario (FedDev Ontario)

5. Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP)
6. Comité externe d'examen de la GRC (CEE GRC)
7. Condition féminine Canada (CFC)

Annexe B : Champs d'enquête et critères de l'audit

L'objectif de cet audit était de déterminer si les prévisions financières visant à orienter la prise de décisions ont été établies correctement par les ministères. À cette fin, l'audit a examiné l'efficacité des processus de prévisions des ministères et leur conformité aux exigences connexes de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*.

Les critères de l'audit sont présentés dans le tableau qui suit selon les divers champs d'enquête.

Champs d'enquête	Critères
1. Gouvernance Les ministères ont défini des responsabilités, des rôles et des obligations clairs, et ils disposent des outils nécessaires pour établir des prévisions financières efficaces.	1.1 Les ministères ont établi des obligations et des fonctions de surveillance claires concernant l'examen et l'approbation des prévisions financières par la haute direction. 1.2 Les ministères ont établi des obligations et des rôles clairs concernant l'examen et l'approbation des prévisions financières pour les gestionnaires des centres de responsabilité. 1.3 Les ministères ont établi les outils nécessaires pour prendre en charge le processus de prévision.
2. Processus de prévision Les ministères orientent la prise de décisions grâce aux résultats de solides processus de	2.1 Les ministères ont établi des lignes directrices (c'est-à-dire des politiques, des directives ou des guides) et offrent un soutien afin de permettre aux centres de

prévision en cours d'exercice renforcés par des conseils et un soutien adéquats.	responsabilité de réaliser des prévisions financières et des activités connexes, comme l'établissement des coûts. 2.2 Les ministères ont mis en place des pratiques efficaces en matière de prévisions afin de fournir en temps opportun des données financières exactes pour la prise de décisions à l'échelle ministérielle. 2.3 Les ministères ont mis en œuvre des pratiques efficaces en matière de prévisions afin de fournir en temps opportun des données financières exactes pour la prise de décisions à l'échelle des centres de responsabilité.
3. Surveillance et rapports Les ministères ont mis en place des procédures adéquates pour assurer une surveillance et des rapports uniformes au sujet de la conformité aux exigences de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*.	3.1 Les administrateurs généraux ou leurs délégués veillent à ce que la conformité à la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et à la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* fasse l'objet d'une surveillance. 3.2 Les administrateurs généraux ou leurs délégués veillent à ce que soient respectées les exigences en matière de production de rapports de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*.

4. Directives de l'organisme central Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) a en place des procédures adéquates, par l'entremise de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers* et de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, pour faire en sorte que les organismes gouvernementaux reçoivent le soutien et les consignes nécessaires pour faire des prévisions efficaces.	4.1 Le Secrétariat a des procédures en place pour surveiller la conformité aux dispositions de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*. 4.2 Le Secrétariat soutient activement les ministères en leur dispensant des conseils indépendants. 4.3 Le Secrétariat a établi un cadre pour s'assurer qu'un examen de la *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière* et de la *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, ainsi que des directives et des normes qui s'y rapportent, soit amorcé en temps opportun.

Annexe C : Références

Politiques

- *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*
- *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*

Consigne

- *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*

Annexe D : Recommandations par ministère et classement selon les risques

Les noms complets des ministères figurent à l'annexe A. Le tableau suivant présente les ministères auxquels les recommandations d'audit s'appliquent, et attribue une priorité élevée, moyenne ou faible pour chaque recommandation. La détermination de classement des risques est fondée sur les priorités relatives des recommandations et la mesure dans laquelle les recommandations indiquent la non-conformité avec les politiques du Conseil du Trésor.

Recommandations	Ministères auxquels les recommandations s'appliquent	Priorité
1. Les ministères devraient conserver des pièces justificatives appropriées pour appuyer l'examen et la validation des prévisions par la haute direction.	PC, CEF GRC, CFC	Élevée
2. Les ministères devraient envisager d'établir et de communiquer des objectifs pour les prévisions et d'adopter des mesures qui favorisent davantage la responsabilisation ainsi qu'une saine gestion financière.	ASFC, IRSC, PC, APECA, CCSN, CRTFP, CEF GRC, CFC	Moyenne
3. Les ministères devraient documenter leurs processus prévisionnels et veiller à les mettre à la disposition des gestionnaires des centres de responsabilité.	IRSC, ASC, JUS, RNCan, PC, TCCE, CCSN, FedDev Ontario, CRTFP, CEF GRC, CFC	Élevée

Notes en bas de page

1 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 3.1.

2 Aux fins du présent rapport, le terme « ministères » comprend les grands et les petits ministères puisque les constatations étaient généralement semblables dans les deux cas. Une distinction est faite entre les grands et les petits ministères lorsque nécessaire.

3 *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière pour 1.1 – gestion de la planification et de la budgétisation*, Sommaire.

4 *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*, Sommaire.

5 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-sections 4.1 et 5.4.

6 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports*, sous-section 5.1.

7 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 4.1.

8 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sections 5.1 et 6.

9 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-sections 5.1 et 5.4; *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-sections 6.1 et 6.3; et *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*, sous-section 2.6.

10 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 6.2.

11 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 6.5.

12 *Ligne directrice sur le processus opérationnel commun en gestion financière 1.2 – gestion des prévisions et de la revue budgétaire*, Sommaire.

13 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 5.1.3.

14 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 6.1.1, et *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 7.1.

15 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 6.2, et *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 7.2.

16 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 5.3.

17 *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 7.2.

18 *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*, sous-section 7.1., et *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*, sous-section 8.1.

19 Même si le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada était visé par l'audit, seul son rôle qui consiste à fournir des orientations stratégiques et fonctionnelles aux ministères a été examiné.

▶ Signaler un problème ou une erreur sur cette page

Partagez cette page

Date de modification : 2014-07-03