



Rapport du Vérificateur général  
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome II

## CHAPITRE 9

# Travaux de vérification effectués par le Contrôleur des finances

## Table des matières

Faits saillants	9.1
Vue d'ensemble	9.11
Objectifs et portée de notre vérification	9.16
Résultats de notre vérification	9.18
Mode d'intervention du Contrôleur des finances	
Compréhension du mandat et des objectifs du Contrôleur des finances	9.24
Présomption de la conformité des transactions futures	9.26
Degré de certitude recherché quant aux systèmes	9.27
Planification des travaux de vérification	
Préparation de la planification	9.29
Suivi de la planification	9.33
Réalisation des travaux de vérification	9.38
Notions d'importance relative et de risques	9.39
Répartition des efforts de vérification	
Systèmes en développement	9.41
Systèmes en exploitation	9.51
Choix et application des stratégies de vérification	9.56
Stratégies retenues	9.57
Étendue des travaux de vérification	9.62
Révision des dossiers	9.66
Budgets de temps	9.68
Résultats des travaux de vérification	9.72
Communication des résultats	9.75
Lacunes relatives à la conformité des transactions	9.76
Lacunes ayant peu de conséquences quant à la conformité des transactions	9.80
Délais dans la communication des conclusions des vérifications	9.82
Suivi des résultats	9.86
Suivi des recommandations	9.87
Suivi des dérogations importantes par rapport à la conformité	9.91
<i>Commentaires du Contrôleur des finances</i>	9.99

## Faits saillants

**9.1** Entre autres responsabilités, le Contrôleur des finances doit veiller à ce qu'aucun paiement effectué à même le Fonds consolidé du revenu ne soit émis s'il n'est pas conforme aux lois, règlements et directives en vigueur. Il est tenu de donner son avis quotidiennement sur la conformité de ces paiements. En ce sens, la loi lui demande d'obtenir un degré de certitude très élevé. Il est également appelé à vérifier les systèmes de gestion utilisés par les ministères et organismes pour s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes. Pour assumer ces responsabilités, le Contrôleur des finances s'appuie principalement sur les travaux réalisés par la Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV).

**9.2** À la suite de l'examen des travaux réalisés au cours des trois derniers exercices par la DGCV, nous constatons que le Contrôleur des finances ne remplit pas pleinement son mandat relativement à la vérification de la conformité des transactions.

**9.3** Bien que la méthode d'intervention du Contrôleur des finances en vérification puisse être acceptable, la façon de l'appliquer l'est beaucoup moins. D'une part, le Contrôleur des finances n'a pas établi clairement, de façon globale, le degré de certitude qu'il souhaite obtenir. D'autre part, il doit généralement s'en remettre à des constats faits deux ou trois ans auparavant pour juger de la conformité des transactions. Particulièrement dans le cas de la certification quotidienne des paiements, il doit s'appuyer sur l'assurance de conformité qu'il a obtenue des systèmes pour présumer que les transactions sont encore conformes.

**9.4** Le Contrôleur des finances n'a pas émis suffisamment d'orientations ni de critères qui auraient permis la préparation d'une planification globale au sein de la DGCV. Il s'avère difficile de déterminer les secteurs d'activité et les systèmes dont la vérification doit être privilégiée d'une année à l'autre. Il n'est pas certain que les ressources humaines sont réparties en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification. Par conséquent, le degré de couverture des systèmes varie considérablement d'une direction de vérification à l'autre.

**9.5** Le Contrôleur des finances s'est fixé un objectif de trois ans pour procéder à la vérification de tous les systèmes dont il est responsable, du moins en ce qui concerne les systèmes prédominants (plus de 1 milliard de dollars) et les systèmes majeurs (plus de 100 millions). Nous constatons cependant que cet objectif n'est pas atteint.

**9.6** Plusieurs causes peuvent expliquer que le cycle de vérification n'a pas été respecté, notamment la répartition inadéquate des efforts de vérification et certaines stratégies de vérification peu efficaces. De plus, les budgets de temps prévus par la planification annuelle ne sont pas toujours observés et plusieurs heures sont consacrées à des activités autres que les mandats de vérification.

**9.7** Par ailleurs, nous avons constaté que les membres du personnel ne sont pas tous à l'aise avec les techniques de vérification utilisées et les objectifs recherchés. En outre, la révision des dossiers n'est pas faite avec toute la rigueur nécessaire. Ces faiblesses ont une conséquence directe sur la qualité des résultats communiqués par les directions de vérification. Par exemple, des lacunes qui peuvent nuire grandement à la conformité des transactions ne sont pas mises en évidence dans les rapports de vérification, tandis que d'autres, de moindre importance, occupent une grande place.

**9.8** Nous avons également constaté, quant à la communication des résultats, que les délais sont longs entre la fin de la période vérifiée et la production des rapports, ce qui réduit l'utilité des travaux qui doivent aider le Contrôleur des finances à remplir son mandat.

**9.9** Enfin, le Contrôleur des finances n'intervient pas toujours avec diligence lorsqu'il constate que certaines lacunes entraînent des entorses à la conformité ou qu'elles augmentent le risque qu'il s'en produise.

**9.10** Tous ces facteurs affaiblissent la valeur de la certification quotidienne des paiements faite par le Contrôleur des finances et de la vérification des systèmes de revenus et recettes.

## Vue d'ensemble

**9.11** La gestion des fonds publics exige la mise en place de contrôles permettant d'assurer que les encaissements et les paiements sont effectués conformément à la réglementation. Le Contrôleur des finances, nommé par le gouvernement, s'est vu confier des responsabilités importantes en ce domaine.

**9.12** La *Loi sur l'administration financière* attribue au Contrôleur des finances le mandat de certifier quotidiennement la conformité avec les lois, règlements et directives en vigueur des paiements effectués à même le Fonds consolidé du revenu. Entre autres responsabilités, il doit voir à ce qu'aucun paiement ne soit effectué s'il n'est pas fait selon les conditions prévues et les règles existantes.

**9.13** Le Conseil du trésor lui confie des responsabilités additionnelles. Notamment, il doit vérifier les systèmes de gestion utilisés par les ministères et organismes pour s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

**9.14** Jusqu'en 1992, le Contrôleur des finances maintenait des directions de comptabilité dans les ministères et organismes. Chacune d'elles procédait non seulement à la comptabilisation des transactions du ministère ou de l'organisme concerné, mais elle y effectuait aussi des travaux de vérification. Ces directions ayant été abolies, chaque ministère et organisme procède maintenant lui-même à la saisie des données comptables dans le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC), en tant que mandataire du Contrôleur des finances. Certains membres du personnel de ces directions de comptabilité ont été regroupés pour former la Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV).

**9.15** Les travaux de vérification de la DGCV constituent le principal moyen que s'est donné le Contrôleur des finances pour obtenir le degré de certitude recherché quant aux responsabilités mentionnées précédemment. À la fin de la période que nous avons examinée, la DGCV avait un effectif autorisé de 108 personnes disséminées dans

six directions de vérification. Les mandats de quatre de ces directions correspondent aux missions accomplies par les ministères et organismes. Les deux autres sont la Direction des mandats spéciaux (DMS) et la Direction du contrôle des systèmes en développement et centraux (DCSDC).

## Objectifs et portée de notre vérification

**9.16** Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure les travaux de vérification de la DGCV permettent au Contrôleur des finances de remplir le mandat qui lui est confié par la *Loi sur l'administration financière* relativement à la certification de la conformité des paiements.

**9.17** Nous avons également examiné si les travaux de la DGCV permettent au Contrôleur des finances d'assumer adéquatement les responsabilités additionnelles qui lui sont dévolues par le Conseil du trésor quant aux revenus et recettes du gouvernement. Cette vérification a couvert la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet 1993 et le 30 juin 1996. Les revenus provenant des transferts du gouvernement du Canada, vérifiés par une autre direction générale, n'ont pas été couverts par nos travaux.

## Résultats de notre vérification

**9.18** C'est en 1990 que le Conseil du trésor a confié au Contrôleur des finances la responsabilité de vérifier les systèmes de revenus et recettes. En ce qui concerne la conformité des paiements, le mandat du Contrôleur des finances n'a pas changé au cours des 25 dernières années. Sa façon de procéder a cependant considérablement évolué. Ainsi, durant les années 1970 et 1980, sa méthodologie de vérification consistait en un examen des paiements, avant qu'ils soient effectués. Compte tenu de la rareté des ressources et de la décentralisation des opérations en région, le Contrôleur des finances pouvait vérifier de moins en moins de paiements ; c'est pourquoi il a opté pour de nouvelles méthodes de vérification.

**9.19** Il y a une quinzaine d'années, une opinion juridique, obtenue par le Contrôleur des finances, mentionnait qu'il lui était possible d'assumer son mandat en utilisant une méthode de vérification autre que la vérification à la pièce, pour autant que cette méthode soit reconnue par les règles de l'art comptable et qu'elle puisse se comparer, sur le plan de l'étanchéité, à celle qu'il utilisait antérieurement.

Le Contrôleur des finances n'obtient pas une assurance suffisante pour respecter le mandat qui lui est confié.

**9.23** La façon dont le Contrôleur des finances effectue ses travaux de vérification nous amène à conclure qu'il ne peut obtenir une assurance suffisante pour respecter le mandat qui lui est confié. Nous avons noté des problèmes dans l'application du mode d'intervention du Contrôleur des finances, la planification de ses travaux de vérification, la façon de les réaliser ainsi que

l'utilisation faite des résultats de vérification.

**9.20** Une vérification « selon les règles de l'art » fait appel à différentes notions. Le but du vérificateur est d'émettre une opinion sans tout examiner. C'est pourquoi le libellé de l'opinion mentionne que le vérificateur a procédé, entre autres, par sondages. Il comprend aussi l'expression « à tous égards importants » qui signifie que, si le total des erreurs découvertes au cours de la vérification est en deçà d'un certain seuil, il sera malgré tout possible au vérificateur d'émettre une opinion favorable. Par contre, si ce seuil, généralement appelé « importance relative », est dépassé, le vérificateur émettra une opinion défavorable ou, si la somme des erreurs ne touche qu'une partie de ce qui a été vérifié, une opinion avec réserve.

**9.21** En plus du seuil d'importance relative, le vérificateur doit aussi déterminer quel degré de certitude il souhaite obtenir avant d'émettre son opinion. Ce niveau de confiance, ainsi que divers risques auxquels le vérificateur fera face, vont influencer la nature de ses travaux.

**9.22** Généralement, l'opinion qui sera émise par le vérificateur portera sur la fiabilité des résultats produits par un système. Le Contrôleur des finances poursuit, pour sa part, l'objectif plus particulier de s'assurer de la conformité des paiements avec les lois et règlements ainsi que de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes. Pour ce faire, il utilise principalement les rapports de vérification émis par la DGCV.

## Mode d'intervention du Contrôleur des finances

### Compréhension du mandat et des objectifs du Contrôleur des finances

**9.24** Le fait de ne plus vérifier les transactions à la pièce a considérablement modifié la nature et la portée des travaux effectués par le Contrôleur des finances. Outre qu'elles visent la conformité des transactions, les nouvelles façons de faire facilitent la détection des lacunes de contrôle et leur correction par les entités, ce qui affermit l'aspect préventif des travaux du Contrôleur des finances et celui de soutien aux ministères et organismes.

**9.25** Des discussions avec des responsables de dossiers démontrent une certaine confusion au sujet des objectifs visés par le Contrôleur des finances. Ainsi, la démarcation n'est pas claire entre, d'une part, les constatations qui indiquent des situations non conformes ou pour lesquelles le risque est élevé et, d'autre part, celles qui favorisent l'amélioration des mécanismes de contrôle et de la gestion des entités, sans pour autant remettre en cause la conformité des transactions. Comme nous le verrons plus loin, l'utilité des travaux de vérification ainsi que la qualité de la communication des résultats s'en trouvent réduites.

## Présomption de la conformité des transactions futures

**9.26** Pour certifier quotidiennement la conformité des paiements ou pour justifier de ne pas couvrir annuellement tous les systèmes de revenus et recettes, le Contrôleur des finances doit présumer que les systèmes vérifiés il y a deux, trois ou quatre ans ont produit par la suite, produisent et continueront de produire des résultats adéquats dans le futur. Il importe alors de procéder chaque année à un examen minimal des systèmes pour déterminer si les modifications apportées à ceux-ci et à leur environnement ont pu avoir une incidence sur leur fiabilité. Jusqu'à maintenant, cet examen minimal n'a généralement pas eu lieu.

## Degré de certitude recherché quant aux systèmes

**9.27** La *Loi sur l'administration financière* exige du Contrôleur des finances un degré de certitude très élevé car elle stipule qu'il doit voir à ce qu'aucun paiement ne soit fait si les conditions qui en assurent la conformité ne sont pas respectées. Cependant, il lui est difficile d'obtenir une certitude absolue et, par conséquent, il doit prendre certains risques.

**9.28** Le Contrôleur des finances a demandé qu'un niveau de risque soit déterminé par les directions de vérification pour chacun de leurs mandats. Cependant, il n'a pas défini le niveau de certitude global qu'il souhaite obtenir quant à la certification des paiements. Il nous paraît essentiel qu'il apporte une telle précision, ce qui faciliterait les décisions à prendre en vue de la préparation de la planification annuelle et qui favoriserait une couverture plus uniforme d'une direction à l'autre. Par ailleurs, le Contrôleur des finances pourrait se servir de cette donnée pour dire aux autorités gouvernementales dans quelle mesure il a pu assumer son mandat et indiquer le degré de certitude qu'il a obtenu, compte tenu des méthodes de vérification utilisées.

## Planification des travaux de vérification

### Préparation de la planification

**9.29** Les travaux de vérification de la DGCV sont planifiés chaque année pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 juin de l'année suivante. Chaque direction prépare une planification sectorielle qui mentionne les mandats prévus pour la prochaine période. Tous ces documents constituent la planification globale de la DGCV.

Le Contrôleur des finances n'a pas fixé clairement les éléments qui permettraient de déterminer les secteurs d'activité les plus risqués.

**9.30** Le Contrôleur des finances a établi que les systèmes prédominants (plus de 1 milliard de dollars) et majeurs (plus de 100 millions pour les dépenses et 30 millions pour les revenus) doivent être vérifiés au cours d'un cycle de trois ans. Sauf cette directive, il n'a guère émis d'orientations pour faciliter la planification annuelle des travaux. Par exemple, le

Contrôleur des finances n'a pas fixé clairement les éléments qui permettraient de déterminer les secteurs d'activité les plus risqués et qui doivent être privilégiés. Par ailleurs, il n'a pas statué sur la nature et la fréquence des travaux de vérification que requièrent les systèmes dont l'importance monétaire est moindre que 100 millions de dollars pour les dépenses et 30 millions pour les revenus.

**9.31** Il n'est pas certain non plus que les ressources humaines sont réparties en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification. En effet, la dernière opération d'adéquation des ressources remonte à 1992, au moment de la restructuration administrative du Contrôleur des finances. Depuis ce temps, bien que l'environnement des directions ait été passablement modifié, les besoins de chacune d'elles n'ont pas été remis en question.

**9.32** Au moment de la planification annuelle des travaux, le petit nombre d'orientations indiquées ainsi que l'attribution des ressources sans égard aux besoins réels créent des inégalités entre les directions quant au degré de couverture des systèmes. Par exemple, les systèmes de certains ministères, tel celui de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ou encore celui des Transports, ont été couverts en grande partie. Par contre, certains éléments importants du ministère de l'Éducation n'ont pas encore fait l'objet d'une opinion quant à la conformité des transactions.

### Suivi de la planification

**9.33** Les directions de vérification font un suivi de la planification pour chacun de leurs mandats et elles transmettent des informations au Contrôleur des finances sur les dossiers qu'elles jugent les plus problématiques. Pour ce faire, elles peuvent s'appuyer sur le système de gestion des mandats qui cumule l'information nécessaire. Cependant, cet outil n'est pas utilisé à son plein potentiel pour faire le suivi de tous les travaux de vérification de la DGCV.

**9.34** Ainsi, la planification ne fait pas l'objet d'un suivi systématique pour l'ensemble des directions de la DGCV, ce qui permettrait au Contrôleur des finances d'apprécier le degré d'avancement des travaux et le respect du cycle de vérification, de connaître les explications des écarts relatifs à la planification et de s'assurer de la suffisance des travaux pour exécuter son mandat. Il ne peut donc pas repérer rapidement les secteurs les moins bien couverts ni informer régulièrement les ministères et organismes du degré d'avancement des travaux qui leur avaient été annoncés ou des raisons pour lesquelles certains d'entre eux n'ont pas été réalisés.

**9.35** Nous avons examiné en détail les rapports provenant du système de gestion des mandats et nous avons constaté que les travaux de la DGCV ne respectent pas le cycle de vérification établi. Ainsi, les systèmes prédominants et majeurs n'ont pas tous fait l'objet d'une opinion quant à la conformité des transactions au

Les travaux de la DGCV ne respectent pas le cycle de vérification établi.

cours du cycle de trois ans ou ils n'ont été qu'insuffisamment couverts. De plus, plusieurs systèmes de 100 millions de dollars ou moins n'ont pas été vérifiés depuis la restructuration du Contrôleur des finances. En outre, au cours de ce même cycle, le Contrôleur des finances prévoyait vérifier 75 p. cent d'un peu plus de 600 points de saisie des informations dans le SYGBEC, soit 450 unités. Dans les faits, il n'a couvert qu'une centaine d'unités.

**9.36** Dans les quatre directions que nous avons examinées à cet égard, environ 25 p. cent des mandats prévus au cours des trois dernières années n'ont pas été réalisés. Ces mandats représentent 20 p. cent du total des heures planifiées initialement.

**9.37** À défaut de respecter le cycle de vérification qu'il a établi, le Contrôleur des finances ne peut remplir pleinement son mandat quant à la vérification de la conformité de l'ensemble des transactions.

### Réalisation des travaux de vérification

**9.38** L'examen des travaux faits par les directions de vérification nous a permis de noter plusieurs éléments qui nuisent à l'atteinte des objectifs du Contrôleur des finances : utilisation peu fréquente des notions d'importance relative et de risques, répartition discutable des efforts de vérification, choix et stratégies de vérification inefficaces, faiblesses dans la révision des dossiers et dépassement des budgets de temps établis.

### Notions d'importance relative et de risques

**9.39** Le Contrôleur des finances prône le calcul d'une importance relative distincte pour chaque mandat de vérification, laquelle est déterminée en fonction de la valeur des paiements ou des revenus générés par le système vérifié.



**9.40** En ce qui concerne les dossiers que nous avons examinés, l'importance relative et les risques liés aux systèmes vérifiés sont rarement définis. Selon les renseignements obtenus, bien que ces notions soient véhiculées depuis quelques années, elles n'ont fait l'objet d'une démarche systématique que depuis l'automne de 1995. Compte tenu que les travaux accusent de longs délais, ces importantes notions n'ont servi que pour très peu de mandats actuellement terminés. C'est donc dire que, durant la période couverte par notre vérification, les opinions émises selon lesquelles les transactions sont conformes « à tous égards importants » s'appuient rarement sur des critères objectifs qui favoriseraient une conclusion uniforme entre les vérificateurs dans des situations semblables.

## Répartition des efforts de vérification

### Systèmes en développement

**9.41** Le Contrôleur des finances intervient dans les ministères et organismes pour évaluer les systèmes en développement. Ces interventions peuvent être faites à sa discrétion ou à la demande du Conseil du trésor.

**9.42** La principale raison d'être des travaux de vérification des systèmes en développement est de s'assurer que les contrôles nécessaires sont en place, d'en évaluer la qualité et de demander l'ajout des éléments manquants. Non seulement le fait de déterminer au plus tôt quels sont les contrôles importants permet-il d'éviter des coûts de développement ultérieurs, mais il contribue également à augmenter l'efficacité des mandats de vérification subséquents, lorsque les systèmes seront en exploitation.

**9.43** Nous constatons que le mode d'intervention du Contrôleur des finances en cette matière ne favorise pas l'utilisation optimale des ressources employées. De plus, nous doutons fort que le Contrôleur des finances récolte tous les bénéfices qu'il est possible de retirer de tels travaux.

**9.44** Entre autres, tandis que le Contrôleur des finances est présent tout au long du développement d'un système, il arrive qu'il se retire avant sa mise en exploitation. C'est donc dire que l'on s'assure de l'existence des contrôles mais pas toujours de leur bon fonctionnement lorsque le système devient opérationnel.

**9.45** Le système de gestion des infractions au ministère de la Justice a retenu notre attention à cet égard. Ainsi, la vérification effectuée lors du développement de ce système a permis de conclure que les contrôles prévus étaient satisfaisants. Pourtant, un rapport émis par le Vérificateur général, à la suite de la mise en exploitation du système, indique que les contrôles sont faibles en ce qui a trait à l'enregistrement des revenus.

**9.46** Les dossiers de vérification ne comportent pas toujours la liste des contrôles importants recensés ni l'évaluation faite de chacun d'eux. Il arrive que les vérificateurs choisissent de renvoyer le lecteur à la documentation du ministère, qui décrit l'ensemble des contrôles. Cependant, à défaut d'une documentation claire et succincte versée au dossier de vérification concernant les contrôles importants pour assurer la conformité des paiements, les directions responsables des systèmes en exploitation devront investir à leur tour un nombre d'heures important pour les retracer.

**9.47** Par ailleurs, la méthodologie de vérification des systèmes en développement préconisée par le Contrôleur des finances indique que le vérificateur doit intervenir aux différentes phases du développement mais que, entre-temps, il doit se retirer du dossier et communiquer à chaque étape les résultats de son intervention. Nous constatons que tel n'est pas le cas. Par exemple, des représentants du Contrôleur des finances sont présents au ministère de la Sécurité du revenu depuis cinq ans, et ce, sur une base continue, ce qui nous semble excessif pour déterminer et évaluer les contrôles importants.

**9.48** Pour ces diverses raisons, nous considérons que le nombre d'heures consacrées à la vérification des systèmes en développement est élevé et d'utilité limitée. Ainsi, au cours des deux derniers exercices, la DCSDC a investi plus de 16 000 heures relativement à ces systèmes, soit 40 p. cent de ses efforts.

**9.49** De surcroît, la DCSDC n'est pas seule à vérifier ces systèmes. Par exemple, outre les 5 500 heures qu'elle y a consacrées en deux ans au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Sécurité du revenu, 8 000 autres ont été accomplies par la direction de vérification de la mission concernée au cours des trois dernières années.

**9.50** Compte tenu que ces systèmes ne sont pas encore en exploitation, les travaux du Contrôleur des finances ont principalement une utilité préventive en vue de la certification de la conformité des paiements futurs. Ce nombre d'heures nous paraît disproportionné si l'on considère que le Contrôleur des finances n'a pas assez de temps pour couvrir annuellement certains systèmes qui, eux, sont présentement en exploitation et qui ont des conséquences immédiates sur la conformité des transactions.

### Systèmes en exploitation

**9.51** Les efforts déployés ne sont pas toujours proportionnels au risque particulier que comporte chacun des systèmes. Par exemple, le Contrôleur des finances soupçonnait l'existence de certaines lacunes relativement aux contrôles exercés par les directions des ressources humaines des ministères et organismes dans le système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP), lequel a pour objet d'aider à préparer la paie des employés du gouvernement. À preuve, ses rapports de vérification de 1991-1992 signalaient que 6 des 22 directions vérifiées, soit 27 p. cent, exerçaient des contrôles insuffisants.

Les efforts ne sont pas toujours proportionnels au risque particulier de chacun des systèmes vérifiés.

**9.52** Malgré ces indices, le Contrôleur des finances a examiné un seul ministère en 1993-1994 et il n'en a vérifié aucun en 1994-1995. Seulement deux ministères faisaient l'objet d'un examen à la fin de 1995-1996, ce qui est nettement insuffisant. D'ailleurs, selon la planification que le Contrôleur des finances a élaborée en 1995 pour le SAGIP, il doit examiner annuellement les activités de 14 ministères ou organismes pour respecter son cycle triennal. Or, ce minimum n'a pas été atteint au cours des dernières années.

**9.53** Le ministère du Revenu représente un autre exemple de la répartition inadéquate des efforts de vérification, compte tenu de l'importance des systèmes en cause. En effet, les revenus comptabilisés par ces systèmes en 1995-1996 sont de 22,7 milliards de dollars, ce qui représente 59 p. cent de tous les revenus du gouvernement pour la même année, et ils font partie intégrante des systèmes que le Contrôleur des finances doit vérifier afin de s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

**9.54** Lors de la réorganisation de 1992, le Contrôleur des finances a choisi de tenir compte des travaux des autres vérificateurs afin de diminuer les travaux qui se rapportent aux systèmes de revenus et recettes de ce ministère. Bien qu'une telle approche puisse se justifier, elle nécessite que le Contrôleur des finances se charge d'un minimum de travaux pour tous les systèmes, car il doit détecter les aspects de son mandat insuffisamment couverts par les autres vérificateurs, procéder aux travaux complémentaires nécessaires et mettre périodiquement à jour ses informations quant aux travaux accomplis par des tiers.

**9.55** Au cours des trois dernières années, seulement 4 500 heures ont été consacrées à ces systèmes, dont la moitié ne touchait que les systèmes en développement. Entre autres, les travaux n'ont pas couvert la plupart des systèmes

en exploitation relatifs aux taxes à la consommation ou aux impôts sur le revenu et les biens des particuliers et des sociétés. Par conséquent, l'information communiquée annuellement au Conseil du trésor sur les systèmes de revenus et recettes du gouvernement est partielle. Ainsi, au cours des trois derniers exercices, le rapport ne porte que sur environ 2 milliards de dollars de revenus par année en excluant presque totalement le ministère du Revenu qui gère des revenus annuels de 23 milliards.

### Choix et application des stratégies de vérification

**9.56** Il n'est pas certain que les stratégies de vérification retenues permettent toujours d'atteindre les objectifs recherchés au moindre coût possible. De plus, l'examen des dossiers nous a permis de noter certaines carences quant à la détermination de l'étendue des travaux de vérification.

#### Stratégies retenues

**9.57** La vérification des dépenses de transfert relatives à l'enseignement primaire et secondaire du secteur public représente un bel exemple d'un choix douteux de stratégie. Ainsi, la planification des travaux pour 1993-1994 prévoyait la vérification de ce secteur d'activité. Ce système a par la suite été subdivisé en trois en vue des travaux de vérification. À lui seul, l'un de ces nouveaux systèmes a été réparti de nouveau en trois sous-systèmes. Quelque 7 000 heures ont été nécessaires en deux ans pour procéder à la vérification d'un seul sous-système, soit la clientèle des jeunes en formation générale, pour lequel 3 000 heures de vérification avaient été planifiées. Au rythme actuel, il s'avère impossible de respecter le cycle de vérification établi par le Contrôleur des finances.

**9.58** Nous constatons que le Contrôleur des finances, malgré l'importance des ressources affectées à ce secteur, aura bien du mal à obtenir un portrait complet du système. Lorsqu'il aura fait le tour du jardin, les connaissances acquises antérieurement ne seront probablement plus assez récentes pour permettre de certifier les paiements.

**9.59** En outre, les façons de faire ont causé des problèmes au Contrôleur des finances quant à la vérification des dépenses de transfert relatives au fonctionnement des collèges publics (1,1 milliard de dollars) et à l'attribution des prêts et bourses (250 millions). Ainsi, malgré un investissement de nombreuses heures, le résultat de la vérification des systèmes laisse le Contrôleur des finances dans l'incertitude quant au degré de conformité des transactions générées par ces systèmes.

**9.60** Dans le cas de l'enseignement collégial public, le Contrôleur des finances a investi 5 000 heures de vérification avant de constater qu'il n'était pas en mesure de recréer les données nécessaires au calcul des versements de subventions aux collèges parce que le ministère n'avait pas conservé ces données. Il lui a donc été impossible de vérifier l'application de la réglementation ni d'exprimer une opinion au sujet de la conformité des transactions en question.

**9.61** En ce qui concerne l'attribution des prêts et bourses, le Contrôleur des finances se doutait, dès le début de sa vérification, qu'il y avait des problèmes à ce sujet, ce que ses travaux ont confirmé un an plus tard. Par la suite, six autres mois se sont écoulés avant que le Contrôleur des finances exige un plan d'action du ministère. Il aura donc fallu 10 000 heures de vérification réparties sur deux ans pour que le Contrôleur des finances confirme le problème et qu'il exige que des mesures soient prises par l'entité en cause pour corriger les faiblesses relevées. Durant tout ce temps, le processus de certification de ces paiements a été maintenu malgré tout.

#### Étendue des travaux de vérification

**9.62** Les vérificateurs doivent effectuer suffisamment de sondages, parmi toutes les transactions traitées par le système vérifié, pour obtenir un degré de certitude raisonnable, tout en évitant l'excès qui pourrait s'avérer fort coûteux. Or, cette étendue des travaux de vérification a rarement été basée sur des critères objectifs, telle l'importance relative, qui auraient permis d'appuyer le jugement des vérificateurs. Depuis l'automne de 1995, l'utilisation systématique des notions de risques et

d'importance relative est censée avoir amélioré la situation. Cependant, compte tenu du petit nombre de dossiers ouverts après cette date et terminés au moment de notre vérification, nous ne pouvons nous prononcer quant aux améliorations qui résulteront de ces modifications.

**9.63** Les sondages doivent reposer le plus possible sur le hasard. Il se peut, pour différentes raisons, que les vérificateurs décident de modifier la composition de l'échantillon ainsi formé. Dans un tel cas, le biais que subit l'échantillon doit être consigné dans les dossiers afin de permettre l'évaluation de son incidence sur les résultats.

**9.64** Généralement, les décisions prises par les responsables des dossiers ne sont pas assez documentées pour permettre de les évaluer et, quand elles sont consignées, elles n'ont parfois qu'une faible valeur théorique. On peut y lire que le nombre de sondages sera fonction du temps disponible ou, simplement, qu'il est suffisant, compte tenu de la nature des transactions.

**9.65** Dans plusieurs cas, le vérificateur élimine systématiquement de son échantillonnage toutes les dépenses inférieures à un certain montant ou encore certaines catégories de dépenses moins élevées en valeur mais pas nécessairement moins risquées quant à la conformité. À titre d'exemple, les transactions examinées pour 14 types d'allocations supplémentaires versées aux commissions scolaires ont toutes été choisies parmi les plus gros montants des quatre plus importantes directions régionales. Ainsi, les transactions mettant en cause les autres directions régionales étaient exclues d'emblée. De plus, les sondages représentaient de 4 à 60 p. cent de la valeur totale des transactions examinées, selon la catégorie de dépense en cause et sans explication valable.

### Révision des dossiers

**9.66** Nous constatons que la révision des dossiers que doivent effectuer les directions de vérification afin d'assurer un niveau de qualité suffisant n'est pas faite avec toute la rigueur nécessaire.

**9.67** Cette révision des dossiers nous semble d'autant plus importante que nos travaux ont permis de constater que les membres du personnel ne sont pas encore tous à l'aise avec les méthodes de vérification utilisées. De plus, toutes les directions n'utilisent pas les méthodes de vérification de façon uniforme.

### Budgets de temps

**9.68** Une analyse des mandats réalisés au cours des trois dernières années démontre que, dans une grande proportion, soit plus de la moitié des cas, le temps utilisé dépasse celui qui était prévu par la planification annuelle et que les écarts sont parfois considérables. Dans ces conditions, il est difficile d'espérer réaliser tous les mandats planifiés et, par conséquent, de respecter le cycle de vérification.

**9.69** De fait, dans quatre directions de vérification, nous avons recensé 130 mandats effectués au cours d'une période de trois ans pour lesquels le temps utilisé a dépassé les budgets initiaux. Plus important encore, le pourcentage de dépassement moyen est de 90 p. cent du budget de départ. En d'autres termes, les mandats en question ont nécessité, en trois ans, 75 000 heures de vérification de plus que ce qui était prévu, soit l'équivalent du travail effectué par 17 personnes au cours de chaque année.

**9.70** Les informations fournies par le système de gestion des mandats font état d'un certain problème concernant l'utilisation des ressources humaines. Ainsi, on constate que, dans quatre directions de vérification, 28 p. cent du temps de travail entre le 1<sup>er</sup> juillet 1995 et le 30 juin 1996 a été consacré à des tâches autres que les mandats de vérification. Notamment, en plus des heures consacrées à des activités de perfectionnement, 10 700 heures, soit 10 p. cent du temps disponible, ont été imputées à la « formation personnelle » et à « divers », deux catégories qui ne contribuent guère à la réalisation du mandat du Contrôleur des finances.

**9.71** S'il est normal que le temps de travail comporte d'autres activités que la vérification, par exemple la gestion et le perfectionnement, le nombre d'heures investies dans ces autres activités nous semble élevé, surtout quand le Contrôleur des finances a du mal à couvrir l'ensemble des systèmes dont il est responsable.

La communication des résultats des travaux de vérification présentés au Contrôleur des finances comporte des faiblesses importantes.

## Communication des résultats

**9.75** La communication des résultats dans les rapports des constatations et recommandations comporte des faiblesses, notamment parce que le personnel ne comprend pas suffisamment les objectifs du Contrôleur des finances et à cause de carences dans la révision des dossiers. Ainsi, des lacunes importantes ne sont pas mises en évidence,

tandis que d'autres, sans conséquence majeure quant à la conformité des paiements, sont expliquées de façon détaillée.

## Résultats des travaux de vérification

**9.72** La communication au Contrôleur des finances des résultats des travaux de vérification représente l'aboutissement des efforts de la DGCV. Ces résultats sont cumulés et communiqués dans différents rapports prévus par la politique et les normes de communication des résultats de la DGCV. Ces documents doivent faire état de la situation observée dans l'entité vérifiée, et ce, afin d'aider le Contrôleur des finances à se forger une opinion sur la conformité des transactions. Ils ont aussi pour objectif d'informer les entités vérifiées des anomalies constatées afin qu'elles améliorent leurs mécanismes de contrôle et qu'elles corrigent les transactions non conformes qui leur ont été signalées.

**9.73** En plus de rencontres avec les directeurs de vérification, le Contrôleur des finances s'appuie sur trois principaux documents pour apprécier le degré de conformité des transactions : le rapport des constatations et recommandations destiné à l'entité vérifiée ainsi que le rapport de vérification et la lettre de transmission qui lui sont adressés. Le rapport de vérification comporte l'opinion quant à la conformité des transactions alors que la lettre de transmission indique si le directeur de vérification présume ou non que les paiements ultérieurs à la période vérifiée seront conformes.

**9.74** Au cours de la période comprise entre octobre 1993 et mars 1996, quelque 150 rapports de vérification et autant de rapports des constatations et recommandations ont été produits.

### Lacunes relatives à la conformité des transactions

**9.76** Nous avons examiné des rapports des constatations et recommandations produits entre mars 1995 et mars 1996 pour lesquels une opinion favorable avait été émise dans le rapport de vérification présenté au Contrôleur des finances. Neuf rapports dans lesquels les lacunes relevées nous semblaient importantes ont retenu notre attention.

**9.77** Dans six de ces cas, plusieurs erreurs à incidence monétaire ne sont pas estimées quant à leur effet sur l'ensemble des transactions. De l'avis des responsables de ces dossiers, l'opinion a été favorable parce que les montants leur semblaient peu importants. Toutefois, ils n'avaient pas joint au dossier un calcul complet et exhaustif des données. C'est d'ailleurs à notre demande que les responsables ont établi précisément les répercussions des erreurs relevées.

**9.78** Nous constatons que cinq des rapports auraient dû inclure une réserve, compte tenu que l'erreur était supérieure au seuil de tolérance déterminé par les vérificateurs. Pourtant, le montant total sur lequel ces réserves auraient porté si elles avaient été émises est important, soit 38,7 millions de dollars. Par exemple, selon l'interprétation qu'avait faite le Contrôleur des finances au moment de la vérification, un organisme relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux n'avait pas répondu aux normes d'attribution des

subventions et bourses en n'obtenant pas l'assurance qu'elles avaient été utilisées aux fins prévues. Ces dérogations représentaient, en 1993-1994, un montant de 5,4 millions de dollars sur une dépense totale de 8,5 millions et, en 1994-1995, 7,2 millions de dollars sur 9 millions. Dans un autre ministère, les conditions préalables au déboursement de la subvention n'avaient pas été respectées, soit une erreur évaluée à 6 millions de dollars sur 66,2 millions.

**9.79** Si de telles réserves lui avaient été signalées, le Contrôleur des finances aurait pu s'interroger quant à l'opportunité de poursuivre la certification des paiements ou de prendre les mesures nécessaires pour assurer la conformité des transactions ultérieures. Selon toute vraisemblance, le Contrôleur des finances a alors certifié des paiements qui n'étaient pas conformes à tous égards importants et il a continué de le faire par la suite.

#### Lacunes ayant peu de conséquences quant à la conformité des transactions

**9.80** Si nous constatons que des faiblesses importantes ne font pas l'objet de tout l'intérêt voulu, nous observons, par contre, qu'une attention démesurée est accordée à certaines lacunes dont la correction peut améliorer les mécanismes de contrôle et la gestion des entités, mais qui n'influent pas directement sur la conformité des transactions. En ce qui concerne les neuf rapports examinés en détail, nos discussions avec les responsables nous ont permis de découvrir que 18 des 57 lacunes mentionnées n'avaient pas d'effets directs sur la conformité des paiements. À titre d'exemple, nous avons noté des paiements trop rapides ou l'absence de certains documents dans le dossier, mais ces éléments ne sont pas essentiels pour assurer la conformité.

Les rapports de vérification sont produits en moyenne huit mois après la fin de la période vérifiée.

**9.81** Un nombre aussi important d'erreurs de gestion, qui sont rarement décrites comme telles dans les rapports, nous porte à nous demander si le personnel comprend bien le principal objectif visé par les mandats, soit la certification de la conformité des paiements ou la vérification de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et recettes.

#### Délais dans la communication des conclusions des vérifications

**9.82** Outre leur consignation dans les rapports, une direction de vérification peut communiquer verbalement les résultats de ses travaux de vérification tout au long du mandat, tant aux gestionnaires de l'entité vérifiée qu'au Contrôleur des finances. Les directions se sont donné pour objectif de remettre le projet de rapport à l'entité vérifiée environ un mois après la fin des travaux sur place. Pour sa part, l'entité dispose en principe d'un mois pour acheminer ses commentaires.

**9.83** En ce qui concerne le Contrôleur des finances, l'important est d'obtenir les conclusions des vérifications le plus rapidement possible après la période vérifiée, particulièrement s'il existe des situations problématiques. Nous constatons que plusieurs rapports sont produits longtemps après. Dans les quatre directions de vérification responsables chacune d'une mission du gouvernement, les délais des 150 rapports produits entre octobre 1993 et mars 1996 ont été en moyenne de huit mois après la fin de la période couverte par la vérification, alors que, dans 16 p. cent des cas, ce délai était supérieur à un an.

**9.84** Lorsque la période vérifiée couvre plus d'un an, comme c'est le cas de 24 de ces 150 rapports, il est encore plus risqué de présumer la conformité des transactions actuelles. Par exemple, relativement à une vérification qui a couvert une période de deux ans, le rapport a été produit plus de trois ans après le début de cette période.

**9.85** Force nous est de constater que les longs délais qui s'écoulent entre la fin de la période vérifiée et la production du rapport diminuent sa pertinence non seulement pour l'entité vérifiée mais, surtout, pour le Contrôleur des finances. En effet, il n'est informé de la conformité des transactions que tardivement, même s'il doit certifier les paiements au jour le jour.

### Suivi des résultats

**9.86** Le suivi des lacunes relevées au cours des vérifications est un élément très important pour le Contrôleur des finances. Il permet de constater si l'entité vérifiée a apporté, le plus rapidement possible, les correctifs qui s'imposaient afin d'exercer des contrôles efficaces et, ainsi, d'assurer la conformité des transactions.

### Suivi des recommandations

**9.87** Le manuel de référence en contrôle et vérification du Contrôleur des finances indique qu'un suivi des recommandations doit être fait dans le but de s'assurer que les entités ont apporté les correctifs appropriés aux recommandations antérieures. Dans la plupart des cas, une intervention devrait être prévue moins d'un an suivant l'émission du rapport des constatations et recommandations.

**9.88** En pratique, le suivi des lacunes relevées est effectué par les directions qui en sont responsables. En ce qui concerne les dossiers qu'il juge importants, le Contrôleur des finances obtient les informations auprès de chaque directeur.

**9.89** Malgré le grand nombre de rapports des constatations et recommandations émis au cours des trois dernières années, les directions de vérification n'ont effectué que peu de mandats de suivi des faiblesses ayant entraîné une intervention sur place. Selon les renseignements obtenus, des communications en matière de suivi sont effectuées par les directions de vérification auprès des entités. Cependant, l'insuffisance de l'information consignée à cet égard nous empêche d'en mesurer l'ampleur et de connaître les résultats de ces communications.

**9.90** Il est donc difficile, dans les circonstances, de confirmer que les changements souhaités ont effectivement été apportés. Dans le cas de ministères tels que celui de l'Éducation, la présence constante d'une équipe de vérification sur place peut quelquefois permettre de déceler s'il y a eu ou non amélioration de la situation observée au cours des vérifications antérieures. Toutefois, les travaux subséquents étant effectués dans des domaines différents, ils ne peuvent suppléer à un suivi des lacunes décelées.

### Suivi des dérogations importantes par rapport à la conformité

**9.91** Les lacunes qui donnent lieu à une opinion défavorable ou à une réserve quant à la conformité des transactions devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part du Contrôleur des finances et d'un suivi rapide. Or, ce n'est pas toujours le cas.

**9.92** D'après les directeurs rencontrés, les mesures prises pour que les lacunes en question soient corrigées peuvent revêtir plusieurs formes, selon leur nature. Par exemple, on peut demander à l'entité de produire un plan d'action pour la mise en place des recommandations, faire une intervention sur place pour s'assurer que les améliorations ont été apportées, effectuer des contrôles avant paiement ou même cesser les paiements.

**9.93** Parmi les quelque 150 rapports de vérification émis entre octobre 1993 et mars 1996, nous en avons relevé 30, soit 20 p. cent du total, qui contiennent une opinion défavorable, une réserve ou un libellé qui s'apparente à une réserve. Notre analyse révèle que le Contrôleur des finances ne s'assure pas systématiquement que le suivi de ces rapports a été fait, faute d'information suffisante. En pratique, il se base principalement sur ses échanges verbaux avec les directeurs ainsi que sur un tableau de bord, c'est-à-dire un document qui contient les principales informations sur le suivi. Ce tableau de bord n'inclut cependant pas tous les rapports pour lesquels un suivi doit être fait.

**9.94** Par exemple, dans le cas d'une opinion défavorable apparaissant dans un rapport daté du 27 mars 1995, la direction concernée prévoyait procéder à un suivi en septembre 1995, et ce, à la demande du Contrôleur des finances. Cependant, pour diverses raisons, ce suivi a été reporté à l'exercice 1996-1997. Dans un autre cas, le Contrôleur des finances comptait sur une intervention qui devait avoir lieu au printemps de 1996, mais la direction de vérification concernée l'a reportée à l'exercice suivant. Pour ce qui est de ces deux cas, le Contrôleur des finances n'a été informé du report qu'en mai 1996.

**9.95** Notre analyse démontre que 15 des 30 rapports examinés n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat de la part du Contrôleur des finances. Ainsi, au moment de notre vérification en juin 1996, aucun suivi n'avait été effectué pour 4 cas alors que, dans les 11 autres cas, le suivi était terminé ou en cours mais il se rapportait à des mandats effectués longtemps auparavant. En ce qui a trait à ces 15 cas, il se sera écoulé en moyenne 1,5 an après la date du rapport, 2,5 années après la fin de la période vérifiée et 3,5 années depuis le début de celle-ci avant que le Contrôleur des finances ait agi ou terminé le suivi. Dans deux de ces cas, le temps écoulé après la fin de la période vérifiée sera d'environ quatre ans avant que le Contrôleur des finances ait achevé le suivi.

**9.96** Une situation similaire a été observée en ce qui concerne la vérification de la saisie des informations dans le SYGBEC effectuée par la DMS. En effet, le Contrôleur des finances n'est pas systématiquement informé des unités de saisie dont les contrôles ont été considérés comme faibles ainsi que de la nature et des résultats des suivis de ces dossiers.

**9.97** Il est étonnant de constater que le Contrôleur des finances ne dispose pas de mécanismes d'information qui lui permettraient de s'assurer que les lacunes ayant une incidence sur la conformité des transactions sont corrigées avec diligence. Par conséquent, quand des paiements sont faits, il continue de présumer la conformité des transactions, même s'il sait que des transactions ont été jugées non conformes dans le passé et qu'il n'est pas certain que les corrections nécessaires ont été apportées.

**9.98 De façon à améliorer l'utilité des travaux de contrôle et de vérification effectués par la DGCV**

**et pour répondre plus adéquatement au mandat qui lui est confié quant aux paiements et aux revenus, nous avons recommandé au Contrôleur des finances**

La moitié des rapports faisant état de dérogations importantes n'a pas fait l'objet d'un suivi dans des délais satisfaisants.

**– d'améliorer son mode d'intervention en fonction de son mandat, notamment en indiquant clairement et de**

**façon globale le degré de certitude qu'il souhaite obtenir ainsi que le niveau de non-conformité qu'il peut tolérer ;**

- de s'assurer que tout son personnel comprend ses objectifs et ses méthodes de travail et qu'il en tient compte ;**
- d'établir un processus de planification globale pour la DGCV en déterminant les orientations et les critères à suivre et en allouant les ressources en fonction des besoins réels de chaque direction de vérification, afin de répondre aux priorités de l'organisation ;**
- de revoir l'utilisation des ressources humaines et la façon de réaliser les mandats de vérification pour que les efforts investis permettent d'atteindre les objectifs recherchés au moindre coût possible ;**



- **d'améliorer la structure et le contenu des rapports produits afin de faciliter le repérage des situations les plus problématiques relativement à son mandat ;**
- **de diminuer les délais de communication des résultats afin de favoriser la correction plus rapide des lacunes relevées ;**
- **de réagir avec diligence à toutes les situations décrites comme problématiques quant à la conformité des transactions.**

### **9.99 Commentaires du Contrôleur des finances :**

#### **Rappel du contexte**

« Le Vérificateur général a, dans l'ensemble, bien cerné la problématique de l'organisation du Contrôleur des finances en matière de vérification. Depuis 1971, la Loi sur l'administration financière exige du Contrôleur des finances qu'il certifie, quotidiennement, la conformité de tous les paiements aux lois, règlements et directives en vigueur. Cette exigence nécessite un degré de certitude très élevé, voire absolu, quant à la conformité des transactions et implique nécessairement des travaux de vérification considérables

« À l'issue de l'Étude de l'exercice des contrôles financiers et de la vérification interne au gouvernement du Québec réalisée en 1992, le Contrôleur des finances a modifié sa façon d'exercer ses responsabilités en matière de contrôle et a considérablement réduit ses ressources. Ces modifications ont abouti à la désignation de « mandataires », dans les ministères, pour assurer la conformité de leurs transactions aux lois et règlements en plus de procéder à leur saisie.

« Un effectif de 130 personnes, dont il reste moins de 100 en octobre 1996, avait alors été affecté à la nouvelle Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV) pour réaliser, sur un cycle de trois ans, la couverture de quelque 300 systèmes de revenus et dépenses et de près de 800 points de saisie disséminés en région (dont quelque 150 nouveaux depuis la fin de la période examinée par le Vérifi-

cateur général). Comme il est devenu impossible de vérifier toutes les transactions effectuées par les ministères, le Contrôleur des finances doit inévitablement effectuer des choix et encourir certains risques. C'est ainsi qu'il a privilégié des interventions sur les systèmes qui sont à la fois risqués et importants.

#### **Commentaires relatifs aux constats et aux recommandations**

**Mode d'intervention.** « Le Vérificateur général stipule que, pour pouvoir continuer à se fier aux systèmes vérifiés antérieurement, il importe de procéder chaque année à un travail d'examen minimal de ceux-ci. En pratique, cette exigence se traduirait par la réalisation de plus de 350 interventions annuelles dont plusieurs doivent s'effectuer en région, compte tenu que les informations nécessaires à la reconstitution des données sont conservées dans les divers points de saisie. Considérant l'ampleur des travaux et les contraintes en matière de ressources auxquelles est assujettie son organisation, il apparaît difficile de croire que le Contrôleur des finances pourrait réaliser une couverture aussi exhaustive que celle décrite par le Vérificateur général, et ce, en dépit de toutes les améliorations possibles pouvant être apportées à son mode d'intervention et à ses façons de faire.

« Par ailleurs, bien que nous établissions déjà, par système, le degré de certitude que l'on souhaite obtenir et le niveau de non-conformité que l'on peut tolérer, nous sommes d'accord que l'adoption d'une approche plus globale pourrait s'avérer une amélioration.

**Objectifs et méthodes de travail.** « Bien que le Vérificateur général ait constaté certaines lacunes dans l'application des méthodes de travail, on ne peut cependant passer sous silence les efforts de formation consentis par l'organisation du Contrôleur des finances depuis 1992. Un total de 20 500 heures, soit l'équivalent de 17 personnes, a été consacré au cours des trois dernières années par la DGCV pour l'organisation de sessions de formation et le développement d'outils méthodologiques adaptés aux normes de

vérification généralement reconnues. À cela il faut ajouter l'effort de perfectionnement qui représente une moyenne annuelle de 8,5 jours de formation par personne.

« Malgré les progrès très importants réalisés au cours des dernières années, nous avons cependant l'intention, après maintenant quatre années d'opération, de faire le point sur la situation actuelle et ses causes afin d'apporter les correctifs appropriés.

**Planification des travaux.** « Nous sommes favorables à l'établissement d'un processus de planification globale pour l'ensemble de la DGCV. Par ailleurs, certaines contraintes demeureront toujours présentes.

« Le Contrôleur des finances est souvent sollicité pour participer à la réalisation de mandats à la demande des hautes instances gouvernementales. Des ressources initialement affectées à la vérification des dépenses, des revenus et des points de saisie ont dû être réaffectées afin de répondre à ces demandes. Le caractère imprévisible de ces requêtes rend très difficile, voire impossible, la capacité de les planifier et d'estimer leur durée avec précision. Par conséquent, des mandats planifiés ont inévitablement été retardés ou n'ont pu être réalisés.

**Réalisation des travaux.** « Il est important de préciser la difficulté de réaliser certains mandats dans le temps initialement prévu. Dans bien des cas en effet, le Contrôleur des finances n'est informé de modifications majeures apportées au système qu'en cours de vérification ou il ne constate l'ampleur du mandat à réaliser qu'une fois les travaux de vérification véritablement amorcés.

« Concernant les systèmes en exploitation, effectivement, peu d'interventions ont été réalisées dans les directions des ressources humaines à l'égard des dépenses de paie. D'une part, comme la majeure partie des déboursés concerne le versement du salaire régulier des employés limitant ainsi le risque d'erreurs dans le traitement des transactions par les ministères et comme, d'autre part, en 1994 le Vérificateur général a jugé fiable la partie informatique du système, le Contrôleur des finances a privilégié la réalisation d'autres interventions jugées plus prioritaires.

« Concernant la vérification de certains systèmes en développement, le Contrôleur des finances n'a d'autre choix que d'exercer une présence permanente dans les ministères en raison d'exigences requises par le Conseil du trésor. À l'exception de ces situations particulières, nous sommes d'accord pour réviser notre approche afin de limiter les interventions aux objectifs de conformité recherchés et, par conséquent, de revoir notre rôle d'expert-conseil auprès des ministères, même s'il est reconnu que celui-ci apporte des bénéfices appréciables à ces derniers.

« Enfin, concernant l'utilisation des techniques d'échantillonnage, le Vérificateur général constate le fait que le Contrôleur des finances exclut, dès le départ, certaines transactions de son échantillonnage. Il arrive effectivement que, compte tenu des contraintes en matière de budget de frais de déplacement, le Contrôleur des finances exclue délibérément de son échantillonnage des transactions effectuées dans certaines régions qui ne justifient pas les coûts liés à une intervention sur place.

**Communication des résultats.** « Des mesures seront prises afin de réduire, lorsque possible, les délais de transmission des résultats des travaux de vérification.

#### **Vue d'ensemble et perspectives**

« Globalement, le rapport du Vérificateur général a mis en lumière une évidence selon laquelle, dans le contexte inachevé de réduction des ressources à sa disposition, il est illusoire, voire même carrément utopique pour le Contrôleur des finances de se contenter d'ajustements de surface, sans procéder à des modifications en profondeur dans les responsabilités qui lui ont été confiées, en 1971, par la Loi sur l'administration financière.

« Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas nouvelle chez le Contrôleur, et le rapport du Vérificateur général nous conforte avec une recommandation du rapport de 1992 concernant l'Étude de l'exercice des contrôles financiers et de la vérification interne au gouvernement du Québec, à savoir qu'à moyen terme : « les ministères et organismes assument, à l'avenir, l'entière responsabilité de la régularité et de la conformité de leurs transactions financières ».

*« Le moment nous paraît donc venu d'enclencher la réalisation de cette recommandation majeure, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans la philosophie de gestion publique largement répandue et généralement acceptée selon laquelle les ministères et organismes devraient bénéficier d'une autonomie de gestion accrue, ce qui a pour contrepartie d'augmenter la responsabilité de leurs dirigeants, dont celle en matière de gestion financière.*

*« L'implantation de cette recommandation nécessite une modification à la Loi sur l'administration financière, ce qui était également prévu dans le rapport précité où il est explicitement écrit que « l'application des recommandations à moyen terme requiert des changements législatifs qui devront refléter les rôles nouveaux que pourraient jouer, à l'avenir, le Contrôleur des finances et les ministères et organismes ».*

*« Des mesures seront prises pour actualiser les constats de 1992 afin que le Contrôleur des finances puisse exercer des responsabilités qui lui permettront de répondre plus adéquatement aux besoins actuels des autorités gouvernementales en matière d'exercice des contrôles financiers. »*