



**Rapport de la vérificatrice générale
du Canada à l'Assemblée législative
du Nunavut — 2009**

Rapport n° 2

Pratiques de gestion financière —
Suivi du Rapport à l'Assemblée législative
du Nunavut de 2005



**Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada**

Tous les travaux de vérification dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

*This document is also available in English and Inuktitut.
Ce document est également publié en anglais et en Inuktitut.*



Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de l'Assemblée législative du Nunavut,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport de vérification sur les Pratiques de gestion financière — Suivi du Rapport à l'Assemblée législative du Nunavut de 2005 destiné à l'Assemblée législative du Nunavut, conformément aux dispositions de l'article 48 de la *Loi sur le Nunavut*.

La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in black ink that reads "Sheila Fraser".

Sheila Fraser, FCA

Ottawa, le 31 mars 2009

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Objet de la vérification	3
Observations et recommandations	4
Le plan d'action du gouvernement ne répond pas à nos attentes	4
Contrôles financiers	4
Le gouvernement engage des dépenses avant d'obtenir l'autorisation législative	4
Le personnel ne suit pas les procédures établies pour l'autorisation des opérations financières	5
Le gouvernement doit continuer à améliorer ses processus financiers	8
Le gouvernement n'a pas examiné tous les principaux accords de partage des coûts	9
Le gouvernement doit améliorer sa capacité de percevoir les sommes qui lui sont dues	10
Rapports financiers	11
Le gouvernement n'a pas respecté les échéances fixées par la loi pour le dépôt des rapports financiers	11
Les difficultés relatives à la préparation des états financiers découlent de la pénurie de ressources humaines	14
Le gouvernement surveille sa dette et en fait rapport	16
Conclusion	17
À propos de la vérification	18
Annexe	
Tableau des recommandations	20



Pratiques de gestion financière

Suivi du Rapport à l'Assemblée législative du Nunavut de 2005

Points saillants

Objet Le gouvernement du Nunavut (le gouvernement), par l'entremise de ses ministères et de ses sociétés publiques territoriales, dépense environ un milliard de dollars par année pour offrir des services aux Nunavummiut. La vérificatrice générale du Canada a la responsabilité de vérifier les états financiers du gouvernement. Chaque année depuis 2000, dans son rapport sur les états financiers, la vérificatrice générale signale au gouvernement les faiblesses des systèmes de contrôle financier des ministères et des sociétés publiques territoriales.

En 2005, la vérificatrice générale a déposé un rapport à l'Assemblée législative du Nunavut contenant un résumé des problèmes non encore réglés, et qui avaient été relevés dans les rapports de vérification précédents. Dans son rapport, la vérificatrice générale adressait au gouvernement 18 recommandations pour améliorer la gestion financière. Au cours de la vérification de suivi effectuée pour préparer le présent rapport, nous avons vérifié si les ministères et les sociétés publiques territoriales avaient comblé les lacunes de la gestion financière que nous avons signalées auparavant.

Pertinence Pour que le gouvernement puisse gérer ses revenus et ses charges de manière prudente, il doit absolument s'être donné des contrôles financiers internes solides et disposer d'une information financière complète. Grâce à des contrôles financiers efficaces, le gouvernement peut mieux gérer les risques, produire de l'information financière exacte et complète pour prendre des décisions éclairées et améliorer les programmes et les services qu'il offre aux Nunavummiut.

Constatations

- Les progrès réalisés par le gouvernement du Nunavut depuis 2005 pour renforcer sa gestion et ses contrôles financiers sont insatisfaisants. Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour trouver du personnel qualifié, entreprendre la mise à jour des directives financières et retenir les services d'experts-conseils, nous n'avons constaté qu'une légère amélioration de sa gestion financière générale. Les ministères engagent toujours des dépenses avant que l'Assemblée législative ne les ait approuvées. Les employés autorisent toujours des dépenses plus élevées que celles auxquelles ils ont droit.

Dans certains cas, ils en autorisent même lorsque cela leur est interdit. La surveillance exercée par le gouvernement au sujet des activités financières continue d'être faible. Les sommes dues au gouvernement ne font pas l'objet d'une surveillance ou d'un suivi adéquats qui puissent en permettre la perception.

- Le gouvernement doit améliorer ses pratiques de gestion financière, car nos vérifications des états financiers indiquent que la qualité de l'information financière demeure faible. Au cours de nos vérifications, nous avons décelé dans les états financiers un grand nombre d'erreurs qui ont dû être corrigées. Chaque année, le gouvernement a en outre dépassé l'échéance fixée par la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour le dépôt de ses résultats financiers à l'Assemblée législative.
- À notre avis, la cause sous-jacente de l'absence de progrès à la suite de nos recommandations précédentes est la pénurie de ressources humaines. En bref, il n'y a tout simplement pas assez de personnel qualifié pour exécuter comme il se doit les fonctions financières de base.

Réaction du gouvernement. *Le gouvernement a accepté toutes nos recommandations. Ses réponses détaillées font suite à chaque recommandation présentée dans le rapport.*

Introduction

1. Le gouvernement du Nunavut (le gouvernement) a été établi le 1^{er} avril 1999. Au cours de l'exercice 2008-2009, le gouvernement prévoit dépenser plus d'un milliard de dollars pour offrir des services aux Nunavummiut. Puisqu'il s'agit d'une somme importante, la façon dont le gouvernement gère ses dépenses a des répercussions sur la prestation des programmes et des services.
2. Pour assurer la gestion des affaires publiques et prendre des décisions plus éclairées, il est essentiel que l'ensemble du gouvernement compte sur une information financière et des contrôles financiers de qualité.
3. Dans les rapports de vérification des comptes publics que nous avons déposés de 2001 à 2005, nous avons continuellement constaté des faiblesses dans la gestion financière du gouvernement. Dans notre rapport à l'Assemblée législative de 2005, nous avons indiqué que le Nunavut n'avait pas encore établi les contrôles financiers fondamentaux et que la gestion financière était « faible et fragile ». Le Rapport de 2005 recensait les problèmes de gestion financière du gouvernement et contenait 18 recommandations pour apporter des améliorations en la matière.

Objet de la vérification

4. Cette vérification est un suivi du Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative du Nunavut de 2005. Plus particulièrement, nous avons vérifié si le gouvernement pouvait démontrer qu'il avait fait des progrès satisfaisants pour donner suite à nos recommandations et résoudre les problèmes sous-jacents exposés dans le Rapport de 2005. Lorsque nous avons entrepris cette vérification de suivi, nous nous attendions à ce que le gouvernement ait dressé un plan d'action documenté et se soit fixé des échéances pour régler les problèmes que nous avons soulevés.
5. La section intitulée **À propos de la vérification** qui se trouve à la fin du présent rapport fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

6. Notre rapport de 2005 à l'Assemblée législative présentait les observations de la vérificatrice générale sur la gestion financière courante dans l'ensemble du gouvernement du Nunavut (le gouvernement). Dans ce rapport, nous insistions sur l'importance d'une gestion financière efficace pour que le gouvernement puisse gérer ses programmes, protéger ses actifs et atténuer les risques de fraudes ou d'erreurs. Nous insistions aussi sur l'importance de mettre en œuvre et d'appliquer des contrôles financiers, qui sont les freins et les contrepoids nécessaires pour garantir que les opérations sont comptabilisées de manière exacte et appropriée et qu'elles respectent les lois votées par le gouvernement. Sans contrôles financiers efficaces, il est difficile de communiquer des résultats financiers exacts en temps voulu.

Le plan d'action du gouvernement ne répond pas à nos attentes

7. Nous nous attendions à ce que le gouvernement du Nunavut ait préparé un plan d'action documenté qui prévoit des étapes, un échéancier, des résultats escomptés et un responsable pour chacune des recommandations du Rapport de la vérificatrice générale de 2005. Alors que nous avons demandé au gouvernement de nous fournir un plan d'action, il nous a remis un rapport d'étape qui présentait l'état d'avancement des mesures pour chacune des recommandations. Cependant, ce rapport d'étape ne présentait aucune information sur les étapes, les échéanciers, les résultats escomptés et les responsables.

Contrôles financiers

8. Lors des nombreuses vérifications des états financiers du gouvernement du Nunavut que nous avons effectuées depuis 2005, nous avons constaté des lacunes graves dans les contrôles financiers, notamment en ce qui concerne :

- les demandes de crédits;
- les opérations financières;
- les systèmes financiers;
- et la perception des revenus.

Pour cette vérification de suivi, nous nous attendions à ce que le gouvernement ait amélioré les contrôles financiers dans ces secteurs.

Le gouvernement engage des dépenses avant d'obtenir l'autorisation législative

9. Notre rapport de 2005 énumérait certaines des principales lois (autorisations) que le gouvernement est tenu de respecter et indiquait des aspects précis de ces lois qui n'étaient pas respectés par le gouvernement.

10. La principale autorisation qui régit la gestion financière au gouvernement est la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Celle-ci décrit le processus d'approbation que le gouvernement doit suivre pour dépenser. En vertu de la LGFP, le ministre des Finances est tenu de soumettre à l'Assemblée législative un projet de loi de crédits pour l'exercice suivant fondé sur les dépenses prévues telles qu'elles sont présentées dans le budget des dépenses du gouvernement. Le budget principal des dépenses représente l'estimation des sommes dont le gouvernement croit avoir besoin pour ses dépenses de fonctionnement et d'entretien au cours du prochain exercice. Le budget des dépenses d'immobilisations représente la somme dont le gouvernement estime avoir besoin pour ses dépenses d'immobilisations.

11. Selon un des principes fondamentaux de la LGFP, le gouvernement ne devrait pas dépenser d'argent sans que la dépense ait été approuvée par l'Assemblée législative. La LGFP permet au gouvernement de demander des fonds supplémentaires, sous forme de crédits supplémentaires, s'il doit effectuer des dépenses plus importantes que celles qu'il avait prévues dans son budget des dépenses. Le gouvernement doit faire autoriser ces crédits supplémentaires avant de les engager. Même s'il est possible d'obtenir une approbation après avoir dépensé l'argent, les gestionnaires ne devraient pas dépenser plus que les sommes approuvées au départ.

12. Le gouvernement demande souvent des crédits supplémentaires à l'Assemblée législative vers la fin et, parfois, après la fin de l'exercice pour des dépenses qui ont déjà été effectuées (voir la pièce 1).

13. Depuis le dépôt de notre rapport de 2005, nous avons effectué trois vérifications des comptes publics du gouvernement et nous avons constaté que, chaque année, celui-ci dépensait avant d'avoir obtenu l'autorisation de l'Assemblée législative. Dans deux cas, des dépenses ont été approuvées seulement huit ou neuf mois après la fin de l'exercice.

Le personnel ne suit pas les procédures établies pour l'autorisation des opérations financières

14. Le *Manuel de gestion financière* du gouvernement est la principale source de la politique sur la gestion financière pour son personnel. Les nombreuses directives qu'on y trouve contiennent des lignes directrices détaillées ainsi que les pouvoirs de signature délégués. Les pouvoirs de signature indiquent les personnes qui, au sein de l'organisation, peuvent autoriser les opérations financières ainsi que le genre d'opérations qui peut être autorisé. Au moment de notre vérification de 2005, nous avons noté des contraventions aux

autorisations lors de l'approbation et des opérations de paiement. Les contraventions aux autorisations sont inquiétantes, car elles représentent des faiblesses de contrôle importantes qui font augmenter le risque de fraudes ou d'erreurs.

15. Étant donné nos observations antérieures sur les contraventions aux pouvoirs de signature et les risques de fraudes ou d'erreurs que ces contraventions peuvent entraîner, nous nous attendions à ce que le gouvernement ait apporté des améliorations dans ce domaine.

16. Depuis le dépôt de notre rapport de 2005, nos vérifications des comptes publics ont révélé que des employés ont exécuté des opérations sans avoir les autorisations nécessaires, c'est-à-dire sans le pouvoir de signature requis ou sans aucun pouvoir de signer. Nous avons aussi constaté que les contrôles sur l'approbation des contrats étaient faibles. À titre d'exemple, nous avons trouvé des cas où les contrats n'ont été signés que plusieurs mois après la date de commencement des travaux. En moyenne, nous avons constaté que 19 p. 100 de toutes les opérations que nous avons vérifiées contrevenaient à certains égards aux autorisations.

Pièce 1 Le gouvernement demande et reçoit des crédits supplémentaires pour des dépenses de fonctionnement et d'entretien qui ont déjà été engagées au cours de l'exercice

Exercice terminé le	Crédits demandés pour des dépenses en trop (en millions de \$)	Date où les crédits ont été approuvés
31 mars 2006		
Crédit supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien n° 4	3,8	5 décembre 2006
31 mars 2007		
Crédit supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien n° 3	12,3	29 mars 2007
Crédit supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien no 4	1,0	8 novembre 2007
31 mars 2008		
Crédit supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien n° 3	10,2	14 mars 2008

17. Même si l'effet de ces contraventions sur les états financiers n'était pas suffisamment important pour influencer sur l'opinion du vérificateur des comptes publics, le problème est inquiétant. Ces situations suggèrent qu'il existe un manque de surveillance appropriée et que le personnel qui effectue les opérations financières n'a pas été avisé des politiques en place ou qu'il est au courant de ces politiques, mais qu'il ne les respecte pas. Nous avons remarqué que la pénurie de ressources humaines et le taux de roulement élevé du personnel ont eu des répercussions sur les possibilités de formation du personnel et sur sa capacité de s'acquitter de ses responsabilités conformément aux politiques et aux procédures applicables.

18. Nous savons que pour régler ce problème de contraventions aux autorisations, le gouvernement est en train de réviser les directives énoncées dans son *Manuel de gestion financière* et qu'il a commencé à offrir des séances d'information sur ces nouvelles directives.

19. **Recommandation.** Le gouvernement du Nunavut devrait veiller à ce que ses employés comprennent les exigences reliées à l'autorisation des opérations en :

- terminant la révision du *Manuel de gestion financière*, en officialisant les procédures de traitement des opérations quotidiennes et en veillant à ce que les procédures soient appliquées de manière uniforme dans l'ensemble du gouvernement;
- rendant obligatoire, pour les employés qui occupent des postes en finances, la formation sur les procédures énoncées dans le *Manuel de gestion financière* et sur les exigences reliées aux autorisations pertinentes;
- mettant en œuvre un processus de surveillance pour garantir que les autorisations sont respectées et que des mesures de suivi sont prises en cas de contraventions.

Réponse du gouvernement. *Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation ainsi que les propositions d'amélioration.*

Une révision complète du Manuel de gestion financière (MGF) a été entreprise en 2007. Nous prévoyons que, dans une large mesure, la mise à jour du MGF et la préparation d'un nouveau manuel de procédures financières seront terminées d'ici au 31 mars 2009. Le ministère des Finances offre continuellement des séances d'information sur les directives révisées à tous les ministères. À compter de l'exercice 2009-2010, le Ministère offrira aussi des présentations détaillées aux gestionnaires de programme et au personnel des finances sur les procédures relatives à l'établissement de budgets, aux rapports financiers, aux analyses des écarts et à la gestion des dépenses.

Au début de l'exercice 2009-2010, le ministère des Finances lancera également un programme de formation obligatoire sur les procédures et les exigences reliées aux autorisations applicables pour le personnel des finances ainsi que sur le processus de surveillance approprié pour assurer le respect des autorisations.

Les vérifications des pouvoirs de signature de dix ministères et de deux organismes publics ont été effectuées. Le Ministère compte effectuer des vérifications de suivi au cours de l'exercice 2008-2009 et au cours des prochains exercices.

Les progrès réalisés dans ce domaine seront régulièrement examinés lors des réunions trimestrielles du comité de gestion financière, qui réunit les cadres supérieurs des finances de tous les ministères et organismes publics.

Le gouvernement doit continuer à améliorer ses processus financiers

20. En 2005, nous avons relevé des lacunes dans les systèmes et les processus comptables du gouvernement. Nous avons observé notamment qu'en plus du système financier principal du gouvernement, plusieurs systèmes informels, tels que des systèmes manuels et des chiffriers, n'étaient pas dotés des contrôles inhérents qui servent normalement à détecter ou à prévenir les erreurs ou les fraudes.

21. En réponse à notre rapport de 2005, le gouvernement a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour effectuer une analyse des besoins en ce qui concerne les systèmes financiers. En août 2007, le rapport de ce cabinet a confirmé l'existence de certains problèmes que nous avons relevés, y compris le fait que la documentation sur les procédures relatives aux opérations est quasi-inexistante au sein du gouvernement. Le rapport indique qu'en raison de cette absence de documentation, les opérations ne sont pas traitées de la même manière au sein de l'ensemble du gouvernement et à l'intérieur des ministères. De plus, une partie importante du traitement des opérations financières est effectuée hors du système principal (manuellement ou sur des systèmes secondaires, comme des chiffriers).

22. En juillet 2008, le gouvernement a approuvé la première phase d'un plan de projet pour établir une capacité en finances et en informatique. Le plan de projet comprend des mesures pour régler des problèmes comme celui de la documentation des rôles et des responsabilités liés aux activités financières, depuis la collecte des données jusqu'à la production des rapports. Un rapport d'étape sur ce projet montre les progrès de certaines activités décrites dans le plan et indique les travaux futurs dans d'autres domaines; cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire.

23. Recommandation. Le gouvernement du Nunavut devrait poursuivre son projet d'établissement d'une capacité en finances et en informatique.

Réponse du gouvernement. *Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.*

Grâce au projet de renforcement de la capacité de gestion financière et de réseau au sein du gouvernement du Nunavut, qui se poursuivra jusqu'à l'exercice 2012-2013, le gouvernement examinera et révisera les politiques et les procédures financières dans le cadre du projet de mise à jour du Manuel de gestion financière (MGF) et de formation. Il mettra en œuvre une stratégie pour produire les comptes publics en temps voulu en fournissant une assurance de la qualité, en assurant les contrôles nécessaires et la diligence raisonnable et en établissant et en mettant en œuvre un système de rapports financiers solide. Simultanément, le gouvernement révisera et modernisera ses systèmes financiers en documentant et en normalisant les processus financiers, en normalisant les systèmes secondaires et tertiaires, en intégrant les systèmes et les processus aux flux des travaux et en mettant en œuvre des outils de pointe pour la production des rapports.

Le gouvernement n'a pas examiné tous les principaux accords de partage des coûts

24. Notre rapport de 2005 soulignait l'importance pour le gouvernement de percevoir ses revenus le plus tôt possible pour payer ses dépenses et assurer le fonctionnement régulier de ses programmes et services. Nous avons recommandé que les services de vérification interne du gouvernement examinent tous les principaux accords de partage des coûts pour trouver des possibilités de facturation et de perception plus rapides. Les accords de partage des coûts avec le gouvernement fédéral sont une source importante de revenus pour le gouvernement du Nunavut; au cours de l'exercice 2006-2007, ces revenus ont totalisé 45 millions de dollars. Étant donné la portée de ces accords, il est important pour le gouvernement, et particulièrement pour les ministères qui en tirent des revenus importants, de percevoir rapidement les sommes dues. Nous nous attendions à ce que le gouvernement ait entrepris l'examen de tous les principaux accords de partage des coûts.

25. Depuis le dépôt de notre rapport de 2005, le gouvernement a examiné les accords de partage des coûts d'un seul ministère (Services communautaires et gouvernementaux). En 2005, le gouvernement a répondu à nos recommandations et indiqué qu'il produirait un rapport trimestriel sur les accords de partage des coûts afin d'améliorer l'information communiquée et la perception. Lorsque nous avons

effectué notre vérification de suivi, aucun rapport n'avait encore été produit.

26. Recommandation. Le gouvernement du Nunavut devrait examiner tous les principaux accords de partage des coûts pour trouver des possibilités de facturation et de perception plus rapides.

Réponse du gouvernement. *Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.*

Une vérification des accords de partage des coûts auprès du ministère des Services communautaires et gouvernementaux a été effectuée. Sept autres vérifications des accords de partage des coûts sont en cours dans les ministères suivants : le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse; le ministère du Développement économique et des Transports; le ministère de l'Éducation; le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales; le ministère de la Santé et des Services sociaux (deux vérifications); et le ministère de la Justice.

La production de rapports trimestriels sur tous les accords de partage des coûts commencera au cours de l'exercice 2009-2010 pour améliorer la surveillance et la perception des revenus reliés à ces accords.

Le gouvernement doit améliorer sa capacité de percevoir les sommes qui lui sont dues

27. Le gouvernement doit percevoir rapidement les sommes qui lui sont dues et veiller à ce que les ministères effectuent un suivi quand ils tardent à recevoir les paiements. Étant donné l'importance de percevoir des revenus pour pouvoir offrir les programmes et les services, nous nous attendions à constater des progrès dans la perception des créances dans l'ensemble du gouvernement.

28. Dans le cadre de nos travaux de vérification des comptes publics, nous avons examiné les comptes débiteurs reliés aux accords de partage des coûts pour l'exercice qui a pris fin le 31 mars 2007. Nous avons constaté que le gouvernement avait réalisé quelque progrès dans la perception de ces créances. Cependant, il reste toujours du travail à accomplir dans l'ensemble du gouvernement pour ce qui est de la perception des créances. Dans nos derniers rapports à l'Assemblée législative, nous avons signalé des lacunes dans la perception des prêts aux étudiants et dans le recouvrement des sommes payées en trop aux étudiants (rapport de juin 2007 sur le Programme d'aide financière aux étudiants du Nunavut). Nous avons aussi relevé des problèmes dans la gestion des prêts en défaut de paiement (rapport de novembre 2007 sur la Société de crédit commercial du Nunavut).

29. Les retards dans la perception des sommes dues font augmenter le risque que le gouvernement ne les recouvre jamais. Le grand nombre de postes vacants et le taux de roulement élevé du personnel contribuent aux difficultés que pose la perception des créances. Au 31 mars 2008, le ministère des Finances comptait 205 postes permanents approuvés, dont 65 étaient vacants, soit 32 p. 100. Étant donné la difficulté à doter des postes, le gouvernement pourrait envisager de faire percevoir ses créances par des tiers.

30. Recommandation. Le gouvernement du Nunavut devrait confier à du personnel à temps plein le soin de recouvrer les sommes qui lui sont dues et de faire le suivi des comptes en souffrance. S'il n'a pas les ressources nécessaires, le gouvernement devrait envisager de retenir les services d'un tiers pour percevoir ces créances.

Réponse du gouvernement. *Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.*

Un groupe de travail a été créé au cours de l'exercice 2007-2008 pour analyser les questions relatives aux créances, y compris la perception, les comptes en souffrance, les provisions et l'élaboration de politiques et de procédures appropriées. Le ministère des Finances a terminé l'analyse et le sommaire des créances au cours de l'exercice 2008-2009. Il élaborera un ensemble complet de procédures et de mécanismes de perception, qui comprendront des arrangements avec l'Agence du revenu du Canada, des agences de perception et d'autres entités, s'il y a lieu, au cours de l'exercice 2009-2010.

Pour renforcer le processus, deux personnes ont été embauchées et chargées de se concentrer exclusivement sur les activités de perception. De plus, la directive du Manuel de gestion financière (MGF) sur la perception des sommes dues au gouvernement a été révisée. En vigueur depuis le 10 juillet 2008, elle permet maintenant au gouvernement de recourir à des agences de perception externes. Cela constituera un autre outil que le gouvernement pourra utiliser dans ses efforts constants pour percevoir les créances en souffrance.

Rapports financiers

Le gouvernement n'a pas respecté les échéances fixées par la loi pour le dépôt des rapports financiers

31. En 2005, nous avons signalé que le gouvernement du Nunavut n'avait pas remis l'information financière en temps voulu à l'Assemblée législative. Le gouvernement et chacune des sociétés publiques territoriales doivent déposer les résultats financiers de leurs activités à une date qui est fixée par la loi. Les députés à l'Assemblée législative et

les autres parties intéressées ont besoin de renseignements à jour pour évaluer les finances du Nunavut et pour aider la direction à prendre quotidiennement les décisions nécessaires.

32. Nous avons constaté que, depuis le dépôt de notre rapport de 2005, le gouvernement continue de ne pas respecter les échéances fixées par la loi pour le dépôt de ses résultats financiers. Pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006, le gouvernement a communiqué les résultats financiers pour la préparation des comptes publics presque deux ans après la fin de l'exercice. De tels retards diminuent grandement la valeur de l'information et font qu'il est difficile d'apporter des corrections. Cependant, nous avons constaté une amélioration pour ce qui est de la préparation et du dépôt des états financiers consolidés des comptes publics de l'exercice 2006-2007 (voir la pièce 2). Nous avons observé à cet égard un engagement ferme du gouvernement d'améliorer la qualité de l'information financière et de respecter les échéances des rapports.

33. La loi ne leur fixant pas d'échéance pour le faire, nous avons constaté que dans certains cas des sociétés publiques territoriales déposent toujours leurs rapports annuels plusieurs mois après la fin d'un exercice (voir la pièce 3).

Pièce 2 Le gouvernement continue de ne pas respecter les échéances fixées par la loi pour ses rapports financiers

Exercice	Échéance fixée par la loi	Date du dépôt	Nbre de mois écoulés, lors du dépôt, depuis la fin de l'exercice*	Nbre de mois écoulés, lors du dépôt, depuis l'échéance*
États financiers consolidés vérifiés du gouvernement				
1999-2000	31 décembre 2000	mai 2001	13	4
2000-2001	31 décembre 2001	mai 2002	13	4
2001-2002	31 décembre 2002	juin 2003	14	5
2002-2003	31 décembre 2003	mai 2004	13	4
2003-2004	31 décembre 2004	février 2006	22	13
2004-2005	31 décembre 2005	mars 2007	23	14
2005-2006	31 décembre 2006	mars 2008	23	14
2006-2007	31 décembre 2007	septembre 2008	17	8

* Les chiffres ont été arrondis par défaut au mois le plus près.

Pièce 3 Les sociétés publiques territoriales déposent leurs rapports annuels plusieurs mois après la fin d'un exercice

Exercice	Fin de l'exercice	Date du dépôt par le ministre	N ^{bre} de mois écoulés, lors du dépôt, depuis la fin de l'exercice*
Société d'énergie Qulliq/Société d'énergie du Nunavut, rapport annuel			
2002-2003	31 mars 2003	novembre 2003	7
2003-2004	31 mars 2004	février 2005	10
2004-2005	31 mars 2005	novembre 2005	7
2005-2006	31 mars 2006	novembre 2006	7
2006-2007	31 mars 2007	mai 2008	13
Société d'habitation du Nunavut, rapport annuel			
2002-2003	31 mars 2003	novembre 2004	19
2003-2004	31 mars 2004	novembre 2005	19
2004-2005	31 mars 2005	mars 2007	23
2005-2006	31 mars 2006	mars 2008	23
2006-2007	31 mars 2007	septembre 2008	17
Collège de l'Arctique du Nunavut, rapport annuel			
2002-2003	30 juin 2003	mai 2004	10
2003-2004	30 juin 2004	février 2005	7
2004-2005	30 juin 2005	mars 2006	8
2005-2006	30 juin 2006	décembre 2006	5
2006-2007	30 juin 2007	février 2008	7
Société de développement du Nunavut, rapport annuel			
2002-2003	31 mars 2003	décembre 2003	8
2003-2004	31 mars 2004	novembre 2004	7
2004-2005	31 mars 2005	novembre 2005	7
2005-2006	31 mars 2006	février 2008	22
2006-2007	31 mars 2007	mars 2008	11
Société du crédit commercial du Nunavut, rapport annuel			
2002-2003	31 mars 2003	novembre 2004	19
2003-2004	31 mars 2004	mars 2005	11
2004-2005	31 mars 2005	mars 2006	11
2005-2006	31 mars 2006	mars 2008	23
2006-2007	31 mars 2007	juin 2008	14

* Les chiffres ont été arrondis par défaut au mois le plus près.

34. Pour bien gérer les finances et prendre de bonnes décisions, il est important d'obtenir de l'information financière exacte en temps voulu. Nous avons constaté que le gouvernement et les sociétés publiques territoriales sont en retard essentiellement parce qu'ils éprouvent toujours des difficultés à produire leurs états financiers et l'information connexe.

Les difficultés relatives à la préparation des états financiers découlent de la pénurie de ressources humaines

35. Dans notre rapport de 2005, nous avons insisté sur la série de restrictions formulées dans les rapports du vérificateur sur les états financiers du gouvernement. Une restriction de l'opinion du vérificateur indique que l'entité n'a pas respecté ses principales autorisations ou que les états financiers renferment des problèmes graves. Au Canada, il est rare que des restrictions soient formulées sur les états financiers des organisations gouvernementales. La fréquence des restrictions au Nunavut signifie donc que des problèmes graves existent et que le gouvernement doit les régler. Depuis le dépôt de notre rapport de 2005, nous avons exprimé un certain nombre d'opinions de vérification qui contenaient des restrictions (voir la pièce 4). Dans un cas en particulier, celui de la Société du crédit commercial du Nunavut, nous avons été dans l'impossibilité de formuler une opinion, ce qui signifie que les comptes de la Société étaient dans un tel désordre que nous n'avons pu trouver assez de renseignements pour les vérifier.

36. Les restrictions liées au non-respect des délais prévus par la loi sont attribuables en grande partie au manque de capacité, plus particulièrement à l'absence de personnel qualifié au sein du gouvernement pour produire les états financiers en temps voulu. Les postes vacants ainsi que le taux de roulement élevé du personnel entraînent des faiblesses dans les contrôles financiers.

37. Lorsque nous avons vérifié les comptes publics des exercices 2005-2006 et 2006-2007, le gouvernement nous a fourni l'information dont nous avons besoin très en retard. Lorsque nous avons reçu cette information, nous avons constaté que sa qualité était médiocre et que de nombreuses corrections devaient être apportées aux états financiers. Cela a contribué à retarder la mise au point des états financiers.

38. Nous nous attendions à constater des progrès dans la mise en œuvre des freins et des contrepoids qui permettent normalement de détecter les erreurs. Dans les comptes publics des exercices 2005-2006

Pièce 4 Résumé des restrictions des opinions de vérification depuis notre rapport de 2005

Organisation	Année	Type d'opinion de vérification
Gouvernement du Nunavut – Comptes publics	2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Les comptes publics n'ont pas été déposés dans les délais prévus par la loi. • Restrictions en raison de la mauvaise tenue des livres de comptes de la Société du crédit commercial du Nunavut et de contraventions aux autorisations importantes.
	2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Les comptes publics n'ont pas été déposés dans les délais prévus par la loi. • Restrictions en raison de la mauvaise tenue des livres de comptes de la Société du crédit commercial du Nunavut et de contraventions aux autorisations importantes.
Société du crédit commercial du Nunavut	2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilité d'exprimer une opinion.
	2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilité d'exprimer une opinion.
Société d'habitation du Nunavut	2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Restriction en raison de l'absence de dénombrement des stocks. • Les délais prévus par la loi n'ont pas été respectés.
	2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Restriction en raison de l'absence de dénombrement des stocks. • Les délais prévus par la loi n'ont pas été respectés.

et 2006-2007, nous avons trouvé de nombreuses erreurs qui aurait pu être détectées à l'aide d'un examen général minimal. Ces erreurs ont exigé de nombreuses corrections importantes dans les états financiers consolidés. Par exemple, lors de notre vérification des comptes publics de l'exercice 2005-2006, nous avons constaté que l'état des flux de trésorerie comprenait un paiement de 10 millions de dollars à la Société d'énergie Qulliq qui aurait dû être inscrit à l'exercice précédent, mais qui avait été reporté par erreur au solde d'ouverture des états financiers de 2006; cette erreur a été corrigée dans la version finale des états financiers.

39. Nous reconnaissons que la pénurie de ressources humaines est importante, surtout dans les postes techniques comme celui de comptable professionnel. Les comptables professionnels ont besoin de plusieurs années de formation, doivent se tenir au courant des normes de comptabilité qui évoluent constamment et préparer les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus.

Le gouvernement a de la difficulté à attirer suffisamment de comptables professionnels. Comme la plupart des recrues viennent de l'extérieur du territoire, le recrutement est coûteux et exerce une pression accrue sur l'offre déjà limitée de logements au Nunavut. Étant donné le nombre de postes vacants clés dans le domaine des finances, le gouvernement continuera d'éprouver des difficultés à préparer ses états financiers. Nous signalons que le gouvernement a, comme mesure à court terme, pris des initiatives pour combler la pénurie de personnel en finances en passant des contrats pour obtenir certains services techniques.

40. Nous allons étudier davantage les problèmes de pénurie de ressources humaines auxquels le gouvernement fait face dans notre prochain rapport à l'Assemblée législative.

41. Recommandation. Étant donné la pénurie constante de ressources humaines qualifiées, le gouvernement du Nunavut devrait continuer à confier à des parties externes les fonctions techniques moins courantes, comme la préparation des états financiers, jusqu'à ce qu'il se dote de personnel qualifié.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.

Les conventions d'offres à commandes sont toujours en vigueur. Le ministère des Finances continuera d'avoir recours à des experts de l'extérieur jusqu'à ce que le gouvernement dispose, sur place, de ressources compétentes sur le plan technique et capables de produire les états financiers en temps voulu.

Le gouvernement surveille sa dette et en fait rapport

42. En 2005, nous avons recommandé que le gouvernement surveille sa dette totale par rapport au plafond de la dette de 200 millions de dollars fixé par le gouvernement du Canada en vertu de la *Loi sur le Nunavut (Canada)*. Depuis l'exercice 2004-2005, le gouvernement présente dans ses états financiers consolidés l'encours de sa dette totale. En septembre 2006, il a commencé à présenter au Conseil de gestion financière des rapports trimestriels sur ses emprunts par rapport au plafond de la dette.

43. Même si l'information communiquée sur la dette totale s'est améliorée, nous avons constaté que le gouvernement ne fait pas rapport tous les trimestres comme il était prévu, et qu'il a présenté la capacité d'emprunt totale selon les facilités de crédit par rapport au plafond de la dette de 200 millions de dollars, plutôt que le montant réel de ses emprunts. Le ministère des Finances a indiqué qu'il

présentera désormais au Conseil de gestion financière la dette réelle par rapport au plafond de la dette de 200 millions de dollars ainsi que le crédit dont il dispose.

Conclusion

44. Depuis le dépôt de notre rapport de 2005, nous avons constaté que les progrès réalisés par le gouvernement du Nunavut pour améliorer la gestion financière sont insatisfaisants. Nous reconnaissons que le gouvernement s'est efforcé d'apporter des améliorations en cherchant du personnel qualifié, en retenant les services d'experts-conseils et en révisant le *Manuel de gestion financière*. Cependant, quand nous évaluons les résultats de ces initiatives, nous ne trouvons guère d'améliorations au chapitre de la gestion financière dans son ensemble. Le problème débute dès le traitement quotidien des opérations. Les procédures officielles ne sont pas appliquées uniformément dans l'ensemble du gouvernement, ce qui entraîne des erreurs de non-conformité et des contraventions aux autorisations. L'information financière n'est pas toujours exacte et il est difficile de l'obtenir. Cela retarde la préparation des rapports et rend impossible la surveillance adéquate des résultats. À notre avis, la cause fondamentale de l'absence de progrès du gouvernement est la pénurie de personnel qualifié. Essentiellement, le personnel qualifié en finances est insuffisant pour exécuter adéquatement les fonctions financières de base.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification visait à déterminer si le gouvernement du Nunavut pouvait démontrer qu'il avait accompli des progrès satisfaisants pour résoudre les problèmes ayant trait à la gestion financière et donner suite aux recommandations présentées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2005 à l'Assemblée législative du Nunavut.

Étendue et méthode

Nous avons effectué des travaux de suivi du Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative de 2005. Nous avons vérifié plus particulièrement si le gouvernement du Nunavut pouvait démontrer qu'il avait réalisé des progrès satisfaisants pour donner suite aux recommandations et régler les problèmes sous-jacents décrits dans le rapport précédent.

Nous nous sommes entretenus avec les gestionnaires et des membres du personnel du ministère des Finances. Nous avons obtenu et analysé des renseignements tirés du système financier du gouvernement et de l'information qui nous a été fournie par la direction. Nous avons utilisé également les constatations de nos vérifications des états financiers et de nos récents rapports à l'Assemblée législative.

Critères

Nous nous attendions à ce que le gouvernement du Nunavut ait un plan d'action documenté qui prévoit des étapes, un échéancier, des résultats escomptés et un responsable de la mise en œuvre de chacune des recommandations. Nous nous attendions aussi à ce que le gouvernement puisse démontrer les progrès accomplis pour régler les problèmes et donner suite aux recommandations présentées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2005.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent rapport ont été pour l'essentiel terminés le 31 juillet 2008.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : John Apt

Première directrice : Tammy Meagher

Directrice : Kari Swarbrick

Audrey Garneau

Yin Mei Kwok

Sean MacLennan

Philippe Malette

Steven Mariani
François Pelletier
Tanya Sheikh

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le numéro 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées dans le rapport sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>Contrôles financiers</p> <p>19. Le gouvernement du Nunavut devrait veiller à ce que ses employés comprennent les exigences reliées à l'autorisation des opérations en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • terminant la révision du <i>Manuel de gestion financière</i>, en officialisant les procédures de traitement des opérations quotidiennes et en veillant à ce que les procédures soient appliquées de manière uniforme dans l'ensemble du gouvernement; • rendant obligatoire, pour les employés qui occupent des postes en finances, la formation sur les procédures énoncées dans le <i>Manuel de gestion financière</i> et sur les exigences reliées aux autorisations pertinentes; • mettant en œuvre un processus de surveillance pour garantir que les autorisations sont respectées et que des mesures de suivi sont prises en cas de contraventions. (8-18) 	<p>Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation ainsi que les propositions d'amélioration.</p> <p>Une révision complète du <i>Manuel de gestion financière</i> (MGF) a été entreprise en 2007. Nous prévoyons que, dans une large mesure, la mise à jour du MGF et la préparation d'un nouveau manuel de procédures financières seront terminées d'ici au 31 mars 2009. Le ministère des Finances offre continuellement des séances d'information sur les directives révisées à tous les ministères.</p> <p>À compter de l'exercice 2009-2010, le Ministère offrira aussi des présentations détaillées aux gestionnaires de programme et au personnel des finances sur les procédures relatives à l'établissement de budgets, aux rapports financiers, aux analyses des écarts et à la gestion des dépenses.</p> <p>Au début de l'exercice 2009-2010, le ministère des Finances lancera également un programme de formation obligatoire sur les procédures et les exigences reliées aux autorisations applicables pour le personnel des finances ainsi que sur le processus de surveillance approprié pour assurer le respect des autorisations.</p> <p>Les vérifications des pouvoirs de signature de dix ministères et de deux organismes publics ont été effectuées. Le Ministère compte effectuer des vérifications de suivi au cours de l'exercice 2008-2009 et au cours des prochains exercices.</p> <p>Les progrès réalisés dans ce domaine seront régulièrement examinés lors des réunions trimestrielles du comité de gestion financière, qui réunit les cadres supérieurs des finances de tous les ministères et organismes publics.</p>

Recommandation	Réponse
<p>23. Le gouvernement du Nunavut devrait poursuivre son projet d'établissement d'une capacité en finances et en informatique. (20-22)</p>	<p>Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.</p> <p>Grâce au projet de renforcement de la capacité de gestion financière et de réseau au sein du gouvernement du Nunavut, qui se poursuivra jusqu'à l'exercice 2012-2013, le gouvernement examinera et révisera les politiques et les procédures financières dans le cadre du projet de mise à jour du Manuel de gestion financière (MGF) et de formation. Il mettra en œuvre une stratégie pour produire les comptes publics en temps voulu en fournissant une assurance de la qualité, en assurant les contrôles nécessaires et la diligence raisonnable et en établissant et en mettant en œuvre un système de rapports financiers solide. Simultanément, le gouvernement révisera et modernisera ses systèmes financiers en documentant et en normalisant les processus financiers, en normalisant les systèmes secondaires et tertiaires, en intégrant les systèmes et les processus aux flux des travaux et en mettant en œuvre des outils de pointe pour la production des rapports.</p>
<p>26. Le gouvernement du Nunavut devrait examiner tous les principaux accords de partage des coûts pour trouver des possibilités de facturation et de perception plus rapides. (24-25)</p>	<p>Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.</p> <p>Une vérification des accords de partage des coûts auprès du ministère des Services communautaires et gouvernementaux a été effectuée. Sept autres vérifications des accords de partage des coûts sont en cours dans les ministères suivants : le ministère de la Culture, de la Langue, des Aînés et de la Jeunesse; le ministère du Développement économique et des Transports; le ministère de l'Éducation; le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales; le ministère de la Santé et des Services sociaux (deux vérifications); et le ministère de la Justice.</p> <p>La production de rapports trimestriels sur tous les accords de partage des coûts commencera au cours de l'exercice 2009-2010 pour améliorer la surveillance et la perception des revenus reliés à ces accords.</p>

Recommandation	Réponse
<p>30. Le gouvernement du Nunavut devrait confier à du personnel à temps plein le soin de recouvrer les sommes qui lui sont dues et de faire le suivi des comptes en souffrance. S'il n'a pas les ressources nécessaires, le gouvernement devrait envisager de retenir les services d'un tiers pour percevoir ces créances. (27-29)</p>	<p>Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.</p> <p>Un groupe de travail a été créé au cours de l'exercice 2007-2008 pour analyser les questions relatives aux créances, y compris la perception, les comptes en souffrance, les provisions et l'élaboration de politiques et de procédures appropriées. Le ministère des Finances a terminé l'analyse et le sommaire des créances au cours de l'exercice 2008-2009. Il élaborera un ensemble complet de procédures et de mécanismes de perception, qui comprendront des arrangements avec l'Agence du revenu du Canada, des agences de perception et d'autres entités, s'il y a lieu, au cours de l'exercice 2009-2010.</p> <p>Pour renforcer le processus, deux personnes ont été embauchées et chargées de se concentrer exclusivement sur les activités de perception. De plus, la directive du <i>Manuel de gestion financière</i> (MGF) sur la perception des sommes dues au gouvernement a été révisée. En vigueur depuis le 10 juillet 2008, elle permet maintenant au gouvernement de recourir à des agences de perception externes. Cela constituera un autre outil que le gouvernement pourra utiliser dans ses efforts constants pour percevoir les créances en souffrance.</p>
<p>Rapports financiers</p>	
<p>41. Étant donné la pénurie constante de ressources humaines qualifiées, le gouvernement du Nunavut devrait continuer à confier à des parties externes les fonctions techniques moins courantes, comme la préparation des états financiers, jusqu'à ce qu'il se dote de personnel qualifié. (31-40)</p>	<p>Le gouvernement du Nunavut accepte cette recommandation.</p> <p>Les conventions d'offres à commandes sont toujours en vigueur. Le ministère des Finances continuera d'avoir recours à des experts de l'extérieur jusqu'à ce que le gouvernement dispose, sur place, de ressources compétentes sur le plan technique et capables de produire les états financiers en temps voulu.</p>