



Au service du
GOUVERNEMENT,
au service des
CANADIENS.

Version finale du Rapport d'étude préliminaire

2013-705

Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions

Le 19 juin 2014

Bureau de la vérification et de l'évaluation



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
OBJECTIF, ÉTENDUE ET APPROCHE	3
ÉVALUATION DES RISQUES	4
CONSTATATIONS DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE	8
1. Le Cadre de gestion financière du Ministère a été mis à jour et mis en oeuvre; des efforts sont déployés pour assurer son application uniforme.....	8
2. Des améliorations ont été apportées pour renforcer le modèle de financement régional; des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour préciser les obligations de rendre compte régionales.....	9
3. Une obligation de rendre compte en matière d'exactitude des prévisions a été établie.....	10
4. Des outils et méthodologies uniformisés ont été élaborés à l'appui des activités de budgétisation et de prévision.	11
5. L'utilisation et les fonctionnalités de SIGMA ont été améliorées.....	11
CONCLUSIONS.....	12
ANNEXE A – Recommandations et plan d'action de la gestion découlant de l'examen sur la gestion des prévisions d'Ernst & Young (2010-2011).....	13
ANNEXE B – Liste de documents	20

INTRODUCTION

La conduite de cette vérification a été recommandée pour approbation par le Comité de vérification et d'évaluation et approuvée par la sous-ministre (SM) dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2013-2018.

CONTEXTE

Conformément au Cadre de gestion financière du Conseil du Trésor, la SM de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), à titre d'administratrice des comptes, a l'obligation légale de gérer les ressources financières qui lui sont confiées, conformément aux lois, règlements et politiques; le dirigeant principal des finances, à titre de conseiller stratégique de la sous-ministre, est responsable de fournir un leadership en gestion financière et des conseils sur la gerance globale de la culture et du rendement de la gestion financière; et enfin, les cadres supérieurs du Ministère sont responsables d'assurer une gestion financière efficace pour toutes les activités qui relèvent de leur sphère de responsabilité.

Structure de financement ministérielle

Le Parlement contrôle les fonds publics et les affecte aux ministères sous forme de crédits. Ces crédits peuvent être législatifs¹ et représentent donc des autorisations permanentes, ou ils peuvent être non législatifs, et doivent être approuvés chaque année au moyen d'un vote parlementaire. TPSGC dispose de ces deux types de crédits.

Les crédits législatifs de TPSGC comprennent principalement : i) des fonds renouvelables qui sont utilisés pour les opérations qui maintiennent leur viabilité par la collecte de recettes auprès des utilisateurs; ii) le régime d'avantages sociaux des employés; et iii) les paiements en remplacement d'impôts.

Les crédits non législatifs (votés) de TPSGC comprennent : i) les dépenses de fonctionnement (crédit 1) pour le budget de fonctionnement courant et affectations à but spécial; ii) les recettes nettes en vertu d'un crédit (crédit 1) pour le budget de fonctionnement courant et les affectations à but spécial; et iii) les dépenses en capital (crédit 5). Pour le crédit 1, TPSGC a l'autorisation de reporter cinq pour cent de son budget de fonctionnement courant (calculé en fonction du budget principal des dépenses); les fonds d'une affectation à but spécial qui ne sont pas dépensés à la fin de l'exercice ne peuvent être reportés à l'exercice suivant à moins d'une autorisation à cette fin aux termes d'une approbation distincte du Conseil du Trésor. Pour le crédit 5, TPSGC a l'autorisation de reporter vingt pour cent de ses crédits pour dépenses en capital.

TPSGC fournit des services obligatoires et facultatifs à un grand nombre de ministères, d'organismes et de sociétés d'État au moyen des mécanismes de financement complexes

¹ Le Parlement n'approuve pas les crédits législatifs; une fois qu'ils sont adoptés, ils ne sont transmis au Parlement qu'à titre informatif.

décrits ci-dessus. En ce qui concerne les services facultatifs, TPSGC mise sur le recouvrement complet des coûts, générant des recettes au moyen des fonds renouvelables et des programmes comptabilisés dans le crédit 1. Dans l'ensemble, TPSGC est en grande partie financé grâce à de recettes qui dépendent du recouvrement des coûts à environ 60 pour cent. Cela a donc un impact direct sur le Ministère dans un contexte de réduction des dépenses par les organismes clients. C'est pourquoi il est important que les exigences changeantes de ces organismes soient comprises, communiquées et documentées afin d'assurer la gestion efficace de la budgétisation et des prévisions au sein de TPSGC.

Au sujet de la budgétisation et des prévisions

Pour assurer une saine gestion des finances, les budgets doivent être gérés, surveillés et contrôlés. Avec l'appui des conseillers en gestion financière, des directeurs régionaux des finances et de la Direction générale des finances et de l'administration, les gestionnaires sont responsables de la gestion de leur budget respectif selon un niveau de prudence et de probité permettant d'assurer une saine gestion des ressources se trouvant sous leur direction et autorité.

L'établissement des prévisions est également une activité essentielle de la gestion financière. Cela exige que les gestionnaires formulent des prévisions, analysent les écarts, réalisent des examens financiers, prennent des mesures correctives s'il y a lieu et informent leurs supérieurs de tout enjeu qui en découle. Les activités d'établissement des prévisions permettent, dès le début, de déterminer les pressions financières et les surplus éventuels afin que des ajustements puissent être apportés de façon à harmoniser les fonds avec les priorités et à prévenir les dépenses excessives et les fonds inutilisés.

Enjeux liés à l'établissement des prévisions

Au cours de l'exercice 2009-2010, des prévisions inexactes ont entraîné une inutilisation de fonds dans le Crédit 1, Budget des opérations régulières (55 millions de dollars), le Crédit 1, Affectation à but spécial des biens immobiliers (136 millions de dollars), et le Crédit 5, Budget des dépenses en capital (44 millions de dollars). Les fonds inutilisés pour les biens immobiliers et les dépenses en capital étaient dans la limite supérieure de l'échelle normale de TPSGC, ce qui a incité la SM à demander que le dirigeant principal des finances fasse réaliser une évaluation par une tierce partie de la gestion des prévisions. Cette évaluation a été réalisée par Ernst & Young en 2010-2011. L'objectif du projet consistait à identifier les causes profondes ayant contribué au manque de qualité et d'exactitude des prévisions ayant mené aux fonds inutilisés. L'examen d'Ernst & Young a permis de constater ce qui suit :

- Manque d'uniformité concernant les rôles et responsabilités en matière de gestion financière au sein de chaque direction générale.
- Intégration limitée entre les connaissances opérationnelles et l'analyse financière pour appuyer les décisions liées aux prévisions.

- Culture, obligations de rendre compte et système de gestion du rendement ne favorisent pas une approche coopérative pour gérer les priorités et les budgets ministériels
- Fonctionnalités limitées des outils de prévisions et des fonctions de rapport dans SIGMA, le système financier fondé sur SAP du Ministère.

Compte tenu de ces constatations, les recommandations suivantes ont été formulées par Ernst & Young, suivies d'un Plan d'action de la gestion élaboré par la Direction générale des finances et de l'administration (Annexe A) en vue de :

- Reconnaître et valoriser la Direction générale en tant que partenaire/fonction d'affaires stratégique et non uniquement comme un fournisseur de services;
- Accroître le niveau d'engagement et d'obligation de rendre compte à l'égard de l'exactitude des prévisions parmi tous les employés;
- Établir un lien entre les connaissances et les renseignements d'affaires et l'analyse financière afin d'améliorer et d'uniformiser la qualité des renseignements utilisés dans le cadre du processus d'établissement de prévisions;
- Réduire les inefficiences causées par le processus manuel d'établissement de prévisions et l'utilisation excessive de feuilles de calcul, et déclarer que SIGMA est la source principale de renseignements financiers.

OBJECTIF, ÉTENDUE ET APPROCHE

Objectif

L'objectif préliminaire de cette vérification interne était de déterminer dans quelle mesure la Direction générale des finances et de l'administration et les autres directions générales visées ont mis en œuvre les mesures énoncées dans le Plan d'action de la gestion relativement à l'examen d'Ernst & Young sur la gestion des prévisions. À cette fin, l'objectif de la phase de planification et d'étude préparatoire consistait à prendre connaissance de l'entité visée par la vérification et à identifier les risques liés aux processus de budgétisation et de prévision afin de définir la mission et finaliser son objectif.

Étendue

L'étendue de la phase de planification et d'étude préparatoire portait sur les quatre secteurs suivants, conformément à l'approche utilisée par Ernst & Young :

- Gouvernance
- Personnes et organisation
- Processus
- Technologie de l'information

Dans le secteur de la gouvernance, nous avons mis l'accent sur la surveillance et l'orientation stratégique, les rôles et responsabilités, le cadre stratégique régissant les activités de budgétisation et de prévision, et les mécanismes de production de rapport en place pour informer les cadres supérieurs des résultats finaux.

En ce qui concerne les personnes et l'organisation, nous avons mis l'accent sur l'obligation de rendre compte en matière de rendement ainsi que l'ensemble de connaissances et de compétences, et nous nous sommes informés au sujet des répercussions du Plan d'action pour la réduction du déficit et de l'examen stratégique sur la capacité du Ministère à respecter ses objectifs en matière de budgétisation et de prévision.

Pour ce qui est des processus, nous avons mis l'accent sur le processus de budgétisation et de prévision, en nous fondant sur les *Processus opérationnels communs en gestion financière* du Bureau du contrôleur général, pour définir chaque processus et identifier les points de vérification clés que nous devrions trouver.

Enfin, à l'égard de la technologie de l'information, nous nous sommes concentrés sur les outils, les fonctionnalités et l'utilisation de SIGMA, le système financier fondé sur SAP du Ministère.

Approche

La phase de planification et d'étude préparatoire a été réalisée conformément aux *Normes Internationales pour la Pratique Professionnelle de l'Audit Interne* de l'Institut des vérificateurs internes.

La phase de planification et d'étude préparatoire comprenait des entrevues préliminaires avec la gestion de la Direction générale des finances et de l'administration au sein des secteurs touchés par les recommandations découlant de l'examen d'Ernst & Young, ainsi que des tests de cheminement avec des groupes de la gestion des budgets et de SIGMA. De plus, plusieurs documents ont été examinés; la liste complète se trouve à l'Annexe B.

ÉVALUATION DES RISQUES

Méthodologie

Les entrevues, les tests de cheminement et l'examen des documents nous ont permis de mieux comprendre le processus de budgétisation et de prévision, en commençant par l'élaboration du budget et l'affectation budgétaire initiale, suivi par l'exercice mensuel de prévision, et en finissant par le Rapport de gestion ministérielle. Après les recherches préliminaires, nous avons réalisé une évaluation des risques afin de déterminer les secteurs prioritaires de la mission en fonction des renseignements recueillis. Les risques éventuels et les facteurs d'atténuation existants ont été analysés afin d'identifier les risques résiduels. Les risques résiduels ont ensuite été classifiés comme étant faibles,

2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire

moyens ou élevés en fonction de leur probabilité et de leur impact. Un résumé des risques et des contrôles d'atténuation identifiés dans le cadre de l'évaluation des risques figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Résumé de l'évaluation des risques

Risques	Contrôles d'atténuation
<ul style="list-style-type: none"> • Les prévisions peuvent ne pas être exactes et/ou fiables parce qu'elles n'incorporent pas efficacement les plans, les budgets, les facteurs clés, les tendances historiques, les hypothèses et les contraintes. En particulier, ce risque est le plus élevé pour ce qui est de la prévision des recettes étant donné que le Ministère dépend du recouvrement des coûts d'autres ministères du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Guide des prévisions offre de l'orientation aux gestionnaires et aux autres intervenants participant à l'établissement des prévisions. • Des documents de planification sont disponibles comme source de renseignements pour l'établissement des prévisions (p. ex., le Plan d'activités intégré, le Plan d'investissement et le Plan de recettes). • La fonctionnalité de renseignements d'affaires permet aux utilisateurs de générer des rapports pour les aider à établir les prévisions.
<ul style="list-style-type: none"> • Les responsabilités et obligations de rendre compte peuvent ne pas être documentées, clairement définies et/ou communiquées. En particulier, ce risque est le plus élevé pour ce qui est des obligations de rendre compte régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Cadre de gestion financière définit les responsabilités et les obligations de rendre compte du SM, du dirigeant principal des finances, des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux régionaux, des gestionnaires et des agents financiers. • Les directives ministérielles précisent aussi les responsabilités et les obligations de rendre compte des principaux intervenants qui participent au processus de budgétisation et de prévision.
<ul style="list-style-type: none"> • Les activités de budgétisation et de prévision peuvent ne pas être adéquatement appuyées par : <ul style="list-style-type: none"> – la supervision et l'orientation stratégiques; – des politiques et procédures; – des outils et des méthodologies uniformisés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les examens financiers sont préparés et présentés au minimum à mi-exercice et en fin d'exercice au Comité de direction. • Des directives et guides énonçant les politiques et procédures de budgétisation et de prévision sont mis à la disposition des utilisateurs. • Un exercice mensuel d'établissement

2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire

Risques	Contrôles d'atténuation
	des prévisions appelé le processus du Rapport de gestion ministérielle est une méthodologie uniformisée qui comprend des outils clés (p. ex. formulaire d'attestation) pour appuyer l'établissement des prévisions.
<ul style="list-style-type: none"> Les gestionnaires peuvent ne pas être tenus de rendre compte des prévisions inexactes et/ou d'une gestion déficiente de leurs budgets; par conséquent, l'obligation de rendre compte peut être transférée à la Direction générale des finances et de l'administration. 	<ul style="list-style-type: none"> Des mesures relatives à l'exactitude des prévisions sont comprises dans les ententes de rendement des cadres supérieurs. Une attestation des prévisions signée par le chef de la direction générale/région et le conseiller en gestion financière à la fin de chaque période a donné lieu à une obligation de rendre compte partagée.
<ul style="list-style-type: none"> Le Ministère peut ne pas être en mesure d'atteindre ses objectifs en matière de budgétisation et de prévision dans un contexte de contraintes budgétaires (p. ex., Examen stratégique / Plan d'action pour la réduction du déficit). 	<ul style="list-style-type: none"> Le changement vers le « modèle du dirigeant principal des finances »² et le transfert de fonctions sélectionnées à d'autres secteurs de l'organisation a permis à la Direction générale des finances et de l'administration de se concentrer sur la fourniture de conseils stratégiques et de surveillance à l'appui des activités de gestion financière du Ministère.
<ul style="list-style-type: none"> Les budgets initiaux peuvent être mal affectés et/ou ne pas être harmonisés aux plans et priorités. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégration de la planification des activités et de l'affectation budgétaire. Le Guide sur l'affectation et le contrôle budgétaires offre de l'orientation sur la façon d'affecter les ressources et/ou de modifier les budgets au moyen de demandes d'ajustement de budget.
<ul style="list-style-type: none"> Les budgets peuvent ne pas être gérés 	<ul style="list-style-type: none"> Des contrôles de système

² En avril 2009, le gouvernement fédéral a établi le modèle du dirigeant principal des finances dans le cadre de la nouvelle *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*. Concrètement, dans le cadre du modèle du dirigeant principal des finances, toutes les décisions et opérations ministérielles doivent tenir compte des considérations financières pouvant avoir des répercussions sur les ressources financières. Cela vise à élargir et approfondir l'impact des conseils financiers.

2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire

Risques	Contrôles d'atténuation
efficacement, ce qui cause le dépassement du budget approuvé.	indépendants (c.-à-d., contrôle du solde disponible et le contrôle de la trésorerie) dans SIGMA permettent à TPSGC de respecter et de gérer correctement ses autorisations financières.
<ul style="list-style-type: none"> • SIGMA peut ne pas comprendre suffisamment de fonctionnalités pour être considéré comme la source principale de renseignements financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacité touchant les renseignements d'affaires de SIGMA permet aux utilisateurs formés de générer des rapports standards et personnalisés afin de faciliter l'analyse aux fins d'établissement des prévisions.
<ul style="list-style-type: none"> • Les outils et les fonctionnalités de SIGMA peuvent ne pas être utilisés de façon uniforme et/ou de la manière prévue par les utilisateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme de formation de SIGMA comprend divers cours, y compris sur la budgétisation et les prévisions. • La formation sur l'outil de renseignements d'affaires a été fournie à un nombre grandissant d'utilisateurs. • Des guides de l'utilisateur et un répertoire de requêtes pour l'outil de renseignements d'affaires ont été élaborés.

Résultats

Après avoir tenu compte des contrôles en place, nous avons évalué les niveaux de risque résiduel comme étant faibles à moyens pour tous les éléments indiqués dans le tableau ci-dessus, à une exception près. Le seul secteur de risque identifié comme étant élevé était la prévision des recettes puisque le Ministère dépend du recouvrement des coûts d'autres ministères du gouvernement. Cela représente, dans une grande mesure, un risque intrinsèque en raison de la nature des opérations du Ministère et ne découle pas d'un manque de contrôles. Pour atténuer une partie de ce risque, un Plan de recettes a été élaboré dans le cadre du Plan d'action de la gestion découlant de l'examen d'Ernst & Young. Le Plan de recettes décrit les activités de recouvrement des coûts, le volume de transactions, les hypothèses, les stratégies d'atténuation des risques et la méthode d'établissement et d'imputation des coûts.

Dans l'ensemble, nous croyons qu'il y a en place suffisamment de contrôles adéquats au sein du Ministère pour favoriser des pratiques de budgétisation et d'établissement et de prévision efficaces. Cela est étayé par le succès obtenu récemment par le Ministère quant

à l'exactitude de ses prévisions. Pendant trois exercices consécutifs débutant en 2010-2011, le niveau d'exactitude du Ministère pour ce qui est de l'établissement des prévisions était de 99 pourcent, selon les écarts mesurés entre les prévisions de la période 9 et les dépenses réelles en fin d'exercice.

Compte tenu des constatations de l'évaluation des risques, nous avons conclu qu'une vérification complète n'est pas justifiée à ce stade-ci. Nous ne procéderons donc pas à la phase d'examen. Pour conclure cette mission, nous avons réalisé un exercice de validation préliminaire afin de déterminer si les mesures de gestion prévues en réponse aux recommandations émises par Ernst & Young en 2010-2011 ont été mises en œuvre et si elles produisent les résultats escomptés. Un résumé des observations préliminaires découlant de notre exercice de validation se trouve dans la prochaine section.

OBSERVATIONS DÉCOULANT DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

Les observations préliminaires visent à fournir, conformément aux renseignements recueillis pendant la phase de planification et d'étude préparatoire, une évaluation préliminaire des mesures entreprises pour donner suite aux recommandations formulées par Ernst & Young (Annexe A). Ces renseignements, de même que l'évaluation des risques, représentent la principale source d'éléments de preuve justifiant la décision de ne pas procéder à la phase d'examen.

1. Le Cadre de gestion financière du Ministère a été mis à jour et mis en œuvre; des efforts sont déployés pour assurer son application uniforme.

En 2011, Ernst & Young a recommandé que le Cadre de gestion financière du Ministère soit renforcé afin de positionner la Direction générale des finances et de l'administration comme partenaire d'affaires et conseiller financier auprès des autres directions générales, et non seulement comme un fournisseur de services. Pour donner suite à cette recommandation, nous avons constaté qu'un cadre renouvelé avait été mis en place, définissant les rôles et responsabilités du SM, du dirigeant principal des finances, des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux régionaux, des gestionnaires et des agents financiers. En outre, des processus financiers ont été uniformisés et décrits, y compris un processus de budgétisation et de prévision.

Pour ce qui est de la mise en œuvre du cadre, nous avons constaté que la Direction générale des finances et de l'administration avait transféré des fonctions, des personnes et des fonds aux secteurs d'activités de TPSGC afin d'abandonner le travail lié aux transactions (p. ex. les comptes payables et recevables) et d'exercer un rôle plus stratégique au sein du Ministère. Bien que le cadre ait été mis en œuvre en réponse à une recommandation d'Ernst & Young, les efforts se poursuivent en vue d'assurer son application uniforme à l'échelle du Ministère. Par exemple, le Secteur de la gestion financière a entrepris un projet de catalogue de services pour s'assurer que les activités qu'il réalise sont conformes au cadre. Ce projet devrait être terminé d'ici le milieu de l'exercice 2014-2015.

2. Des améliorations ont été apportées pour renforcer le modèle de financement régional; des efforts supplémentaires pourraient être déployés pour préciser les obligations de rendre compte régionales.

Dans le contexte de la recommandation d'Ernst & Young de renforcer le Cadre de gestion financière de TPSGC, une demande particulière a été formulée à l'effet que la Direction générale des finances et de l'administration, en collaboration avec les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux, examine et précise les obligations de rendre compte régionales et envisage de modifier le modèle de financement régional. Le modèle de financement régional décrit la façon dont les budgets et les employés sont gérés à l'administration centrale et dans les régions. Par conséquent, il est essentiel que les obligations de rendre compte régionales soient clairement définies afin que les directeurs généraux régionaux sachent ce qu'il est attendu d'eux une fois que des fonds leur sont alloués par les sous-ministres adjoints.

En réponse à la recommandation d'Ernst & Young, un exposé sur le modèle de financement régional a été présenté par la Direction générale des finances et de l'administration au Comité de direction (anciennement le Comité de gestion du sous-ministre) en 2011. L'exposé décrivait les enjeux liés au modèle actuel et la façon dont ils pouvaient être améliorés en se dirigeant vers une approche de collaboration, d'établissement intégré des priorités et de planification des activités entre les directions générales et les régions. À la suite de l'exposé, les améliorations suivantes ont été apportées pour renforcer le modèle de financement régional :

- Allocation des budgets plus tôt aux régions.
- Mise en œuvre de conférences nationales sur la planification de la Direction générale en décembre/janvier afin d'assurer une compréhension approfondie des besoins financiers des régions.
- Plans d'activités intégrés comprenant une ventilation régionale des fonds par sous-activité de l'Architecture d'alignement de programmes.

Dans l'ensemble, des progrès importants ont été réalisés pour préciser et communiquer les besoins régionaux en matière de financement. Toutefois, nous avons déterminé que le modèle de financement régional pourrait être renforcé davantage en précisant les obligations de rendre compte régionales, tel que recommandé par Ernst & Young. À un niveau élevé, les obligations de rendre compte des directeurs généraux régionaux sont définies dans le Cadre de gestion financière, mais le lien entre les affectations de fonds à l'échelle régionale et les obligations de rendre compte n'est pas apparent. Par conséquent, ce secteur pourrait être amélioré afin qu'il s'harmonise avec les attentes des directeurs généraux régionaux et des sous-ministres adjoints et renforce davantage le modèle de financement régional.

Remarque : *Lors de la rédaction du Rapport d'étude préliminaire, la Direction générale des finances et de l'administration nous a informés qu'un modèle de financement*

régional mis à jour serait proposé et présenté au Comité de direction dans un avenir proche.

3. Une obligation de rendre compte en matière d'exactitude des prévisions a été établie.

En 2011, Ernst & Young a recommandé que l'exactitude des prévisions soit incorporée dans les objectifs de rendement des cadres supérieurs. Pour donner suite à cette recommandation, nous avons constaté que des mesures de rendement financier avait été incorporées dans les ententes de gestion du rendement des cadres supérieurs dans le cadre de l'engagement commun pris par TPSGC à l'effet que les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux adoptent des pratiques de saine gestion ministérielle et respectent leurs engagement dans les limites des budgets alloués. En particulier, on s'attendait à ce que les cadres supérieurs respectent une des mesures visant le maintien d'un écart de trois pour cent ou moins entre leurs prévisions de la période 9 et les dépenses réelles.

En 2013-2014, la mesure relative à l'exactitude des prévisions, décrite ci-dessus, n'était plus obligatoire dans les ententes de gestion du rendement des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux; cependant, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux pouvaient décider comment les engagements communs devraient être pris en compte dans les ententes de gestion du rendement de leurs cadres supérieurs respectifs (c.-à-d., les directeur généraux et les directeurs). En outre, les directions générales et les régions sont responsables de l'élaboration et de l'ajout de mesures de rendement pertinentes en fonction de leurs responsabilités respectives.

Même s'il existe maintenant un risque qu'il y ait un écart en matière d'obligation de rendre compte, étant donné que la mesure de l'exactitude des prévisions n'est plus obligatoire, cela est atténué par l'application du Modèle des compétences clés en leadership du Conseil du Trésor. Ce modèle définit les comportements efficaces en matière de leadership pour l'excellence en gestion, y compris des comportements particuliers pour la gestion financière. Conformément à ce modèle, TPSGC a mis en œuvre deux exigences en matière d'obligation de rendre compte : (i) la « double attestation » qui est réalisée dans le cadre de l'exercice mensuel d'établissement des prévisions du Ministère et (ii) la présentation du Rapport de gestion ministérielle au Comité de direction présidé par le sous-ministre, chaque mois. L'attestation doit être signée par les chefs de la direction générale/région et les conseillers en gestion approuvent leurs prévisions annuelles à la fin de chaque période. Ce contrôle permet de partager l'obligation de rendre compte entre la personne établissant les prévisions et la personne fournissant de l'orientation et des conseils. Pour ce qui est du Rapport de gestion ministérielle (processus expliqué ci-dessous), les obligations de rendre compte et les écarts sont identifiés et discutés par les cadres supérieurs du Comité et les questions sont réglées.

4. Des outils et méthodologies uniformisés ont été élaborés à l'appui des activités de budgétisation et de prévision.

En 2011, Ernst & Young a recommandé d'élaborer et de mettre en œuvre des outils et des méthodologies uniformisées pour évaluer et analyser les prévisions. Pour donner suite à cette recommandation, nous avons constaté qu'un processus solide et exhaustif d'établissement de prévisions, appelé le processus du Rapport de gestion ministérielle, est en place au sein du Ministère en vue d'uniformiser la façon dont les prévisions sont établies, analysées, remises en question et communiquées aux cadres supérieurs. Le processus d'établissement des prévisions est décrit dans le Guide des prévisions de TPSGC qui, de pair avec la *Directive sur l'établissement des prévisions*, fournit un outil normalisé sur lequel les utilisateurs peuvent compter pour obtenir des conseils et de l'orientation.

En plus des outils et des méthodologies à l'appui de l'établissement des prévisions, nous avons constaté qu'il y en avait de semblables pour la budgétisation. En particulier, le Guide sur l'affectation et le contrôle budgétaires et sa directive connexe fournissent des conseils et de l'orientation sur la façon d'affecter ou de modifier les budgets en vue d'assurer une gestion efficace des ressources. Par exemple, le Guide contient des instructions sur la façon de préparer une demande d'ajustement de budget.

Des outils uniformisés pour la budgétisation et les prévisions ont également été incorporés dans SIGMA, le système financier du Ministère. Les outils et fonctionnalités de SIGMA sont décrits dans la prochaine section.

5. L'utilisation et les fonctionnalités de SIGMA ont été améliorées.

En 2011, Ernst & Young a recommandé à la Direction générale des finances et de l'administration d'incorporer des outils de production de rapports dans SIGMA afin de réduire l'utilisation de feuilles de calcul manuelles et d'améliorer la qualité des renseignements. Pour donner suite à cette recommandation, la Direction générale des finances et de l'administration a élaboré un outil de renseignements d'affaires afin que des analyses et des rapports solides soient produits. Selon le Secteur des opérations de SIGMA, l'outil de renseignements d'affaires vient s'ajouter à la fonctionnalité transactionnelle de SIGMA et permet de générer rapidement et efficacement des rapports normalisés et personnalisés pour appuyer la prise de décisions stratégiques en temps opportun dans l'ensemble du Ministère.

La solution de renseignements d'affaires comprend une plateforme Excel appelée « Business Explorer Analyzer », s'adressant à un bassin d'utilisateurs sélectionnés comprenant des analystes opérationnels et financiers au sein du Ministère. La nouvelle génération de renseignements d'affaires comprend un outil graphique fondé sur « Objets opérationnels » dans lequel les utilisateurs peuvent se servir des tableaux de bord interactifs et d'interfaces Web intuitives pour accéder aux données, les analyser et les formater, et transmettre les résultats et les perceptions aux autres à l'aide de portails, de

rapports et d'exposés. Ces outils graphiques s'adressent à un bassin d'utilisateurs plus grand, y compris des cadres supérieurs, des gestionnaires de centre de coûts et des employés. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la solution de renseignements d'affaires avait été mise en œuvre de façon graduelle au moyen d'une approche par étapes et qu'elle continue d'être offerte à des nouveaux utilisateurs. Des modifications sont encore apportées aux outils graphiques afin de les rendre plus robuste et favoriser leur plus grande utilisation à l'échelle du Ministère.

En plus de la mise en œuvre d'outils pour la production de rapports, Ernst & Young a recommandé que de la formation soit fournie sur les fonctionnalités de SIGMA. Nous avons constaté qu'un programme de formation SIGMA avait été élaboré, celui-ci comprend des cours en salle de classe et en ligne dans divers domaines, y compris la budgétisation et l'établissement de prévisions. Nous avons également constaté qu'un outil de formation sur les renseignements d'affaires avait été fourni et que des guides de l'utilisateur connexes avaient été préparés. Environ 700 utilisateurs à l'échelle du Ministère avaient reçu de la formation sur l'outil de renseignements d'affaires à la fin de l'exercice 2013-2014.

CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, notre exercice de validation préliminaire indique qu'on a donné suite aux recommandations formulées par Ernst & Young ont été efficacement par la mise en œuvre du Plan d'action de la gestion. Plus précisément, parmi les 11 mesures prévues par la Direction générale des finances et de l'administration, le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) a évalué que 10 avaient été entièrement mises en œuvre et qu'une était en bonne partie mise en œuvre (voir l'Annexe A pour plus de détails). Pour terminer la mise en œuvre de la mesure restante, la Direction générale des finances et de l'administration devra assurer la coordination avec les régions et les direction générales afin de s'assurer que les obligations de rendre compte régionales sont précisées en ce qui concerne le modèle de financement régional.

En plus de l'exercice de validation, les résultats de notre évaluation des risques permettent de conclure qu'il y a suffisamment de contrôles adéquats en place au sein du Ministère pour favoriser des pratiques de budgétisation et d'établissement de prévisions efficaces. Cela est étayé par le succès obtenu récemment par le Ministère relativement à l'exactitude de ses prévisions. Pendant trois exercices consécutifs débutant en 2010-2011, le niveau d'exactitude du Ministère pour ce qui est de l'établissement des prévisions était de 99 pourcent. En se fondant sur ces facteurs, la gestion du BVE a décidé, le 18 mars 2014, de mettre fin à la vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions à la fin de la phase de planification et d'étude préparatoire. Le présent document met donc fin à la mission.

ANNEXE A – Recommandations et plan d'action de la gestion découlant de l'examen sur la gestion des prévisions d'Ernst & Young (2010-2011)

En 2011, Ernst & Young a formulé 4 recommandations générales à l'intention de TPSGC :

1. Renforcer le Cadre de gestion financière du Ministère. Positionner la Direction générale des finances de sorte qu'elle réalise des activités à plus forte valeur ajoutée pour les directions générales et qu'elle agisse à titre de conseillère stratégique financière pour le Ministère.
 - Renvoi aux observations préliminaires 1 et 2.
2. Intégrer, tout au long de l'exercice, l'exactitude des prévisions aux objectifs de rendement de tous les cadres supérieurs.
 - Renvoi à l'observation préliminaire 3.
3. Élaborer et mettre en œuvre des méthodologies et des outils uniformisés en vue d'évaluer et d'analyser les prévisions.
 - Renvoi à l'observation préliminaire 4.
4. Donner de la formation sur les fonctions de SIGMA et mettre en œuvre des outils d'établissement de rapports dans SIGMA afin de réduire la nécessité de préparer manuellement des feuilles de calcul et d'accroître la qualité des renseignements.
 - Renvoi à l'observation préliminaire 5.

En s'appuyant sur ces recommandations générales, Ernst & Young a également formulé des recommandations détaillées pour lesquelles TPSGC a préparé un plan d'action de la gestion. Veuillez consulter le tableau de la page suivante.

2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
1. Approuver le plan de mise en œuvre et assurer la mise en œuvre des améliorations à apporter au modèle du dirigeant principal des finances, y compris le renouvellement et la mise en œuvre du Cadre de gestion financière.	1. a) Approbation du Cadre de gestion financière par le Comité de gestion du sous-ministre.	Dirigeant principal des finances	18 avril 2011	Niveau 5 – Mise en œuvre complète
	1. b) Mise en œuvre du Cadre de gestion financière pour préciser le modèle du dirigeant principal des finances et normaliser les rôles et responsabilités.	Directeur général, Gestion financière	31 mars 2013	
	1. c) Mettre à jour les politiques et les procédures de TPSGC sur la budgétisation et les prévisions.	Directeur général, Opérations financières; Directeur général, Gestion des budgets et des investissements	31 mars 2013	
2. Préciser et harmoniser, au besoin, les rôles et responsabilités associés aux fonctions financières	2. Grâce à la mise en œuvre du Cadre de gestion financière, les rôles et responsabilités	Directeur général, Gestion financière	31 mars 2013	Niveau 5 - Mise en œuvre complète

³ **Niveaux de mise en œuvre** : Niveau 5 – Mise en œuvre complète; Niveau 4 – Mise en œuvre avancée; Niveau 3 – Mise en œuvre partielle; Niveau 2 – Phase de planification; Niveau 1 – Pas commencée

**2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire**

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
au sein des directions générales afin d'atteindre un équilibre entre la fonction centrale du dirigeant principal des finances et les exigences opérationnelles de la Direction générale.	seront harmonisés de nouveau et normalisés afin d'établir un équilibre entre les divisions administratives des directions générales et la fonction relative aux finances.	(Bureau de seconde responsabilité : sous-ministres adjoints et directeurs généraux régionaux)		
3. Modèle de financement régional et obligations de rendre compte : Examiner et préciser les obligations de rendre compte régionales des directeurs généraux régionaux et des sous-ministres adjoints et envisager de modifier le modèle.	3. Mettre en œuvre le modèle de financement régional, qui comprend l'éclaircissement des obligations de rendre compte.	Directeur général, Gestion financière; sous-ministres adjoints; directeurs généraux régionaux	31 décembre 2011	Niveau 4 : Mise en œuvre avancée Voir l'observation préliminaire 2 pour les mesures qui restent à instaurer.
4. Élaborer un cadre ministériel pour la gestion des immobilisations dans l'ensemble du Ministère et envisager de mettre sur pied un conseil d'investissement en	4. a) Élaborer et mettre en œuvre le cadre pour la gestion des immobilisations et définir la gouvernance du conseil d'investissement en immobilisation.	Directeur général, Gestion financière	31 décembre 2012	Niveau 5 - Mise en œuvre complète

**2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire**

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
immobilisation.	4. b) Mettre en œuvre le Plan d'investissement intégré de TPSGC.	Directeur général, Gestion financière	31 mars 2012	
5. Recettes : Améliorer les délais de facturation de l'ensemble des services et examiner le processus utilisé pour conclure des ententes et respecter les modalités de celles-ci et les conditions qui affectent la prévisibilité des recettes (protocole d'entente, ententes sur les niveaux de service).	5. a) Établir et diffuser les normes en matière de facturation	Directeur général, Opérations financières	31 décembre 2011	Niveau 5 - Mise en œuvre complète
	5. b) Le dirigeant principal des finances approuve le plan de recettes du Ministère pour recommandation au sous-ministre. Le plan de recettes comprendra, pour chaque direction générale : un plan par programme, une stratégie de mise en œuvre et la base de recouvrement des coûts.	Directeur général, Gestion des budgets et des investissements	31 août 2012	
6. Améliorer le processus d'établissement des prévisions, notamment par :	6. a-i) Les sous-ministres adjoints des directions générales attestent les prévisions.	Directeur général, Gestion des budgets et des investissements; sous-ministres adjoints; directeurs généraux régionaux	Terminé	Niveau 5 - Mise en œuvre complète

**2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire**

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
a) des méthodologies et outils normalisés permettant de créer, d'évaluer et d'analyser les prévisions;	6. a-ii) Consigner et mettre en œuvre des méthodologies, des processus et des procédures normalisés d'établissement des prévisions.	Directeur général, Gestion des budgets et des investissements; Directeur général, Gestion financière	31 mars 2012	
b) l'intégration des données opérationnelles et des indicateurs de rendement lors de l'établissement des prévisions afin de relier les renseignements d'affaires et l'efficacité opérationnelle aux analyses financières.	6. b-i) Intégrer des indicateurs de rendement aux prévisions.	Directeur général, gestion des budgets et des investissements	31 mars 2012	
	6. b-ii) Élaborer et mettre en œuvre des indicateurs de rendement liés aux finances.	Directeur général, gestion financière	31 mars 2012	
7. Élaborer et communiquer les paramètres clés de mesure du rendement sur le plan de l'exactitude des prévisions (la formule et la pondération de 5 % du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	7. a) Établir des mesures du rendement concernant les prévisions, puis les intégrer avec leurs résultats aux ententes de gestion du rendement des cadres supérieurs.	Dirigeant principal des finances, sous-ministres adjoints; directeurs généraux régionaux	Terminé	Niveau 5 - Mise en œuvre complète
	7. b) Mesurer et	Directeur général,	En cours	

**2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire**

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
devraient être utilisées).	surveiller le rendement concernant l'exactitude des prévisions des directions générales et des régions aux périodes 6, 9 et 12.	Gestion des budgets et des investissements		
8. Améliorer la réaffectation du budget en cours d'exercice : rapidité, migration des analyses de la Direction générale vers l'ensemble du Ministère.	8. Mettre à jour les pratiques de budgétisation afin que les affectations soient effectuées en temps opportun et de façon prioritaire.	Directeur général, gestion des budgets et des investissements (Bureau de seconde responsabilité : sous-ministres adjoints et directeurs généraux régionaux)	31 mars 2013	Niveau 5 - Mise en œuvre complète
9. Tenir compte et gérer les risques liés à l'utilisation de feuilles de calcul manuelles en vue de soutenir les décisions clés et d'améliorer les fonctionnalités, l'établissement de rapports et l'utilisation de SIGMA. SIGMA devrait être la principale source d'information pour le calcul des	9. a) Mettre en œuvre un outil d'établissement de rapports sur les renseignements d'affaires; 9. b) Terminer la migration vers la version ECC 6.0 de SIGMA. 9. c) Donner suite aux limites de SIGMA qui ont été relevées pour	Directeur général, SIGMA Directeur général, SIGMA Directeur général, SIGMA; directeur général, gestion des	31 mars 2013 31 mars 2012 En cours	Niveau 5 - Mise en œuvre complète

**2013-705 Vérification de la gestion de la budgétisation et des prévisions
Version finale du Rapport d'étude préliminaire**

Recommandation détaillée	Plan d'action de la gestion	Bureau de première responsabilité	Date de mise en œuvre	Niveau de mise en œuvre³ tel qu'évaluation BVE
prévisions.	faire en sorte que SIGMA soit la principale source de renseignements financiers du Ministère.	budgets et des investissements; directeur général, gestion financière		
10. Donner de la formation sur les fonctionnalités de SIGMA et mettre en œuvre un outil d'établissement de rapports dans SIGMA afin de réduire la nécessité de préparer manuellement des feuilles de calcul et d'accroître la qualité des renseignements.	10. Mettre en œuvre une stratégie de formation durable sur SIGMA.	Directeur général, SIGMA	31 mars 2013	Niveau 5 : Mise en œuvre complète
11. Mettre en œuvre le programme de gestion du changement qui comprend une formation complète sur l'établissement des prévisions (SIGMA, outils, comment utiliser et gérer les engagements, etc.).	11. Élaborer un programme de formation exhaustif sur l'établissement des prévisions.	Directeur général, SIGMA; directeur général, gestion des budgets et des investissements; directeur général, gestion financière	31 décembre 2013	Niveau 5 - Mise en œuvre complète

ANNEXE B – Liste de documents

Les documents suivants ont été recueillis et passés en revue pendant la phase de planification et d'étude préparatoire de la vérification.

- Ernst & Young Review on Forecast and Management Action Plan Status Updates (uniquement disponible en anglais)
- Cadre de gestion financière de TPSGC
- Cadre d'excellence en gestion budgétaire de TPSGC
- Guide sur l'affectation et le contrôle budgétaires de TPSGC
- Directive sur l'affectation et le contrôle budgétaires de TPSGC
- Guide des prévisions de TPSGC
- Directive sur l'établissement des prévisions de TPSGC
- Norme de facturation de TPSGC
- Rapports de gestion ministériels de TPSGC
- Rapports financiers trimestriels de TPSGC
- Rapport sur les plans et les priorités de TPSGC (2013-2014)
- Plan d'investissement intégré de TPSGC (2011-2016)
- Plan de recettes de TPSGC (2013-2014)
- Affectation budgétaire initiale de TPSGC (2013-2014)
- Engagements communs de la collectivité des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux de TPSGC (2012-2013)
- Plan d'activités intégré de la Direction générale des finances (2013-2014)
- Profil de risque de la Direction générale des finances (2013-2014)
- Organigrammes de la Direction générale des finances
- Organigramme pour le processus de planification, de budgétisation et de prévision
- Modèle de répartition des coûts
- Modèle de financement régional
- Cadre des indicateurs de rendement financier et modèle de gouvernance pour TPSGC
- Rapports périodiques sur les renseignements d'affaires de SIGMA
- Répertoire requête / Rapport RA SIGMA
- Guides de l'utilisateur pour le système SIGMA
- Documents de formation pour le système SIGMA
- Cadre des politiques de gestion financière du Conseil du Trésor
- Bureau du contrôleur général du Canada : Processus opérationnels communs en gestion financière - 1.1 Planification et budgétisation et 1.2 Prévisions et revue budgétaire