

Favoriser l'amélioration de la qualité des informations financières

Daniel Paquette

Au cours des quatre dernières années, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié une série de chapitres de rapports qui traitent de divers sujets concernant l'utilisation que font les ministères et les organismes des informations financières lorsque vient le temps de prendre des décisions d'ordre financier. Le premier de ces chapitres se trouvait dans le rapport de décembre 2002; vint ensuite un chapitre en mars 2004 et un autre en février 2005. Le prochain chapitre à cet égard sera publié à la fin du printemps, dans le rapport *Le Point 2006* produit par le Bureau du vérificateur général du Canada. Tous ces chapitres tirent leur origine de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. La principale source d'éléments probants et d'informations pour la préparation de ces chapitres est la vérification d'attestation financière que le Bureau fait des Comptes publics du Canada.

Ces chapitres ont aussi été publiés à des moments des plus intéressants pour le milieu de la gestion financière au sein du gouvernement. De nombreux changements visant à renforcer la gestion du secteur public ont récemment été instaurés, d'autres sont en préparation et d'autres sont envisagés. Parmi ces changements, on peut citer notamment le rétablissement du Bureau du contrôleur général, la nomination de Charles-Antoine St-Jean à titre de contrôleur général, les annonces concernant les postes de contrôleurs ministériels et la professionnalisation de la vérification interne, ainsi que l'intention du gouvernement de produire des états financiers vérifiés pour les ministères et organismes. Le Bureau du vérificateur général a appuyé ces initiatives visant à consolider la fonction de contrôleur et de surveillance des résultats financiers. Cependant, il faut davantage que des déclarations d'intention pour effectuer de véritables changements. Dans

ce cas, comme dans tous les cas de changement profond, il faut absolument un solide leadership, une « raison d'être » et un élan inépuisable.

Pourquoi ces chapitres sont-ils importants?

Premièrement, l'information financière fait partie intégrante des activités gouvernementales et cette information doit donc être la plus parfaite possible. Deuxièmement, l'amélioration de l'information financière a été l'une des plus récentes initiatives du gouvernement. Par exemple, le gouvernement a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la présentation du concept de comptabilité d'exercice à l'échelle des ministères. L'information financière issue de ce genre de comptabilité est considérée comme plus complète et, partant, plus utile pour la prise de décision. Enfin, la qualité des informations financières dépend de la présence de bons contrôles financiers internes, lesquels aident par ailleurs les gestionnaires à prendre des mesures judicieuses. Autrement dit, les gestionnaires emploient les contrôles financiers internes pour gérer le risque informationnel et atteindre leurs objectifs.

Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, on ne peut espérer réaliser tout cela sans un personnel solide aux services financiers, qui examine et contrôle les résultats. C'est pourquoi nous avons choisi trois thèmes principaux pour les chapitres et le présent article : la qualité des systèmes de contrôle financier interne; les gens; l'information financière.

L'état des systèmes de contrôle financier interne

Depuis quelques années, le Bureau du vérificateur général procède à une série d'évaluations des systèmes de contrôle dans les ministères et les organismes et il mesure les progrès. L'objectif était de déterminer si ces



Daniel Paquette

Daniel Paquette occupe un poste de directeur au sein du Bureau de la vérificatrice générale du Canada; il est responsable de la vérification des Comptes publics du Canada. Il s'occupe également de la direction des vérifications du rendement concernant les Comptes publics et supervise les activités du Bureau en matière de planification des vérifications des états financiers des ministères. Avant d'assumer ces fonctions, il était chargé de la vérification d'importantes sociétés d'État, de la mise en œuvre de nouveaux outils et méthodes de vérification et de l'assurance de la qualité des vérifications financières.

systèmes contribuaient à assurer la qualité de l'information financière servant à la préparation des divers rapports financiers et, éventuellement, à la prise de décisions d'ordre financier.

Malheureusement, dans certains ministères, le travail de vérification a permis de constater les mêmes faiblesses que celles qui avaient été observées au début des évaluations, en 2001. Dans certains ministères et organismes, il reste du travail à faire pour corriger les lacunes observées dans les systèmes de contrôle financier interne. Par conséquent, les chapitres concluent que les ministères et organismes ont été lents à améliorer leurs systèmes de contrôle financier interne, ce qui a accru le risque d'erreurs dans les informations financières qui servent à la prise de décisions.

Pour clarifier de quelle nature sont les faiblesses observées, on les a regroupées en cinq catégories principales : contrôles de la sécurité électronique; contrôles de la surveillance; optimisation des caractéristiques de contrôle; contrôles du traitement des données; contrôles des autorisations. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des lacunes sans les attribuer à un ministère ou un organisme en particulier.

Lorsque le chapitre concernant les contrôles a pour la première fois signalé ces faiblesses, le texte disait bien que la plupart d'entre elles pouvaient être réglées dans un

Lacunes courantes observées dans de nombreux systèmes de contrôle financier interne qui doivent être corrigées

Systèmes et procédures	Faiblesses	Explications et répercussions
Contrôles de la sécurité électronique	<ul style="list-style-type: none"> • Les droits et privilèges d'accès des utilisateurs ne correspondent pas à leurs tâches. • Les comptes de super-utilisateurs ne sont pas suffisamment surveillés. • Les utilisateurs ont accès aux systèmes plus que nécessaire. • Il existe un nombre considérable d'identifications d'utilisateurs génériques. • On ne fait pas respecter les pratiques exemplaires quant aux principaux paramètres de sécurité. 	<p>Les contrôles de la sécurité électronique servent à délimiter les droits et privilèges d'accès des utilisateurs dans le cadre d'un système électronique d'informations financières. Les lacunes ou faiblesses à cet égard peuvent donner lieu à des accès non autorisés, qui, à leur tour, peuvent mener à de la corruption accidentelle ou intentionnelle, ou à la perte d'informations. Une telle situation peut aussi compromettre l'intégrité des tableaux et des structures du système ou entraîner la production de rapports erronés.</p>
Contrôles de la surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • La fonction d'administration de la sécurité ne respecte pas les pratiques exemplaires. • Le rapprochement des comptes n'est pas fait en temps opportun. • L'examen des comptes provisoires et des comptes d'attente n'est pas fait au moment opportun. • Les politiques et procédures de surveillance des comptes ne sont pas toujours présentes, par exemple, l'examen des transactions inhabituelles ou à haut risque, ou l'examen des mesures fondamentales du rendement comme le classement chronologique des comptes à recevoir. 	<p>La fonction d'administration de la sécurité est partagée par de nombreux utilisateurs et n'est pas contrôlée. Il n'y a pas de politiques officielles et les pratiques exemplaires ne sont pas utilisées, ce qui engendre des risques pour cette fonction.</p> <p>Les contrôles de la surveillance permettent aux gestionnaires supérieurs d'analyser la vraisemblance de l'information financière. Les différences ou les difficultés observées doivent non seulement être mises en évidence, mais aussi être vérifiées et analysées, et des mesures correctives doivent être prises.</p> <p>En raison de l'absence de contrôles de la surveillance, les erreurs ne sont pas détectées et l'exactitude et la validité des données sont compromises. Cela accroît aussi le risque de perte ou d'altérer des données.</p>
Optimisation des caractéristiques de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • De nombreuses caractéristiques de contrôle inhérentes aux nouveaux systèmes financiers ne sont pas utilisées. 	<p>Dans bon nombre de nouveaux systèmes financiers, les caractéristiques de contrôle sont intégrées directement aux divers modules et ces contrôles contribuent à améliorer l'exactitude des informations financières.</p> <p>En ne tirant pas pleinement parti de ces caractéristiques de contrôle financier, on perd certaines possibilités d'accroître l'efficacité et l'efficacité des opérations. Parmi les options négligées, notons les fonctions visant à assurer l'appariement du paiement à la demande de bien ou de service, et à la confirmation que le bien a été reçu ou le service rendu, et celles permettant la production de rapports. Le fait de ne pas utiliser les contrôles intégrés pourrait nuire à l'application uniforme des contrôles.</p> <p>De plus, les nouveaux systèmes financiers sont souvent utilisés simplement pour compiler les résultats produits par les systèmes en place. Dans certains cas, on a recours à deux ou plusieurs systèmes alors que leur intégration est possible. Une telle approche ajoute à la complexité et au coût de la tenue de l'information financière, sans compter que l'utilisation de systèmes distincts accroît aussi le risque d'erreurs.</p>
Contrôles du traitement des données	<ul style="list-style-type: none"> • La séparation des tâches n'est pas adéquate. • La documentation des politiques et des procédures n'est pas préparée ou examinée. • L'assurance de la qualité du processus de vérification des comptes est limitée. 	<p>Des structures de contrôle modernes devraient permettre de bien intégrer les contrôles du traitement dans un cadre global. L'application de ces contrôles est moins systématique et complète que l'application de contrôles électroniques, mais elle aide néanmoins à améliorer la qualité des informations financières.</p> <p>Sans de solides contrôles du traitement des données, comme les examens d'assurance de la qualité, il est plus risqué que les valeurs des données ne soient pas vérifiées, que des données soient omises ou qu'elles donnent lieu à une répétition de l'information ou à d'autres erreurs.</p>
Contrôles des autorisations	<p>Les paiements sont certifiés sans vérification des principales autorisations financières; par exemple, on doit s'assurer d'avoir la documentation attestant que les marchandises ont été reçues.</p>	<p>Selon l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, on ne peut effectuer de paiement sans autorisation pertinente et le paiement ne sera effectué que si les fournitures ont été livrées ou les services rendus. L'article 33 de la Loi exige que soit obtenue une autorisation en bonne et due forme avant que ne soit produite une demande de paiement sur le Trésor et avant que la dépense ne soit subséquemment imputée aux crédits.</p> <p>Sans contrôles appropriés, le gouvernement n'a pas l'assurance que les paiements sont faits uniquement pour des marchandises reçues ou des services rendus.</p>

délai raisonnable. Ainsi, on prévoyait que le travail de vérification ferait ressortir plus de progrès. Cependant, certaines entités n'ont pas accordé la priorité aux faiblesses et à la nécessité d'y remédier. Il a aussi été signalé que certains ministères et organismes qui ont corrigé une partie des lacunes observées l'ont fait en améliorant leurs fonctions d'assurance de la qualité, c'est-à-dire l'analyse de transactions choisies pour veiller à l'exactitude des données et au respect des principales règles concernant les autorisations.

La question des gens et du leadership

Il ne suffit pas de parler d'information et de contrôles. Il faut quelqu'un pour défendre cette cause. Par conséquent, le leadership et l'orientation fournis par les agences centrales, les ministères et les organismes eux-mêmes sont essentiels. En fait, les chapitres ont signalé que la présence, à la table de direction, de personnes ayant une expérience et une formation dans le domaine financier, y compris en comptabilité, aide à atteindre les objectifs, c'est-à-dire renforcer la fonction de contrôleur et la surveillance des informations financières et défendre la cause. Espérons que les initiatives du Bureau du contrôleur général permettront de régler ces questions.

Les chapitres disent particulièrement que, pour appuyer les progrès réalisés dans ce domaine, le contrôleur général devrait continuer à bien expliquer l'importance des annonces faites au sujet du rôle des contrôleurs ministériels, de leur reconnaissance professionnelle, de leur place dans la hiérarchie d'un ministère ou d'un organisme et de leur rapport hiérarchique avec le Bureau du contrôleur général. À cet égard, il est entendu que les consultations se poursuivent avec les dirigeants des services financiers et que les initiatives de développement des capacités et des communautés ont été amorcées.

L'emploi des informations financières dans la prise de décision

Le Bureau du vérificateur général a toujours été, et continuera d'être, absolument

en accord avec la décision du gouvernement d'adopter la comptabilité d'exercice pour préparer les informations financières. On croit que les informations fondées sur la comptabilité d'exercice donnent des données plus exactes sur le coût intégral des programmes, aident à améliorer la comptabilité pour l'administration des biens et aident les gestionnaires à comprendre la véritable portée de leurs obligations financières à court et à long termes.

Cependant, l'instauration de systèmes améliorés d'informations financières dans les ministères et organismes n'a jamais été faite à la seule fin de préparer les résultats de fin d'année et les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Même si ces informations financières sont incluses dans la préparation des budgets à l'échelle du gouvernement et dans le contrôle périodique des résultats de toute l'administration fédérale, on s'attendait à ce que les ministères et organismes les incorporent à leurs processus courants de prise de décision et à leurs activités de préparation d'états financiers intérimaires. Autrement dit, on croyait que les ministères et organismes utiliseraient pendant toute l'année les informations financières issues de la comptabilité d'exercice.

Dans le cadre du travail de vérification fait en vue de la rédaction des chapitres, on a discuté du rôle de l'information financière issue de la comptabilité d'exercice avec certains hauts fonctionnaires des services financiers dans les ministères et les organismes. Ces discussions ainsi que d'autres exercices de vérification ont montré que les ministères et organismes utilisent les informations financières issues de la comptabilité d'exercice surtout en fin d'année, lorsqu'ils préparent les informations financières qui seront présentées dans les états financiers sommaires du gouvernement.

En outre, les hauts fonctionnaires des services financiers de ces ministères et organismes étaient tous d'avis que, si on n'utilise pas constamment les informations financières issues de la comptabilité d'exercice dans tous les aspects des opérations

financières du gouvernement (élaboration du budget, affectations de fonds et présentation de rapports), ce genre d'information n'est utile que durant le processus de présentation des états financiers sommaires de fin d'exercice.

Il reste encore beaucoup à faire

Même si le gouvernement continue de progresser quant à la préparation et à l'utilisation des informations financières dans les ministères et organismes et quant à l'amélioration de la qualité des systèmes d'enregistrement de ces informations, il est décevant de voir qu'il reste encore beaucoup à faire pour résoudre plusieurs problèmes qui perdurent. Le défi du gouvernement est de voir à ce que tous les ministères et organismes se concentrent sur les différents types de lacunes qui affaiblissent les contrôles et déterminent comment apporter efficacement les changements requis dans leurs processus de gestion afin d'améliorer leurs informations financières. Le chapitre du printemps, qui sera déposé dans le cadre du rapport Le point 2006 de la vérificatrice générale, fournira plus de renseignements à ce sujet et traitera de l'évaluation permanente des progrès réalisés par le gouvernement, les ministères et les organismes individuels.

Les gens des services de gestion financière devraient aussi participer activement au processus et se pencher sur la nécessité d'élaborer, dans chacun de leurs ministères respectifs, des plans pour l'étude des questions suivantes. Existe-t-il des systèmes adéquats de contrôle financier et suffisamment de ressources pour préparer et présenter les informations financières? Sinon, que faudrait-il faire? Comment pouvons-nous améliorer la qualité et l'utilisation des informations financières issues de la comptabilité d'exercice pour faciliter la prise de décision?

Si chacun accorde son attention à ces questions, on peut espérer que la qualité des informations financières utilisées au sein du gouvernement s'améliorera sensiblement. ■